A szakértői kormány valósága

GALAMBOS LÁSZLÓ

A szakértői kormány valósága

TECHNOKRATA KORMÁNYOK EURÓPÁBAN

Gondolat Kiadó
Budapest, 2025

A kötet megjelenését a Magyar Tudományos Akadémia támogatta.

MTA MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA

Szakmai lektor
ILONSZKI GABRIELLA

© Galambos László, 2025

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás
a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

www.gondolatkiado.hu
facebook.com/gondolat

A kiadásért felel Bácskai István
A kötetet tervezte Lipót Éva

ISBN 978 963 556 621 1

TARTALOM

ELŐSZÓ 11

1. BEVEZETÉS 13
1.1. Problémafelvetés 13
1.2. A szakértői kormány fogalma Magyarországon 13
1.3. Technokrata kormány és menedzserkormány 19
1.4. A technokrata kormány témájának aktualitása 26
1.5. A kötet célja és kérdései 30
1.6. A kötet tagolása 42

2. TECHNOKRÁCIA ÉS PÁRTKORMÁNYZÁS 45
2.1. Technokrácia és demokrácia 46
2.2. A pártkormányzás alapvető sajátosságai 53
2.3. Reszponzivitás, elszámoltathatóság, felelősség 57
2.4. Válság és felelősségáthárítás 62
2.5. Miért éppen technokraták? 66
2.6. Kormányok ideáltípusai 68

3. A TECHNOKRATA KORMÁNYOK GENEZISE ÉS TIPIZÁLÁSA 73
3.1. A technokrata kormány definíciója és a technokrata vezetésű kormányok tipológiája 74
3.2. Az abszolút technokrata kormányok esetei 80
3.2.1. Problémafelvetés 80
3.2.2. Szakirodalmi genezismagyarázatok 80
3.2.3. Módszertani megfontolások 83

3.2.4. Technokrata kormány Bulgáriában – A Berov-kabinet 91
3.2.5. Technokrata kormány Romániában – A Văcăroiu-kabinet 95
3.2.6. Technokrata kormány Romániában – A Cioloș-kabinet 98
3.2.7. Technokrata kormány a Cseh Köztársaságban – A Fischer-kabinet 104
3.2.8. Technokrata kormány Olaszországban – A Dini-kabinet 109
3.2.9. Technokrata kormány Olaszországban – A Monti-kabinet 114
3.2.10. Technokrata kormány Magyarországon – A Bajnai-kabinet 118
3.3. Következtetések 123

4. KRITIKUS ESETEK. TECHNOKRATA KORMÁNYOK ÉS ÁLLAMFŐI SZEREPEK 131
4.1. Problémafelvetés 132
4.2. Elnöki kormány 136
4.3. Módszertani megfontolások 139
4.4. Államfők és technokrata vezetésű kormányok Olaszországban 141
4.4.1. Az olasz pártrendszer alapvonásai 141
4.4.2. Az államfő alkotmányos és politikai pozíciója Olaszországban 144
4.4.3. A Monti-kormány és Napolitano elnök szerepe 151
4.4.3.1. *A kabinet megalakítása és működése* 151
4.4.3.2. *Az államfő szerepének értékelése* 154
4.5. Államfők és technokrata vezetésű kormányok a Cseh Köztársaságban 158
4.5.1. A cseh pártrendszer alapvonásai 158
4.5.2. Az államfő alkotmányos és politikai pozíciója a Cseh Köztársaságban 160

4.5.3. A Rusnok-kormány és Zeman elnök szerepe 171
4.5.3.1. *A kabinet megalakítása és működése* 171
4.5.3.2. *Az államfő szerepének értékelése* 175
4.6. Következtetések 178

5. EGY TIPIKUS ESET. AZ ÓDOR-KORMÁNY SZLOVÁKIÁBAN 185
5.1. Problémafelvetés 185
5.2. Ügyvezető kormány 187
5.3. Módszertani megfontolások 191
5.4. A szlovák alkotmány törvényhozó és végrehajtó hatalomról szóló egyes rendelkezései, valamint a kormányforma kérdése 192
5.5. Az Ódor-kormány 196
5.5.1. A Heger-kabinet bukása és a szakértői kormány ötlete 196
5.5.2. Az új miniszterelnök: „háttérember" 199
5.5.3. A kormány megalakítása: „csapatmunka" 201
5.5.4. A kormány ambíciója és programja 204
5.5.5. A kormány politikai támogatottsága 206
5.5.6. Az ügyvezető kormány mozgástere: „világítani és fűteni" 208
5.5.7. Az ügyvezető kormányzás további korlátai 210
5.5.8. A kormányzás eredményei 212
5.5.9. Politikai posztkarrierút: „a demokrácia híve" 214
5.6. Következtetések 216

6. TECHNOKRATA MINISZTERELNÖKÖK POLITIKAI RESZELEKCIÓJA 219
6.1. Problémafelvetés 219
6.2. Elméleti megfontolások 220
6.2.1. Képviseletelméleti megközelítés 220
6.2.2. Politikai reszelekció és posztkarrierút 224
6.3. A politikai reszelekció eredménye 229
6.3.1. Technokrata miniszterelnökök sikeres reszelekciójának vizsgálata 229

6.3.2. Technokrata miniszterelnökök politikai posztkarrierútja 233
6.3.3. Jan Fischer politikai posztkarrierútja 245
6.3.4. Mario Monti politikai posztkarrierútja 247
6.3.5. Bajnai Gordon politikai posztkarrierútja 250
6.3.6. Dacian Cioloș politikai posztkarrierútja 251
6.4. Következtetések 254

7. ÖSSZEGZÉS 259

IRODALOMJEGYZÉK 267

Családomnak és Gabi néni emlékére

ELŐSZÓ

A szakértői kormány témájához a magyarországi miniszteri elit vizsgálatán keresztül vezetett az utam. Előfordul ugyanis, hogy egyes kabinetekben a pártpolitikusok mellett pártonkívüli szakemberek is viselnek kormányzati tisztséget, akik olykor beilleszkednek ebbe az elitbe, és tartós – több kormányzati cikluson átívelő – politikai karriert tudnak befutni, míg vannak, akik – megtartva a szakértői arcélt – kevéssé ágyazódnak be a politikai elitbe, és hamar ki is szelektálódnak onnan (Ilonszki–Ványi, 2011; Körösényi–Hajdú–Ondré, 2015). Alapvetően a politikai logika érvényesül tehát a miniszteri szelekcióban, a pártonkívüli szakemberek, még ha viszonylag nagy számban is fordulnak elő a hazai kabinetekben, tartós karrierre nem számíthatnak. Ezért is csodálkoztam rá, hogy a 2000-es és a 2010-es évek fordulóján – a gazdasági válság hatására – Európa-szerte több olyan kormány lépett hivatalba, amelyet zömmel vagy egészében pártonkívüli szakértők, más néven technokraták alkottak. Kíváncsi lettem hát, mi az a logika, működési elv, ami a pártalapú politikai rendszerekben ilyen kabinetek létrejöttét teszi lehetővé. A kérdéskör megismerésekor kiderült számomra, hogy vannak előzmények és napjainkig jelen lévő esetek – sőt következmények is – a témában, amit már több mint egy évtizede követek figyelemmel.

Jelen kötet elsősorban a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok és Politikatudományi Doktori Iskolájában 2023-ban megvédett *Technokrata kormányok Európában – Válság és felelősséghárítás* című doktori értekezésemen alapszik, annak átdolgozott változata, de a témában megjelent egyéni (Galambos, 2013, 2016a, 2016b, 2018, 2020, 2022) és társszerzős (Ványi–Galambos, 2019) ta-

nulmányaimra is támaszkodik. A monográfiaként való megjelenéshez további kutatómunkával, új szempontokkal, új témákkal és új módszerek alkalmazásával bővítettem a meglévő nyersanyagot, a kézirat lezárására pedig 2025. január végével került sor.

Szeretnék köszönetet mondani mindazoknak, akik közreműködése, támogatása nélkül a kötet nem készülhetett volna el. Elsőként egykori tanáraim és kollégáim közreműködését köszönöm. Ilonszki Gabriella és Ványi Éva témavezetőként szakmai és személyes támogatásukkal segítették korábban a disszertáció megírását, Gyulai Attila, Halász Iván és Izmindi Richárd tanácsait, bírálati szempontjait igyekeztem megfogadni, és köszönet illeti Balázs Zoltánt is, aki javasolta az értekezés monográfiaként való publikálását. Szintén köszönettel tartozom Ódor Lajosnak, Szlovákia korábbi miniszterelnökének, hogy megosztotta velem tapasztalatait a szakértői kormányzásról. Hálás vagyok a Gondolat Kiadónak, Bácskai István igazgatónak és munkatársainak, hogy vállalták a szöveg gondozását és írásom megjelentetését. Végül, de nem utolsósorban köszönöm az MTA Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya Politikatudományi Bizottságának, hogy támogatásra érdemesnek találták pályázatomat. A kötet publikálása ekképp a Magyar Tudományos Akadémia 2024-es könyvkiadási pályázata keretében valósulhatott meg.

Budapest, 2025. január 31.

Galambos László

1. BEVEZETÉS

1.1. PROBLÉMAFELVETÉS

A szakértői kormány témája Magyarországon azért tarthat számot érdeklődésre, mert a fogalom régóta forog a hazai közbeszédben. Egyes politikusok, különösen választási időszakban gyakran felvetették egy szakértői kormány megalakításának ötletét, abban a reményben persze, hogy a hozzáértő, szakszerű kormányzás ígéretének hallatán elnyerhetik a választók bizalmát. De miért téma egyáltalán Magyarországon a szakértői kormány? Beszélhetünk-e történelmi előzményeiről? És mit is érthetünk a közbeszédben olykor felbukkanó fogalmon? Ezen kérdések megválaszolásához tárgyalni szükséges az egyes történelmi korszakok azon magyarországi kabinetjeit, amelyek a szakértői kormány „előfutárainak" tekinthetők. Szemügyre kell továbbá venni, miként határozza meg a fogalmat a szakirodalom, mi mást és milyen módon definiál még a témakörben, magyar és nemzetközi kontextusban egyaránt: így a szakértő pártpolitikust, a technokratát, a technokrata kormányt és a menedzserkormányt. Ezen fogalmak tisztázása nélkülözhetetlen ahhoz, hogy ezt a politikatudományban is aktuális és izgalmas problémakört hazai és nemzetközi összevetésben is megismerhessük és megérthessük.

1.2. A SZAKÉRTŐI KORMÁNY FOGALMA MAGYARORSZÁGON

Magyarországon bár a Németh-kormány használta először a fogalmat és nevezte magát szakértőinek, a párton és parlamenten kívüliek kormányzati részvétele nem volt ismeretlen a jelenség a XX. század

első felében sem, még ha az adott kabinetekre nem is szakértői kormányként hivatkoztak. A múlt századelőn egy-egy alkalommal, rendkívüli körülmények között, átmenetileg működtek hivatalnokinak is nevezett kabinetek, mint a Ferenc József – bizonyos értelmezés szerint alkotmánysértő – támogatásával alakult Fejérváry Géza vezette darabontkormány, vagy a funkcionáló parlament híján és okán létrejött Friedrich István vezette megbízott hivatalnokkormány (Bölöny, 1978: 29), de a II. világháború idején Horthy Miklós részéről is felvetődött egy ilyen kabinet ötlete (Draveczki-Ury, 2015). Ezeket a kormányokat azért nevezték hivatalnokinak, mert nem vagy döntő részben nem pártpolitikusok, hanem hivatalnokok vagy katonatisztek alkották.

Az 1905-ös országgyűlési választásokon a Szabadelvű Párt, illetve Tisza István kormánya alulmaradt, és az egyesült ellenzék szerzett abszolút többséget, a független magyar államiságot hirdetve (Bibó, 1986: 595, 899). Az ezen alapuló egységes kormányprogram azonban nehezen állt össze az ellenzéki koalíció részéről, és tartalma értelemszerűen ütközött az uralkodó elképzeléseivel, ezért több kísérlet történt az új kabinet létrehozására, amikor Ferenc József meghallgatta a pártok vezetőit, és küldötteket is megbízott a pártokkal való tárgyalásra és a kormányválság megoldását célzó nézeteinek ismertetésére (Lányi, 1909: 12–14). A már csak ügyvezetőként működő Tisza-kormány nem maradhatott hivatalban hosszabb ideig, és felmerült, hogy távozása után olyan kabinet kerüljön átmenetileg az ország élére, ami pártonkívüliekből áll (Lányi, 1909: 15). Az uralkodó ezt követően, a parlament többségének akaratát negligálva nevezte ki kormányfővé Fejérváry Géza táborszernagyot, a Magyar Királyi Darabont Testőrség kapitányát (Bibó, 1986: 899). Ferenc József deklarált célja az volt, hogy egy pártokon kívül álló kabinet közvetítésével a pártok közötti ellentétek kiegyenlítése mielőbb lehetővé váljon, és mihamarabb parlamenti többség alakulhasson az ország kormányzására (Lányi, 1909: 15–16). A Fejérváry-kabinet azonban híján volt a felelős kormányzás követelményének, ugyanis az országgyűlési többség támogatása nélkül nevezte ki az uralkodó (Izmindi, 2020: 63). Lányi Bertalan, aki a kabinet igazságügyi minisztere volt, ezzel szemben – bár értelemszerűen nem elfogulatlanul – törvényesnek és alkotmányosnak ítélte annak meg-

bízatását (Lányi, 1909: 17). A kabinet értékelése szerint legitimitása az uralkodó alkotmányos kinevezési jogából származott, illetve abból, hogy a legszükségesebb kormányzati feladatokat – mintegy ügyvezető kormányként – a parlamenti többség támogatása nélkül is el kell lássa a törvényesen megbízott kabinet:

> *„A Fejérváry-kormány abból indult ki, hogy alkotmányunk értelmében a király által törvényesen kinevezett kormánynak, még ha a képviselőház többségének támogatását nélkülözni kénytelen is, jogában és módjában áll mindaddig, míg az országgyűlés kifejezett hozzájárulásától függő kormányzati eszközök, nevezetesen az adó és ujoncz megszavazása nélkül lehetséges, a fennálló törvények alapján és a törvényes felelősség elvállalásával a végrehajtó hatalmat kezelni és az állam égető szükségleteinek kielégítéséről gondoskodni"* (Lányi, 1909: 17).

A pártok viszont határozottan elutasították a kormányt, kinevezésének törvényességét is kétségbe vonták (lásd Lányi, 1909: 17–19). Az ellenzéki koalíció alkotmányellenesnek mondta ki a kabinetet, nemzeti ellenállást hirdetett, adó- és újoncmegtagadásra is felszólított (Bibó, 1986: 899). A Fejérváry-kormány a következő év tavaszán végül távozni kényszerült. Az uralkodó és az ellenzék közti konfliktus valódi oka azonban a függetlenség és a monarchiához tartozás kérdése volt. A választásokon győztes pártok csak úgy kerülhettek ezt követően kormányra, hogy elfogadták a kiegyezést és az uralkodónak való behódolást, aki a darabontkormány beiktatásával is demonstrálni tudta szuverenitását (Bibó, 1986: 595).

A következő parlamenti háttér nélküli kabinet 1919 augusztusában, a Tanácsköztársaság bukása után alakult. Működő parlament híján Friedrich István vezetésével nyolc napig ideiglenesen megbízott hivatalnokkormánya volt az országnak. A kabinet tagjai azonban nem is miniszterként funkcionáltak, csak átmenetileg irányították a tárcákat, és Friedrich is csak a miniszterelnökség ideiglenesen megbízott vezetőjeként állt a testület élén, amíg meg nem kapta miniszterelnöki kinevezését, és meg nem alakíthatta „rendes" kormányát (Bölöny, 1978: 7, 29).

A hivatalnokkormány ötlete legközelebb Horthy Miklós kormányzó részéről merült fel, amikor a világháborúból való kiugrásra próbált kísérletet tenni. Miután felmentette Sztójay Döme kormányát, Lakatos Géza vezérezredes vezetésével nevezett ki új kabinetet, melyet eredetileg olyan hivatalnokkormányként képzelt el, amely közigazgatási szakemberekből és tábornokokból áll, és azoknak ő maga parancsol legfőbb hadúrként, ám végül nem ennek megfelelően alakult a kabinet összetétele, ami a kiugrás kísérletét is megnehezítette (Draveczki-Ury, 2015). Lakatos a németeknek is elfogadható személy volt, de politikailag alkalmatlan, és a kormányzóhoz korántsem olyan hű, mint feltételezték róla (Ungváry, 2022: 17). Csak a németek jóváhagyásával vállalta el a kormányfői posztot, és minisztereinek mintegy nyolcvan százaléka képviselte csupán a magyar érdeket a németekével szemben (Draveczki-Ury, 2015).

A szocialista pártállam idején értelemszerűen nem beszélhetünk pártonkívüli szakértőkből álló végrehajtó hatalomról, a szocializmus évtizedeiben ugyanakkor a szaktudás komoly politikaformáló tényező volt. A piacgazdaság és a magántulajdon felszámolásával, a nagyvállalati szektor államosításával és a korábbi tulajdonosok eltűnésével a – főként műszaki – technokrácia, vagyis a szakértelmiség kitüntetett szerephez jutott, sőt a technokrata csoportok képesek voltak konfliktusokat is vállalni a hatalom képzetlen pártkatonáival (Bódy, 2020: 61–66). Szakmai kompetenciájuknak köszönhetően nélkülözhetetlen szereplői lettek a gazdaság működtetésének, emiatt az 1940-es évek végétől lényegében a rendszer egyik építőelemévé váltak, a Kádár-rendszerben pedig csak fokozódott az igény a szakértelmükre, így az tovább növelte a befolyásukat (Bódy, 2020: 122–123). Ki lehet jelenteni, hogy ilyen széles körű autonómiával rendelkező technokrata elit egy piacgazdaságban bizonyosan nem jöhetett volna létre (Bódy, 2020: 165). Az 1960-as évektől pedig már nem csak a gazdasági, de a politikai életben is vezető szerepet játszottak olyan technokraták, akik pozíciójukat mindenekelőtt nem a politikai hűségnek vagy a párttagságnak, hanem gazdasági vagy egyéb területen meglévő szaktudásuknak köszönhették (Ilonszki–Ștefan, 2018: 206).

A technokraták tehát jelen voltak a kormányzat és az államigazgatás szintjein is, ekképp a szakértői kormány(zás)nak, pontosabban a

pártonkívüli szakemberek kormányzati részvételének voltak előzményei (Ványi–Galambos, 2019: 39).

Mégis az első kabinet, amelyik ezzel a fogalommal határozta meg magát, Németh Miklósé volt a rendszerváltás idején. Kormánya – azt követően, hogy az MSZMP KB 1988. novemberi határozatában kimondta a minisztertanács önállóságát (Ványi, 2015), és az állampárt megszűnésekor a kormánytagok egy része nem lépett be az utódpártba – szakértőiként határozta meg magát, utalva rá, hogy legitimitása innentől fogva a miniszterek szakmai kompetenciáján nyugszik (Rádai, 1998; Wiener, 1997). Az átmenet időszakában, amikor szétesőben volt az állampárt, és új ellenzéki csoportok formálódtak, a kormány saját politikusainak szakértelmére támaszkodva igyekezett függetleníteni magát a törvényhozástól, a parlamenti pártpolitizálástól és a felértékelődött minisztériumi apparátus befolyásától, a szakértői jelző a kabinet esetében ezért elsősorban ezt tükrözte, nem azt, hogy jelen voltak-e benne és milyen arányban pártpolitikusok vagy pártonkívüli miniszterek (Izmindi, 2020: 63).

A rendszerváltást követő kabinetek javarészt pártalapú kormányok voltak, lényegében a kormányfő és a kormánytagok rekrutációs bázisa és karrierútja is a pártpolitika világához kötődött és kötődik (Ványi, 2015). Ez nem jelenti persze azt, hogy a hazai kabinetek esetében ne lenne igaz az a tendencia, hogy egyes tisztségeket nem pártpolitikusok, hanem felkért szakértők viselnek, akik bizonyos szakterületen olyan speciális tudással rendelkeznek, amit kormányzati pozícióban kamatoztatni tudnak (Cotta, 2018; Ilonszki–Ványi, 2011). A pártpolitikusok az egyes kabinetekben viszont jellemzően többségben voltak a pártonkívüli miniszterekhez képest (Ványi, 2015). A szakértelemnek, mi több, a szakértői kormánynak – legalábbis szlogenek szintjén – mégis mindig szerepet tulajdonítottak egyes politikai szereplők. A szakértői kormány fogalma a rendszerváltás óta gyakran visszatért, kívánalomként az értelmiség (Sebők, 2019: 183),[1] kommunikációs pa-

[1] A közigazgatási szervezeten kívüli szakemberek, technokraták konzultatív, tanácsadói szerepe formális és informális keretek között sokáig jellemző volt a rendszerváltás után (Sebők, 2019).

nelként a politikusok részéről: választási kampánya során több politikus szakértői kormány(zás)t ígért (Horn Gyula 1994-ben, Gyurcsány Ferenc és Vona Gábor 2018-ban, valamint Márki-Zay Péter 2021-ben), vagy adott szituációban átmeneti megoldásként szakértői kabinet létrehozásának szükségességét hangsúlyozta (Orbán Viktor 2006-ban, illetve Fodor Gábor 2008-ban) (Ványi–Galambos, 2019: 38).

Horn Gyula későbbi miniszterelnök 1994-ben az MSZP elnökeként a szakértői kormányzás ajánlatával kampányolt (Ványi, 2015: 155),[2] vagyis kompetens kormányzást ígért az MDF regnálását jellemző politikai-ideológiai vitákhoz képest (Gyulai, 2010). A kormány összetételét tekintve ebből annyi – sem – valósult meg, hogy a Horn-kabinetben szolgált a legkevesebb pártonkívüli miniszter (Ilonszki–Ványi, 2011). Orbán Viktor, az őszödi beszéd nyilvánosságra kerülését követő,[3] illetve Fodor Gábornak az SZDSZ Gyurcsány-kormányból való távozása utáni ötlete[4] a korlátozott mandátumú szakértői kabinetről úgyszintén nem váltak valóra, de Vona Gáboré sem a Jobbik szakértői kormányzása kapcsán (Gergely–Windisch, 2018), és Gyurcsány Ferencé sem a baloldal és a Jobbik lehetséges kényszerű szövetkezéséből létrejövő – ugyancsak korlátozott mandátumú – szakértői kabinetről (Csuhaj, 2018), továbbá Márki-Zay Péter szakértői kormánya (Cseke, 2021) sem alakult meg (lásd korábban Ványi–Galambos, 2019: 39).

A gazdasági válság közepén, Gyurcsány Ferenc 2009-es lemondása után tényleges kormányzati alternatívává vált a szakértői kormány, amikor egy hosszadalmas miniszterelnöki „casting" keretében jobbára pártonkívüli szakemberek nevei merültek fel kormányfőként, végül a szintén pártonkívüli, korábbi fejlesztési és gazdasági miniszter,

[2] A pártelnök ezzel némileg bizonytalanságban tartotta a szavazókat a jövendő kormányfő személye kapcsán, mert sokan így a Németh-kormány tagjainak visszatérésére gondolhattak (A Horn-kormány leteszi a hivatali esküt. *Múlt-kor*, 2004. július 17. https://mult-kor.hu/cikk.php?id=6033).

[3] Orbán: szakértői kormány kell. *Infostart*, 2006. szeptember 19. https://infostart.hu/belfold/2006/09/19/orban-szakertoi-kormany-kell-73116

[4] Az SZDSZ csak a szakértői kormányról akar tárgyalni Gyurcsánnyal. *Infostart*, 2008. szeptember 5. https://infostart.hu/belfold/2008/09/05/az-szdsz-csak-a-szakertoi-kormanyrol-akar-targyalni-gyurcsannyal-223378

Bajnai Gordon alakított új kabinetet, azonban még a miniszterelnök sem szakértőiként, hanem elsősorban válságkezelőként határozta meg kormányát (Ványi–Galambos, 2019).[5]

Bár több politikus is beszélt a szakértői kormány szükséges mivoltáról, nem azonos szituációban hangzottak el a kívánalmak. Olykor parlamenti választások előtt, olykor parlamenti ciklus közben, politikai válsághelyzetben hozták szóba. Ez mutatja magyarul a fogalom bizonytalan voltát, hiszen a szakértői jelzőt egyaránt vonatkoztatták a szakszerű kormányzás kívánalmára és a politikai krízis megoldási alternatívájára, ezért a fogalom pontosítása mindenképpen szükséges. A következő alfejezet kifejti, hogy a szakértői profilú válságkormányokra – a fogalomzavart kerülendő – miért szerencsésebb magyarul (is) a technokrata kormányt használni a közbeszédben gyakrabban emlegetett szakértői kormány helyett, és mit érthetünk a technokrata és a menedzserkormányzás, a technokrata és a szakértő pártpolitikus fogalmakon, illetve mi a különbség köztük.

1.3. TECHNOKRATA KORMÁNY ÉS MENEDZSERKORMÁNY

Az alfejezet tehát a szakértő, a technokrata és a technokrata kormány definíciós kérdéseivel foglalkozik, valamint azon fogalmak és lényeges kritériumok meghatározásával, ami a későbbi vizsgálódás alapját jelenti. Ehhez nemcsak azt szükséges definiálni, hogy mi a szakértői vagy a technokrata kormány, hanem azt is, hogy mi nem az. Ezért megismerkedünk a menedzserkormányzás fogalmával, azzal, hogy miben különbözik a technokrata kormánytól, továbbá a szakértő pártpolitikus miben különbözik a technokratától. A „mi nem" kérdéstől haladunk odáig, hogy meg tudjuk határozni a kötet témája szempontjából legjobban használható fogalmat.

[5] A harmadik fejezet részletesebben is foglalkozik a Bajnai-kabinettel, amelynek szakértőiként való minősítése az összehasonlító kutatás fényében sem indokolt.

A technokrata *(technocrat)* – a független, pártonkívüli szakértő – szelekcióját és megbízatását tekintve különbözik a szakértő (párt) politikustól *(politically experienced expert)*.[6] Egy képviselővé választott, majd miniszterré kinevezett, szakmai (például kutatói, oktatói, közigazgatási, egészségügyi, üzleti, szakszervezeti) karriert befutó személy ugyanúgy lehet szakértője *(expert)* egy adott területnek, mint egy válság idején technokrata kormányban hivatalt viselő pártonkívüli szakértő kollégája. Előbbi megbízatása viszont határozottan pártpolitikai, nemcsak felelős vezető kell legyen, hanem reszponzív is a választóknak (Cotta, 2018: 268–269) (vagyis eleget kell tegyen a megfogalmazott ígéreteknek és az irányukból érkező elvárásoknak), és tevékenységéért elszámoltathatónak kell lennie választásokkor (Mair, 2009). Technokrata kollégájával utóbbi két követelmény nem állítható szembe, hiszen nem választás eredményeként került kormányra, és – várhatóan – nem is méreti meg magát a következő voksoláskor. A különbség a szakértő pártpolitikus és a technokrata között tehát nem szakértelmüket illetően ragadható meg (Semenova, 2020). A kérdés, hogy mire van felhatalmazásuk, és politikai felelősséggel és elszámolással tartoznak-e egy párt és/vagy a választók felé.

Az angol nyelvű szakirodalom a *technocratic government* fogalmát használja arra, amit magyarul szakértői kormánynak hívunk, a technokrata és a szakértői kormány pedig magyarul egymás szinonimáiként is használtak, ám a szakértői jelző szakszerűségre utaló konnotációja félrevezető lehet, mert a technokrata kabinetek témája nem a szakszerű kormányzásról szól (Galambos, 2018: 74), utóbbi sokkal inkább a menedzserkormányzás (Sárközy, 2003) sajátja. A technokrata kormány lényegi vonása nem a pártpolitikusokhoz mért nagyobb szakértelem, hanem – mint a következő fejezet bemutatja – a választások általi „el nem számoltathatóság" és az a technokrata attitűd, amit a pártpolitikussal és a szakértő pártpolitikussal szemben a technokrata kormánytagnak nem kell feladnia a reszponzivitás, azaz a szavazói igényekre való fogékonyság és az elszámoltatás miatt.

[6] A két fogalmat Semenova (2020: 593) is hasonlóképpen különbözteti meg egymástól.

A technokrata kormány világosan eltér a hagyományos pártalapú kabinettől (Pastorella, 2014, 2016a, 2016b). A vonatkozó definíciós kísérletek jellemzően dichotómiában, a technokrata *versus* politikai (vagy pártalapú) különbségtételben gondolkodnak (Gyulai, 2010; Morlino, 2012; Protsyk, 2005; Sárközy, 2003). Ez alapján a technokrata – vagy a hazai szerzők által használt fogalommal szakértői – kormány a politikához viszonyítva kap jelentést, és valamiféle „antipolitikai" pozíciót foglal el, amikor válság alkalmával vagy rendkívüli helyzetben átmeneti, időben korlátozott mandátummal annak alternatívájaként tűnik fel (Gyulai, 2010; Körösényi–Hajdú–Ondré, 2015; Körösényi–Illés–Metz, 2017; Sárközy, 1996, 2003). Azt is mondhatjuk azonban, hogy a technokrata kormány fogalma oximoron, egy kabinet csak politikai lehet, mert a parlament szavaz bizalmat neki, és az állampolgárokat éppúgy érintik majd a döntései, mint akármely más politikai cselekvés (Morlino, 2012: 1). A pártpolitikusok ezen többé-kevésbé autonóm és elvileg pártonkívüli szakértők által vezetett testületek számára delegálják a döntéshozó hatalmat (Boda, 2020: 130), de a parlamenti frakciók, melyek a technokrata kormányt támogatják, próbálnak távol maradni tőle, nyomatékosítva annak nem pártalapú mivoltát (Protsyk, 2005: 141). Ezért nem hívhatunk apolitikusnak egy technokrata kabinetet, úgy helyes utalni rá, hogy nem pártalapú *(non partitico)* (Morlino, 2012: 1). Lényeges alapvetés tehát: a pártok kormányhoz és kormányzáshoz való kapcsolata határozza meg, hogy technokrata kabinetről beszélhetünk-e (Galambos, 2018: 60).

Nem tartozik a szorosabban vett témához a szakszerű (menedzser) kormányzás, amely a technokrata felfogás szerint a (szakmai) hatékonyság elvét igyekszik érvényesíteni, de elsősorban a demokratikus választás útján alakult (pártalapú) kabinetekben. A technokrata gondolkodásmód és a szakértelem presztízse, illetve dominanciája ugyanis kétféle módon jelentkezhet a hagyományos pártkormányzáshoz viszonyítva. E kettő megkülönböztetése sarkalatos ahhoz, hogy a technokrata kormány mibenlétét és szerepét tisztázni lehessen. A technokrata felfogás megjelenhet a menedzserkormányban és a technokrata kormányban is, a két kabinet funkciója ugyanakkor meglehetősen el-

tér egymástól, ami közös bennük, az a technokrata gondolkodásmód mint a kormányzás fontos attribútuma.

A technokrata felfogás tehát miniszteri szinten is jelentkezhet a menedzserkormányzás formájában. A fogalmat Sárközy Tamástól kölcsönzi a kötet, aki kormányzati rendszerrel foglalkozó hazai szakirodalomban használta – korábban a szakértői, majd – a menedzserkormányzás fogalmát (Sárközy, 1996, 2003). Ezen – a minisztériumi struktúra egységesítésének, illetve az államtitkári rendszer átalakításának kívánalma mellett – azt a fajta kormányzati szakértelmet és annak érvényesülését értette, amikor a miniszter bele tud illeszkedni a kormányzati munka egészébe, és képes koordinálni a kormányon belüli és az érdekképviseletekkel zajló egyeztetéseket, vagyis alkalmas arra, hogy nagy szervezetrendszereket irányítson (Sárközy, 1996: 204). A menedzserkormányzás fogalmát később elhatárolta az átmeneti hivatalnokkormányokként értelmezett szakértői kormányoktól, a kormányzás jellege szerint pedig megkülönböztette egymástól a politikai kormányt és a menedzserkormányzást, amelyek közül utóbbi a kormány alá tartozó közigazgatási, intézményi és vállalati rendszer hatékony irányítására törekszik (Sárközy, 2003).

A politikai kormányzásra példa a Gyurcsány-kabinet által 2006-tól eszközölt modell, amelyben megszűntek a – politikai, közigazgatási és helyettes – államtitkári tisztségek, az új rendszerben az államtitkár politikai feladatokat látott el, a szakállamtitkár felelt a szakmai koordinációért, megbízatásuk pedig egyaránt a kormány mandátumához lett kötve (Ványi, 2015: 53–54, 164). Ehhez hasonló struktúrát tartott kívánatosnak korábban Sárközy is – amit tíz évvel később már kormánybiztosként javasolt (Bányai, 2009) –, ám éppen a szakértői kormányzás sajátjaként (lásd Sárközy, 1996: 204–205).

Menedzserkormányon nem teljesen ugyanazt érti ezért a kötet, amit akkor Sárközy értett. A közigazgatási és a politikai (államtitkári) tisztségek – angolszász típusú (Stréhli-Klotz, 2016) – egységesítése inkább politikai centralizációhoz vezetett, semmint a kormányzati szakértelem kibontakozásához. Menedzserkormányzás során a tárcák vezetéséhez a szaktudás, a szakmai tapasztalat a politikai(lag felelős) vezető részéről azért szükséges, hogy a miniszter szót értsen a köz-

igazgatási szervezettel, és a szakmai kérdéseket is lefordítsa a politika nyelvére, igyekezve érvényt szerezni a szakmai és a politikai (választói, kormányzati) érdekeknek egyaránt, illetve mérsékelje köztük a feszültséget. A szakszerűség érvényesülése ekképp nem a kormányzati struktúra és nem is önmagában a miniszterek (pártsemleges) hátterének – lásd a 2006 utáni Gyurcsány-kabinetekben a pártonkívüliek magas (47%) arányát (Ványi, 2015: 169) – függvénye.

Menedzserkormány esetén a kötet értelmezése szerint arról van tehát szó, hogy a technokrata elem (a reszponzív) miniszteri szinten (nem – csak – a közigazgatásban) jelenik meg, és a kormányzás nem nélkülözi a demokratikus elemet. Olyan (pártalapú) kabinetről beszélhetünk, amelyben választások eredményeként kerülnek pozícióba a miniszterek, akik a szakszerűség, a szakmai hatékonyság elvét kell érvényesítsék a kormányzati munka során, beillesztve azt a hagyományos politikai észjárás keretei közé, és reszponzív módon és felelősen kell kormányozzanak, amiért a kabinet elszámoltatható.[7] Pártpolitikus és technokrata miniszterek egyaránt alkalmasak lehetnek erre a fajta munkára egy menedzserkormányban, aminek követelménye a szakértelem és a menedzserszemlélet. A miniszterek – a miniszteri kormány (Laver–Shepsle, 1990; Müller–Bergman–Ilonszki, 2019) 2. fejezetben szereplő modellje alapján – ekkor viszonylag nagy autonómiával hozhatnak – szakmai standardok alapján (szakmai és politikai) – döntést. A kabinet döntéseiben ekképp szakmai és politikai kritériumok is szerepet játszhatnak, végső soron persze a büdzsé kialakításakor határozzák meg, hogy mekkora mozgásteret kapnak a szaktárcavezetők. Egyaránt előfordulhatnak tehát szakmai és politikai szempontok a döntéshozatal során, ahogy a költségvetési korlátnak megfelelően financiális megfontolások is.

[7] A menedzserkormányzás (során a szakszerűség követelménye) tehát nem pusztán a gazdasági hatékonyság, hasznosság érvényesítését jelenti, és nem is a politikában az utóbbi elvet hangoztató – például Andrej Babiš vagy Donald Trump által fémjelzett – technokrata populizmust (Buštíková–Guasti, 2019; Friedman, 2019), amely a pártkormányzás kritériumai (Mair, 2009) közül főként csak a reszponzivitásra, illetve a népakarat általi felhatalmazásra épít (Caramani, 2017).

A szakmai tapasztalattal és szervezőkészséggel rendelkező szakértő pártpolitikusok és/vagy technokraták részvétele a pártalapú kabinetekben, szakszerű kormányzást folytatva a demokratikus követelmények érvényesülése mellett ezért legjobban a menedzserkormány(zás) fogalmával írható le. Erre a típusú menedzserkormányra még nem láttunk ugyan hazai példát,[8] ám az az elképzelés állt hozzá közel, amit Márki-Zay Péter hangoztatott miniszterelnök-jelöltként, habár ő – nem helyesen – a szakértői és a technokrata fogalmakat használta. Már a 2018-as országgyűlési választás előtt is kifejtette, hogy „*szakértői kormányt szeretne, független, nem pártokhoz köthető miniszterekkel*" (Babos, 2018). A következő parlamenti voksoláshoz közeledve, immáron meghatározó ellenzéki szereplőként szintén arról nyilatkozott, hogy győzelmük esetén, reméli, a 2022-ben felálló kabinetben a minisztereket a hatékonyság elve szerint, nem pedig pártalapon jelölik majd.[9] Ekkor már olyan testületet képzelt el, amelynek tagjai bár tartozhatnak pártokhoz, az főként „*technokrata, szakértői kormány kell hogy legyen*", és azzal a hasonlattal élt, hogy amint egy vállalatban vannak részvényesek, a politikában a pártok mondják meg, mit kell a menedzsmentnek, a kormánynak megvalósítania.[10] A miniszterelnök-jelölt hat párttal kockázatosnak látta a pártalapú politikai kormányzást, ezért szerinte a Bajnai Gordonéhoz hasonló, válságkezelő kabinetre lett volna szükség (Nagy, 2021).

Márki-Zay elképzeléseiben láthatóan keverednek a fogalmak a párt-, a menedzser- és a technokrata kormány imént tárgyalt sajátosságait illetően. Egy 2022-es ellenzéki győzelem esetén a sokszínű koalíció politikai és értékrendbeli vitái ugyanakkor valóban gyengíthették volna a kormányzást, így megoldásként kínálkozhatott az elképzelés, hogy a kabinetbe az egyes pártok szakpolitikusai kerüljenek, tompítva

[8] Noha Sárközy technokratikus jellegű (menedzser)kormányzást szorgalmazó elképzelései (Sebők, 2019) visszaköszöntek a 2000-es évek szocialista–liberális kormányainak összetételében (Ványi, 2015).

[9] Márki-Zay Péter az Egyenes beszéd vendége. *YouTube*, 2021. október 18. https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=6vAdJGOgFOI

[10] Márki-Zay Péter A nap híre vendége. *YouTube*, 2021. október 20. https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=5I_ySUIqXfY

a politikai ellentéteket. Konkrétumok csak részben hangzottak el, ám a miniszterelnök-jelölt által felvetett névsor azt mutatta, hogy szakpolitikusok és technokraták közreműködésére egyaránt gondolt,[11] akiknél a szelekció alapja a szakmai háttér, nem pedig a pártonkívüliség lett volna. Mi több, azt is szem előtt tartotta, hogy a koalícióban részt vevő ellenzéki pártok mindegyike képviseltetve legyen (Tóth-Biró, 2021). Elképzelése tehát a menedzserkormány modelljével írható le leginkább. A technokrata vagy szakértői kormány más alapokon áll.

A technokrata kabinetben pártpolitikai háttérrel nem rendelkező szakemberekből álló testület kap krízishelyzetben, átmenetileg kormányzati megbízást, a technokrata kormányzás megkülönböztetése ezért fontos a szakszerű vagy menedzserkormányzástól. A technokrata kormány válság eredménye, míg a menedzserkormány esetében – még ha azt Sárközy (2003) a politikai kormánytól eltérőnek nevezte is – olyan pártalapú, választás eredményeként alakult, demokratikus legitimációval rendelkező kabinetről van szó, mely a hatékony irányításra és koordinációra törekszik, ekképp a technokrata nem azonos a szakszerű kormányzással, lényege szerint mást takar, fontos ezért, hogy ne keveredjen a fogalmak jelentése (Ványi–Galambos, 2019: 40).

A kötetben tárgyalt kabinetek megnevezésére tehát a szakértői kormányhoz képest a technokrata kormány jelző az alkalmasabb, egyfelől a technokrata kabinetben szerepet vállalók és a szakértő pártpolitikusok közötti esszenciális – azaz a reszponzivitást, elszámoltathatóságot és felelősséget érintő – különbségek, másfelől a szakértői kormány – pusztán csak a – szakértelemre, szakszerűségre utaló konnotációja miatt.[12] E tekintetben magyarul a hivatalnokkormány megnevezés is jobban visszatükrözi, hogy itt elsősorban a pártfüggetlenségen, pártonkívüliségen van a hangsúly, vagyis a pártpolitikán kívülről érke-

[11] Komáromi Zoltán, a DK egészségpolitikusa, a PM-es Jávor Benedek környezetvédelmi szakértőként, illetve Bod Péter Ákos és Róna Péter közgazdászok, akik kormányzati részvételére, vagy legalábbis szakértelmére számított (Tóth-Biró, 2021).

[12] A szakértői kormány fogalma ugyanakkor visszatér a kötet későbbi, magyar vonatkozású részeiben.

ző szakemberek kormányzásáról beszélünk. Ezért amikor a kötetben technokrata kormányról esik szó, akkor technokratán a független, pártonkívüli szakértőt, kormányon a szűk értelemben vett kabinetet kell érteni (Galambos, 2018: 74).

A szakértői jelző a szakszerűséget sejtető mellékzönge miatt azért is lehet zavaró és félrevezető, mert a technokrata kabinetek esetében válságkormányokról van szó, és elsődleges feladatuk, bármily furcsa, nem a szakszerű kormányzás, hanem a krízis tüneteinek a kezelése, válságkormányzáskor – amit a technokrata kabinetek vállalnak – ugyanis nincs valódi lehetőség szakmai ötleteket megvalósítani (Ványi–Galambos, 2019: 40). Technokrata kormányzás során a cél jellemzően a költségvetési kiadások mérséklése (Alexiadou–Gunaydin, 2019; McDonnell–Valbruzzi, 2014). A szakértelem, a szakterületi ismeret ehhez úgy járulhat hozzá, hogy az adott kormánytag majd tudni fogja, hogy hol érdemes forráshoz nyúlni az ágazatban, vagy azokat elvonni, emellett a szakértelem a legitimitást biztosítja a technokrata miniszterek számára – a kabinet ezért alapvetően nem demokratikus, hanem meritokratikus alapon áll –, és a többség biztosítását segítheti elő, ha bizonytalanok a parlamenti viszonyok (Ványi–Galambos, 2019: 40).

1.4. A TECHNOKRATA KORMÁNY TÉMÁJÁNAK AKTUALITÁSA

A technokrata kormányok *(technocratic governments)* problémája a politikatudományban elhanyagolt téma volt, amíg a 2008-as pénzügyi és gazdasági krízis fel nem hívta rá a kutatók figyelmét (Pastorella, 2013).

A válság következtében több technokratának hívott kabinet jött létre, ám a jelenség nem volt újszerű, csupán gyakoribb lett az előfordulásuk, hiszen a II. világháború után Európa számos – demokratikus berendezkedésű – országában regnáltak már ilyen kormányok, a 2008-as krízis nyomán azonban szinte egyszerre több is alakult. A gazdasági válság velejárója a politikai krízis, amit a kormány- és ellenzéki pártok olykor úgy vészeltek át, hogy adott parlamenti ciklusban olyan – lát-

szólag – nem pártalapú kabinetnek adtak bizalmat, melynek megbízatása korlátozott időre szólt, a soron következő vagy egy előrehozott parlamenti választásig tartott (Galambos, 2018: 58–59).

Ahogy a téma egyre kurrensebbé vált a nemzetközi tudományos diskurzusban, találkozhattunk ország- és esettanulmányokkal (Benvenuti, 2016; Brunclík, 2016; Gianetti, 2013; Hanley, 2013a, 2018), de napvilágot láttak módszeres írások is a technokrata (vezetésű) kormányok tipológiájáról (McDonnell–Valbruzzi, 2014) vagy létrejöttük okairól (Brunclík, 2015; Brunclík–Parízek, 2019; Pastorella, 2013, 2014, 2016a; Wratil–Pastorella, 2018). A hazai politikatudományi irodalomban e kötet szerzője ugyancsak komparatív perspektívából elemezte a technokrata kabinetek témakörét (Galambos, 2018), és a Bajnai-kormányt is sikerült önálló esetként elhelyezni ebben a keretben, rámutatva, hogy a nemzetközi szakirodalom téves következtetésekre jut a kabinet tipizálásakor (Ványi–Galambos, 2019). Annak ellenére azonban, hogy egyre több új tanulmány és kötet foglalkozik a technokrácia (Beiser-McGrath et al., 2022; Bertsou–Caramani, 2020, 2022; Emanuele et al., 2023) és a technokrata miniszterek (Alexiadou–Gunaydin–Spaniel, 2022; Carboni, 2023; Semenova, 2020) kérdéskörével, a technokrata kormány definíciója, kritériumrendszere bizonytalanná válik, legalábbis felpuhul.

Alapvető probléma, hogy a szakirodalom meghatározó részében a szerzők (McDonnell–Valbruzzi, 2014; Pastorella, 2016a; Wratil–Pastorella, 2018) a statisztikai modellek építésekor és az elemzések kivitelezésekor általában a robusztusságra törekszenek, nagyobb sokaságra általánosítva, több esetet bevonva a vizsgálatba, megbízhatóbb becslést adó, nagyobb magyarázó erővel rendelkező modellt felállítva, így előfordul, hogy olyan kabinetek is az elemzés részévé válnak, amelyek nem, vagy csak nagyon „engedékeny", elnagyolt kritériumrendszer alapján tárgyalhatók a technokrata kormányok között. A statisztikai szempontból robusztus modellek helyett ezért a kötet inkább a fogalmi pontosságra és a valódi esetek azonosítására törekszik. Ez segít ugyanis a téma alapvető demokráciaelméleti problémáját felfejteni, hogy a technokrata kormányok beilleszthetők-e a pártalapú képviseleti demokrácia szisztémájába.

A szakirodalomban konszenzus van arról, hogy a technokrata kormány válságjelenség (Brunclík, 2015; Brunclík–Parízek, 2019; Gyulai, 2010; Körösényi–Illés–Metz, 2017; Morlino, 2012; Pastorella, 2014, 2016a, 2016b; Sárközy, 1996; Wratil–Pastorella, 2018). Politikai *vis maior* eredménye, amivel a képviseleti elvet normaként meghatározó politikatudomány nem vet számot (Galambos, 2018: 58), és amelyet illetően az egyes országok alkotmányai is csak elvétve vagy egyáltalán nem mutatnak irányt (Pastorella, 2016b). Görögország alkotmánya (37. cikk, 3. bekezdés) sikertelen kormányalakítási kísérletek után lehetőséget nyújt az államfő számára, hogy megbízást adjon a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság, a Legfelsőbb Polgári és Büntető Bíróság vagy a Számvevőszék elnökének, hogy hozzon létre széles körben elfogadott kabinetet a parlament feloszlatása és új választások kiírása céljából. Bulgária alkotmánya (99. cikk, 1–3. bekezdés) szerint pedig, ha a legnagyobb, majd a második legnagyobb frakció miniszterelnökjelölte sem tud új kormányt alakítani, a köztársasági elnök harmadjára valamely kisebb képviselőcsoport által jelölt személyt bíz meg a feladattal, és ha ekkor sem születik megállapodás a kormányalakításról, az államfő a parlament feloszlatása és új választás kiírása mellett – ellenjegyzés nélkül – ügyvezető kabinetet nevez ki (lásd Constitute, 2022). Egy 2024. márciusi alkotmánymódosítás óta viszont csak a parlament elnöke, az ombudsman, a jegybank és a számvevőszék vezetője és helyettesei közül választhatja ki az ügyvezető miniszterelnököt (Szőcs, 2024).[13] A két országban említett, egyes tekintélyes, független intézményeket irányító szakemberek által vezetett kabinetek, ha pártonkívüli szakértők alkotják, akár technokrata kormánynak is nevezhetők, ám csak ügyvezető megbízatással rendelkeznek (Galambos, 2016a: 65).

[13] Az ügyvezető kabinet sem feltétlenül technokrata kormányt kell takarjon, de az országban jelentős számban jöttek létre az elmúlt évtizedekben technokrata összetételű ügyvezető kabinetek, sőt az ügyvezető technokrata kormányok számát tekintve Bulgária éllovas az Európai Unió tagországai között.

A technokrata kormányok kapcsán egyes értelmezések szerint ugyanakkor nem csupán egyedi esetekről és átmeneti válságról beszélhetünk, hanem a képviseleti demokrácia és a hagyományos pártrendszer, illetve pártkormányzás általános és tartós krízisérő l (Caramani, 2017; Hanley, 2018; Pastorella, 2016a).

A változatos argumentációk ellenére a technokrata kormány fogalma bizonytalan, ugyanis a II. világháborút követően Európában alakult technokratának hívott kabinetek nem egyformák, sarkalatos dimenziókban különböznek, kérdés tehát, hogy milyen megfontoláson alapul a technokrata kormányok minősítése, megfelelnek-e a szakirodalmi „technokratakormány-listák" a lefektetett elméleti alapoknak (Galambos, 2018: 58–59).

Bizonyos szerzők (Brunclík–Parízek, 2019; Pastorella, 2016a) technokrataként azonosítják azokat a kormányokat is, melyek minimális kritériumok – a miniszterelnök és néhány miniszter technokrata mivolta – szerint aposztrofálhatók csak akként (Galambos, 2018: 59). A kötet egyik tézise épp arra vonatkozik, hogy az összetétel nem elégséges indikáció a technokrata és a pártalapú kabinetek megkülönböztetésére. A szakirodalomban technokratának nevezett kormányok között hasonlóság van még abban, hogy nem választás eredményeként jönnek létre, és megbízatásuk korlátozott ideig – a következő vagy előrehozott parlamenti választásig – tart, viszont eltérnek egymástól megalakulásuk körülményeit, összetételüket – a technokrata és a pártpolitikus miniszterek arányát – tekintve, és abban, hogy mire van hatáskörük, emiatt a technokrata kormány pontosabb definíciója szükséges (Galambos, 2018: 59).

Nem pártalapú és technokrata kabinetekkel foglalkozó esettanulmányokkal korábban is találkozhattunk (Gianetti, 2013; Hanley, 2013a; Pasquino–Valbruzzi, 2012). Az utóbbi egy évtizedben azonban komparatív megközelítésben is megkíséreltek definíciókat és/vagy tipológiát alkotni (McDonnell–Valbruzzi, 2014; Pastorella, 2014, 2016a, 2016b), illetve magyarázatokat megfogalmazni, hogy miért jönnek létre ilyen kormányok (Brunclík, 2015; Brunclík–Parízek, 2019; Morlino, 2012; Pastorella, 2014, 2016a; Wratil–Pastorella, 2018). A genezisüket taglaló, statisztikai elemzést alkalmazó tanulmányok

(Brunclík–Parízek, 2019; Wratil–Pastorella, 2018) már meglehetősen tágan értelmezik a kérdést, és lényegében, amely kabinet miniszterelnöke technokrataként aposztrofálható, bevonják az elemzésbe, így már értelemszerűen nem a technokrata, csak a technokrata vezetésű kormányokra *(technocrat-led governments)* általánosítanak. Nagyobb elemszám mellett így statisztikailag megbízható eredményt kaphatunk, és valóban segíthet beazonosítani, mely események (például válság) segíthetik elő az ilyen módon definiált kabinetek létrejöttét. Ezek azonban csak szükséges, de nem elégséges feltételként értelmezhetők a technokrata kormányok geneziséhez. Még azokban az elemzésekben is, amelyekben alapos szempontrendszer szerint igyekeznek tipológiát kidolgozni, hogy mely kabinetek tekinthetők abszolút technokrata kormánynak *(full technocratic government)* (McDonnell–Valbruzzi, 2014), utóbbi csoportba – a felpuhított kritériumrendszer miatt – szintén bekerülnek olyan kabinetek, amelyek az egyes országok – mint Magyarországon a Bajnai-kormány – kapcsán végzett esettanulmányok alapján nem volnának odasorolhatók (Galambos, 2018; Ványi–Galambos, 2019). Ezért azok már nem abszolút, csak relatív értelemben nevezhetők technokrata kormánynak.

1.5. A KÖTET CÉLJA ÉS KÉRDÉSEI

A kötet célkitűzése egyfelől elméleti tisztázás, a fogalom pontos meghatározása, emellett alkalmazhatóságának (felül)vizsgálata és a szakirodalomban ismert tipológia korrekciója. A helyesbítés célja nem pusztán egy-egy elemmel történő kiegészítése a meglévő kritériumoknak vagy tipológiának, ugyanis az alkalmazott kategóriarendszerek lényeges dimenziókat hagynak figyelmen kívül, aminek következtében a fogalom és a kritériumrendszer használata torz tipológiát eredményez. A szerzők tudniillik a legtöbb esetben azt keresték, hogy hol húzható meg a határ a pártalapú és a technokrata kormány között, hány miniszter legyen pártpolitikus és technokrata (McDonnell–Valbruzzi, 2014). A technokrata kabinet esszenciáját ugyanakkor – a kötet tézise szerint – nem a kormánytagok hovatartozásának aránya adja meg, hanem a tech-

nokrata miniszterelnök,[14] még konkrétabban annak – átmeneti – autonómiája (Boda, 2020; Körösényi–Illés–Metz, 2017) és függetlensége a parlamenti pártoktól. Jelen írás egyik célja ezért az abszolút technokrata kormány fogalmának (újra)felépítése – ami ténylegesen azt a kabinetet takarja, melyet technokrata kormánynak nevezhetünk –, és hogy felhívja a figyelmet arra, hogy a szerzők többsége is alapvetően ezt igyekszik körülírni, amikor azonban a definíció és/vagy a kritériumrendszer alkalmazására kerülne a sor, jellemzően felpuhítják azt. Kevés kabinet van ugyanis, amely valóban megfeleltethető egy rigorózus szempontrendszernek, egy statisztikailag megbízható modell építéséhez viszont épp a számosságot kell növelni, ezért enyhíteni kénytelenek a szigorú kritériumokon. A legtöbb szerző (Brunclík–Parízek, 2019; McDonnell–Valbruzzi, 2014; Pastorella, 2016a; Wratil–Pastorella, 2018) ezt az utat járja tehát, aminek eredménye már nem a tényleges és pontosan definiált technokrata kormányok vizsgálata lesz. A tipológiát megalapozó kritériumok megléte azonban már okozata valaminek, ezért az alapvető ok(ok) azonosítására van szükség. Ehhez meg kell válaszolni, hogy miért is jönnek létre technokrata kormányok.

A kötet beszámol arról, hová jutott el a kérdés feldolgozásában a szakirodalom, bemutatja a technokrata kormányok tipizálási kísérleteit, tárgyalja a megalakulásuk okára ez idáig adott magyarázatokat, illetve önálló empirikus kutatással tágítja a vizsgálódás horizontját. Felül kell vizsgálni a szakirodalomban eddig használt fogalomrendszert, hogy az elemzés alapján pontosítani lehessen az ismert tipológiát (McDonnell–Valbruzzi, 2014). A kötet alapvető törekvése megmutatni, hogy mely kabinetek tekinthetők ténylegesen technokrata, vagyis abszolút technokrata kormánynak, és *tézise*, hogy a technokrata kormány a pártok felelősséghárítása *(blame avoidance)* (Benvenuti, 2016; Emanuele, et al., 2023; Semenova, 2020; Weaver, 1986) nyomán jön létre. Ehhez képest bizonyos szempontok (például a kabinet összetétele és hatásköre – lásd McDonnell–Valbruzzi, 2014) csak ennek következményeként fogha-

[14] Amit Pastorella is felismer (2016a), azonban arra a – téves – következtetésre jut, hogy már attól is technokratának tekinthető egy kabinet, ha a kormányfő maga technokrata.

tók fel. Az irodalomban (McDonnell–Valbruzzi, 2014) – a technokrata vezetésű kormányok körét alapul véve – abszolút technokrataként nevesített kabinetek között ekképp kevés a valóban abszolút technokrata kormány, amelynek miniszterelnöke – átmenetileg – autonómiával rendelkezik a kabinetet – kívülről – támogató pártokkal szemben.

A kutatás vizsgálati fókusza az Európai Unió jelenlegi tagállamainak demokratikus periódusaira terjed ki a II. világháborút követő időszakban. Ez nem jelenti, hogy Kelet-Európában, a Balkánon (Brunclík–Parízek, 2019) vagy akár más kontinensen (Carboni, 2023) ne alakultak volna technokrata profilú kabinetek, a lehatárolás azonban módszertani szempontból, az európai demokratikus normák és politikai rendszerek hasonlósága miatt indokolt. Ez korszakhatár a demokratikus fejlődést illetően, az európai (uniós) egységesülésre a világháborút követően mutatkozott törekvés, továbbá az irodalom (McDonnell–Valbruzzi, 2014; Pastorella, 2016a; Wratil–Pastorella, 2018) is legtöbbször az uniós tagországok esetében tárgyalja a témakört. Kiindulópontnak ezért a kötet a McDonnell és Valbruzzi (2014) által meghatározott kormánylistát tekinti, kiegészítve azokkal a kabinetekkel, melyek írásukhoz képest később, 2024-ig alakultak, és amelyeket az irodalom (Brunclík–Parízek, 2019; Pastorella, 2016a) és a *Comparative Political Data Set 1960–2022* (Armingeon et al., 2024) adatsorai alapján technokrata vezetésű kormányként lehet meghatározni. Így 42 kabinetet kapunk (1. táblázat).[15]

Ausztria egyetlen technokrata vezetésű kormánya, Brigitte Bierlein (2019–2020), az alkotmánybíróság elnöke és az ország első női kancellárja által irányított kabinet bár technokratákból állt, csak az előrehozott választásig szóló, ügyvezető mandátummal rendelkezett.

Bulgáriában 1990 óta 11 technokrata vezetésű kabinet alakult: Dimitar Popov (1990–1991) jogász, bíró, Ljuben Berov (1992–1994) közgazdászprofesszor, az államfő gazdasági tanácsadója, Reneta In-

[15] A technokraták arányáról szóló statisztika pontosságát az korlátozza, hogy egyes adatbázisok és irodalmak eltérően értelmezik és veszik át az erre vonatkozó adatokat. A kötet vonatkoztatási pontja viszont nem a technokraták és a pártpolitikusok aránya lesz a technokrata kormányok vizsgálatakor.

dzsova (1994–1995) a Demokratikus Erők Szövetségének korábbi gazdasági szakértője, a Privatizációs Ügynökség vezetője és az ország első női miniszterelnöke, Marin Rajkov (2013) diplomata, korábbi külügyminiszter-helyettes, franciaországi nagykövet, Georgi Bliznaski (2014) alkotmányjogász-professzor, korábbi szocialista politikus kormányai, majd az elhúzódó, 2024 őszéig három év alatt hét előrehozott választást eredményező belpolitikai krízis (Szőcs, 2024) idején Sztefan Janev (2021) nyugállományú tábornok, korábbi honvédelmi miniszter, Rumen Radev államfő biztonsági és védelmi tanácsadója és Galab Donev (2022–2023), a Janev-kormány munkaügyi és szociális minisztere, miniszterelnök-helyettese, Radev elnök szociálpolitikai tanácsadója irányításával újabb két-két kabinet, majd Dimitar Glavcsev (2024–2025), a számvevőszék elnöke, egykori GERB-politikus két kormánya. Berové kivételével a többi kabinet azonban csak ügyvezető felhatalmazást kapott, illetve ügyvezetőként értékelt.

1. táblázat. *Technokrata vezetésű kormányok az Európai Unióban 1945–2024*

EU-tagállam		*Kormány*	*Hivatali idő*	*Hivatali napok száma*	*Technokrata miniszterek aránya (%)*
Ausztria	1	Bierlein	2019. 06. 03. – 2020. 01. 07.	219	100
Bulgária	11	Popov	1990. 12. 07. – 1991. 11. 08.	336	Nincs adat
		Berov	1992. 12. 30. – 1994. 10. 17.	656	80
		Indzsova	1994. 10. 18. – 1995. 01. 25.	99	100
		Rajkov	2013. 03. 13. – 2013. 05. 29.	77	100
		Bliznaski	2014. 08. 06. – 2014. 11. 07.	93	100
		Janev I.	2021. 05. 12. – 2021. 09. 16.	127	95
		Janev II.	2021. 09. 16. – 2021. 12. 13.	89	95
		Donev I.	2022. 08. 02. – 2023. 02. 02.	184	81
		Donev II.	2023. 02. 02. – 2023. 06. 06.	125	82
		Glavcsev I.	2024. 04. 09. – 2024. 08. 26.	140	95
		Glavcsev II.	2024. 08. 27. – 2025. 01. 16.	143	100

EU-tagállam		*Kormány*	*Hivatali idő*	*Hivatali napok száma*	*Technokrata miniszterek aránya (%)*
Cseh Köztársaság	3	Tošovský	1998. 01. 01. – 1998. 07. 22.	203	38
		Fischer	2009. 05. 08. – 2010. 07. 13.	431	100
		Rusnok	2013. 07. 10. – 2014. 01. 29.	204	93
Finnország	3	Von Fieandt	1957. 11. 29. – 1958. 04. 18.	140	85
		Lehto	1963. 12. 18. – 1964. 09. 12.	269	93
		Liinamaa	1975. 06. 13. – 1975. 09. 21.	100	76
Görögország	6	Grívasz	1989. 10. 12. – 1989. 11. 23.	40	76
		Zolótasz I.	1989. 11. 23. – 1990. 02. 13.	82	32
		Zolótasz II.	1990. 02. 13. – 1990. 04. 11.	57	68
		Papadímosz	2011. 11. 11. – 2012. 05. 16.	187	17
		Pikrammé-nosz	2012. 05. 16. – 2012. 06. 17.	31	100
		Thánu	2015. 08. 27. – 2015. 09. 21.	26	79
Hollandia	1	Schoof	2024. 07. 02. óta	Inkumbens	6
Lettország	2	Šķēle I.	1995. 12. 21. – 1997. 02. 12.	420	5
		Šķēle II.	1997. 02. 13. – 1997. 08. 07.	175	5
Litvánia	1	Lubys	1992. 12. 17. – 1993. 03. 31.	105	88
Magyarország	1	Bajnai	2009. 04. 15. – 2010. 05. 14.	395	50
Olaszország	4	Ciampi	1993. 04. 29. – 1994. 05. 10.	376	44
		Dini	1995. 01. 17. – 1996. 05. 17.	486	100
		Monti	2011. 11. 16. – 2013. 04. 27.	528	100
		Draghi	2021. 02. 13. – 2022. 10. 22.	617	38
Portugália	2	Nobre da Costa	1978. 08. 29. – 1978. 11. 22.	86	100
		Pintasilgo	1979. 07. 31. – 1980. 01. 03.	157	100

EU-tagállam		*Kormány*	*Hivatali idő*	*Hivatali napok száma*	*Technokrata miniszterek aránya (%)*
Románia	6	Stolojan	1991. 10. 16. – 1992. 09. 27.	347	10
		Văcăroiu I.	1992. 11. 13. – 1994. 08. 18.	644	50
		Văcăroiu II.	1994. 08. 19. – 1996. 09. 01.	745	32
		Văcăroiu III.	1996. 09. 02. – 1996. 12. 12.	101	41
		Isărescu	1999. 11. 21. – 2000. 11. 26.	373	5
		Cioloş	2015. 11. 17. – 2017. 01. 04.	415	100
Szlovákia	1	Ódor	2023. 05. 15. – 2023. 10. 25.	164	88
Összesen	42				

Forrás: McDonnell és Valbruzzi (2014) kiegészített (Armingeon et al., 2024; Brunclík–Parízek, 2019; Pastorella, 2016a) táblázata

A Cseh Köztársaságban három technokrata vezetésű kabinet közül Josef Tošovský (1997–1998) jegybankelnökét és Jiří Rusnok (2013–2014) közgazdász, korábbi szociáldemokrata politikusét ügyvezetőként tartják számon, de Jan Fischer (2009–2010), a statisztikai hivatal vezetőjének kormánya is akként indult, ám végül a parlamenti ciklus végéig tölthette ki mandátumát.

Finnország három technokrata vezetésű kabinetjét – Rainer von Fieandt (1957–1958) jegybankelnök, korábbi népjóléti miniszter, Reino Ragnar Lehto (1963–1964) jogász, kereskedelmi és ipari minisztériumi államtitkár, Keijo Antero Liinamaa (1975) jogász, korábbi munkaügyi és igazságügyi miniszter kormányait – szintén ügyvezetőként jellemezhetjük.

Görögországban hat technokrata vezetésű kabinet volt, Xenofón Zolótasz (1989–1990) közgazdász, korábbi jegybankelnök és miniszter első (nemzeti egység) kormánya és Lukász Papadímosz (2011–2012) közgazdászprofesszor, korábbi jegybankelnök, a miniszterelnök gazdasági tanácsadójának kabinetje azonban nem csak ügyvezető mandátummal rendelkezett, míg Zolótasz (1990) második kormánya, Joánnisz Grívasz (1989), a Legfelsőbb Polgári és Büntető Bíróság el-

nökének, Panajótisz Pikramménosz (2012), a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság (Államtanács) elnökének és Vaszilikí Thánu-Hrisztofílu (2015), szintén a Legfelsőbb Polgári és Büntető Bíróság elnökének és az ország első női miniszterelnökének kabinetje ügyvezető kormányok voltak.

Hollandiában 2024. júliusában alakult először – hét hónappal a parlamenti választás után, amelyen a Geert Wilders vezette Szabadságpárt kapta a legtöbb voksot – technokrata vezetésű (de pártalapú koalíciós) kormány a pártonkívüli Dick Schoof irányításával, aki bár 2021-ig évtizedeken át a Munkáspárt – passzív – tagja volt, nem politikai, hanem közigazgatási, illetve titkosszolgálati karriert futott be, és az igazságügyi minisztérium magas rangú tisztviselőjeként kérték fel a miniszterelnöki tisztségre (Kirby, 2024).

Lettországban Andris Šķēle (1995–1997) – aki korábban agrárminiszter-helyettes, majd a Privatizációs Ügynökség vezérigazgatója volt – vezethetett pártonkívüliként egymás után két (pártalapú) kabinetet, miután a pártok jó ideig nem tudtak megegyezni a kormányalakításról.

A Balti országok közül Észtországban és Litvániában is számontart a szakirodalom (Brunclík–Parízek, 2019) technokrata vezetésű kabineteket, többségük azonban – ugyan a Szovjetunió felbomlása után, de – még az első szabad parlamenti választások megtartása előtt alakult, ezért csak a demokratikus átmenet kormányaiként értelmezhetők (Armingeon et al., 2024). Bronislovas Lubys (1992–1993) mérnök, üzletember, nagyrészt pártonkívüli szakemberekből álló – ügyvezető – kabinetje viszont Litvániában már az első szabad választást követően jött létre.

Magyarországon Bajnai Gordon (2009–2010) korábbi gazdasági miniszter kormánya volt eddig az egyetlen a rendszerváltás után, amit a témakörben vizsgálhatunk.

Olaszországban négy technokrata vezetésű kabinet alakult valamilyen válság eredményeként: Carlo Azeglio Ciampi (1993–1994) jegybankelnök, Lamberto Dini (1995–1996) volt kincstárügyi miniszter, Mario Monti (2011–2013) közgazdászprofesszor, egykori uniós biztos és Mario Draghi (2021–2022), az Európai Központi Bank és az olasz jegybank korábbi elnökének kormányai.

Portugáliában Alfredo Nobre da Costa (1978) volt ipari és technológiai miniszter, illetve Maria de Lourdes Pintasilgo (1979–1980) korábbi szociális miniszter, UNESCO-nagykövet és az első női miniszterelnök kormányai ügyvezető kabinetek voltak.

Romániában hat technokrata vezetésű kabinetet tartunk számon: Theodor Stolojan (1991–1992) volt pénzügyminiszterét, Nicolae Văcăroiu (1992–1996) korábbi gazdasági államtitkár és miniszterhelyettes három kormányát, valamint Mugur Isărescu (1999–2000) jegybankelnök és Dacian Cioloș (2015–2017) egykori agrárminiszter és uniós agrárbiztos kabinetjeit.

Szlovákiában 2023-ban alakult technokrata összetételű, igaz, csak ügyvezető mandátummal rendelkező kormány, amelynek élére Ódor Lajos, a jegybank alelnöke kapott megbízást, az ország első magyar származású miniszterelnökeként.

Az egyes országokban alakult technokrata vezetésű kabinetek általában – mint később tárgyalja a kötet – valamilyen válság, politikai, intézményi sajátosság vagy változás eredményeként jöttek létre, és az egyes „technokrata hullámok" is bizonyos időszakokhoz, jelenségekhez köthetők. Finnországban és Portugáliában a technokrata kormányfők kinevezése az ekkor még félelnöki berendezkedésű országok erős államfői befolyásával hozható összefüggésbe Urho Kekkonen és António Ramalho Eanes elnöksége idején (Arter, 1987; Szilágyi, 2005).[16] Görögországban és Bulgáriában – ahogy láthattuk – az alkotmány sikertelen kormányalakítási kísérletek esetén teszi lehetővé az államfő számára, hogy független állami intézmények vezetőit megbízza ügyvezető kabinet létrehozásával. A közép- és kelet-európai országokban, illetve a „második olasz köztársaságban" az 1990-es években figyelhető meg egy nagyobb hullám, amit a „rendszerváltásokat" követően újjáalakuló, még nem intézményesült pártrendszerek mozgása idézett elő. A következő nagyobb hullámot pedig a 2008-as gazdasági válság okozta. Az 1. táblázatban szereplő országok többségében rá-

[16] Az 1999-ben elfogadott és 2000-ben életbe lépett finn, valamint az 1982-es portugál alkotmány már a parlamentáris kormányformához közeledett, és gyengítette az államfő pozícióját (Takács, 2014: 98, 101).

adásul nem egyedi esetekről van szó, jó néhány országban bevett gyakorlattá vált a technokraták által irányított – hosszabb-rövidebb ideig tartó – gazdasági és/vagy politikai válságkezelés.

A 1990-es évtizedet megelőző időszak technokrata vezetésű kormányai Finnországban, Görögországban és Portugáliában jellemzően ügyvezető kabinetek voltak. Abból a szempontból kevéssé releváns ezen kormányok működése, hogy a felelősségáthárítás kérdését nem érintik, mert az intézményi – erős államfői vagy alkotmányos – gyakorlat határozta meg a létrejöttüket. Az 1990-es évektől a közép- és kelet-európai országokban, illetve Olaszországban történt rendszerváltás idején és azt követően viszont olyan jól azonosítható technokrata hullámmal találkozunk, amikor a transzformációból, a politikai és gazdasági átalakulásból eredeztethető válságok instabil kormányokat eredményeztek,[17] és a krízis potenciális megoldása volt egy technokrata kabinet, amely már nemcsak ügyvezető szerepet vállalt, hanem konkrét válságkezelési céllal lépett hivatalba. Ez oda vezetett, hogy a későbbi krízisek során a technokrata válságmenedzsment már ismert gyakorlatként merülhetett fel. Az empirikus vizsgálat ezért elsősorban az 1990-es rendszerváltás(oka)t követő időszakra összpontosít az említett térségekben, országokban.

A technokrata kormányokat összehasonlító és tipizáló fejezete után a kötet a köztársasági elnökök szerepét tanulmányozza a technokrata kabinetek genezisében, ugyanis a szakirodalom (Brunclík, 2015, 2017; Kopeček–Brunclík, 2018; Morlino, 2012; Pastorella, 2014, 2016a) kiemelten kezeli a szerepvállalásukat, mi több, sokszor elnöki kormánynak minősíti a közreműködésük nyomán alakult technokrata (vezetésű) kabineteket. Felmerül hát, hogy elnöki kormánynak

[17] Az, hogy a transzformáció velejárói a technokrata vezetésű kormányok – legyen szó akár ügyvezető, akár teljes felhatalmazású, akár államfői nyomásra alakult kabinetekről –, jól megfigyelhető a korábbi és a későbbi időszakokban egyaránt. Portugáliában a technokrata vezetésű kabinetek a salazari–caetanói diktatúrát követő demokratikus és intézményi átalakulás eredményeként jöttek létre (Szilágyi, 2005). Tunéziában hasonlóképpen több technokrata kormány alakult az arab tavasz utáni politikai instabilitásra adott – átmeneti – válaszként (Carboni, 2023).

tekinthetők-e a technokrata kabinetek. Ezt azért is fontos alaposabban vizsgálni, mert ha egy kabinetet így minősítünk, azt feltételezzük, hogy az államfő a szuverén a kormányban. Ha pedig így van, már nem beszélhetünk miniszterelnöki autonómiáról.

Az abszolút technokrata és az elnöki kormány problémájának tárgyalása után szót kell ejteni azon kabinetekről is, amelyek a leggyakrabban fordulnak elő a technokrata vezetésű kormányok körében, ezek pedig az ügyvezető technokrata – vagy nem pártalapú ügyvezető (McDonnell–Valbruzzi, 2014) – kabinetek. Ezek a felelősségáthárítás kérdéskörét bár nem érintik, olykor – korlátozott mandátummal, de – parlamenti felhatalmazás nélkül is kinevezhetik őket az államfők, növelve saját befolyásukat (Amorim Neto–Strøm, 2006; Kopeček–Brunclík, 2018). Felvetődnek ezért olyan kérdések, hogy bármikor alakíthat-e ügyvezető technokrata kabinetet egy államfő, és mekkora a mozgástere egy ügyvezető kormánynak, amelyet még csak nem is pártpolitikusok irányítanak. A válaszokat az Ódor-kabinet példáján keresztül keresi a vonatkozó fejezet.

Lényeges, eddig alaposan nem kutatott téma a technokrata miniszterelnökök politikai reszelekciója. A szakirodalom szerint a technokraták nem számíthatnának tartós politikai karrierre, és kevéssé valószínű, hogy visszatérnek (Blondel, 1991; Ilonszki–Ványi, 2011; Improta, 2021; Pedrazzani–Vercesi, 2022; Ványi, 2015), mégis számos technokrata kormányfő jelent meg újra a politika színpadán. Azokra a kérdésekre keresi tehát a választ a kötet, hogy mi magyarázza a technokrata miniszterelnökök politikai reszelekcióját, illetve sikeres lehet-e a reszelekciójuk. E témakör tárgyalása reflektálni kíván egy másik fontos problémára, mégpedig a pártkormányzás válságának kérdésére (Caramani, 2017; Hanley, 2018; Pastorella, 2016a), hogy ha ez tartós, akkor – választási szituációban – a technokrata imázs alternatívája-e a pártelvű képviseletnek, és akár a technokrata kormányzás is alternatívája lehet-e a pártkormányzásnak. Ennek kapcsán viszont már felmerül, hogy miért is jelent voltaképpen problémát a technokrata kabinetek létezése a pártalapú demokráciában.

A döntő kérdés tudniillik nemcsak az, hogy egy technokrata kabinetben ki szerzi meg a hatalmat, hanem az is, hogy ki veszíti el

azt, hiszen a technokrácia erősödő jelenléte nem pusztán a szakértők felemelkedését, de a polgárok képviseletének gyengülését is jelzi (Ribbhagen, 2013: 15). A demokrácia karaktere változóban van, a pártkormányok már nem a hagyományos funkciójuknak megfelelően működnek, a két hagyományos – képviseleti és kormányzati – funkció, melyeket a pártok korábban igyekeztek összehangolni és dinamikusan érvényesíteni, elkezdtek távolodni egymástól, a reprezentációs szerep kevéssé volt már hangsúlyos, mert a kormányzati szerep vált fontossá (Mair, 2009: 5). A 2008-as gazdasági krízis idején úgy tűnt, a pártok a polgárok érdekének képviselete helyett az állam érdekét kezdték képviselni a polgárok felé, nem a képviselet dominált a pártok funkciói között, és a pluralizmusnak egy depolitizált változata jelent meg, amikor a pártok inkább kormányzóvá, semmint képviselővé váltak (Mair, 2009: 6). A pártkormányzás ezen kihívását, problémáját magyarázhatja egyfelől a pártok átalakulásának folyamata, vagyis a kartellpártosodás – a pártok és az állam összefonódása, illetve a pártok közötti összejátszás – jelensége (Katz–Mair, 2001: 144), ettől nem feltétlenül elválaszthatóan pedig a kormányzás átalakulása, ami a feladatok bővülését és új szereplők megjelenését jelenti (Mair, 2009). Ezek a folyamatok a pártelvű képviseleti kormányzás demokratikus legitimitást biztosító követelményei – reszponzivitás *(responsiveness)*, felelősség *(responsibility)*, elszámoltathatóság *(accountability)* – kapcsán is változást eredményeztek (Mair, 2009). A pártkormányzásnak ez a (pillanatnyi) válsága abból is eredt, hogy a kormányokra nehezedő különféle (gazdasági, nemzetközi politikai) kényszerek egyre erősebbek lettek, a reszponzivitás a választók felé ezáltal egyre csökkent, és a pártok mozgástere, hogy felhasználják politikai és szervezeti erőforrásaikat a keletkező szakadék áthidalására, egyre korlátozottabb lett, azaz nemcsak a reszponzivitás és a – gazdasági, intézményi kényszereket is szem előtt tartó – felelős kormányzás követelményei álltak hadilábon egymással, hanem a pártok képessége sem volt meg arra, hogy mérsékeljék köztük a növekvő feszültséget (Mair, 2009: 10, 16).

A pártkormányzás kihívásai, problémái tehát alapvetően a reszponzív és a felelős magatartás közötti feszültségben érhetők tetten. A probléma akkor jelentkezik, amikor a pártok nem találják meg az

egyensúlyt a reszponzivitás és a felelősség között. Egy kabinet ekkor – különösen válság idején – sérülékennyé válik, mert az elszámoltathatóság kockázatos lesz a pártok számára. A technokraták azonban készen állhatnak a gazdasági hatékonyság megőrzését szem előtt tartó, felelősnek ítélt kormányzásra, mégpedig a polgárok felé tanúsított reszponzivitás és az általuk való elszámoltatás terhe nélkül.

A kötet célja ekképp a pártok válságának kérdésére is reflektálni, és eldönteni, hogy átmeneti vagy tartós krízisről beszélhetünk-e. Ennek az elméleti keretnek a bemutatására vállalkozik a második fejezettől, az empirikus tanulmányok pedig alátámasztásul kívánnak szolgálni azon *tézisnek*, hogy csak átmeneti krízisről beszélhetünk, mert a demokrácia és a kormányzás pártelvű marad. Ezt szemlélteti végül a technokrata miniszterelnökök politikai reszelekciójának vizsgálatával is.

Jelen írás tehát két fő problémahalmazt jár körbe, és *két fő tézist* kíván igazolni, melyek összefüggnek egymással. Az egyik a technokrata kormány (és a felelősségáthárítás) kérdését, a másik a pártválság (átmeneti vagy tartós mivoltának), azaz a pártkormányzás és a technokrata kormányzás viszonyának kérdését érinti. A technokraták előtérbe kerülése a pártok pillanatnyi krízisével függ össze, de a probléma nem érthető meg a pártkormányzás kihívásainak tárgyalása nélkül.

Tételesen az alábbi kérdéseket teszi fel a kötet:

1. Problémát jelent-e a technokrata kormány a pártalapú demokráciában?
2. Miért jönnek létre technokrata kormányok?
3. Mely kabinetek tekinthetők abszolút technokrata kormánynak?
4. Elnöki kormánynak tekinthetők-e a technokrata kabinetek?
5. Bármikor alakíthat-e ügyvezető technokrata kormányt egy államfő?
6. Mekkora a mozgástere egy ügyvezető technokrata kormánynak?
7. Mi magyarázza a technokrata miniszterelnökök politikai reszelekcióját?
8. Sikeres lehet-e a technokrata miniszterelnökök reszelekciója?
9. A technokrata imázs versenyképes-e a pártpolitikusokkal szemben?
10. A technokrata kormányzás a pártkormányzás alternatívája-e?

A kérdésekre egyfelől szakirodalmi megfontolások alapján, másfelől empirikus elemzés által kapunk választ. Az empirikus kutatás során az éppen vizsgált témának és sokaságnak megfelelően használ kvalitatív vagy kvantitatív megközelítést a kötet, az alkalmazott módszerek sajátosságaitól függően pedig bizonyos kérdésekhez hipotéziseket is megfogalmaz.

1.6. A KÖTET TAGOLÁSA

A kötet tagolása a kérdések fent említett struktúráját követi. A második fejezet a technokrata és a demokratikus gondolkodásmód különbségeit, a pártkormányzás sajátosságait és kihívásait tárgyalja. Ahhoz, hogy a technokrata kormányok demokráciaelméleti problémaira rá lehessen világítani, szemügyre kell venni, miben különböznek a pártalapú kormányoktól. A fejezet ezt követően foglalkozik a téma képviseletelméleti anomáliáival, azzal, hogy jelenlétük milyen kérdéseket vet fel a pártalapú demokráciában, összeegyeztethetők-e azzal a technokrata kormányok, illetve mi a funkciója ezeknek a kabineteknek a pártalapú szisztémában.

A harmadik fejezet a technokrata kormányok létrejöttének és tipizálásának kérdéseit veszi számba. Célja meghatározni azokat a kritériumokat, amelyek segítségével a technokrata kormányok azonosíthatóvá válnak. Tárgyalja a technokrata kormányok szakirodalmi tipizálási kísérletét, de annak problematikus voltára is rá kíván mutatni. Ezt követően a technokrata kormányok genezisét taglalja, azaz hogy létrejöttüket milyen tényezők segíthetik elő, majd az abszolút technokrata kormányok azonosítására tesz kísérletet az egyes esetek tanulmányozásán keresztül. A szakirodalmi meghatározás (McDonnell–Valbruzzi, 2014) alapján abszolút technokrataként kategorizálható kabinetek (Berov, Văcăroiu, Cioloș, Fischer, Dini, Monti, Bajnai) esetében vizsgálja, hogy megfelelnek-e a technokrata kormánnyal szemben megállapított szigorúbb kritériumrendszernek. Mivel azonban a kritériumok már okozatok, következmények, alapvetően ezek

okát keresi, vagyis az abszolút technokrata kabinetek megalakulásának – szükséges és elégséges – feltételeit kívánja meghatározni.

A negyedik fejezet páros esettanulmány (Giorgio Napolitano és Miloš Zeman államfői tevékenysége két technokrata vezetésű, a Monti- és a Rusnok-kabinet megalakítása kapcsán) segítségével keresi a választ arra a kérdésre, hogy a technokrata kabinetek elnöki kormánynak tekinthetők-e.

Az ötödik fejezet a technokrata kabinetek leggyakoribb típusával, az ügyvezető technokrata kormánnyal foglalkozik, mégpedig az Ódor-kabinet példáján keresztül, ami szemlélteti, hogy mikor nevezhet ki ügyvezető technokrata kormányt egy államfő, és annak mekkora a mozgástere.

A hatodik fejezet a technokrata miniszterelnökök reszelekcióját elemzi komparatív metszetben, azt kutatva, hogy mikor döntenek az újbóli politikai szerepvállalás mellett, és az sikeres lehet-e. A fejezet összegzi a politikai posztkarrierutakat, ezután összehasonlító elemzést olvashatunk a 2008-as gazdasági válságot követő időszak négy technokrata miniszterelnökének – Jan Fischer, Mario Monti, Bajnai Gordon és Dacian Cioloș – posztkarrierútjáról, ami választ adhat arra, hogy a technokrata imázs versenyképes-e a pártpolitikusokkal szemben.

A kötet eredményeinek összegzését a hetedik fejezet végzi el, és válaszol a pártkormányzás átmeneti vagy tartós válságának kérdésére is.

2. TECHNOKRÁCIA ÉS PÁRTKORMÁNYZÁS

(A fejezet ismertetése) A fejezet a technokrata gondolkodásmód és pártkormányzás legfontosabb vonásait vázolja. Célja ismertetni a technokrata kormányzás ellentéteként értelmezett pártkormányzás (McDonnell–Valbruzzi, 2014) azon sajátosságait, amelyek szembeállíthatók a technokrata kormányzás jellegzetességeivel. Ehhez bemutatja a technokrácia és a technokrata felfogás, illetve a pártkormányzás legitim helyét a modern demokráciákban, továbbá tárgyalja a képviseleti (párt)kormányzás követelményeit. A reszponzivitás, a felelősség és az elszámoltathatóság, valamint az egymáshoz való viszonyuk szorosan kötődik a pártkormányzáshoz (Mair, 2009). Ezen kritériumok megléte, teljesítése biztosítja a reprezentatív pártkormányok számára a legitimitást, és a kötet ezekből kiindulva értelmezi a technokrata kormányzás legitimációs problémáját, ugyanis megfordítva azokat, a választóknak irreszponzív, választásokon, a polgárok által el nem számoltatható mivoltát, illetve a reszponzív, elszámoltatható pártok – technokratákra történő – felelősséghárítását a technokrata kormány alapvető tulajdonságaként jelöli meg. A pártok krízis idején a rövid távú haszon, a hivatal megtartása, megszerzése helyett – az elszámoltathatóságot figyelembe véve – a hosszabb távú kockázatokat mérlegelik, és a kármentést, a kockázatos intézkedések előkészítését és végrehajtását – a válságkormányzást – másra bízzák, vagyis feladják a képviseleti kormányzás ezen három demokratikus követelményét, melyek a legitimitásukat biztosítják. A fejezet azt tárgyalja tehát, hogy a technokrata kormány(zás) milyen problémát vet fel a pártalapú demokráciában, és megfelel-e a pártkormányzással szemben támasztott kritériumoknak.

2.1. TECHNOKRÁCIA ÉS DEMOKRÁCIA

A technokráciát ideáltipikus definíciója szerint a következőképpen értelmezhetjük:

> *„Adott társadalomban az állami elit és társintézményeinek adminisztratív és politikai uralma, amely specifikus, exkluzív, célzottan racionális módszerek alkalmazásán alapuló közpolitikai paradigmát kíván megvalósítani"* (Centeno, 1993: 314).

Autoriter, autokratikus és diktatórikus berendezkedések (Takács P., 2017) – melyek olykor legfeljebb *de jure* voltak demokratikus megalapozottságúak – gyakran támaszkodtak a technokrata elitre, értelmiségre. Józef Piłsudski szanációs kormányzata Lengyelországban az 1920–1930-as években a végrehajtó hatalom – többpárti törvényhozással szembeni – megerősítésekor a lojális és hatékony államapparátusra támaszkodott, a rendszer pedig alapvetően a hadsereg, a technokrata államigazgatás és a szakértő értelmiség szövetségén nyugodott (Halász, 2014a: 169). De hogy más korszakból és más kontinensről is álljon itt példa: a (tekintélyelvű) dél-amerikai neo(liberális) populista, egyben plebiszciter (vezérdemokratikus) rezsimek részben szintén a technokratákra támaszkodtak – különösen a gazdasági reformok végrehajtásakor (Galambos, 2022). Alberto Fujimori perui államfő az 1990-es években tényleges párt és pártbizalmasok híján személyes lekötelezettjei, a technokraták és a hadsereg vezérkarának támogatására tudott hagyatkozni a kormányzás során (Mauceri, 1997: 900). Ugyanebben az évtizedben, Argentínában Carlos Menem elnök a technokraták és a populisták együttműködését kívánta megteremteni, mert szakértőkre volt szüksége ahhoz, hogy hitelesítse a populisták kormányzati felkészültségét (Barrenechea–Dargent, 2020: 513). Egyes közel-keleti és észak-afrikai autokratikus rezsimekben szintén központi szerephez jutott a technokrata elit (Carboni, 2023: 152). Tunéziában Zín el-Ábidín ben Ali elnök a közigazgatásból emelt miniszteri pozícióba technokratákat, egyfelől a nemzetközi pénzügyi intézmények által támogatott megoldásként a szorgalmazott gazdasági

reformok végrehajtása érdekében, másfelől az államfő ezzel is semlegesítette politikai vetélytársait (Carboni, 2023: 160, 164).[18] A sor természetesen további példákkal lenne folytatható, hiszen láthattuk, hogy a szocializmus évtizedeiben miként erősödött meg hazánkban is a technokrácia.

Nem véletlen tehát a technokrácia antidemokratikus (Buštíková–Guasti, 2019; Carboni, 2023) konnotációja. Autoriter, autokratikus és diktatórikus rezsimekben sokszor könnyebben valósítható meg – kizárólagosan – a racionalitást hangsúlyozó közpolitika, legyen szó akár szocialista, akár piacgazdasági keretekről, noha a kapitalista és a szocialista működést illetően is beszélhetünk természetesen arról, hogyan tud kormányzati szinten érvényesülni a technokrata racionalitás. A puszta technikai racionalitás és a hatékonysági elv érvényesítésének igénye a gazdaság és a társadalom irányításában demokratikus és kapitalista országokban akadályokba ütközik, egyfelől a politikai intézményrendszernek köszönhetően, másfelől mert a finanszírozási eredetű és értékesítési megfontolású piaci kényszerek korlátozzák az elvont, tudományos racionalitáson alapuló döntési szándékot, ezzel szemben az államszocialista rendszerekben nem volt piac és demokratikus politika, ami kontrollálhatta volna a hideg technokrata racionalitást (Bódy, 2020: 164). Piaci elven működő gazdaságokban viszont, ahogy a dél-amerikai példák alapján láthattuk, valódi demokratikus ellenőrzés nélkül – az autoriter hajlamú perui és argentin populista vezetők alatt vagy egyenesen diktatúrákban, mint Chilében, Augusto Pinochet idején (Dahl, 1992) – ugyancsak komoly szerepet kapott a technokrácia. Az elsődleges tényező a technokrata dominancia kialakulásához tehát nem a piaci kényszer vagy annak hiánya. Magyarországon a szocializmus évtizedeiben a műszaki hátterű technokrácia a piac korlátozásával nyert befolyást (Bódy, 2020), míg Latin-Amerikában a piaci reform hozta el a technokraták térnyerését (Centeno, 1993). Nemcsak a gazdasági berendezkedéssel hozható ezért össze-

[18] Tunéziában a technokraták szerepe az elnök 2011-es, az arab tavasszal bekövetkező bukása után is jelentős maradt, több technokrata kormányt eredményezve azóta (Carboni, 2023).

függésbe a technokrácia terjeszkedése, hanem a demokratikus kontroll hiányával, pontosabban – ahogy nemsokára látni fogjuk – a demokratikus döntéshozatal pilléreit jelentő, politikai szempontból – a választóknak – reszponzív, elszámoltatható és felelős kormányzat és a vele szorosan együttműködő, szakmailag felelős bürokrácia hiányával.

A technokrácia manapság viszont a demokratikus rendszerekben is virágkorát éli (Ribbhagen, 2013: 24), amit nemcsak úgy lehet értelmezni, mint a politika depolitizációját, hanem úgy is, mint a szakértelem politizációját (Lindstam, 2014: 13).[19] A modern gazdasági, társadalmi és politikai intézmények fenntartásához és működtetéséhez nyilvánvalóan szükséges a tudományos tudással rendelkező szakemberek tevékenysége, demokratikus keretek között ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy milyen határt lehet szabni számukra, és milyen módon lehet kontrollálni őket (Bódy, 2020: 8). A kormányzati és a szupranacionális irányítás és döntéshozatal komplexitása okán a szakmai kompetencia nélkülözhetetlen az egyes szakterületek irányításához, amihez értelemszerűen nem rendelhető minden esetben közvetlen demokratikus felhatalmazás és elszámoltathatóság (Mair, 2008). Amíg a szakmai tisztséget betöltő személy szakmai felelősséggel tartozik, a politikai felelősséget minden esetben a – demokratikus úton választott vagy delegált – felettes politikai vezető viseli.

A feszültség a technokrácia és a demokrácia között eltérő legitimációjukból ered (Ribbhagen, 2013: 15–16). Számos szerző foglalkozik a technokrata és a demokratikus tudással *(knowledge)* és gondolkodásmóddal *(reasoning)*, illetve a köztük lévő különbségekkel (Aberbach–Putnam–Rockman, 1981; Aberbach et al., 1990; Boswell, 2008, 2009; Bryld, 2000; Centeno, 1993; Fischer, 2000; Putnam, 1977; Ribbhagen, 2013). A technokrata gondolkodásmód a tudást, a tényeket és a haté-

[19] A szakértelem politizációjának legújabb hulláma például az – előző fejezetben említett – technokrata populizmus (Buštíková–Guasti, 2019; Castaldo–Verzichelli, 2020; Friedman, 2019; Semenova, 2020), ahol – legalábbis szlogenek szintjén – a főként üzleti szakértelem ad erősebb legitimitást a professzionális politikusokhoz képest. A technokrata kormányzás is a szakértelem legitimációs bázisán nyugszik persze, csak az – mint hamarosan látni fogjuk – a pártkormányzás demokratikus követelményeinek hiánya miatt.

konyságot hangsúlyozza, míg a demokratikus gondolkodásmód normákra, morális értékekre, érdekekre, ideológiákra fókuszál, valamint a társadalmi részvételt ösztönzi (Boswell, 2009; Bryld, 2000; Centeno, 1993; Fischer, 2000; Putnam, 1977; Ribbhagen, 2013). Ezért amikor az irodalomban a technokratát szembeállítják a demokratikussal, előbbit olykor a döntéshozatal racionális és objektív módjaként, míg utóbbit irracionálisnak és értékvezéreltnek ábrázolják, hiszen a technokrata felfogás alapján a döntéseknek a tudáson kell alapulniuk, és ez a tudományos tényeken alapuló tudás adja a technokraták privilegizált pozícióját a döntéshozatalban (Ribbhagen, 2013: 21). Számukra az eredményesség, a hatékonyság és a termelékenység növelése a kormányzás fő célja, vagyis a társadalom gazdasági aspektusaira összpontosítanak, és költség-haszon elemzés alapján hoznak döntést (Aberbach et al., 1990; Bryld, 2000; Centeno, 1993; Putnam, 1977; Ribbhagen, 2013).

Egy technokrata saját szerepét apolitikusként határozza meg, szkeptikus, sőt ellenséges a politikusokkal és a politikai intézményekkel szemben, nem szimpatizál az egyenlőségen alapuló demokráciával, a társadalmi és politikai konfliktusokat mondvacsináltnak és céltalannak látja, elutasítja az ideológiai és morális szempontokat, praktikusan, pragmatikusan közelít a közpolitikai vitákhoz, mert a technológiai fejlődés és a materiális termelékenység, nem az igazságos elosztás kérdései iránt elkötelezett (Putnam, 1977: 385–387). Az államra ugyancsak racionális cselekvőként tekint, miközben arra fókuszál, hogy miként lehet növelni az eredményességet és a hatékonyságot, kevés figyelmet fordít a nem gazdasági tényezőkre, a politikai szempontokat negligálja, és az összetett politikai, társadalmi, kulturális mezőt is durván leegyszerűsíti (Bryld, 2000: 703).

Centeno (1993) szerint viszont épp ez a racionalitás, tudományos megközelítés a technokrata legitimitás alapja. A technokraták véleménye nem kimondva, de gyakran explicite is az, hogy a politika nem hatékony, sőt olykor korrupt. Amíg a politikusok állama olyan edény, amelybe a választókerületeik szükségleteit, vágyait öntik és keverik össze, addig a technokraták olyan egészként tekintenek az államra, ami több, mint a részek puszta összessége. A technokrata feladata biztosítani ennek az egységes egésznek a racionális működését,

megvédve azt a partikuláris érdekektől. A legitimitást számára nem a „szavazólap" biztosítja, hanem a – gazdasági – egyensúly törvényeinek mintegy „szentírási" üzenetként való tolmácsolása, azok érvényesítéskor pedig nem tudja figyelembe venni a társadalmi részvételi igényt vagy ellenállást (Centeno, 1993: 313).

A technokrata befolyás növekedését mutatja, hogy a modern állam sem a társadalmi elvárások iránti reszponzivitásból vagy a nemzeti hűségből eredezteti legitimitását, inkább a gazdasági hatékonyság előmozdítására és fenntartására való képességét kell demonstrálja, ami csak erősíti a technokrata kontrollt az állam és intézményei felett (Centeno, 1993: 320).

A politikai (állami, kormányzati) döntéshozatalban alapvetően a bürokratákra (hivatalnokok, köztisztviselők) gondolunk technokrataként (Aberbach et al., 1990; Ribbhagen, 2013), akik a szakértelem – legitim – hordozói a választott politikusok mellett. Vagyis a bürokrata a legitim technokrata, akinek megvan a felhatalmazása a szakértelem érvényesítésére, pontosabban erre szól a megbízatása. Sőt, a hivatalnoki karra alapszik a modern, racionálisan szervezett állam (Weber, 1979: 270). A bürokráciafogalom meghatározásának és a bürokrácia tipizálásának számos lehetősége létezik, társadalomtudományi diszciplínák és irányzatok szerint is megkülönböztethető módon (Gajduschek, 2000). Jelen írás a politikatudományi megközelítést alkalmazza, mely a bürokrácián a demokratikus rendszerekben működő állami bürokráciát érti, és bürokratán a köztisztviselőt, aki a parlament és a kormányzat alkotta jogszabályok által kap felhatalmazást feladata végzésére – persze a közigazgatás csúcsát a kormány jelenti, amely ellenőrzi a bürokráciát, a kormány viszont a parlament kontrollja alatt működik, ami pedig az állampolgárok által választott képviselőkből áll (Gajduschek, 2000: 6, 171–172). Demokratikus keretek között a bürokrata ettől nyeri tehát a legitimitását.

A bürokratává válásnak is megvannak a csatornái. A kontinentális (jogias szemléletű, weberiánus) közigazgatási rendszerekben – természetesen megfelelő kvalifikációs követelmény mellett, de – csak az alacsony szintű pozíciók nyitottak, és a szenioritás elvének megfelelően kell végigjárni a köztisztviselői „szamárlétrát", míg az angolszász

(menedzserszemléletű) szisztémában a hierarchia más pozíciói is nyitottak a külső jelentkező számára (Linder, 2023; Stréhli-Klotz, 2016; Szakács, 2016). Utóbbi esetben a versenyszférából is érkezhetnek szakemberek, menedzserek a közigazgatási szervezetbe, akik innentől maguk is bürokratává válnak.

A közpolitika-alkotás szakértelmet követel meg, amely során ez a professzionális személyi gárda komoly – bár nem szükségszerűen döntő – szerepet kell játsszon, ezért a szaktudás és a szakmai egyensúly lényeges kellékei a döntéshozatali folyamatnak (Aberbach et al., 1990: 4). A bürokraták jó ideje fontos szerepet játszanak a politikai döntéshozatalban, hiszen a modern ipari társadalmak kialakulásától kezdve a közigazgatási elitek a közpolitika-alkotás részévé váltak (Aberbach–Putnam–Rockman, 1981; Aberbach et al., 1990). Ez a fajta bevonódás a politika világával való összefonódáshoz vezet, de nem jelent feltétlenül pártpolitikai tevékenységet (Aberbach et al., 1990: 3). A bürokraták másként tekintenek ugyanis a döntéshozatalra, mint a politikusok. Előbbiek a szaktudást hangsúlyozzák a képviselettel és a pártpolitikai megfontolásokkal szemben, míg utóbbiak ennek fordítottját (Aberbach–Putnam–Rockman, 1981; Aberbach et al., 1990).

Az imént láttuk, hogy a technokrácia elsődleges legitimációs forrásai a tudás és a szakértelem, a demokrácia ezzel szemben (partikuláris) érdekekből, morális értékekből és ideológiákból meríti a legitimitást (Boswell, 2009; Centeno, 1993; Fischer, 2000; Ribbhagen, 2013). A demokratikus felfogás szerint a politikusok a társadalmi támogatás megszerzésével nyernek legitimációt (Ribbhagen, 2013: 22), amit a pártalapú politizálás tesz lehetővé számukra (Bergman–Ecker–Müller, 2013; Caramani, 2017; Katz, 1987; Mair, 2009). Ahhoz pedig alapkövetelmény a – folytonos – egyeztetés és a kompromisszumkötés készsége (Ribbhagen, 2013: 22), mert az – érdekalapú – redisztribúció során egyesek nyerni, mások veszíteni fognak a szűkös források elosztásakor (Aberbach–Putnam–Rockman, 1981; Putnam, 1977; Ribbhagen, 2013). Ezek a folyamatok viszont nem – kizárólag – racionális alapon zajlanak, és nem is a hatékonyság elérése az elsődleges céljuk, hanem a demokratikus döntéshozatalt biztosítják (Ribbhagen, 2013: 22). Míg tehát a technokraták feladata a magasabb fokú racionalitás

szerinti közjó biztosítása, amit védeni kell a partikuláris érdekektől (Centeno, 1993: 313), addig a demokratikus felfogás szerint a partikuláris érdekek természetesek és legitimek, ezért figyelembe kell venni azokat (Ribbhagen, 2013: 23).

A technokrata és a demokratikus felfogás közötti különbség és feszültség jól tetten érhető, ugyanakkor – egyensúlyban tartásuk esetén – természetes velejárói a közpolitika-alkotásnak és a döntéshozatalnak. A technokrácia „tudásalapúsága" és feltétlen objektivitása természetesen elsősorban ideáltípusként létezik, noha hivatkozási alapként szolgál, és a legitimitását hivatott biztosítani a demokratikus képviseleti elven nyugvó kormányzati szisztémában. A legitimitás biztosítása és stabilizálása a pártalapú rendszerekben azonban további követelményeket állít a kormányok elé, amiknek meg kell tudjanak felelni. Olyan követelmények ezek, amelyeket egy technokrata – demokratikus szisztémáról lévén szó – nem tud teljesíteni.

Demokratikus keretek között a technokrata gondolkodásmód tehát elsősorban a nem választott bürokrácia, a hivatalnoki kar sajátja, miközben a választott politikai tisztségviselők a népképviseletet látják el. Előbbiek a szakmai érveket, utóbbiak a politikai érdekeket csatornázzák be a döntéshozatalba. Egymás mellett élésük, együttműködésük természetesen nem problémamentes, sokszor feszültségekkel terhelt. A szakértelem a politikában normál esetben jelentős, mégis mellérendelt szerepet játszik. Bürokratákon és tanácsadókon keresztül becsatornázható ugyan a döntéshozatalba, ám nem válik dominánssá, a képviseleti demokrácia nem változik technokráciává. A „külsős", a (párt)politikán és a közigazgatási szervezeten kívüli technokraták politikai döntésekre gyakorolt befolyása ezért alapvetően nem kívánatos jelenség a demokratikus döntéshozatalban, hiszen döntéseikért sem politikailag – ahogy a választott tisztségviselők –, sem szakmailag – ahogy a bürokraták – nem számoltathatók el.

A következő alfejezetek a pártkormányzás sajátosságait és követelményeit veszik sorra, hogy szembeállíthatók legyenek a technokrata kormányzás sajátosságaival. Jellemzője ugyanis a kormányzati pozícióba történő kiválasztásnak, hogy nemcsak professzionális politikusokat emelnek ilyen tisztségbe, hanem pártonkívüli szakembereket,

technokratákat is (lásd Costa Pinto–Cotta–Tavares de Almeida, 2018; Ványi, 2015). Ez a jelenség – a technokraták kormányzati részvétele – köti össze a fejezetben tárgyalt problémát és a kötetben vizsgált kérdéseket.

2.2. A PÁRTKORMÁNYZÁS ALAPVETŐ SAJÁTOSSÁGAI

A modern demokráciák képviseleti jellegűek és pártelvűek. A képviseleti demokrácia[20] alapja a pártverseny és a pártkormányzás (Bergman–Ecker–Müller, 2013; Caramani, 2017; Frognier, 2000; Katz, 1987; Mair, 2009), amely során a pártok jelentik a demokratikus kapcsolatot a polgárok és a kabinet között (Galambos, 2018: 60). A képviseleti funkció szerint a pártok alapvető feladata az érték- és érdekaggregáció, illetve -artikuláció (Caramani, 2017; Mair, 2009). A modern demokráciaelméletben a pártok nélkülözhetetlen elemei a demokráciának, pártok indulnak a választásokon, rajtuk keresztül választanak képviselőket, vezetőket, programokat a szavazók, vagyis a választásokon történő, jellemzően a kormányzati pozícióért való megmérettetés lényegi vonása a politikai pártoknak (Bergman–Ecker–Müller, 2013: 34). A politikai cselekvés ekképp a döntéshozatali folyamat reprezentatív karakterétől kap legitimitást, azaz valamilyen formában, de a polgárok akarata fog érvényesülni a képviselőkön keresztül (Frognier, 2000: 23–24). A demokráciában a kormány akkor reprezentatív, ha szabad és általános voksolás eredményeként választják (Manin–Przeworski–Stokes, 1999: 29). A reprezentatív pártkormányzás pedig többségi elvű, hiszen a vezetők a szabad választásokon létrejött többség felhatalmazása által gyakorolják a végrehajtó hatalmat (Katz, 1987: 4).

A pártok a modern demokráciák fejlődésében és legitimációjában ennélfogva két főbb területen játszottak szerepet. A nép képviselőjeként egyfelől értékeket, érdekeket artikuláltak, keresletet aggregáltak,

[20] A kötet külön nem tér ki rá, hogy a képviselet és a demokrácia képviseleti demokráciaként való értelmezése a két fogalom lényegét és eredeti jelentését tekintve mitől „fából vaskarika" (erről részletesen lásd Körösényi, 2005).

kollektív preferenciákat fordítottak le különféle közpolitikai alternatívákra, azaz hangot adtak a polgárságnak, másfelől kormányoztak, és megszervezték annak intézményeit. Ekképp egyesítették ezt a két szerepet, a képviseleti és a kormányzati funkciók egy szervezeten belül fejlődtek, ugyanaz a szervezet, amely a polgárságot kormányozta, látta el a képviseletét, és ugyanaz, ami képviselte, irányította a közösség intézményeit (Mair, 2009: 5).

A pártok feladata tehát az állampolgárok politikai képviselete, továbbá céljuk a kormányzati hatalom megszerzése. A (párt)kormány előtt több kihívás áll, egyfelől a stabil kormány(zás) biztosítása, másfelől, hogy pozíciójában ne csak túléljen, hanem ténylegesen kormányozzon és döntéseket hozzon, valamint hogy jó döntéseket hozzon (Bergman–Ecker–Müller, 2013: 34). Ezek megvalósítsa érdekében a pártkormány *(party government)* – ideáltípusa szerint – a következőképp működik:

1. a döntéseket választott párttisztviselők hozzák, illetve olyanok, akik felett azok ellenőrzést gyakorolnak,
2. a közpolitika *(policy)* a pártokon belül dől el, ami
3. ezzel összhangban emelkedik törvényi erőre, továbbá
4. a kormánytagok rekrutációs és
5. elszámoltatási terepe a párt (Katz, 1987: 7).

A kormányzati stabilitást viszont számos egyéb tényező is befolyásolja: a (parlamentáris, elnöki vagy félelnöki) kormányforma sajátosságai (Duverger, 1980; Elgie, 2011; Lijphart, 1992), a (többségi, arányos vagy vegyes) választási rendszer jellemzői (Horváth, 2014), a pártrendszer stabilitása vagy fragmentáltsága (Sartori, 2005), a gazdasági teljesítmény (Saalfeld, 2013), a pártok pozíció- *(office-seeking)* vagy közpolitika-orientáltsága *(policy-seeking)* (Nyblade, 2013), a kormány (párt)összetétele (kisebbségi vagy többségi, egypárti vagy koalíciós) (Bergman–Ecker–Müller, 2013), továbbá hogy a kabinet megfelel-e a képviseleti kormányzás demokratikus kritériumainak (Mair, 2009). A technokrata kabinetek létrejöttének alapvető oka a kormányzati instabilitás, genezisük és legitimitásuk kapcsán ezért a fejezetben a pártalapú kabinetek összetételére, a pártkormányzás demokratikus

követelményeire és a gazdasági – intézményi – környezet szerepére szükséges kitérni, illetve persze arra, hogy a pártok miért adják fel olykor kormányzati pozíciójukat és a közpolitika-alkotás lehetőségét.[21]

A pártösszetétel arra vonatkozik, hogy hány párt alkotja, kell alkossa a kabinetet a parlamenti (abszolút) többséghez vagy legalábbis a működőképes kormányzáshoz. Egypárti kabinetek alapvetően az angolszász (westminsteri) rendszerekben jellemzők (Bergman–Ecker–Müller, 2013; Ilonszki, 1998), a koalíciós kormányok pedig a nyugat-európai, valamint a közép- és kelet-európai parlamentáris demokráciákban fordulnak elő jelentősebb arányban (Bergman–Ecker–Müller, 2013: 40). Miután a technokrata (vezetésű) kabinetek létrejötte részint koalíciós törés, illetve a parlamenti többség elvesztésének következménye (Brunclík, 2015), továbbá működésük új – koalíciós – többség biztosítását igényli (Körösényi–Hajdú–Ondré, 2015; Pastorella, 2016b), ezért a koalíciótípusokat és a koalíciós működés egyes formáit – melyekre lesz még utalás – célszerű most vázolni.

Kisebbségi kabinetről beszélünk, ha a kormánypártnak, -pártoknak nincs meg az abszolút többsége. A *minimális győztes* koalíció ideológiai megkötéstől függetlenül a lehető legkisebb többséggel rendelkezik az abszolút többség eléréséhez. A *minimális szélességű* olyan minimális győztes koalíció, ami a lehető legkisebb ideológiai távolságot fedi le. A *kapcsolt többségi* olyan minimális szélességű koalíció, amelyben egy lefedett ideológiai távolságon belül az összes párt koalíciót alkot. A *fölös többségi* koalícióban a minimális győzteshez képest „potyautas" párt is a kormány tagja. A *széles koalíció* olyan fölös többségi koalíció, amelyben minden vagy majdnem minden parlamenti párt részt vesz. A *nagykoalíció* pedig az, amikor a két legnagyobb parlamenti párt alkotja a kabinetet (Tóth, 2005: 282–284).

A koalíciós kormányok működését illetően többféle modellt határozhatunk meg (Laver–Shepsle, 1990, 1996). A lényeges azonban azt

[21] A pártkormány ideáltípusa, valamint a további említett, de a fejezetben ki nem fejtett tényezők közül a párt- és a választási rendszerek egyes vonásai érintőlegesen, a kormányforma kérdései viszont részletesebben is előkerülnek még a kötetben.

látni, hogy miként jelölik ki a pártok a saját területüket, mekkora autonómiát biztosítanak egymás számára a minisztériumok irányításában, és ez miként társítható a politikai, a menedzser- és a technokrata kormányzás korábban tárgyalt sajátosságaihoz.

A miniszteri kormány modelljében *(Ministerial Government Model)* a koalíciós kormányzás a kabinet pártjai közötti hatalommegosztáson alapszik, az egyes pártokra és minisztereikre bízva a tárcákon belüli döntéshozatalt. A koalíciós kompromisszum modellje *(Coalition Compromise Model)* a pártok közötti megállapodáson, illetve koalíciós szerződésen nyugszik, ami a tárcák közös felügyeletét és a részletes egyeztetési mechanizmusokat rögzíti a kormányzati jogalkotás vonatkozásában. A miniszterelnöki kormányzás modellje *(prime ministerial government, Dominant Prime Minister Model)* a legerősebb párt és a miniszterelnök dominanciáját demonstrálja a kormányzás során, amely séma bár az egypárti kabinetek elemzése alapján született, elmondható, hogy az ingatag hatalmi szerkezetű koalíciós kormányok is közelebb állnak ehhez, mint bármely másik modellhez (Müller–Bergman–Ilonszki, 2019: 3–4).

Az első fejezetben taglalt kormányzási módokkal kapcsolatban azt lehet mondani, hogy az imént megismert modellek közül politikai kormányzás esetén, legalábbis azt ideáltípusként alapul véve, miniszterelnöki kormányzásról beszélhetünk, amikor a – kormányfői – politikai akaratot delegálják, de a kabinet pártösszetételének függvényében koalíciós kompromisszumon is nyugodhat a kormányzás. A menedzserkormányzás a miniszteri kormányzás modelljéhez áll közel, amelyben nagy autonómiával rendelkezik a tárcavezető (de akár a koalíciós kompromisszum modelljében is kivitelezhető ez a kormányzati megoldás, ha a miniszterek számára kellő mozgásteret biztosítanak). A technokrata kormány működését viszont sokkal inkább centralizáltság jellemzi – hiszen nem gyengíti az eltérő pártérdekeket tükröző koalíciós töredezettség –, ezért a miniszterelnöki kormányzáshoz hasonlítható, a technokrata kormányfő a kabinetben szuverén, és a támogató pártokkal szemben – legalábbis kezdetben – autonóm.

2.3. RESZPONZIVITÁS, ELSZÁMOLTATHATÓSÁG, FELELŐSSÉG

Mint olvashattuk, a pártok társadalomban meglévő értékeket, érdekeket, preferenciákat aggregálják és artikulálják, adott esetben közpolitikai alternatívákat kínálnak fel a választók számára, és az ezen alapuló, szerződésszerű kötelezettségvállalás vagy a felelős és kompetens kormányzás biztosít nekik legitimációt (Caramani, 2017: 57). Ahhoz, hogy bármelyik megvalósuljon, a reprezentatív pártkormányokkal különféle követelményeket – reszponzivitás, felelősség, elszámoltathatóság – állíthatunk szembe (Mair, 2009). A képviseletre vonatkozó elméletek alapján ezek különbözőképp érvényesülnek annak megfelelően, hogy a képviselet mit jelent, a választók mit várnak el képviselőiktől.

A *mandátumelmélet* szerint reszponzivitáson azt értjük, hogy a képviselők, a vezetők vagy a kormányok fogékonyak a polgárok követeléseire, vagyis a képviselet hagyományos értelmezése alapján a pártok és vezetőik azért szereznek mandátumot választáskor, hogy kormányon megvalósítsák a szavazók által kívánt közpolitikát (Mair, 2009: 11). A vezetők ekképp nem autonóm döntéshozók, mert a polgárok utasításait kell végrehajtsák azok ügynökeiként, sőt delegáltjaiként (Körösényi, 2007: 11, 25). Ez a megközelítés az aggregatív-populista (Körösényi, 2007: 14), „alulról" építkező demokráciaképen alapul, a nép önkormányzatának nagy létszámú államokra való alkalmazása, de tényleges működőképessége kevéssé valószerű (Körösényi, 2008: 163).

Az *elszámoltathatóság* koncepciója szerint a polgárok csak azt várják el, hogy a kormány politikája kedvező legyen számukra és az ország számára (Bergman–Ecker–Müller, 2013: 34). Az elszámoltatáselmélet azt hangsúlyozza, hogy a választások célja az, hogy a kormány a korábbi cselekedeteiért felelőssé tehető legyen, ezért olyan közpolitikát hajt végre, amit a polgárok pozitívan fognak értékelni a következő választáson (Manin–Przeworski–Stokes, 1999: 29). A kormányok akkor számoltathatók el, ha a választók felismerik, hogy az érdekükben cselekszenek-e vagy sem, és ennek megfelelően szankcionálják őket – tehát azokat, akik a polgárok érdekében tevékenykednek, újraválaszt-

ják, akik nem így tesznek, azokat nem (Manin–Przeworski–Stokes , 1999: 40). Ez nem jelenti persze, hogy a mandátumelmélet alapján a kormányzás végeztével ne történhetne számonkérés, a különbség az iménti megközelítéshez képest az, hogy a képviselet tartalma miként valósul meg.

Ha össze akarjuk foglalni: a mandátumelmélet vagy delegatív *(delegate)* modell népakarat szerinti kormányzást ír le, tájékozott szavazót feltételez, aki meghatározott cél, bizonyos feladat vagy program végrehajtása érdekében prospektív módon szavaz, amikor az erre szóló – kötött – mandátummal delegálja a képviselőt, aki számára a reszponzivitás *(responsiveness)* biztosítja a szükséges *(input)* legitimitást, míg az elszámoltatáselmélet vagy megbízotti *(trustee)* modell a vezetők választók általi ellenőrzésére helyezi a hangsúlyt, amikor a szavazó retrospektív módon voksol, mert nagyobb függetlenséget, kötetlen mandátumot ad képviselőjének, bízva annak kompetenciájában, és teljesítménye alapján utólag számoltatja el *(accountability)* őt, akinek ez a fajta felelősség *(responsibility)* nyújt *(output)* legitimációt (Caramani, 2017: 57; Körösényi, 2007: 25).

A reszponzivitás, az elszámoltathatóság és a felelősség kritériumai eredendően bár a képviselet különböző megközelítéseihez kapcsolódnak, a parlamentáris demokrácia gyakorlatában hasonló utat járnak be, és kapcsolódnak is egymáshoz a (párt)kormányzás során, amikor érvényesülniük kell a delegációs láncban *(chain of delegation)* (Strøm, 2000). Ez egy megbízó-ügynök *(principal-agent)* típusú kapcsolat: 1. a szavazók és választott képviselőik, 2. a törvényhozó és a végrehajtó hatalom (különösen a kormányfő), 3. a kormányfő és a különböző kormányzati hivatalok vezetői, valamint 4. a kormányzati hivatalok vezetői és azok beosztott tisztviselői között (Strøm, 2000: 267). Függetlenül attól, hogy a kormányzó pártok a parlamenthez és a választókhoz reszponzív delegáltként vagy elszámoltatható megbízottként viszonyulnak, a kormánypártok az ügynökök, a szavazók a megbízóik, akár közvetlenül, akár a parlamenten keresztül (Mair, 2009: 12). A kormányzó pártok teljesítményének ellenőrzési mechanizmusa az elszámoltatási lánc *(chain of accountability)*, ami ugyanazt az útvonalat járja be, mint a delegációs lánc, csak ellenkező irányban, és itt a meg-

bízók minden szinten el tudják számoltatni a maguk ügynökeit, vagyis attól lesz demokratikus a rendszer, hogy a polgárok – mint végső megbízók – megválaszthatják és ellenőrizhetik a képviselőiket (Strøm, 2000: 267). A delegációs és elszámoltatási lánc koncepciója szerint a parlamentáris (képviseleti) demokráciában, amikor a lánc „szemei" (a polgárok, akik képviselőket választanak, utóbbiak, akik a kormányfőt, aki pedig majd kiválasztja a kabinet tagjait és a vezető köztisztviselőket) feladatokat delegálnak, az ügynökök mindig a megbízójuknak felelnek, az ő nevükben kell eljárjanak, és reszponzívnak kell lenniük a szavazók preferenciái iránt, mert választások alkalmával elszámoltathatók lesznek általuk (Beiser-McGrath et al., 2022: 528, 531).

A parlamentáris demokrácia közvetítő intézményei tehát korlátok közé szorítják a reszponzivitást, érvényesíteni az elszámoltathatóság és a felelősség követelményével együtt lehet. A pártkormány(zás) gyengébb modell a mandátumelmélethez képest, mert amióta a nyugati demokráciákban megszűnt a kötött mandátum, a politikai pártok tették lehetővé a szavazók számára, hogy mandátumot adjanak képviselőiknek, és ebből született a felelős párt(kormányzás) modellje (Caramani, 2017: 57), amely – a három tárgyalt kritérium összeegyeztetését is megvalósítva – az Amerikai Politikatudományi Társaság *(APSA)* koncepciójában és ajánlásaiban öltött formát (APSA, 1950a, 1950b).

Mair (2009) ugyancsak *a felelős (párt)kormány(zás)* kihívásairól értekezik. Mikor a politikai aktorok (pártok és kormányaik) számot adnak a parlamentnek és/vagy a népnek, akkor elszámoltathatók, és ezáltal mondhatjuk, hogy ennek tudatában felelősek is. Ám a felelősség hagyományosabb fogalma arra is utal, hogy felelős az, aki az elfogadott gyakorlat korlátain belül cselekszik, ismert jogi, eljárási szabályokat és konvenciókat követ, körültekintően, következetesen cselekszik, elfogadott normákat és gyakorlatokat alkalmaz. Tehát afféle professzionalizmust értünk rajta, és hangsúlyosan a vakmerőség ellentétére utalunk vele. Azt is mondhatjuk, hogy a felelős politikus kötelességtudatból cselekszik, tartja magát azon kötelezettségekhez, melyeket hivatali elődei vállaltak, betartja azokat az egyezményeket, amiket elődei más kormányokkal és intézményekkel kötöttek. A felelősség maga után vonja a vezetők részéről annak elfogadását is, hogy

bizonyos területeken és bizonyos folyamatokban meg lesz kötve a kezük. Természetesen el is oldhatják ezt a kötést, a vezető szakíthat a bevett hagyományokkal és gyakorlatokkal, de még ezekben az esetekben is felelősen cselekedni azt jelenti, hogy a változásokat az elfogadott eljárásoknak megfelelően kell eszközölni, és el kell kerülni a rögtönzött, vakmerő döntéseket (Mair, 2009: 11–12).

A felelősség tehát arra vonatkozik, hogy a kormány jó döntéseket kell hozzon, nem csak népszerűeket, amikkel rövid távon támogatást szerezhet, mert döntéseinek hosszú távú következményei lesznek, és azok miatt elszámoltatható lesz (Caramani, 2017: 56). Az elszámoltatás az imént taglalt érvelés alapján történhet vertikálisan, a szavazók által, valamint horizontálisan – az alkotmányos, jogállami, emberi és nemzetközi jogi elveknek megfelelve, a kisebbségi érdeket figyelembe véve – a nemzetközi megállapodásoknak és a hatalommegosztási gyakorlatnak (például a parlamentnek való számadással) eleget téve (Caramani, 2017: 61–62).

A megbízó-ügynök modell szerint kormányon a pártok az ügynökök, a szavazók pedig – közvetlenül vagy a parlamenten keresztül – a megbízóik, ám a képlet legtöbbször nem ilyen egyszerű. Számos más hazai és nemzetközi megbízó és vétójátékos befolyásolja egy kormány működését (nemzeti bankok, bíróságok, Európa Tanács, ENSZ, WTO, Európai Bizottság stb.), akik felé a kormányzó pártok szintén elszámolással tartoznak. Amikor a döntéshozatal során az általuk lefektetett szabályokat is tekintetbe veszik, akkor mondhatjuk, hogy következetesen, körültekintően és felelősen cselekszenek. Miután azonban a globalizáció és az európaizáció rengeteg új megbízót von be a játékba – akik felé a kormányoknak felelősséget is kell vállalniuk –, az csak még bonyolultabbá teszi a választók számára, hogy megértsék bizonyos döntések logikáját, és ez előbb-utóbb feszültséget szül (Mair, 2009: 12–14).

Bár minden demokratikus kormány igyekszik fenntartani az egyensúlyt a reszponzivitás és a felelősség követelménye között, a köztük lévő feszültség egyre nő, és egyre nehezebbé válik csillapítani, hisz a pártkormányzás válsága a 2008-as gazdasági krízis idején is abból eredt, hogy erősödtek a nemzetközi gazdasági és politikai

kényszerek, és emiatt csökkent a reszponzivitás a választók felé (Mair, 2009: 10, 16).

Az utóbbi másfél évtizedben – a Mair (2009) írása óta eltelt időszakban – viszont éppen a reszponzivitás került előtérbe – vagyis hogy mit várnak el a választók – a felelős kormányzás rovására. A reszponzivitás ilyen mértékű behozatala a közpolitikába – különösen a populisták által (Caramani, 2017; Greven, 2016; Körösényi–Gyulai–Illés, 2022; Metz–Lakatos, 2022) – súlyos bizonytalanságot okoz a pártkormányok számára, így sokszor nem tudják vagy nem merik vállalni a felelősséget a kormányzati döntésekért. A válsággal párhuzamosan erősödtek meg a populista pártok, amelyek a reszponzivitást hangsúlyozzák – még ha adott esetben manipulatív, demagóg módon is –, és azzal szembesítik a „hagyományos pártokat", hogy nem tartják magukat az ígéreteikhez. A többszintűvé váló kormányzás, a globalizáció és az európaizáció folyamata (Caramani, 2017; Mair, 2008, 2009) nagy mennyiségű és gyakran változó információt hoz be a döntéshozatalba, amit a választók értelemszerűen nem birtokolnak, így bizalmatlanná válnak a kormányokkal szemben. Az egyre komplexebb, felelős kormányzás azonban egy folyamatos, hosszú távú tevékenység volna, ami érzéketlen arra a pillanatnyi pártérdekre, amely a társadalmi hangulatváltozást követi, és annak megfelelően politizál (Katz, 2022). A hagyományos pártok, különösen válság idején, valóban nem tudtak reszponzívak lenni, a választói igényekre reflektálni, hiszen a krízis kezelését kellett prioritásnak tekinteni. Amikor válsághelyzetben az erősödő (populista) versenytársaktól, a társadalmi elégedetlenségtől és az elszámoltatástól való félelem miatt a pártok elkezdenek a pillanatnyi politikai érdekre összpontosítani, és meghátrálnak a kormányzás felelőssége, illetve a felelős kormányzás elől, akkor léphetnek színre a technokraták, mégpedig a krízis menedzselése céljából, amit a pártok helyett végeznek. Caramani (2017) ezt ráadásul nem csak átmenetinek gondolja, a technokráciát – a populizmussal együtt – a képviseleti demokrácia és a pártkormányzás alternatívájának tekinti.

A pártkormányzással szembeni kihívások – mint láttuk – voltaképp a reszponzív és a felelős magatartás közötti feszültségben keresendők, és akkor merül fel probléma, ha a pártok nem tudják meg-

teremteni a reszponzivitás és a felelősség egyensúlyát. A kormány ilyenkor, főként egy válság közepette, sebezhetővé válhat, ugyanis a pártok számára kockázatot hordoz az elszámoltathatóság. A bürokráciában, az akadémiai vagy a versenyszférában dolgozó technokraták azonban – akik meglátásuk szerint képesek volnának és hajlandók is kezelni a krízist – adott esetben készen állnak a gazdasági hatékonyságot és a vállalt kötelezettségeket szem előtt tartó kormányzásra, ám a polgárok irányában tanúsított reszponzivitás és általuk való elszámoltatás terhe nélkül.

2.4. VÁLSÁG ÉS FELELŐSSÉGÁTHÁRÍTÁS[22]

A technokrata kormányok létrejötte válság eredménye. Hogyan realizálódhat ilyenkor a technokrata kabinet mint megoldás? Az előzőek alapján joggal merül fel a demokráciadeficit problémája, hiszen nem választott személyek kapnak megbízást képviseletelvű demokráciákban, amelyekben hagyományosan a pártok a legitim szereplők (Amorim Neto–Strøm, 2006). Ezért felvetődhet a kérdés, hogy egy technokrata kormány megalakítása és működése a demokrácia felfüggesztése-e (Morlino, 2012: 1).

Amikor nem választott technokrata kabinet kerül pozícióba, általában a populista politika felelőtlenségével állítják párhuzamba tagjai szakértelmét, és ezzel legitimálják jelenlétüket a képviseletelvű demokratikus politikai rendszerben. McDonnell 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 a reszponzivitás és az elszámoltathatóság kívánalmait a pártkormány(zás) kritériumai közül, a felelősség követelményét viszont csak az teljesíti (McDonnell, 2012: 2). Hopkin ezzel szemben azt gondolja, hogy a technokrata kormányok nem jelentenek valódi megoldást a krízisre, mert nem lehet

[22] Az alfejezet tartalma kisebb változtatásokkal és kiegészítésekkel jórészt a hivatkozott tanulmányból (Galambos, 2018: 62–64) származik.

intézkedéseket kiróni a polgárokra a minimális konszenzus megléte nélkül, a választott professzionális politikusok pedig alkalmasabbak a reformok végrehajtására, mint a nem választott technokraták (Hopkin, 2012: 2). A technokrata kormányokat kétségtelenül „felelőtlen" aktornak lehet tekinteni abban az értelemben, hogy nem reszponzívak, és a választópolgárok sem tudják demokratikus úton számonkérni a kabinetek tagjait. Demokratikus *(input)* legitimációval nem rendelkeznek, közpolitikai sikerességi *(output)* legitimációjuk (Sebők, 2019) látatlanban kérdéses.

Miként fordulhat elő mégis, hogy végrehajtó hatalomként működhet egy ilyen testület, akár csak válsághelyzet esetén is? A demokratikus felhatalmazással rendelkező politikai szereplők átmenetileg lemondanak a kormányzásról (Körösényi–Hajdú–Ondré, 2015: 45), annak felelősségét technokratákra hárítják. A technokrata kormányok 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 (Benvenuti, 2016; Pastorella, 2016a; Semenova, 2020; Zulianello, 2013). Emiatt ezek a szervezetek diszfunkcionálissá válnak, nem látják el a politikai rendszerben meghatározott feladatukat. Mivel az alkotmány nem nyújt iránymutatást ilyen szituációban, olyan szükségállapot jön létre, amikor cselekedni volna szükséges, viszont a cselekvésért felelős szereplők nem tudják/kívánják betölteni a funkciójukat. Ebben az esetben, hogy egyetértés szülessen egy cselekvőképes kabinet felállításáról, kézenfekvő lehet, hogy olyan 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. A legtöbb döntéshozó előmeneteli, újraválasztási esélyei növelésében érdekelt, ezért elsődlegesen az ezt befolyásoló tényezőket veszik figyelembe. Felelősséghárítókként *(blame avoiders)* viselkednek, döntéseik politikai következményeire fókuszálnak, azaz maximalizálni igyekez-

nek az elérhető hasznot, és minimalizálni az esetleges veszteségeket, vagyis növelni irántuk a bizalmat a felelősség minimalizálása mellett. A felelősség áthárítása történhet például úgy, hogy kerülni igyekeznek egy politikailag költséges döntés meghozatalát, vagy egyáltalán azt, hogy világosan állást foglaljanak adott kérdésben, ellenkező esetben olyat kell megszavazzanak, amit nehéz megmagyarázni a választóiknak, és ezt elkerülendő megpróbálhatják más intézményekre (államfő, kormányzati hivatal) hárítani a döntést (Weaver, 1986: 373, 375).

Egy választott politikus, aki szeretné újraválasztatni magát, sokszor tehát akkor cselekszik racionálisan, ha elmulasztja végrehajtani a számára politikai szempontból kockázatos intézkedéseket, és arra például pártonkívüli technokratát delegál (Alexiadou–Gunaydin, 2014: 9). Ez a mechanizmus zajlik le, amikor technokrata kormánynak szavaznak bizalmat, kerülni igyekezvén a népszerűségvesztést, ha esetleg megszorító intézkedésekre kellene sort keríteni válság idején. A technokraták megpróbálják bizonyítani, hogy szakmai tapasztalatuk, felkészültségük okán alkalmasabbak a feladat ellátására, mint azok a politikusok, akik számára újraválasztásuk az elsődleges szempont (Alexiadou–Gunaydin, 2014: 9). Legitimitásukat elsősorban a szakértelmük biztosítja, aminek 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, a technokraták számára más a sikerkritérium, ők inkább szakmai közösségük előtt kívánnak kompetensnek tűnni, ezért vélhetően kevésbé veszik figyelembe az intézkedéseikre adott választói reakciókat, mint a választott politikusok, hiszen a pártonkívüli technokraták delegálásának akkor nagyobb a valószínűsége, amikor egy közpolitikai reform hosszú távon ugyan optimális volna, rövid távon viszont biztosan politikai költsége lenne – például fiskális és monetáris reformok esetén, amikor vissza kell fogni a közkiadásokat az államadósság és a költségvetési hiány csökkentése érdekében (Alexiadou–Gunaydin, 2014: 9).

Technokratákból álló kabinet esetén ugyanakkor nem világosak a felelősségi körök és az sem, hogy a szavazók kit jutalmazzanak vagy

büntessenek választás alkalmával a – jellemzően pártsemleges agenda (program, cselekvési terv) (Pastorella, 2014) mentén zajló – kormányzás eredményéért. A megszorításokat végrehajtó technokrata kabinet gyakorlatilag „kamikaze" kormány.[23] A karrierpolitikusokkal szemben a technokraták kevésbé törődnek döntéseik politikai következményeivel (Alexiadou–Gunaydin, 2014, 2019), és elhagyván a kormányt, általában visszatérnek eredeti foglalkozásukhoz (Blondel, 1991). A technokrata miniszteréknek tehát – elvileg – nem céljuk a további politikai szerepvállalás, a törvényhozásban őket támogató, a felelősséget áthárító parlamenti pártok pedig a válsághelyzetre hivatkozva voksolnak mellettük. A képviseleti rendszerben azonban – mint korábban láttuk – a politikai cselekvés legitimációját a döntéshozatali folyamat reprezentatív karaktere adja, és a polgárok könnyebben fogadnak el akár szigorúbb döntéseket is, ha a politikai hatalom legitimációja arányos annak reprezentativitásával (Frognier, 2000: 23–24). A kötet *1. kérdésére* ezért az a válasz adható, hogy normatív megközelítésben a technokrata kormány a pártalapú képviseleti demokráciában nem kívánatos jelenség. Azt jelzi, hogy a választók képviseletéért felelős pártok és politikusaik nem képesek vagy nem hajlandók kezelni az adott szituációt, így diszfunkcionálissá válnak. Olyan kabinet megalakulásával, amelybe a kormánytagok pártonkívüli technokraták közül kerülnek, megszakad a delegációs és elszámoltatási lánc (Strøm, 2000), 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, 2016b).

A reszponzivitás, felelősség és elszámoltathatóság követelményei persze nem kérhetők számon egy nem választott technokrata kormányon. Krízishelyzet idején a pártok választják a technokrata alternatívát a felelősségvállalás helyett, hogy ne a szavazóurnáknál kelljen megfizessék annak árát, és a választási kalkuláció miatt hajlandók megfizetni a hatalom feladásának rövid távú költségét is (Emanuele

[23] Abban az értelemben, ahogy Antall József is használta a fogalmat saját kormányára. A technokrata kabinet végzete ugyanis egyértelmű, mandátumából következően nincs folytatása a kormányzásnak.

et al., 2023: 997, 999). A válságkezelésért és a kormányzati döntésekért 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 (Semenova, 2020: 600), mert igyekeznek elkerülni az elszámoltatást a soron következő választáson.

Technokrata kabinet tehát a pártok felelősséghárítása következtében jöhet létre. 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 a népszerűtlen intézkedések meghozataláért nem kívánják vállalni a felelősséget. A tűzoltó munkát maguk is elvégezhetnék, de népszerűségüket, újraválasztásukat kockáztatnák vele.

2.5. MIÉRT ÉPPEN TECHNOKRATÁK?

A technokrácia, a technokrata megközelítésmódok előtérbe kerülése gyakran külső intézményi – például hitelezői (Világbank, Nemzetközi Valutaalap, Európai Központi Bank) – nyomásra történik. A politikus részéről azért racionális egy technokrata politikai pozícióba delegálása, mert az átmeneti szerepe révén nem jelent számára konkurenciát, és a kormányzás terhét is leveszi a válláról. A befektetők, a hitelezők, illetve a pénzpiacok értelemszerűen más szempontokat mérlegelnek, ha adott esetben nyomást gyakorolnak. Helyeslik, támogatják a technokraták kinevezését, amikor úgy látják, a politikus tisztségviselők nem képesek megfelelni a hitelnyújtásért cserébe támasztott feltételeknek (Alexiadou–Gunaydin–Spaniel, 2022). Ekkor szerencsésebb számukra olyan tárgyalópartner jelenléte, aki a választókkal szembeni reszponzivitás és a népszerűségvesztéstől való aggódás helyett az adott megállapodás feltételeinek teljesítését kezeli prioritásként. Ha viszont egy pártpolitikus is eleget tesz a hitelezővel szemben vállalt kötelezett-

ségeknek, akkor annak nem érdeke a politikai szereplők cserélődése, így nem lesz közvetlen érintettsége a belpolitikai folyamatok alakulásában.

Ha nincs hitelezői nyomás, a „szakértés" általában – legalábbis rövid távon – akkor is fiskális megszorítást és/vagy népszerűtlen szakpolitikai reformot jelent, amiért a politikai szereplők sokszor nem vállalják a felelősséget és az ezzel járó népszerűségvesztést, ezért inkább külsős technokratát keresnek a kormányzati, sőt akár a kormányfői feladatra. A technokrata (miniszterelnök) azonban tisztsége elvállalásának feltételeként szabhatja meg, hogy belátása szerint cselekedhet, vagyis autonómiát élvezhet. A felelősség áthárításakor a technokrata ekképp – átmenetileg – önjáróvá válik.

A külső intézményi nyomás vagy a sürgető reform tehát korántsem jelenti azt, hogy a technokraták kormányzati pozícióba kerülésével – ahogy olvashattuk korábban – az egyes ágazatokban a szakszerűség fog érvényesülni. Átmeneti válságkormányzáskor sokszor épp a külső nyomás vagy a költségvetési szigor miatt veszik kevésbé figyelembe az ágazati érdekeket (Culpepper–Regan, 2014). Szakmai inventiókra, innovációkra sincs idő és lehetőség, mikor egy megszorító programot visznek keresztül, a legitimáción túl emiatt lényeges csupán a miniszterek szakmai háttere, tapasztalata, hogy könnyebb legyen végrehajtani a költségcsökkentést adott minisztériumi költségvetési fejezeten belül (Ványi–Galambos, 2019: 40). A technokrata kormány esetében a technokrata összetétel a pártpolitikától való függetlenséget jelzi (McDonnell–Valbruzzi, 2014; Pastorella, 2014), nem a szakmailag inventiózus, innovatív megoldások érvényesítését a kormányzás során. A hangsúly a technokrata kormányfőn van, aki, ha megválaszthatja a kabinet tagjait, azok technokraták lehetnek, de valójában maga képviseli a technokrata gondolkodásmódot. Ez program szerint általában – a nemzetközi pénzügyi intézmények által is elvárt – deregulációról, privatizációról, a költségvetés kiadásainak csökkentéséről (közszféra leépítése, szociális, jóléti kiadások kurtítása) és a bevételek növeléséről (adóemelés, új adónemek bevezetése) (McDonnell–Valbruzzi, 2014: 663) szól.

2.6. KORMÁNYOK IDEÁLTÍPUSAI

A technokrata kormány válságjelenség, profilja eltér a pártkormányokra jellemző politikai és a szakszerű kormányzásként értelmezhető menedzserkormányzástól. A 2. táblázatban szereplő ideáltipikus sémákat – melyek célja a leírás és a rendszerezés, és amelyek a valóságban létező gyakorlatoktól eltérhetnek (Weber, 1987) – a szakirodalmi modellek és a tárgyalt elméleti megfontolások alapján lehet felvázolni.

A pártkormány tagjait a pártok delegálják, és politikai kormányzást folytat a kabinet pártösszetételének megfelelő agenda mentén. Normál körülmények között, azaz legitim módon, demokratikus parlamenti választási győzelem útján nyert megbízatással jön létre a képviselők többségi támogatása mellett, és célja a parlamenti ciklus kitöltése (vagyis a kormányzati ciklus egybeesik a parlamenti ciklussal). A választói elvárások iránt reszponzív, a kormányzást a hazai és nemzetközi partnerekkel kötött megállapodásoknak megfelelően felelősen folytatja. A kormány és tagjai döntéseikért a parlamentben a képviselők által (például bizottsági meghallgatás, interpelláció, bizalmatlansági szavazás[24] keretében) horizontálisan, választáson a szavazók által vertikálisan is elszámoltathatók. A kabinetet főként miniszterelnöki irányítás jellemzi, de pártösszetételtől függően koalíciós kompromisszumon is nyugodhat a működése.

A menedzserkormány a szakszerű kormányzásra kívánja helyezni a hangsúlyt, agendája ugyanakkor pártalapú és pártsemleges egyaránt lehet. Szintén normál körülmények között alakul, legitim módon, demokratikus parlamenti választás útján nyert megbízatással és a képviselők többségének támogatásával, valamint ugyancsak célja a parlamenti ciklus kitöltése. A választói elvárások iránt hasonlóan

[24] Az egyes országok alkotmányos szabályozásának megfelelően létezhet egyéni és kollektív felelősség a kormánytagokat és a kormányt illetően. Destruktív bizalmatlansági indítványt egy miniszterrel vagy a kabinettel (például Olaszországban vagy Szlovákiában), konstruktív bizalmatlansági indítványt a kabinettel szemben lehet kezdeményezni, de utóbbi esetben csak az új miniszterelnök megnevezése mellett (például Németországban vagy Magyarországon) (Szalai, 2014: 91).

reszponzív, a kormányzás feladatait a hazai és nemzetközi partnerekkel kötött megállapodások szerint felelősen végzi, a kabinet és tagjai döntéseikért a parlamentben (horizontálisan) és a soron következő parlamenti választás alkalmával (vertikálisan) úgyszintén elszámoltathatók. A kormánytagok szelekciójának alapja a leendő miniszterek szakértelme, a kabinetben ezért helyet foglalhatnak technokraták és szakértő pártpolitikusok is, kiválasztásuk azonban a pártok jóváhagyásán múlik. Működésmódja a miniszteri kormányzás modelljéhez áll a legközelebb, de a koalíciós kompromisszum modelljében is elképzelhető a kormányzás, ha elég tág mozgásteret hagynak az egyes miniszterek számára.

2. táblázat. *Kormányok ideáltípusai*

Típus	*Pártkormány*	*Menedzserkormány*	*Technokrata kormány*
Profil	politikai kormányzás	szakszerű kormányzás	szakértői kormányzás
Genezis	normál	normál	válság
Terminus	normál	normál	ideiglenes
Megbízatás	választói és parlamenti	választói és parlamenti	parlamenti
Elszámoltathatóság	vertikális és horizontális	vertikális és horizontális	horizontális
Reszponzivitás	reszponzív	reszponzív	irreszponzív
Felelősség	felelős	felelős	felelős
Agenda	pártalapú	pártalapú / pártsemleges	pártsemleges
Összetétel	pártalapú	pártalapú / technokrata	technokrata
Miniszteri szelekció	pártok	pártok	technokrata kormányfő
Legitimitás	demokratikus	demokratikus	meritokratikus
Kormányzási modell	miniszterelnöki / koalíciós kompr.	miniszteri / koalíciós kompr.	miniszterelnöki

Forrás: Saját szerkesztés Ványi és Galambos (2019: 42–43) alapján

A technokrata kormány válsághelyzetben, parlamenti ciklus közben, a képviselők többségének felhatalmazásával – de a választóké nélkül – jön létre, időben korlátozott megbízatással. Profilja pártsemleges agenda mentén a szakértői kormányzás, és pártonkívüli szakemberek kapnak helyet a kabinetben, akiket a kormányfő választ maga mellé. Működési modellje a miniszterelnöki kormányzáshoz hasonlítható, a technokrata kormányfő a kabineten belül szuverén, és a támogató parlamenti pártokkal szemben – legalábbis ideiglenesen és bizonyos korlátok mellett – autonóm. A kabinet a kormányzati partnerekkel szembeni kötelezettségeknek megfelelően felelősen kormányoz, de a választói elvárások iránt nem reszponzív, és – a választók által (vertikálisan) nem – csak a parlament által (horizontálisan) számoltatható el. Legitimitását a technokrata kormánytagok szakértelme biztosítja, elsősorban meritokratikus, nem demokratikus alapokon áll.

Ha a képviseletelméletek felől nézzük, a 2. táblázat nem differenciál a mandátumelmélet vagy delegatív modell, illetve az elszámoltatáselmélet vagy megbízotti modell merevebb és kategorikusabb kritériumrendszere szerint, hogy melyik felel meg inkább ezen kabinetek működésmódjának.[25] A párt-, a menedzser- és a technokrata kormány sajátosságai alapvetően a felelős pártkormányzás (Mair, 2009) modellje mentén értelmezhetők.

A technokrata kormány leírása persze némileg eltér a képviseletelméleti megközelítésektől, azok a válságszituációkkal ugyanis kevésbé számolnak. Krízis idején a pártok éppen az elszámoltatás elől igyekeznek menekülni a felelősséghárítással, még akkor is, ha a felelősség átruházása – a pártok dominálta törvényhozás szükséges jóváhagyása miatt – csupán részleges, mert csak a törvényelőkészítés, -kezdeményezés és a végrehajtás jogát adják át – ideiglenesen – a technokrata kabinetnek. Ezért azt lehet állítani, hogy normatív szempontból nem kívánatos a technokrata kormány működése, a valóságban és analitikus megközelítésben ugyanakkor számolni kell vele, és a tulajdonságait is le lehet írni, hangsúlyozva, hogy ez elsősorban válságmodell, a

[25] Caramani (2017) viszont így járt el a pártkormány, a populizmus és a technokrácia sematikusabb összevetésében, amire a hatodik fejezet tér ki.

válságkormány(zás) egyik (ideál)típusa. A képviseletelméletek (mandátum- és elszámoltatáselmélet) és a felelős pártkormányzás normatív szemléletéhez képest talán egy további koncepció, a felhatalmazáselmélet – szintén nem normatív, inkább leíró, analitikus – „pesszimista" modellje áll hozzá közel, amely szerint a vezetők határozzák meg a közérdeket, adott esetben az állampolgárok engedelmességre kényszerítésével együtt (Körösényi, 2007: 18–19). A kettő között a különbség viszont az, hogy amíg a felhatalmazáselméletben a vezetők erre választáson kapnak lehetőséget, miután a választók számára értelmezik, magyarázzák, indokolják az aktuális politikai szituációt és az abból következő cselekvést (Körösényi, 2007: 19), addig a technokrata kormány nem kap választói jóváhagyást. Akiket azonban a szavazók megválasztottak, azok a felhatalmazásuknak köszönhetően tudják áthárítani a voksoláson elnyert felelősségüket – ezáltal persze részben elismerve, hogy alkalmatlanok voltak a képviseleti és a kormányzati feladatok ellátására. Ennek következtében a közérdeket majd olyan technokraták határozzák meg, és várnak el a polgároktól engedelmességet, akiket azok ezzel nem bíztak meg, erre nem hatalmaztak fel, ezt csupán a parlament tette meg.

A következő fejezet szemügyre veszi, hogy a válság szülte genezis mit takar pontosan, milyen konkrét tényezők eredményezik a technokrata kormányok létrejöttét, az irodalom miként próbálja tipizálni ezeket a kabineteket, illetve az összehasonlító kutatás eredményeként miként érdemes.

3. A TECHNOKRATA KORMÁNYOK GENEZISE ÉS TIPIZÁLÁSA

(A fejezet ismertetése) A téma demokráciaelméleti vonatkozásai után a harmadik fejezet bemutatja, hogy a szakirodalom miként tipizálja a technokrata kabineteket, illetve hogyan határozza meg létrejöttük okait. A szerzők kétségtelenül más-más definíciókat használnak. A statisztikai megközelítést alkalmazó elemzésekben általában már csak a technokrata vezetésű kormányokra fogalmaznak meg általánosításokat, vagyis azokra, amelyeknek legalább a miniszterelnöke technokrata. Értelemszerűen azonban, amíg minden technokrata kormány technokrata vezetésű kormány, nem minden technokrata vezetésű kabinet technokrata kormány is egyben. A kabinetek tehát, amelyek létrejöttét a szakirodalomban kutatják, általában csupán technokrata vezetésű kormányok, az eredmények így ugyan szükségesek, de nem elégségesek a technokrata kabinetek genezisének feltárásához. Meg kell találni ezért azt az okot, amely technokrata kormányok megalakulását idézi elő, azaz megtalálni a szükséges mellett az elégséges feltétel(eke)t is. Ez adhat magyarázatot arra, hogy adott válságszituációban, amikor már eldőlt, hogy technokrata vezetésű testület jön létre, miként alakulhat technokrata kabinet. Ezen ok(ok) felderítésére a fejezetben már összehasonlító empirikus kutatás keretében kerül sor. Vizsgálni kell emellett, hogy milyen kritériumok mentén érdemes tipizálni a technokrata (vezetésű) kormányokat. A szakirodalom elnagyolt kategóriarendszerrel dolgozik, és valójában jóval szűkebb azon kabineteknek a köre, amelyeket ténylegesen technokrataként minősíthetünk. Sőt, az elemzés alapján csak néhány értelmezhető abszolút technokrataként, melyek közel állnak a technokrata kormány ideáltípusához. A fejezet

célja tehát az irodalomban használt fogalmak átértékelése és az adott fogalmi keretek meghaladása, saját empirikus kutatással tágítva a vizsgálódás horizontját.

3.1. A TECHNOKRATA KORMÁNY DEFINÍCIÓJA ÉS A TECHNOKRATA VEZETÉSŰ KORMÁNYOK TIPOLÓGIÁJA[26]

A meritokratikus alapon álló irreszponzív és választáson nem elszámoltatható technokrata (válság)kormány ideáltípusa különbözik a demokratikus legitimációjú reszponzív és elszámoltatható kabinetekétől, a pártkormánytól és a menedzserkormánytól. A szakirodalom – mint az első fejezet utalt rá – jobbára a technokrata–pártalapú dichotómiából kiindulva igyekszik jellemvonásokat társítani a technokrata kormányhoz, egyes szerzők azonban szisztematikus kritériumrendszert is felállítottak. Meg kell hát kísérelni ezek alapján a fogalom pontos meghatározását, illetve olyan definíció megalkotását, amivel a kötet további részében dolgozni érdemes.

Pastorella (2014) a technokrata kormány főbb jellemzőit úgy határozta meg, hogy: miniszterelnöke nem karrierpolitikus, és nem tartozik politikai párthoz; tagjai a portfóliójuknak megfelelő szakértők és pártfüggetlenek (vagy ezt állítják magukról); semleges a politikai pártoktól (vagy ezt állítják róla); értéksemleges agendája van (vagy ezt állítják róla); nem választások eredményeként (nem a szavazók preferenciái szerint) alakult; a média technokrataként aposztrofálja (Pastorella, 2014: 2).

McDonnell és Valbruzzi (2014) megfordították Katz (1987: 7) pártkormányokra alkalmazott ideáltipikus feltételrendszerét, és az ez alapján meghatározott inverz-pártkormányt a technokrata kormány ideáltípusának nevezik, melynek kritériumai:

1. nem választott párttisztviselők hozzák a fő kormányzati döntéseket,

[26] Az alfejezet tartalma kisebb változtatásokkal és kiegészítésekkel jórészt a hivatkozott tanulmányból (Galambos, 2018: 60–66) származik.

2. nem pártokon belül dől el a közpolitika, csak azok iktatják törvénybe,
3. nem pártokon keresztül rekrutálódnak a kormánytagok (a miniszterelnök és miniszterei) (McDonnell–Valbruzzi, 2014: 656).

Egy kormánytagot akkor tekintenek technokratának, ha pártszínekben sosem viselt közhivatalt, nem tagja egyik pártnak sem, és elismert szakértő, akinek szakértelme kapcsolódik a betöltött kormányzati pozícióhoz (McDonnell–Valbruzzi, 2014: 657–658).

Az eddigiek alapján tehát a technokrata kormányt válságjelenségként kell kezelni (Brunclík, 2015; Brunclík–Parízek, 2019; Gyulai, 2010; Körösényi–Illés–Metz, 2017; Morlino, 2012; Pastorella, 2014, 2016a, 2016b; Sárközy, 1996; Wratil–Pastorella, 2018) – a krízis részben a pártkormányzás problémáiból eredeztethető (Mair, 2009) –, amihez a szerzők bizonyos vonásokat vagy egzakt kritériumrendszert is meghatároznak (Boda, 2020; Gyulai, 2010; Körösényi–Hajdú–Ondré, 2015; Körösényi–Illés–Metz, 2017; McDonnell–Valbruzzi, 2014; Morlino, 2012; Pastorella, 2014; Protsyk, 2005; Sárközy, 2003). A kötetben eddig megismert 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) mérlegelése mellett. Összegezve a szakirodalmi definíciókat és kritériumokat, azt mondhatjuk, hogy 1. a technokrata kormány válságjelenség, 2. nem parlamenti választás eredményeként, 3. ideiglenes (időben korlátozott, de nem ügyvezető) mandátummal jön létre, 4. nem pártalapú kabinet, tagjai technokraták, 5. akiket nem pártok delegálnak, és 6. agendája is pártsemleges, nem a pártok alakítják, mert 7. autonómiát biztosítanak a kabinet számára. Egy kormánytag esetében azonban – az irodalom (Armingeon et al., 2024; Pastorella, 2016a) alapján is – finomítani lehet McDonnell és Valbruzzi technokrata-kritériumát úgy, hogy – eltekintve az esetleges korábbi közéleti szerepvállalásától – pártnak és a parlamentnek aktuálisan ne legyen tagja, de legyen szakértő a maga területén, vagy szakértelme, tapasztalata kapcsolódjon a betöltött tisztségéhez. A definíció segít elindulni a technokrata kabi-

netek vizsgálatának ösvényén, és láthatjuk, az irodalom hol téveszt utat, amikor a szigorú kritériumok híján igyekszik tipizálni, vagy az ok helyett az okozatból von le következtetéseket.

Az oksági magyarázatok meghatározása és a főbb jellemzőket leíró szakirodalmi megállapítások összegzése és azok alkalmazása, vagyis a technokrata kormányok kijelölése és csoportosítása kihívásokkal teli feladat. Az ily módon jelölt kabinetek közül nem tekinthető mind – sőt kevés tekinthető – inverz-pártkormánynak. Egyes szerzők meghatároztak ugyan kritériumokat a technokrata kormányokat illetően, de nem alkottak tipológiát, amelyben elhelyeznék az ekként definiált kabineteket. Az egyetlen komolyabb tipizálási kísérlet McDonnell és Valbruzzi (2014) nevéhez köthető, akik a technokrata vezetésű kormányok *(technocrat-led governments)* tipológiáját dolgozták ki az Európai Unió országainak 1945 és 2013 között hivatalban lévő technokrata vezetésű kabinetjeit vizsgálva, és ezeket a korábban már ismertetett, Katz (1987) nyomán megalkotott ideáltípusukhoz igyekeztek mérni, hogy megállapítsák, azok „mennyire technokraták".

Olyan szisztémát alkottak, amelyben összetétel *(composition)* és hatáskör *(remit)* szerint differenciálnak az egyes kormányok között, ennek megfelelően pedig a következőket nézik: a technokrata és pártpolitikus miniszterek aránya (a technokrata kormánytagok legalább felét adják a kabinetnek), illetve a mandátum és annak hossza (felhatalmazással rendelkeznek-e a status quo megváltoztatására és önálló közpolitika kialakítására, vagy csak ügyvezető funkciójuk van). Egy pártalapú – pártalapú ügyvezető kormány *(partisan caretaker government)* – és három technokrata vezetésű – technokrata vezetésű pártalapú *(technocrat-led partisan)*, nem pártalapú ügyvezető *(nonpartisan caretaker)*, abszolút technokrata kormány *(full technocratic government)* – kategóriát alakítottak ki. Szerintük az abszolút technokrata kormány az, amely legközelebb áll ideáltípusukhoz, ugyanis 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, továbbá hatásköre kiterjed a status quo megváltoztatására – ahogy az a 3. táblázatban is látható (McDonnell–Valbruzzi, 2014: 662–664).

3. táblázat. *A technokrata vezetésű kormányok tipológiája*

		Összetétel	
		Többségében technokrata	Többségében pártpolitikus
Hatáskör	Status quo fenntartása	Nem pártalapú ügyvezető kormány	Pártalapú ügyvezető kormány
	Status quo megváltoztatása	*Abszolút technokrata kormány*	Technokrata vezetésű pártalapú kormány

Forrás: McDonnell és Valbruzzi (2014: 664) táblázata

McDonnell és Valbruzzi tipológiája jól alkalmazható abból a szempontból, hogy különbséget tesz az ügyvezető és a status quo megváltoztatására is felhatalmazással rendelkező kormányok között. A 4. táblázatban látható módon néz ki, ha a bevezető fejezetben és az 1. táblázatban megismert kabinetekre alkalmazzuk a tipológiát.

A szerzőpáros viszonylag alapos tipológiát alkotott, ezért használható viszonyítási pontként, de korrekcióra szorul. A technokrata vezetésű kormányok mint összefoglaló megnevezés csupán azt jelöli, hogy technokrata miniszterelnök áll a kabinet élén, legyen szó akár technokrata, akár pártalapú kormányról. A technokrata vezetésű pártalapú kabinetekben a kormányzati döntéseket alapvetően a pártok határozzák meg. A nem pártalapú ügyvezető kormányok esetében pedig, álljanak akár teljes egészében technokratákból, rövid megbízatásuk miatt bizonyosan nem beszélhetünk a pártok részéről felelősségáthárításról. Az ügyvezető hatáskörnél emellett – bár a fogalommal foglalkozik a szerzőpáros (McDonnell–Valbruzzi, 2014: 661–662) – nem részletezik, mit takar a status quo fenntartása (utóbbi kérdéssel a kötet a következő fejezetekben foglalkozik). Az abszolút technokrata kormány fogalma ugyanakkor megfelelő, és fontos is ezen kabinetek azonosítása a – valamilyen módon – technokrataként aposztrofált kormányok között. McDonnell és Valbruzzi minősítésükhöz viszont minimalista kritériumrendszert határoztak meg, amely főként a kabinetek összetételén és hatáskörén alapul (Galambos, 2016a: 66). Az, hogy a kormányfő és miniszterei többsége technokrata, és a kabinetnek mandátuma van a status quo

megváltoztatására, állításukkal (McDonnell–Valbruzzi, 2014: 664) szemben nem elégséges feltétel egy kormány abszolút technokrataként való minősítéséhez. A szerzők nem tartják magukat az eredetileg megfogalmazott követelményrendszerükhöz sem, amivel a technokrata kabinet ideáltípusát írják le. A probléma tehát, hogy a maguk által meghatározott feltételeket sem érvényesítik a tipizáláskor, ezért több kabinetet minősítenek abszolút technokrataként, mint amennyi – akár csak az eredeti kritériumaik alapján – az lehetne.

4. táblázat. *Technokrata vezetésű kormányok tipizálása*

EU-tagállam		*Kormány*	*Kormány típusa*
Ausztria	1	Bierlein	nem pártalapú ügyvezető kormány
Bulgária	11	Popov	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Berov	*abszolút technokrata kormány*
		Indzsova	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Rajkov	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Bliznaski	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Janev I.	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Janev II.	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Donev I.	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Donev II.	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Glavcsev I.	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Glavcsev II.	nem pártalapú ügyvezető kormány
Cseh Köztársaság	3	Tošovský	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Fischer	*abszolút technokrata kormány*
		Rusnok	nem pártalapú ügyvezető kormány
Finnország	3	Von Fieandt	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Lehto	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Liinamaa	nem pártalapú ügyvezető kormány

EU-tagállam		*Kormány*	*Kormány típusa*
Görögország	6	Grívasz	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Zolótasz I.	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Zolótasz II.	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Papadímosz	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Pikramménosz	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Thánu	nem pártalapú ügyvezető kormány
Hollandia	1	Schoof	technokrata vezetésű pártalapú kormány
Lettország	2	Šķēle I.	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Šķēle II.	technokrata vezetésű pártalapú kormány
Litvánia	1	Lubys	nem pártalapú ügyvezető kormány
Magyarország	1	Bajnai	*abszolút technokrata kormány*
Olaszország	4	Ciampi	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Dini	*abszolút technokrata kormány*
		Monti	*abszolút technokrata kormány*
		Draghi	technokrata vezetésű pártalapú kormány
Portugália	2	Nobre da Costa	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Pintasilgo	nem pártalapú ügyvezető kormány
Románia	6	Stolojan	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Văcăroiu I.	*abszolút technokrata kormány*
		Văcăroiu II.	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Văcăroiu III.	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Isărescu	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Cioloș	*abszolút technokrata kormány*
Szlovákia	1	Ódor	nem pártalapú ügyvezető kormány
Összesen	42		

Forrás: McDonnell és Valbruzzi (2014) kiegészített (Armingeon et al., 2024; Brunclík–Parízek, 2019; Pastorella, 2016a) táblázata

3.2. AZ ABSZOLÚT TECHNOKRATA KORMÁNYOK ESETEI

3.2.1. *Problémafelvetés*

Az iménti tipológiában meghatározott jellemzők, a minősítéshez szükséges kritériumok csak következmények azonban, okozatok. De milyen ok idézi elő ezen sajátosságok fennállását egy abszolút technokrata kabinet esetében, pontosabban milyen ok(ok) következtében jön létre abszolút technokrata kormány? A társadalomtudományban nem beszélhetünk ugyan tökéletes okságról, viszont igyekezhetünk meghatározni az események bekövetkezésének, a jelenségek fennállásának szükséges és elégséges feltételeit (Babbie, 2003). Szükségesnek tekinthetők ebben az értelemben azok a feltételek, amelyek egy technokrata kormány megalakulásához fenn kell álljanak, vagyis meglétük nélkül nem jöhetnének létre, elégségesnek pedig azok, amelyek voltaképp garantálják a létrejöttüket (Babbie, 2003: 90–91). A szerzők, akik a technokrata vezetésű kabinetek genezisét statisztikai módszerekkel kutatták (Brunclík–Parízek, 2019; Pastorella, 2014, 2016a; Wratil–Pastorella, 2018), részben meg tudták határozni ezen kormányok létrejöttének szükséges feltételeit. Tovább kell ugyanakkor vizsgálni a kérdést, másfajta módszertani megközelítést (is) alkalmazva, hogy azonosítani lehessen az abszolút technokrata kabinetek létrejöttének – a szükséges melletti – elégséges feltételeit is.

3.2.2. *Szakirodalmi genezismagyarázatok*[27]

Ahogy olvashattuk, a kormányok általában és alapvetően a választások eredményeként kialakult pártpolitikai erőviszonyoknak megfelelően jönnek létre, vagyis a fő trend a pártkormányzás. Ezzel szemben a technokrata kormány a pártkormányzás pillanatnyi válságának tü-

[27] A fejezetrész tartalma változtatásokkal és kiegészítésekkel zömében a hivatkozott tanulmányból (Galambos, 2018: 61–62) származik.

nete. De miért alakul ki ez a krízis, és miért jönnek létre technokrata kabinetek?

Fontos oksági tényezőként jelenik meg a gazdasági (recesszió) és a politikai válság (botrány és bizalomvesztés) (Brunclík–Parízek, 2019; Pastorella, 2016a; Wratil–Pastorella, 2018), esetlegesen a pártrendszer jellemzői, döntően a pártrendszer fragmentáltsága (Pastorella, 2014: 13), és – bár nem feltétlenül ebből következően – a pártok csődje (például választás után képtelenek kormányt alakítani, és megteremteni a kormányzás személyi feltételeit; legitimációs válságba kerülnek; a kabinet pártjai alulmaradnak a parlamentben az ellenzéki pártokkal szemben, és felbomlik a kormány) (Brunclík, 2015: 63).

A technokrata kormányok megalakulását behatárolhatják és elősegíthetik bizonyos intézményi feltételek is, mint az állam- és a kormányforma. Elősegítheti a köztársasági államforma (Morlino, 2012), illetve a parlamentáris kormányforma a semleges, parlament által választott államfővel (Fabbrini, 2015; Morlino, 2012). Monarchikus államformájú országokban Morlino szerint nem jöhetnének létre technokrata kabinetek, mert ahol a régmúltban a miniszterelnök az uralkodó akaratát közvetítette, ott a monarcha által egy pártsemleges kormányfő kinevezése visszalépést jelentene a történelemben az oligarchikus tendenciák felé (Morlino, 2012: 2).[28] Elnöki kormányforma esetén szintén nem merül fel technokrata kormány, hiszen a köztársasági elnök, aki egyben a kormányfő is, jellemzően közvetlenül választott politikus (Morlino, 2012: 2). Hasonló okból nem jönne létre az irodalom tükrében technokrata kabinet a francia félelnöki rendszerben sem (Fabbrini, 2015; Morlino, 2012), ahol ugyan a miniszterelnök a kormányfő,

[28] A már csak szimbolikus szerepet játszó uralkodók kapcsán persze nem képzelhető el, hogy a parlament akaratával szemben kineveznek egy technokrata kabinetet, ahogy azt – uralkodói primátusát demonstrálva – Ferenc József tette a Fejérváry-kormány esetében. A Hollandiában 2024. júliusban technokrata miniszterelnökkel az élén, Dick Schoof vezetésével alakult – pártalapú koalíciós – kormány összetételébe Vilmos Sándor királynak sem igen volt beleszólása, és abba sem, hogy a pártok a könnyebb megegyezés érdekében az eredeti szándékuknak megfelelően technokrata kabinetet kívántak létrehozni, ám végül csak a kormányfő lett pártonkívüli (Németh, 2024).

azonban – a társbérletet leszámítva – a közvetlenül választott (politikus) államfő a kabinet tényleges vezetője (Morlino, 2012: 2). A francia többségi elvű parlamenti választási szisztéma sokáig kétségtelenül stabil pártrendszert és kormánytöbbséget eredményezett.[29] Meg kell viszont jegyezni, hogy Morlino koncepciója az államfő szerepét és pozícióját hangsúlyozza, nem számolva a pártok alapvető befolyásolási képességével, és a 2024-es holland és francia kormányalakítási kísérletek sem támasztották alá a monarchikus államformára és a félelnöki kormányformára vonatkozó kategorikus állításait.

A szakirodalomban tehát nagyrészt egyetértés van, hogy a gazdasági és/vagy politikai válság alapvető tényezői a technokrata kabinetek genezisének (exogén és endogén krízis egyaránt eredményezheti a létrejöttüket). A gazdasági válság ugyanakkor afféle pártcsődként is felfogható, hiszen mutatja, hogy a pártalapú kormányok képtelenek bizonyos gazdaságpolitikai döntések végrehajtására, vagy vonakodnak meghozni azokat (Brunclík, 2015: 62). A gazdasági krízis ekképp politikai válsággá terebélyesedik.

Az elnöki befolyás már nem ilyen egyértelmű. A tárgyalt szerzők közül Brunclík (2015) és Morlino (2012) releváns tényezőként említi, míg Pastorella logisztikus regressziós elemzésében az államfői hatalom pozitív együttjárást mutatott ugyan a technokrata kormányok kinevezésével, de az összefüggés statisztikailag nem mutatkozott szignifikánsnak (Pastorella, 2014: 13–14), és a későbbi kvantitatív vizsgálatok sem támasztották alá, hogy az „erős elnök" hatással lenne a megalakulásukra (Pastorella, 2016a; Wratil–Pastorella, 2018). Ez talán annak köszönhető, hogy sokszor nem az erős, párthátterrel rendelke-

[29] A korábbi évtizedek gyakorlatához képest szokatlan az Emmanuel Macron elnöksége idején megjelenő kisebbségi kormányzás, és a 2024. június–júliusi előrehozott nemzetgyűlési választásokon sem szerzett abszolút többséget az egymástól ideológiai értelemben távol álló nagy politikai blokkok – a legtöbb mandátumot szerző baloldali Új Népfront, a Macron vezette Együtt, illetve a voksolás esélyesének számító Nemzeti Tömörülés – valamelyike, ezért – a rövidesen távozni kényszerült – Michel Barnier miniszterelnöki kinevezése előtt még a francia belpolitikai rutintól és intézményi sajátosságoktól idegen technokrata kormány lehetősége is felmerült (Bózsó, 2024).

ző, hanem a pártsemleges államfő közbenjárása a döntő, aki egy technokrata kabinet pártoktól való függetlenségét is szavatolhatja. Az elnöki tényező nem egyértelmű tehát, ezért további vizsgálódást igényel.

Módszertani problémaként jelentkezik, hogy egyes szerzők másként – vagy idővel már másként – határozzák meg a technokrata kormányt. Pastorella korábbi elemzéseiben (2013, 2014) még – definíciószerűen – a technokrata kabineteket vizsgálta, későbbi kutatásai során viszont már csak a technokrata vezetésű kormányokat (Pastorella, 2016a; Wratil–Pastorella, 2018), méghozzá azon az alapon, hogy a technokrata kormányfő adja az esszenciáját a kabinetnek. Wratil és Pastorella (2018) logisztikus regressziós elemzésükben szintén csupán a technokrata vezetésű kormányokra tesznek megállapításokat, Brunclík és Parízek (2019) ugyancsak logisztikus regressziós vizsgálatukat pedig az előbbi szerzők fogalommeghatározására alapozzák. A definíció felpuhítására és a vizsgálandó elemek körének kiszélesítésére persze gyakorlati magyarázat adható, mint a bevezető fejezet is írta, hogy statisztikailag szignifikáns és robusztus eredményt könnyebben tudunk produkálni nagyobb elemszám mellett. Ennek viszont az az ára, hogy az eredeti vizsgálati fókuszt könnyen elveszíthetjük. Kvantitatív elemzéssel meghatározhatjuk, hogy gazdasági és/vagy (párt)politikai válsághelyzetben alakulnak technokrata vezetésű kabinetek, amelyek között akadnak nyilván olyanok, melyeknek nem csak a miniszterelnöke technokrata, de az előző alfejezetben definíciószerűen körülírt technokrata kormányok genezisét taglaló elemzés váratott magára, a felelősségáthárítás vizsgálatának szükségessége miatt is.

3.2.3. *Módszertani megfontolások*

A szakirodalmi szerzők a konceptualizáció során vagy korábbi kutatásaikban tehát még a technokrata kormányt kívánták definiálni, és arra vonatkoztatták megállapításaikat, az alkalmazás, illetve későbbi kutatásaik során viszont már másként határozták meg a fogalmat. McDonnell és Valbruzzi felpuhították az – abszolút – technokrata kormány definícióját, Pastorella pedig elengedte azt, és – feltehetően a köny-

nyebb operacionalizálhatóság és a robusztus modell építése reményében – már csak a technokrata vezetésű kormányokra koncentrált. Ehhez képest a kötet ragaszkodni kíván az eredeti, szakirodalom (Boda, 2020; Gyulai, 2010; Körösényi–Hajdú–Ondré, 2015; Körösényi–Illés–Metz, 2017; McDonnell–Valbruzzi, 2014; Morlino, 2012; Pastorella, 2014; Protsyk, 2005; Sárközy, 2003) alapján megfogalmazott kritériumokhoz, és azt keresi, hogy az egyes esetek közül melyekre érvényes a technokrata kormány – hét pontban összegzett – kritériumrendszere, illetve hogy melyek állnak legközelebb a technokrata kormány – előző fejezet végén megismert – ideáltípusához. Joggal gondolhatjuk ugyanis, hogy McDonnell és Valbruzzi hogy túl enyhe követelményrendszert állítottak fel az abszolút technokrata kormányok azonosításához, és feltételezhetjük, hogy kevés felel majd meg a szigorúbb feltételeknek is, és lesz ténylegesen abszolút technokrataként minősíthető.

Az alapsokaságot, amelyre a kötet a megállapításait teszi, McDonnell és Valbruzzi elemzése alapján érdemes meghatározni, mert abban az abszolút technokrata kormányok csoportját is definiálták. A már bővített kormánylistából azokat a technokrata vezetésű kabineteket kell figyelembe venni, amelyekre igazak az általuk meghatározott – minimalista – kritériumok, miszerint a miniszterelnök és miniszterei többsége technokrata, és felhatalmazással rendelkeznek a status quo megváltoztatására (McDonnell–Valbruzzi, 2014: 664). Az elemzési egységek a kormányok (nem a kormánytagok), az alapsokaság 42 technokrata vezetésű (N = 42) (4. táblázat), a vizsgálandó minta pedig hét abszolút technokratának minősített kabinetből áll (n = 7) (5. táblázat): Berov, Fischer, Bajnai, Dini, Monti, Văcăroiu I., Cioloș (ez utóbbi McDonnell és Valbruzzi tipológiájához képest később alakult, de megfelel a minimalista kritériumoknak az összetételt és a hatáskört illetően). A kutatás elsősorban intézményeket, struktúrákat vizsgál, illetve azon eseményeket, amelyek az intézményi változásokat indukálják. Ehhez komparatív, de esetfókuszú, kvalitatív megközelítést alkalmaz, az összehasonlítás az esetek hasonlóságain alapszik (Ragin, 1987).

5. táblázat. *Abszolút technokrata kormányok McDonnell és Valbruzzi (2014) alapján*

EU-tagállam	*Kormányfő*	*Hivatali idő*	*Hivatali napok száma*	*Technokrata miniszterek (%)*
Bulgária	Berov	1992–1994	656	80
Cseh Köztársaság	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
	Cioloş	2015–2017	415	100

Forrás: Saját korábbi táblázat (Galambos, 2018: 66)

Az esetfókuszú eljárást az indokolja, hogy a szakirodalmi szerzők már dolgoztak kvantitatív megközelítéssel nagyobb elemszám mellett, csak a fogalmi fellazulásból adódóan sokszor elnagyolttá vált az elemzésük, ezért a probléma további, mélyebb feltárást igényel az egyes esetek vizsgálatán keresztül. Efféle komparatív kutatásra akkor kerülhet sor, amikor a „sok változó, kis esetszám" módszertani problémával kell számolni, vagyis a magyarázó változók száma meghaladja az esetekét (Gyene, 2015: 26). Az összehasonlító vizsgálatokban ekkor az elemzés elmélyítésével orvosolható az anomália, és a fejezet is ezt az utat követi. A kvantitatív módszert használó szerzők (Brunclík–Parízek, 2019; Pastorella, 2016a; Wratil–Pastorella, 2018) azt az utat választották, hogy a statisztikai eljárások alkalmazhatósága érdekében növelték az esetek számát, és az alapsokaságot is az adott időintervallumban alakult összes kormányban határozták meg. Nagyobb elemszám mellett így már alkalmazható volt számukra regressziós módszer is. Ennek eredménye a statisztikai szempontból megbízható modell, ám egyúttal az információveszteség lett. Megismerhettük a technokrata vezetésű kormányok létrejöttének bizonyos szükséges feltételeit, de nem ismertük meg az elégséges feltételt, ami azt idézi elő, hogy adott helyzetben ne csak technokrata vezetésű, hanem – abszolút – technokrata kormány jöjjön létre. Ezért, ha a releváns – kisszámú – eseteket akar-

juk azonosítani, nem élhetünk a statisztikai elemzés eszközével, hanem komparatív, esetfókuszú kutatást szükséges végezni. Ez az eljárás nem csak a vizsgált okok azonosítására alkalmas, de adott jelenségek típusai és altípusai közti különbségtételre ugyancsak, és mivel deduktív megközelítésűnek is tekinthető, ezért megfelelhet hipotézistesztelésre, illetve új elmélet megalkotására (Ragin, 1987: 43–45).

Az irodalom könnyű kézzel használta a technokrata kormány fogalmát, ezért kívánja a kötet újra felépíteni és alkalmazhatóvá tenni a fogalmat egy szigorú kritériumrendszer alapján, amely kabinetek pedig megfelelnek ennek, azok abszolút technokrata kormánynak minősíthetők. A kritériumok teljesülésének vannak azonban előfeltételei, amelyeket empirikus elemzés keretében vizsgál a fejezet, és amikhez hipotéziseket is társít. A meghatározott szempontok az abszolút technokrata minősítéshez ekképp csak következményekként értelmezhetők, vagyis ezek nem okok, pusztán okozatok. A következőkben ezért az okokat kell keresni. A *3.* és *4. kérdés* kapcsán, hogy miért jönnek létre technokrata kabinetek, és melyek tekinthetők abszolút technokrata kormánynak, a fejezet három hipotézist állít fel, amiket a szakirodalomban eddig tárgyalt problémák alapján fogalmaz meg. A hipotézisek keretében meghatározott tényezőket az abszolút technokrata kabinetek létrejöttének feltételeiként foghatjuk fel. Több lehetséges szükséges és elégséges feltételt is igyekezhetünk meghatározni, és mindegyik fennállásának igazolása jelenthet oksági kapcsolatot (Babbie, 2003: 93). A szükséges feltételek azok, amelyek fenn kell álljanak az abszolút technokrata kormány létrejöttéhez, amik nélkül semmiképp sem alakulhatnának meg, az elégségesek pedig, amelyek garantálják a létrejöttüket – de még egy elégségesként meghatározott feltétel sem jelenti azt, hogy az az egyedüli lehetséges oka adott okozat bekövetkezésének (Babbie, 2003: 90–91), vagyis esetünkben az abszolút technokrata kabinet megalakulásának.
Ennek értelmében az első hipotézis a következő:

> *(H1)* akkor jöhet létre abszolút technokrata kormány, ha a pártok áthárítják a kormányzás felelősségét egy technokrata kormányfőre.

A hipotézis a szakirodalomra épül (Benvenuti, 2016; Boda, 2020; Emanuele, et al., 2023; Körösényi–Hajdú–Ondré, 2015; Körösényi–Illés–Metz, 2017; Pastorella, 2016a; Protsyk, 2005; Semenova, 2020; Weaver, 1986; Zulianello, 2013), azon feltevés alapján, hogy ha a támogató pártok áthárítják a kormányzás felelősségét a technokrata miniszterelnökre, akkor maga delegálhatja – sőt kell delegálja – a kormány tagjait, akik így mind technokraták lehetnek, továbbá maga határozhatja meg – kell meghatározza – a kabinet agendáját is. Autonómmá válik tehát a miniszterelnök a szelekciót és a programalkotást illetően, ennek következtében jön létre abszolút technokrata kormány. A felelősségáthárítás ekképp szükséges és elégséges feltétel az abszolút technokrata kabinet megalakulásához. Ha a pártok azonban nem hárítják át a felelősséget, akkor nem lesz autonóm a miniszterelnök, így abszolút technokrata kormányról sem beszélhetünk (Galambos, 2018). Ezen szükséges mozzanat, a felelősség átadásának hiányában ugyanis a pártok érvényesíteni akarják politikai szempontjaikat. Nyomást gyakorolnak, beleszólnak a miniszteri szelekcióba és a kabinet munkájába. Vagyis a technokrata kormányzás nem valósul meg, és a kabinetben esetlegesen jelen lévő technokraták csak a „kirakati bábuk" szerepét töltik be azon technokrata kormányban tisztséget vállaló kollégáikhoz képest, akik teljes felhatalmazást kaptak a kormányzásra. A pártoknak gondolni kell persze a reszponzivitásra és az elszámoltathatóságra a technokrata kormányzás alatt is, és ezt annak megfelelően teszik, hogy mekkora kockázatot érdemes vállalniuk a kormányzással. Súlyos válság idején minél távolabb igyekeznek tartani magukat a döntéshozataltól, kevésbé súlyos válság esetén viszont nem éri meg nekik elengedni a gyeplőt, így megmarad a közvetlen kontroll a kabinet felett.

A második hipotézis arra irányul, hogy:

(H2) akkor jöhet létre abszolút technokrata kormány, ha nagykoalíciós támogatás áll mögötte (a parlament két legnagyobb, szemben álló pártja részéről).

Ennek hiányában a technokrata kabinet elveszíti megkülönböztető jellegét, és a kormányzás során megjelennek a pártpolitikai szempontok. Itt fontos hangsúlyozni, hogy a krízis, ami egy technokrata kormány létrejöttét eredményezi, bármilyen eredetű is legyen, előbb-utóbb politikai válsággá terebélyesedik (Galambos, 2018), melynek során a korábbi kabinet elveszti a parlamenti többséget, és már nincs meg a szükséges képviselői támogatás a kormányzás folytatásához. Ezt jellemzően a koalíciós többség felbomlása, egyes képviselők vagy képviselőcsoportok kihátrálása idézi elő (Brunclík, 2015: 63). A szakirodalom azt tételezi, hogy gyakran összpárti vagy a többséginél szélesebb parlamenti támogatás áll a technokrata kabinet mögött (Körösényi–Hajdú–Ondré, 2015: 44), amely ennek köszönhetően afféle nemzeti egységkormánynak tekinthető, és a legitimitását is ettől a nemzeti egységtől nyeri (Pastorella, 2016b: 953). Emiatt feltételezhetjük azt, hogy abszolút technokrata kabinet megalakításához nagykoalíciós támogatás szükséges. Ahhoz, hogy többség születhessen egy új kormány támogatására, jellemzően már nem elegendő az azonos politikai térfélről származó parlamenti voksok száma, ellenzéki szavazatok is kellhetnek. Az ellenoldal nagypártja pedig azért válhat érdekeltté egy válságkezelő technokrata kabinet támogatásában, mert ha előrehozott választásra kerülne sor, és történetesen ők kerülnének ki győztesen, a krízis kezelése közvetlenül rájuk hárulna. Hosszabb távon tehát ők szenvedhetnék el a népszerűségvesztést. A válsághelyzet ezért arra sarkallja a pártokat, hogy politikai ellenfeleikkel kartellpártokként (Katz–Mair, 2001) működjenek együtt. Következésképp, ezt a játszmát zéró összegű játékként felfogva támogatnak olyan kormányt, amely egyik oldalhoz sem kötődik közvetlenül, így a felelősségük is egyformán szétteríthető lesz (Zulianello, 2013). A nagykoalíciós támogatás ekként szükséges feltételként értelmezhető,[30] mert ha nem sikerül konszenzusra jutniuk, nem alakul olyan pártoktól független abszolút technokrata kabinet, mely rövid távon mindkét oldal hasznára lehet.

Végül a harmadik hipotézis azt fogalmazza meg, hogy:

[30] Elégséges feltételnek azonban nem tekinthetjük, hiszen nagykoalíciós támogatás – válság idején – állhat pártalapú kormány mögött is.

(H3) akkor jöhet létre abszolút technokrata kormány, ha az államfő aktív szerepet vállal a kialakult politikai válság megoldásában.

Az irodalom releváns tényezőnek tekinti az államfői szerepvállalást a technokrata kabinetek megalakulásában (Brunclík, 2015; Fabbrini, 2015; Morlino, 2012), ám nem egyértelmű, hogy az intézményesen erős befolyás vagy a szűkebb hatáskörű, semleges elnök szerepvállalása segíti-e elő a létrejöttüket. Morlino (2012) és Fabbrini (2015) fejtegetései szerint a parlamentáris kormányforma és a semleges, parlament által választott államfő közreműködése járul hozzá a megalakulásukhoz. Pastorella (2014) regressziós elemzéssel vizsgálta az – erős – államfői hatalmi tényezőt, amely bár pozitív együttjárást mutatott a technokrata kabinetek létrejöttével, nem volt szignifikáns az eredmény. Későbbi kutatásai (Pastorella, 2016a; Wratil–Pastorella, 2018) úgyszintén vizsgálták az erős elnöki tényezőt, de nem találtak statisztikai összefüggést a technokrata kormányok genezisével. McDonnell és Valbruzzi (2014) tipológiája alapján pedig parlamentáris és félelnöki kormányformájú országok (Románia és az 1990-es évek Bulgáriája) kabinetjei is bekerültek az abszolút technokrata kormányok közé. A kérdés tehát eldöntetlen, ezért további vizsgálat szükséges. Nehéz volna akár a semleges, akár az erős államfői tisztséget hipotetizálni, hiszen az irodalomban mindkettő mellett találhatunk érveket, pontosabban egyik mellett sem találni elég erőseket. Talán azért sem sikerült statisztikai kapcsolatot kimutatni az elnöki tényezővel, mert valójában nem az erős (közvetlenül választott, pártkötődéssel bíró) és nem is a gyenge (közvetve választott, semleges) elnöki intézmény a kulcs, hanem az államfői aktivitás. Ez segíthet ugyanis konszenzust elérni a pártok között a politikai válság megoldását illetően. Az államfő közvetítésével jön létre megegyezés, és lesznek hajlandók nagykoalíciót alkotni egy technokrata miniszterelnök támogatására. Ezt a tényezőt ugyancsak szükséges feltételként értelmezhetjük,[31] mert ha az államfő

[31] Elégséges feltételnek szintén nem tekinthetjük, hiszen az államfő közreműködhet pártalapú kabinet létrehozásakor is.

nem lép fel azért, hogy megegyezés jöjjön létre, a pártok között nem születik konszenzus.

Összefoglalva tehát, a kutatás elemzési egységei a kormányok, az alapsokaság, amelyre a megállapítások vonatkoznak, a technokrata vezetésű, a vizsgálandó minta pedig az abszolút technokratának minősített kabinetekből áll (N = 42, n = 7).[32] A kutatás intézményeket, struktúrákat elemez, és azokat az eseményeket, amelyek az intézményi változásokat indukálják, méghozzá komparatív, de esetfókuszú, kvalitatív módszert alkalmazva, ahol az összehasonlítás az esetek hasonlóságain – McDonnell és Valbruzzi három kritériumán – alapszik. A kormányok vizsgálata során – a megfogalmazott hipotézisek teszteléséhez és a technokrata minősítés szempontjai szerint – 1. a megalakulás előzményeit és körülményeit, 2. a mandátumot és az agendát, 3. a támogatottságot, a szelekciós mechanizmust és az összetételt, valamint 4. az államfői szerepvállalást veszi számba a fejezet, az esetek bemutatásakor pedig szakirodalmi és sajtóanyagok, illetve – különösképp a korábbi kormányoknál – a *Keesing's – World News Archive* és az MTI hírarchívumának feldolgozására támaszkodik. Az MTI archívumában az információk szűréséhez a miniszterelnökök neve és megbízatásuk ideje alapján kulcsszavas keresést sikerült folytatni, és a kapott adatokat az imént ismertetett négy szempontot figyelembe véve rendszerezni. A kutatás feltevése szerint a felelősségáthárítás jelenti a – nemcsak szükséges, hanem – elégséges feltételt egy abszolút technokrata kormány létrejöttéhez. Ha a pártok áthárítják a kormányzás felelősségét a technokrata miniszterelnökre, akkor abszolút technokrata kabinet alakul. Ha nem hárítják át, akkor nem történik meg a feladatátruházás, és nem lesz autonóm a miniszterelnök, azaz nem tud technokrata minisztereket delegálni, és pártsemleges agendát ki-

[32] Az elemzés említést tesz azokról a technokrata vezetésű kabinetekről, amelyek az egyes országokban alakultak ugyan, de az összehasonlításhoz összetételük vagy ügyvezető mandátumuk okán keveset tesznek hozzá, ezért is nem szerepelnek külön esetként. Ezek a Popov-, az Indzsova-, a Rajkov-, a Bliznaski-, a Janev-, a Donev-, a Glavcsev-, a Stolojan-, az Isărescu-, a Tošovský-, a Rusnok-, a Ciampi- és a Draghi-kormányok.

alakítani. Ekkor pedig nem beszélhetünk abszolút technokrata kabinetről. A további feltételek kapcsán azt állíthatjuk, hogy a felelősségáthárítás akkor lehetséges, ha nagykoalícióban történik, mert a válság arra motiválja a pártokat, hogy politikai ellenfeleikkel együttműködve zéró összegű játékként támogassanak egy pártsemleges kormányt, így a felelősségük is szétteríthető. A nagykoalíciós együttműködéshez viszont az államfő aktív közreműködése szükséges, aki asztalhoz ülteti a pártokat a krízis megoldása céljából. Ha nem sikerül konszenzusra jutniuk, akkor nem alakul abszolút technokrata kabinet, mely adott helyzetben politikai hasznot hajthatna számukra.

3.2.4. *Technokrata kormány Bulgáriában – A Berov-kabinet*

Bulgáriában a demokratikus átmenet időszakában, az 1990-es első szabad parlamenti választás – és a voksolást megnyerő posztkommunista Bolgár Szocialista Párt (BSZP) és Andrej Lukanov kabinetjének bukása – után regnált már pártonkívüli szakember által vezetett ideiglenes egységkormány, élén Dimitar Popovval, aki az első nem kommunista miniszterelnök volt, és 1990–1991-ig tartó mandátuma idején jelentős gazdasági reformokat foganatosított, valamint az új, demokratikus alkotmány előkészítési folyamatát is levezényelte (Miczov, 2010). Az irodalom ugyanakkor csak ügyvezetőként hivatkozik a kabinetre (Armingeon et al., 2024). Bár az alkotmány és az új választási szisztéma 1991-es – az alkotmányozó Nagy Nemzetgyűlés általi – jóváhagyását követő időszaktól tekinthető az ország formálisan is demokratikus jogállamnak (Miczov, 2010: 218), már az 1990-es parlamenti voksolás, a Nagy Nemzetgyűlés megválasztása is demokratikus aktusként értékelhető.

Akinek kormányzását részletesen is tárgyalja az elemzés, az a pártonkívüli Ljuben Berov közgazdászprofesszor, Zselju Zselev államfő tanácsadója volt, akit Filip Dimitrov (Demokratikus Erők Szövetsége – DESZ) miniszterelnök lemondása után, 1992. december végén nevezett ki kormányfővé az elnök. Kabinetje megalakításával egy két hónapja húzódó *válság* ért véget, amit a DESZ-kormány összeomlása

okozott – és ami után a DESZ és az ellenzéki BSZP kormányalakítási kísérlete is kudarcot vallott –, Zselev elnök ezt követően kormányalakításról szóló egyeztetésre hívta a török kisebbségi Mozgalom a Jogokért és Szabadságért (MJSZ) pártot a parlamentben még jelen lévő erők közül.[33] Berovot az MJSZ jelölte a posztra, szakértőinek nevezett kormánya *tagjai* nagyrészt (80%) – látszólag – pártonkívüliek voltak (McDonnell–Valbruzzi, 2014: 659), de leginkább a DESZ-t és a BSZP-t elhagyók, illetve centrista pártokból érkezők alkották a testületet (Csíkhelyi, 2004: 139). *Programjáról* elmondható, hogy a miniszterelnök kabinetjét a „privatizáció kormányaként" határozta meg (ugyanis hivatalba lépéséig egy állami vállalatot sem privatizáltak, 95 százalék felett volt az állami tulajdon részaránya), emellett figyelmet kívánt szentelni a földreform végrehajtásának, és megállapodást akart elérni a külső adósság rendezéséről, továbbá ismét életre hívta az érdekegyeztető tanácsot, amelyet a Dimitrov-kabinet szüntetett meg.[34]

A kormányról szóló parlamenti szavazáson a 240 fős törvényhozásból 151 képviselő vett részt, és 127-en *voksoltak* rá igennel,[35] a DESZ képviselői többségének tartózkodása mellett.[36] Miután a DESZ frakciójának egy része támogatta a kabinet megválasztását, a párt árulónak minősítette őket,[37] az új kormányt pedig egy „kétes politikai alku eredményének" nevezték a törökök és a BSZP között.[38] A DESZ azt sejtette, hogy a szocialisták alkut kötöttek a török kisebbségi párttal, hogy a kabinet támogatásáért cserébe helyezzék szabadlábra Lukanov korábbi szocialista miniszterelnökét, akitől ezt megelőzően megvonták a mentelmi jogát, és a főügyész utasítása nyomán őrizetbe vették – a volt kormányfő ezt cáfolta, noha szabadon engedték, miután

[33] "Government of experts". *Keesing's Record of World Events*, Vol. 38 (1992), Issue No. 12 (december), 39241.

[34] MTI: Berov – programnyilatkozat. 1992. december 30.

[35] MTI: Bulgária – új kormány. 1992. december 30.

[36] „Government of experts". *Keesing's Record of World Events*, Vol. 38 (1992), Issue No. 12 (december), 39241.

[37] MTI: Bulgária: „bábkormány"? 1992. december 31.

[38] „Government of experts". *Keesing's Record of World Events*, Vol. 38 (1992), Issue No. 12 (december), 39241.

a parlament megváltoztatta a korábbi, őrizetbe vételét lehetővé tevő határozatát.[39]

A közgazdászprofesszor kormányfővé választása Zselev győzelmét mutatta abban a *hatalmi harcban*, ami az elnöki hivatal és a volt miniszterelnök között zajlott.[40] Dimitrov úgy vélte, Berov kormánya az államfő egyszemélyi uralmának megteremtését szolgálja, a DESZ vezetői árulónak kiáltották ki az elnököt, aki a párt alapítója és első vezetője volt,[41] az új kabinetet pedig „bábkormánynak" minősítették, mert az szerintük nem a demokratikus jogrendszernek akar megfelelni, hanem az államfő akaratának.[42] Zselev tagadta, hogy „államfői kormány" jött volna létre, mivel a kabinet törvényesen, parlamenti szavazáson kapott bizalmat.[43]

Az elnök 1994 tavaszán viszont már élesen bírálta a kormányt – felrótta, hogy nem kezdte meg a privatizációt, és a kormányprogram egyetlen lényeges pontja sem valósult meg –, ezért megvonta tőle a bizalmát, és előrehozott választásokat sürgetett, mert úgy vélte, hogy a kabinet veszélyessé vált az állampolgári békére és az ország stabilitására.[44] A ciklus alatt a dollárhoz képest nyolcvan százalékkal értékelték le a levát, elképesztő méretű áremelkedési hullám temette maga alá az országot, melynek valutatartalékai minimálisra csökkentek, a lakosság hetven százalékának életszínvonala a létminimum szintjére zuhant, a szakszervezetek pedig általános sztrájkot helyeztek kilátásba.[45] A politikai bizalomvesztés okán, mivel már nem volt többségi támogatottsága a törvényhozásban (Blondel–Andreev, 2001: 132), a miniszterelnök arra szólította fel a pártokat, hogy keretmegállapodást írjanak alá a választás őszi megrendezéséről, illetve a parlament és a kabinet feladatairól az addig tartó időszakra,[46] elismerve ezáltal, hogy

[39] MTI: Lukanov szabad. 1992. december 31.
[40] MTI: Berov – programnyilatkozat. 1992. december 30.
[41] MTI: Szófia: DESZ-nagygyűlés. 1992. december 29.
[42] MTI: Bulgária: „bábkormány"? 1992. december 31.
[43] MTI: Bulgária: szakad a DESZ? – (2. rész). 1993. január 11.
[44] MTI: Zselev: rossz a kormány. 1994. április 3.
[45] MTI: Bulgária: elmaradt a kormányátalakítás. 1994. április 27.
[46] MTI: Berov – választásokat (1. rész) 1994. május 25.

nem képes megvalósítani a kormányprogramot, amire felhatalmazást kapott.[47] Ezt követően korlátozott időre, három hónapra szóló megbízást kapott a törvényhozástól egy szűk program végrehajtására Bulgária tartozásainak rendezéséről és a tömeges privatizációról.[48]

A kabinet végül szeptemberben, a korlátozott mandátum lejárta után döntött a lemondásról, amit a parlament is jóváhagyott. A Berov-kormány így is a legtovább volt hivatalban azon öt kabinet közül, amelyek Todor Zsivkov eltávolítása után regnáltak,[49] és hét bizalmi szavazást élt túl a szocialisták, a DESZ-ből dezertálók és a török kisebbségi párt támogatásával.[50] A kormányzás fő haszonélvezője a BSZP volt, legerősebb parlamenti pártként tőle függött a kabinet sorsa anélkül, hogy vállalta volna a kormányzati felelősséget.[51]

A Berov-kabinet lényegében az államfő és a korábbi kormányfő közötti hatalmi harc eszközeként jött létre. Nem nevezhetjük abszolút technokrata kormánynak, hiszen bár nem parlamenti választás eredményeként alakult, és pártsemleges agendát hirdetett meg, a kabinet mandátumát nem szánták ideiglenesnek, csak a támogatottság hiánya és a miniszterelnök lemondása miatt ért véget – aki *nem volt autonóm* (Galambos, 2018: 70).

A kormány tagjainak többsége nem – csak a statisztika (McDonnell–Valbruzzi, 2014) szerint – volt pártsemleges. Berov maga bár független volt, a kabinet tagjainak volt *pártkötődése*, és a kormányfő nem bírt tényleges hatalommal a testület felett, csupán formálisan volt vezetője, érdemben nem tudta alakítani a kormánypolitikát, a kabinetet pedig a sajtó és a többi miniszterelnök is csak az oligarchák kormányaként emlegette (az Ivan Pirovszki egykori – 1997–2002 – protokollfőnökkel készült interjút lásd Pastorella, 2016a: 283). Berov ugyanis az oligarchák túszává vált, virágzott a korrupció és a szervezett bűnözés, számos korrupciós botrány tarkította a kabinet regnálását, ezért a gaz-

[47] MTI: A bolgár miniszterelnök választásokat sürget. 1994. május 29.
[48] MTI: Nem mond le a bolgár kormány. 1994. augusztus 22.
[49] MTI: Bolgár kormány – lemondás. 1994. szeptember 2.
[50] MTI: Bulgária: forró politikai ősz (2. rész) 1994. szeptember 2.
[51] MTI: Zselev: rossz a kormány. 1994. április 3.

dasági érdekcsoportoktól való függése miatt a kormányfő az ellenzéki pártoktól a „stróman" gúnynevet kapta.[52]

Berov kormánya után, főként az elmúlt bő egy évtizedben számos ügyvezető kabinet alakult, de ezek nem mindegyikét tartjuk számon technokrata vezetésűként (különösképp nem abszolút technokrataként). Nem pártalapú ügyvezető kormányként értékelhetjük a Berovét követően, Reneta Indzsova irányításával 1995 év elejéig működő kabinetet, majd 2013-ban Marin Rajkov, 2014-ben Georgi Bliznaski kormányát,[53] 2021-ben Sztefan Janev kettő, 2022–2023-ig Galab Donev újabb két kabinetjét, valamint 2024–2025-ig Dimitar Glavcsevnek is két kormányát.[54]

3.2.5. *Technokrata kormány Romániában – A Văcăroiu-kabinet*

Nicolae Văcăroiu előtt volt már technokrata miniszterelnöke Romániának, Theodor Stolojan személyében. 1991. szeptemberben a gyors ütemű gazdasági visszaesés és a társadalmi elégedetlenség folytán távozott tisztségéből Petre Roman kormányfő, Ion Iliescu köztársasági elnök pedig a pártonkívüli Theodor Stolojan közgazdászt – aki Roman második kormányában pénzügyminiszterként szolgált – nevezte ki miniszterelnökké. A kabinet „kiskoalíció" volt, a vezető erőt adó Nemzeti Megmentési Fronthoz – amelynek Iliescu volt a korábbi vezetője, és ahova Roman is tartozott – három kispárt csatlakozott, és a következő évben tartott, az új alkotmány elfogadását követő első választásokig vezették Romániát (Blondel–Penescu, 2001: 110).

[52] 1993: Lyuben Berov – The Straw Man. *BNR – Radio Bulgaria*, 2015. július 18. http://bnr.bg/en/post/100580808/1993-lyuben-berov-the-straw-man

[53] Bliznaski függetlenként töltötte be tisztségét, ezt megelőzően azonban a BSZP tagja és EP-képviselője volt, de kizárták a pártból, mert nyíltan kritizálta annak politikáját (Bulgaria calls snap election for 5 October. *BBC*, 2014. augusztus 6. https://www.bbc.com/news/world-europe-28674993).

[54] Glavcsev függetlenként, a számvevőszék elnökeként kapott miniszterelnöki felkérést, korábban viszont a Polgárok Bulgária Európai Fejlődéséért (GERB) képviselője és a parlament elnöke is volt (Hajagos, 2024).

Az 1992-es választásokat az – anyapártból pártszakadás után alakult – Demokratikus Nemzeti Megmentési Front (FDSN) ugyan megnyerte, ám nem lett abszolút többsége, és *patthelyzet* alakult ki, mert az ellenzéki konzervatív Demokratikus Konvenció nem volt hajlandó együtt kormányozni velük, ezért az októberben újraválasztott Iliescu elnök egy újabb pártonkívüli közgazdászt, Nicolae Văcăroiut bízta meg kormányalakítással (Blondel–Penescu, 2001: 110–111). Văcăroiu a szintén technokrata Stolojan diáktársa, az átmenet idején, 1989–90-ben gazdasági miniszterhelyettes, aztán a gazdasági és pénzügyminisztérium államtitkára,[55] illetve a Román Kommunista Párt tagja is volt, az 1989-es fordulatot követően azonban egyik pártba sem lépett be.[56]

Újraválasztása óta Iliescu hiába próbálkozott azzal, hogy megnyerje az ellenzéket egy nemzeti egységkormány létrehozásához.[57] Az új miniszterelnök megbízásával jelezte, hogy nem volt szalonképes többség a parlamentben, így sem pártpolitikus vezette nagykoalíciót, sem többségi koalíciót nem sikerült alkotni, és bár az ellenzék elutasította, hogy az államfő technokratát nevezzen ki, egyik párt vagy politikai oldal sem törekedett a kormányzásra, a másik táborra igyekeztek *hárítani* a népszerűségvesztést kockáztató intézkedések végrehajtását.[58] Az új miniszterelnök kinevezésére több párt hirtelen nem is volt képes reagálni, mert állításuk szerint Văcăroiu az ismeretlenség homályából tűnt fel[59] – holott kormányzati tisztséget is viselt korábban.

A Stolojan és Văcăroiu közti különbség a gazdasági reform kivitelezésének ütemében volt tetten érhető, elődje az árliberalizációt támogatta, míg Văcăroiu ellenezte az árak gyors ütemű felszabadítását,[60] nem értett egyet azzal, hogy sokkterápiával siettessék a piacgazdasági átmenetet.[61] Miniszterelnökként a gazdasági szerkezetváltást és a pri-

[55] MTI: Iliescu kormányfő-jelöltje: Nicolae Vacaroiu. 1992. november 4.
[56] MTI: Vacaroiu – (1. rész) 1992. november 5.
[57] MTI: Vacaroiu kemény erőpróba előtt – 2. 1992. november 6.
[58] MTI: Iliescu kormányfő-jelöltje: Nicolae Vacaroiu. 1992. november 4.
[59] MTI: Az új román kormányfő első nyilatkozata. 1992. november 6.
[60] MTI: Vacaroiu kemény erőpróba előtt. 1992. november 6.
[61] MTI: Az új román kormányfő első nyilatkozata. 1992. november 6.

vatizálást kívánta meggyorsítani az életszínvonal komolyabb zuhanása nélkül és a szociális biztonság fokozása mellett.[62] Úgy nyilatkozott, hogy ő maga bár továbbra is független akar maradni, alapvetően a *kormánypárt politikáját* szándékozik folytatni.[63]

A kabinet négy évre tervezett, ami problémát jelentett, mert az FDSN – mely lényegében egy Iliescu támogatására alakult párt volt – a választáson csak a szavazatok 28 százalékát kapta, így a párt tagjaiból és a pártközeli szakértőkből álló kabinet *kisebbségi* kormányként jött létre.[64] Văcăroiu is elismerte, hogy a kabinet lényegében *FDSN-es* színezetű volt, annak ellenére, hogy a *miniszterek* felét technokraták adták.[65] A Képviselőház és a Szenátus tagjai közül 260-an *támogatták* a kabinetet, és 203-an voksoltak ellene,[66] amire számítani lehetett, hiszen az ellenzék elutasította a kormányzati részvételt.[67] A miniszterelnök négy évig maradt hivatalban, és többször alakította át kabinetjét úgy, hogy lényegében kisebbségben kormányzott, és pozíciója végig bizonytalan volt – a többséget kisebb baloldali pártok támogatásával tudta biztosítani, egy ideig pedig két nacionalista párt is a kabinet tagja volt (Blondel–Penescu, 2001: 111).

A McDonnell és Valbruzzi által abszolút technokrataként kategorizált első Văcăroiu-kormányt nem tekinthetjük annak. Az 1992-es parlamenti választások után, de nem annak eredményeként jött létre, mandátuma viszont nem volt ideiglenes, Văcăroiu a parlamenti ciklus alatt többször átszervezte a kabinetet. A miniszterelnök technokratának tekinthető – függetlenül attól, hogy tagja volt az egykori Román Kommunista Pártnak –, mivel az 1989-es fordulat után egyik pártba sem lépett be, azonban nem volt autonóm sem a miniszteri szelekciót, sem a programalkotást illetően. Kezdetben a pártok ugyan nem akarták vállalni a kormányzással járó népszerűségvesztést, mégsem be-

[62] MTI: Vacaroiu kemény erőpróba előtt. 1992. november 6.

[63] MTI: Kis többséggel bizalom a román kormánynak (1. rész). 1992. november 19.

[64] MTI: A Vacaroiu-kormány bemutatkozása. 1992. november 13.

[65] MTI: Stolojan – Domokos – Vacaroiu (1. rész). 1992. november 11.

[66] MTI: Legfontosabb híreinkből 4. 1992. november 19.

[67] MTI: Vacaroiu – (1. rész) 1992. november 5.

szélhetünk felelősségáthárításról, mert a kabinet tagjainak felét pártpolitikusok tették ki, és az FDSN programját vitte tovább (Galambos, 2018: 70).

A pártháttérrel nem rendelkező kormánytagok jelenléte a kabinetben nemcsak a miniszterelnöknek volt köszönhető, hanem az államfő patronázshatalmának is, Iliescu ugyanis szerepe volt az egyes kormányok tagjainak szelekciójában, növelve a pártonkívüli szakértők arányát, így neki köszönhető Stolojan és Văcăroiu, valamint egyes technokrata minisztereik kormányzati pozícióba emelése, a Văcăroiu-kabinet pedig egyenesen az elnök konszenzuális, nem pártalapú, nemzeti egységet kifejező politikai vízióját képviselte (Ilonszki–Ștefan, 2018: 212–214). Iliescu pozíciója a kormányzati instabilitás okán különösen erős volt, Stolojan és – különösen – Văcăroiu segítségével még a parlamentet is kézben tartotta (Blondel–Penescu, 2001: 112). McDonnell és Valbruzzi kategorizálásával szemben ezért azt mondhatjuk, hogy az első Văcăroiu-kabinet sokkal inkább afféle *elnöki*, mintsem abszolút technokrata kormány volt (Galambos, 2018: 70).

Legközelebb 1999 végén lett technokrata miniszterelnöke Romániának. Mugur Isărescu a Román Nemzeti Bank elnöki székéből érkezett a kormány élére, ami technokrata vezetésű, de pártalapú kabinet volt, a jobboldali pártok koalíciója, a kormányfő kiválasztásában pedig meghatározó szerepe volt Emil Constantinescu államfőnek (Galambos, 2016b: 384).

3.2.6. *Technokrata kormány Romániában – A Cioloș-kabinet*[68]

Victor Ponta szociáldemokrata miniszterelnök 2015 novemberében mondott le tisztségéről a Colectiv nevű szórakozóhelyen több tucat halálos áldozatot követelő tűzvész utáni – kormányellenessé váló – *tüntetést* követően. A több tízezres megmozdulás azonban csak a tetőpontja volt a kormányfővel szembeni *elégedetlenségnek*. Ponta ellen

[68] A fejezetrész tartalma kisebb változtatásokkal és kiegészítésekkel zömében a hivatkozott tanulmányból (Galambos, 2016b: 385–387) származik.

szeptemberben a Korrupcióellenes Ügyészség (DNA) okirat-hamisítás, pénzmosás és adócsalásban való bűnrészesség miatt vádat emelt, ezt megelőzően pedig már a vagyonát is zárolta – a román kormányfő ezért már uniós kollégái számára is kellemetlenné vált (Thüringer, 2015).

Az elégedetlenségből táplálkozó utcai tüntetések miatt egyik párt sem kívánta vállalni a kormányzást, így valószínűvé vált a technokrata kormány forgatókönyve. Klaus Iohannis köztársasági elnök több konzultációt is folytatott a parlamenti pártokkal az új miniszterelnök személyéről. A Szociáldemokrata Párt (PSD) – eredeti szándékától eltántorodva – *lemondott* a kormányzás folytatásáról, az ellenzéki Nemzeti Liberális Párt (PNL), mely kezdetben előrehozott választást követelt (kormányfőjelöltje Cătălin Predoiu volt),[69] szintén *elállt* tőle, és a technokrata kormányzást támogatta. A pártok végül saját kormányfőjelölt nélkül tárgyaltak az elnökkel a helyzet megoldásáról. Az idő sürgetett, ugyanis a következő évi költségvetést – amit ügyvezető kormány nem terjeszthetett elő – mihamarabb el kellett fogadni (Szőcs, 2015).

Az államfő Dacian Cioloș volt európai uniós mezőgazdasági biztost kérte fel arra, hogy lássa el a miniszterelnöki feladatokat, és alakítson technokrata kabinetet, amely a soron következő, 2016. őszi parlamenti választásokig vezetné Romániát. Cioloșt bár független szakemberként jelölte a kormányfői posztra az elnök, nem volt tapasztalatlan a politikában. Călin Popescu-Tăriceanu jobboldali kormányában államtitkár-helyettesi, illetve mezőgazdasági és vidékfejlesztési miniszteri tisztséget viselt, 2010-től 2014-ig uniós agrárbiztos volt, majd az Európai Bizottságot vezető Jean-Claude Juncker élelmiszer-biztonsági főtanácsadója lett, párttagságot azonban sosem viselt, és elismert szakembernek számított.[70]

Iohannis a miniszterelnök-jelölt bemutatásakor ismertette, hogy a pártok a konzultációk alkalmával a technokrata kormány megalakí-

[69] Iohannis azonban nem akar előrehozott választást, ugyanis kerülni akarta a látszatot, hogy saját pártját (PNL) akarná előnyhöz juttatni (Szőcs, 2015).

[70] MTI: Román kormányalakítás – Dacian Ciolos volt uniós biztost jelölte miniszterelnöknek Iohannis. 2015. november 10.

tását támogatták (Szőcs, 2015). A pártokkal és a civilekkel folytatott *egyeztetéseket* követően az államfő úgy nyilatkozott:

> *„A kormányzási feladatok elvégzése érdekében egy független, technokrata miniszterelnökre van szükség, aki nem volt soha semmilyen politikai vagy egyéb botrány részese. Egy olyan személyt nevezek ki, aki már bizonyította, hogy megfelel a nehéz körülmények közt."*[71]

Cioloș hídszerepet kívánt vállalni a társadalmi elvárások és a politika között, bár úgy ítélte meg:

> *„Egy év hosszabb időszak annál, hogy a kormány kizárólag a hétköznapi ügyek adminisztrálására szorítkozhatna, de túl rövid idő ahhoz, hogy életbe léptethetné a társadalom által elvárt gyökeres változásokat."*[72]

Kijelölt miniszterelnökként a közigazgatás hatékonyságának javítását, az állam intézményeiben a társadalom bizalmának visszaszerzését és a demokrácia megerősítését tűzte ki célul.[73]

Cioloș konzultált a parlamenti pártokkal leendő kormánya tagjairól és várható tevékenységéről, aminek eredményeként a kabinetben politikusok nem kaptak tisztséget, csak a kormányfő által választott, pártpolitikai szerepet nem vállaló – magánszférában, közigazgatásban, civil szervezetekben dolgozó – *szakemberek*, a kormánytagok egyharmada pedig nő lett (Balogh, 2015).[74] Bár a miniszterelnök ren-

[71] Dacian Cioloșt kéri fel kormányalakításra Johannis. *Transindex*, 2015. november 10. https://itthon.transindex.ro/?cikk=25610 (Nem elérhető, letöltve: 2016. május 20.)

[72] MTI: Román kormányalakítás – Dacian Ciolos volt uniós biztost jelölte miniszterelnöknek Iohannis. 2015. november 10.

[73] Átment a parlamenten a Cioloș-kabinet. *Vásárhely.ro*, 2015. november 17. http://www.vasarhely.ro/kozter/atment_a_parlamenten_a_Ciolos_kabinet#.Vz8eiqNf3IX (Nem elérhető, letöltve: 2016. május 20.)

[74] A Cioloș által előterjesztett kormánylista hamar módosult, az egészségügyi minisztérium élére Andrei Baciu helyett Patriciu Achimaș-Cadariura került, il-

delkezett a *szelekció* jogával és lehetőségével, a kabinet egyes tagjainak delegálása politikai alku eredményeként születhetett, vagy a pártoknak kívánt kedvezni a jelölésükkel a politikai támogatás biztosítása érdekében (akárcsak az ő jelölése esetében, ami szintén – az államfő és a politikai osztály közötti – kompromisszumként jöhetett létre) (Surubaru, 2015: 1–2). A miniszterek között találunk az egyes pártokhoz közel álló személyeket, a szociáldemokratákhoz kötődő kormánytagokat (például Vasile Dâncu szociológus, miniszterelnök-helyettes, a regionális fejlesztési tárca vezetője), de egykori parasztpárti politikusokat is (Bogdán, 2015; Surubaru, 2015).

A kabinetnek *nagy többséggel* szavazott bizalmat a parlament, 509 képviselő és szenátor közül 389-en támogatták, 115-en voksoltak ellene. A pártok előzetes nyilatkozatai alapján feltehetően a PSD, a PNL, a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) és a Románia Haladásáért Országos Szövetség (UNPR) támogatta a Cioloş-kormányt, a Liberálisok és Demokraták Szövetsége (ALDE), valamint a Népi Mozgalom Párt (PMP) pedig nemmel szavazott.[75] Liviu Dragnea, a PSD elnöke korábban azt mondta, a kormányprogram és a kabinetnévsor függvényében fognak voksolni, arra a kérdésre pedig, hogy ellenzékben lesznek-e, úgy reagált, hogy ha a miniszterelnök és a miniszterei is pártfüggetlenek, akkor mindenki ellenzékben lesz (Szőcs, 2015).

A miniszterelnök tizenhárom oldalas *programvázlatot* ismertetett, amelynek részletes kidolgozását menet közben ígérte. Korán belátta ugyanakkor, hogy rövid mandátuma alatt a reformok lehetősége limitált. Ezért letett például az államfő-, a parlamenti és a helyhatósági választás időpontja összevonásáról szóló javaslata végrehajtásáról, arról is, amely az európai parlamenti képviselők és az államfő mandátumához hasonlóan öt évben egységesítette volna az önkormányzati és a parlamenti képviselői megbízatások idejét, de a polgármesterek és a

letve a parlamenti bizottsági meghallgatáson rosszul teljesítő Cristina Guseth helyére Raluca Prunăt javasolta igazságügyi miniszternek.

[75] Átment a parlamenten a Cioloş-kabinet. *Vásárhely.ro*, 2015. november 17. http://www.vasarhely.ro/kozter/atment_a_parlamenten_a_Ciolos_kabinet#.Vz8eiqNf3IX (Nem elérhető, letöltve: 2016. május 20.)

megyei tanácselnökök kétfordulós rendszerben történő megválasztásának ötletéről szintúgy (Barabás, 2015: 4–6).

A választásokhoz közeledve a technokrata kabinet népszerűsége egyre alacsonyabb volt, és a pártok is kezdtek szembemenni vele. A parlament pártállástól függetlenül elfogadott egy olyan béremelésről és illetékeltörlésről szóló csomagot,[76] amit a kormányfő élesen ellenzett. A közszférában a béremeléseket károsnak ítélte, mert kilencmilliárd lejjel, a GDP egy százalékával terhelték volna meg a büdzsét, veszélybe sodorva a nehezen elért költségvetési egyensúlyt. Iohannis Cioloș mellé állt, a választások előtti szavazatvásárlással vádolta meg a parlamentet, és az alkotmánybíróságon támadta meg a jogszabályt, hogy az ne léphessen életbe (Illyés–Székely, 2017: 35, 38).

Dacian Cioloș tehát nem választás eredményeként – hanem Victor Ponta lemondása után – lett kormányfő, a kabinet mandátuma pedig ideiglenes volt, hiszen egy évvel a választások előtt vette át a stafétát. A PSD és az PNL azáltal, hogy miniszterelnököt sem jelöltek, elhárították a kormányzati felelősséget. Cioloș ennek köszönhetően – átmenetileg – autonómmá vált, a kormányban pártpolitikusok nem, csak az általa választott, pártpolitikai szerepet nem játszó technokratáknak jutott miniszteri poszt, és a kabinet agendája is pártsemleges volt. A kabinet egyéves hivatali ideje alatt többször is volt minisztercsere, a távozók helyét azonban technokraták vették át (Galambos, 2018: 69).

Cioloșt Iohannis választotta, emiatt sokan arra számítottak, hogy az államfő határozottabban kívánja majd érvényesíteni befolyását a kormányzás során, különösen azért, mert hivatalosan egyik párt sem támogatta a Cioloș-kabinetet – számukra csak az volt a szerepe, hogy egyiküknek se kelljen viselnie a kormányzati felelősséget, és készülhessenek a választási kampányra (Illyés–Székely, 2017: 35). Romániában, ahol félelnöki rendszer működik,[77] a korábbi államfők aktív

[76] 102 olyan adó és illeték, melyek bosszankodást váltottak ki a polgárokból, például a rádió- és tévéilleték, valamint a környezetvédelmi adó a gépjárművek forgalomba helyezésekor (Illyés–Székely, 2017: 38).

[77] Romániában nem beszélhetünk persze a klasszikus értelemben vett – vagy a francia szisztémához hasonló (lásd Franczel, 2014) – félelnöki rendszerről. A ro-

szerepet játszottak kormányalakításkor, ám az elnökök pozíciója nem volt semleges, és a – nekik köszönhetően alakult – technokrata vezetésű kabinetek sem nevezhetők függetlennek a pártoktól vagy az államfőtől. A technokrata kormányfők jelölésekor a miniszterelnöki szelekció – mint általában mindegyik kormányfő esetében – mind Iliescu, mind Constantinescu elnöksége idején az államfői döntésen múlott (Blondel–Penescu, 2001: 115). Iohannis újdonságként, a román gyakorlattól eltérően konzultációsorozatot folytatott a civil és a politikai szféra képviselőivel (Surubaru, 2015: 1), így Cioloş jelölése egy széles körű kompromisszum eredménye volt. Az államfő tehát – bár félelnöki berendezkedésű országról és esetében közvetlenül választott politikusról beszélünk – pártsemleges szerepet játszott. Cioloş szabad kezet kapott a miniszteri szelekció során, az pedig, hogy találunk az egyes pártokhoz kötődő vagy korábban kötődő személyeket a kormánytagok között, a kabinet politikai stabilitásának biztosítását szolgálta. Lényegében Cioloşé volt az első olyan technokrata vezetésű kabinet Romániában, amit abszolút technokrata kormányként aposztrofálhatunk.

---

mán alkotmányt ugyan francia mintára hozták létre, ám több ponton eltér attól, és a román államfő szerepe is jóval kisebb a politikai rendszerben, mint a francia elnöké (Veress, 2006: 302–303). Az 1991-ben megalkotott és népszavazás által elfogadott román alkotmányra mégis úgy hivatkoznak, hogy félelnöki kormányformát hozott létre (Blondel–Penescu, 2001; Veress, 2006). Romániában a végrehajtó hatalom dualizmusa jellemző, az államfő a végrehajtó hatalomhoz tartozik, hatásköre viszont lényegében megfelel a parlamentáris rendszer elnöki jogosítványainak – kivéve a kormánnyal szemben gyakorolt néhány jogot –, az ország kormányformája ekképp olyan – tulajdonképpen a parlamentáris és a félprezidenciális ötvözéseként megalkotott – vegyes szisztéma, ahol a parlament felé billen a „mérleg nyelve" (Veress, 2006: 302). A román államfő befolyása a kormányfő és a kabinet felett is inkább informális, mint alkotmányosan garantált hatalom (Blondel–Penescu, 2001: 118). A köztársasági elnök miniszterelnökkel szembeni, afeletti befolyása nagyban függ a saját politikai hátországa és a parlamenti többség közötti összhangtól (Ştefan, 2021: 481). Ezzel együtt Románia kormányzati berendezkedése az irodalomban a félelnöki rendszerek parlamentáris-elnöki (Fricz, 2012) és miniszterelnöki-elnöki *(premier-presidential)* altípusaként (Elgie, 2011) is megjelenik.

3.2.7. *Technokrata kormány a Cseh Köztársaságban – A Fischer-kabinet*[78]

A Cseh Köztársaságban nem Jan Fischer kabinetje volt az első technokrata vezetésű kormány. A Cseh Nemzeti Bank elnöki posztjáról érkező Josef Tošovský 1998-ban már irányított egy hasonló profilú kabinetet, amely Václav Klaus második kormányát váltotta. A Tošovský-kabinet mandátuma azonban deklaráltan átmeneti volt,[79] nem a parlamenti ciklus végéig szólt, sőt ügyvezető kormánynak minősítik (McDonnell–Valbruzzi, 2014). A miniszterelnök bár szabad kezet kapott a kormánytagok szelekciójakor,[80] a technokraták aránya csak a miniszterek 38 százaléka volt (Brunclík, 2016: 20). Lényeges ugyanakkor, hogy Jan Fischer kormányalakítási kísérlete már nem volt példa nélkül álló.

A 2006-os választáson győztes Mirek Topolánek (Polgári Demokrata Párt – ODS) jobboldali kormánya ingatag lábakon állt. A Képviselőház támogatását is csak 2007-ben, a második bizalmi szavazáson két ellenzéki szociáldemokrata képviselő tartózkodásával sikerült elnyerje, ám 2009 tavaszán a szociáldemokraták, a kommunisták és a kormánypártokból kilépők szavazatai végül *megbuktatták* a kabinetet (Dúró–Gallai, 2012: 74–76). A helyzet azért is volt kellemetlen, mert éppen a cseh kormány töltötte be az Európai Unió soros elnöki tisztét (Pásztor, 2009).

Václav Klaus államfő visszautasította az ellenzéki Cseh Szociáldemokrata Párt (ČSSD) tervét – hogy a Topolánek-kabinetet az EU-elnökség végéig engedjék kormányozni, és utána egy átmeneti ügyvezető kormányt alakítsanak, ami az előrehozott választásig regnálna –, ezért a párt vezetője, Jiří Paroubek a technokrata kabinet ötletét ve-

[78] A fejezetrész tartalma kisebb változtatásokkal és kiegészítésekkel zömében a hivatkozott tanulmányból (Galambos, 2016a: 70–76) származik.

[79] MTI: Csehország – Tosovsky kormányfői megbízatásának visszhangja – 1. 1997. december 17.

[80] MTI: Csehország – Klaus bírálja az új kormány megalakítását. 1998. január 3.; Csehország – Klaus: alkotmánysértő módon alakult meg a kormány. 1998. január 4.

tette fel a válság megoldásaként (Brunclík, 2016: 18). Jan Fischer, a Cseh Statisztikai Hivatal elnöke *kormányfői jelölését* 2009 áprilisában az ODS és a ČSSD javasolta Klausnak.[81] A kormányzó pártok – ODS, Zöldek Pártja (SZ), Keresztény és Demokrata Unió – Csehszlovák Néppárt (KDU–ČSL) – és a ČSSD vezetői meg is állapodtak, hogy az októberre tervezett előrehozott képviselőházi voksolásig Fischer álljon egy ügyvezető technokrata kabinet élén (a Cseh- és Morvaország Kommunista Pártját kihagyták a tárgyalásokból).[82]

Klaus elégedetten *vette tudomásul* a pártok közötti egyezséget, ugyanakkor nem értett egyet azzal, hogy Topolánek nyári átmeneti kormányként emlegette az új kabinetet, de a szakértői kormány megnevezést sem tartotta adekvátnak, mert szerinte annak tagjai nem „égből pottyant szakértők", hanem olyan politikusok, miniszterhelyettesek, akiknek új lehetőségük van bizonyítani.[83] Topolánek nyomatékosította, hogy nem ODS–ČSSD nagykoalíció alakult, a KDU–ČSL viszont éppen azért nem jelölt senkit a kormányba, mert az szerintük pontosan az volt,[84] a két kormányfőhelyettest ráadásul szintén az ODS és a ČSSD delegálta.[85] Némi vita után Fischer és a pártok között,[86] a 16

[81] MTI: Klaus csütörtökön Jan Fischert cseh kormányfővé nevezi ki. 2009. április 8.

[82] MTI: Megegyezett az új cseh átmeneti kormányról a koalíció és az ellenzék. 2009. április 6.

[83] MTI: Megegyezett az új cseh átmeneti kormányról a koalíció és az ellenzék – FRISSÍTETT (ÚJ: Klaus üdvözli a megállapodást). 2009. április 6.

[84] MTI: Fischer a jövő héten véglegesíti a cseh kormány személyi összetételét. 2009. április 16.

[85] MTI: Klaus május 8-án nevezi ki az átmeneti cseh kormányt. 2009. április 24.

[86] Mivel a kereszténydemokraták nem támogatták a kabinetet, és a „nekik járó" három miniszteri posztra sem delegáltak senkit, továbbá miután a pártok sem voltak képesek megegyezni a helyek elosztásáról, Fischer maga döntött a jelöltekről. Ez viszont vitát robbantott ki, mert Topolánek úgy vélte, hogy Fischernek nincs joga önkényesen jelölni, illetve ha a kormány összetétele nem a pártok megállapodásán alapszik, nincs esélye arra, hogy bizalmat kapjon. Paroubek és Martin Bursík, a Zöldek Pártjának vezetője is bírálta Fischert, Paroubek pedig azt mondta, hogy a kormányfő jelölését csak tájékoztatásnak tekinti, amelyről még tárgyalni fognak (MTI: Veszélyben a cseh kormányalakítás, Fischer nem tartotta be a politikai megállapodást. 2009. május 1.). A pártok ezért új miniszterjelöl-

miniszterből végül nyolcat-nyolcat a szocdemek és a korábbi koalíciós pártok – hatot a polgáriak, kettőt a zöldek – jelöltek.[87] Fischer sem a kormánytagok jelölésekor, sem később, a miniszterek cseréjekor nem kapott szabad kezet, a kabinet *összetételét* a pártok határozták meg. Bár explicite nem mondták ki, Fischer kormánya – a miniszterelnök korlátozott mozgástere miatt – lényegében egy *technikai koalíció* volt a pártok között. Főbb *feladatai* közé tartozott a politikai stabilitás biztosítása, az EU-elnökség megkezdett munkájának folytatása, a következő évi költségvetés megalkotása, valamint a globális gazdasági válság hatását enyhítő intézkedések végrehajtása (Hanley, 2013a: 11).

Májusban a Szenátus is jóváhagyta azt az alkotmánytörvény-javaslatot, mely lehetővé tette a képviselői mandátumok lerövidítését és az előrehozott képviselőházi választás gyorsított eljárásban történő kiírását,[88] az eredeti szabályozás szerint ugyanis az előrehozott voksolás megrendezése bonyolult és hosszadalmas folyamat lett volna, ezért folyamodtak ehhez az eszközhöz.[89]

Az alkotmánybíróság azonban – Miloš Melčák képviselő panaszát figyelembe véve – meghiúsította az október 9–10-re tervezett választás megtartását, mert semmissé nyilvánította a képviselőházi döntést megbízatási idejének lerövidítéséről, és érvénytelenítette az elnöki rendeletet is, amely meghatározta az előrehozott voksolás időpontját. Klaus szerint példátlan és átpolitizált módon foglalt állást az alkotmánybíróság, amelyről úgy vélte, hogy alkotmányos válságot idézett elő. Topolánek is felelőtlennek nevezte a határozatot, Paroubek szerint pedig az ország érdekével ellentétes döntés született, ami nemzetközi

tekkel álltak elő, a ČSSD az ipari és kereskedelmi, az ODS a pénzügyi, a zöldek a környezetvédelmi és az emberi jogi tárca élére (MTI: Új személyeket jelölnek az átmeneti cseh kormányba a politikai pártok. 2009. május 3.).

[87] MTI: Václav Klaus kinevezte a cseh átmeneti kormányt. 2009. május 8.

[88] A Képviselőház alkotmányerejű törvénnyel lerövidítheti saját megbízatási idejét, ami által önmagát oszlatja fel (Halász, 2014a: 99–100).

[89] MTI: Megnyílt az út az előre hozott képviselőházi választáshoz Csehországban. 2009. május 28.

szintű megszégyenüléséhez vezethet, jóvátehetetlen károkat okozva a Cseh Köztársaság tekintélyének és presztízsének.[90]

A ČSSD később mégsem támogatta a Képviselőház feloszlatásáról szóló újabb előterjesztést,[91] így az végül nem szavazott róla. Fischer hivatalban maradása feltételeként azt szabta, hogy erősítsék meg kormánya mandátumát, és fogadják el a költségvetési hiány csökkentését célzó *megszorító intézkedéseket*.[92]

A kabinet előterjesztésére ezért ősszel takarékossági csomagot szavazott meg a Képviselőház, amiben a szociális támogatások mérséklése, a nyugdíjak befagyasztása, a közvetett adóterhek növelése, a vezető politikusok és a bírák havi bérének húsz százalékos, az állami szférában dolgozókénak – ideértve a köztisztviselőket és a parlamenti képviselőket is – négy százalékos csökkentése szerepelt, a terveket pedig a munkaadók és a szakszervezetek is támogatásukról biztosították.[93] A pártok megosztottsága miatt a költségvetést év végén mégis heves vita után sikerült csak elfogadni – a ČSSD és a kommunisták módosító indítványaival úgy, hogy az ODS nem vett részt a szavazáson, lehetővé téve, hogy mégis átmenjen a javaslat –, aminek eredményeként

[90] MTI: A cseh alkotmánybíróság meghiúsította a választások októberi megtartását – FRISSÍTETT (Új: pártok). 2009. szeptember 1.

[91] Paroubek azzal érvelt, hogy ha a törvény újra az alkotmánybíróságnál landol, és újfent bizonytalanság lesz a választással kapcsolatban, a költségvetés elfogadása is veszélybe kerül (MTI: A cseh szociáldemokraták nem támogatják a Képviselőház feloszlatását. 2009. szeptember 15.). Kritikusai szerint viszont népszerűségvesztése okán tartott az előrehozott voksolás eredményétől (Kovács, 2009b).

[92] A miniszterelnök szerint fenntarthatatlan volt a közfinanszírozás, a költségvetés bevételhiánytól szenvedett, a deficit csökkentésekor pedig problémát okozott, hogy a büdzsé nyolcvan százalékát jelentő kötelező kiadások nagyrészt szociális juttatásokat takartak (MTI: Nem lesz előre hozott választás Csehországban, a képviselőház nem szavazott önmaga feloszlatásáról. 2009. szeptember 15.; MTI: Cseh kormányfő: „fájdalmas kiadáscsökkentés kell" – FT-interjú. 2009. június 15.).

[93] MTI: Nagyszabású takarékossági intézkedés-csomagot hagyott jóvá a cseh kormány. 2009. szeptember 21.; A cseh alsóház elfogadta a költségvetési megszigorító csomagot – FRISSÍTETT (új: csökkentik a hivatalnokok fizetését). 2009. szeptember 25.

nagyobb összeget szántak szociális segélyekre, a hivatalnokok bérére és az agrártermelők támogatására, Fischer ugyanakkor problémásnak nevezte a büdzsé módosítását, mert az eredetileg tervezett 5,2 százalékos GDP-arányos hiány így 5,7 százalékra emelkedett.[94] A megszorító intézkedések keretében 2010-től ingatlanadó-, áfa- (19-ről 20 százalékra) és jövedékiadó-emelés történt, csökkentették a szociális támogatások mértékét (például a családi pótlékot és a táppénzt), valamint elmaradt a nyugdíjemelés.[95] A kabinet számára tehát nehézséget okozott, hogy az egyes pártok eltérően vélekedtek a megszorítások szükségességéről. A szociáldemokraták, a kommunisták és a kereszténydemokraták a tehetősebbek megadóztatásával, illetve adóemeléssel javítottak volna a költségvetési egyenlegen, míg a polgári demokraták a megszorítások mellett álltak.[96]

A kormány összetételét tekintve nem volt állandó, egyes posztokon személycserék történtek. 2010. márciusban a Zöldek Pártja elhagyta a kabinetet, miután a miniszterelnök elvette tőlük a környezetvédelmi tárcát.[97] A kispárt távozása persze nem ingatta meg a kormány pozícióját.

A Fischer-kabinet bár nem választás eredményeként jött létre ideiglenes mandátummal és pártsemleges agendával, tulajdonképpen egy technikai nagykoalíció volt a politikai erők közvetlen részvétele nélkül, a miniszterelnök nem kapott autonómiát (Galambos, 2018: 70). A támogatását biztosító pártok megkötötték a kezét a miniszteri szelekciót és a kormányzást illetően, így csekély érdekérvényesítő képességgel rendelkezett velük szemben. A technokrata kormánytagokról szóló statisztikákban az szerepel, hogy a Fischer-kabinet tagjai száz százalékban pártonkívüliek voltak (Brunclík, 2016: 20; McDonnell–Valbruzzi, 2014: 659), tisztségük elfoglalását megelőzően ugyanakkor több

[94] MTI: Jóváhagyta a jövő évi költségvetési tervezetet a cseh képviselőház. 2009. december 9.

[95] MTI: Megszorításokat hoz az újév Csehországban. 2009. december 31.

[96] MTI: Újabb takarékossági intézkedéseket sürget a cseh pénzügyminiszter. 2010. január 25.

[97] MTI: Kilépett a kormányból a csehországi Zöldek Pártja. 2010. március 24.

miniszter is valamelyik párt tagja volt, ezért kinevezésükkor kiléptek onnan, kormányzati megbízatásuk leteltével viszont megújították a tagságukat (Hanley, 2013a: 36–38). A miniszterek ebből adódóan szorosan kötődtek a delegáló politikai erőkhöz, amelyek erős befolyással rendelkeztek a kormányzás során, míg ezzel szemben az az érdekes, hogy a szintén technokrata Tošovský korábban szabad kezet kapott a kormánytagok kiválasztásakor, és bár kabinetjében többségben voltak a pártpolitikusok, jóval kisebb volt a pártok befolyása, miniszterelnökként autonómiát élvezett (Brunclík, 2015: 63). A Fischer-kabinet agendája is hiába volt pártsemleges, a pártok olykor – mint a büdzsé elfogadásánál – jelentősen módosítottak rajta. Korántsem volt tehát olyan független, mint amit az abszolút technokrata címke sejtetni engedne, inkább technokrata vezetésű pártalapú kormánynak nevezhetnénk.

A technokrata kormány legközelebb 2013-ban, Jiří Rusnok miniszterelnöki megbízásakor lett alternatíva, ezt részletesen viszont a cseh államfők kormányalakításban játszott szerepe kapcsán a következő fejezet tárgyalja.

3.2.8. *Technokrata kormány Olaszországban – A Dini-kabinet*

Lamberto Dini technokrata kabinetje előtt regnált már technokrata vezetésű kormány Olaszországban, Carlo Azeglio Ciampi irányításával, aki a jegybank *(Banca d'Italia)* éléről érkezett a miniszterelnöki pozícióba. A kabinet válsághelyzetben nem választás eredményeként, az „első köztársaság" összeomlásakor alakult ideiglenes mandátummal, de teljes hatáskörrel afféle nemzeti egységkormányként.[98] A kormányfő maga döntött az összetételéről,[99] de nagyobb részben pártpolitikusokból állt (McDonnell–Valbruzzi, 2014), ezért nem volt szó felelősségáthárításról, nem volt abszolút technokrata kabinet, létrejöt-

[98] MTI: Olaszország – szenátusi bizalmi szavazás. 1993. május 12.
[99] MTI: Olaszország – Ciampi – (1. rész). 1993. április 27.

te mégis meghatározónak tekinthető a későbbi technokrata kormányok genezisét illetően.

1995-ben, Silvio Berlusconi első kabinetjének bukása után kincstárügyi minisztere, Lamberto Dini kapott miniszterelnöki megbízást, aki bár kormányzati tisztséget viselt, politikailag nem köteleződött el közvetlenül, párt tagja nem volt, minisztersége előtt pedig a jegybank vezérigazgatójaként dolgozott (Molnár, 2011: 95). A Hajrá Olaszország *(Forza Italia)*, a Nemzeti Szövetség (AN) és az Északi Liga (LN) alkotta jobboldali koalíciót a Liga mondta fel 1994 végén. Oscar Liugi Scalfaro államfő két korábbi köztársasági elnökkel – és örökös szenátorral –, Giovanni Leonéval és Francesco Cossigával, majd a parlament két kamarájának vezetőivel és a pártok képviselőivel *konzultált* a *kormányválság* megoldásáról, de már korábban egyértelművé tette, hogy bár nem szándékozik előrehozott választást kiírni, ha a szükség ezt hozná, akkor sem Berlusconit bízná meg azt előkészítő ügyvezető kabinet irányításával.[100] A Forza Italia annyiban volt hajlandó engedni, hogy legalább közülük kerüljön ki az új miniszterelnök, ezért a párt Dinit javasolta a kormányfői posztra, akinek kvalitásait az ellenzéki pártok is elismerték, így személyét is el tudták fogadni.[101]

Dini technokrata kormányt ígért, amelyet a pártok eleve átmeneti kabinetként kezeltek, a korábbi koalíciós partner AN vezetője, Gianfranco Fini ki is jelentette, hogy mandátuma csak rövid időre, egy szűk program megvalósítására szólhat, mert ha tovább maradna hivatalában, a kabinet politikai kormánnyá alakulna át, és az nem volna elfogadható számukra.[102] A kormányban csak *technokraták* kaptak miniszteri és államtitkári tisztséget (Verzichelli–Cotta, 2018: 106), ami addig példa nélküli volt a köztársaság történetében (Marone, 2012: 8). Dini – elmondása szerint – a szakterületükön szerzett elismertségük alapján választotta a kabinet tagjait az egyes tárcák élére (Pastorella, 2016a: 259). A kormány semlegessége kapcsán viszont voltak viták a

[100] MTI: Olasz kormányválság – újabb konzultációk. 1995. január 3.

[101] Uo.; MTI: Lamberto Dini – életrajzi háttér. 1995. január 13.

[102] MTI: Olasz kormányválság – hamarosan kormánylista (1. rész). 1995. január 16.

kabinet és a képviselők között (Galambos, 2020: 48). Dini tagadta azt a feltételezést, hogy az elnök nyomást gyakorolt rá a kabinet névsorának összeállításakor.[103] Azt elismerte, hogy a leköszönő koalícióból elvárták, hogy adjon helyet néhány korábbi miniszternek, de ezt visszautasította.[104] A távozó koalíció pártjai – az Északi Liga kivételével – ezt követően világossá tették, hogy nem szavaznak bizalmat a Dini-kabinetnek, miután elutasította követelésüket volt minisztereik újbóli kormánytagságáról.[105] Fini kijelentette, hogy a pártjaik a bizalmatlansággal a köztársasági elnökkel szembeni bizalmatlanságukat is kifejezésre juttatják, Cesare Previti, a Forza Italia képviselője szerint Dini elárulta a jobboldali koalíciótól kapott megbízatását, saját elhatározásból, vagy naivan, az államfő játékszereként, a kereszténydemokrata Pier Ferdinando Casini pedig azt mondta, hogy az elnök egyenesen a Baloldali Demokrata Párt (PDS) érdekében járt el.[106]

Miniszterelnök-jelöltként Dini nyomatékosította, hogy a rendkívüli körülmények indokolják a technokrata kormány létrejöttét, ugyanis sürgős és elengedhetetlen döntésekre kell sort kerítsenek, amik nem várhatnak addig, ameddig a politikának szüksége volna rájuk,[107] és csupán addig kíván hivatalban maradni, amíg nem teljesíti a kormányprogram vállalásait.[108] Úgy vélte, ezeket akár néhány hónap alatt végre lehet hajtani, és felhívta rá a figyelmet, hogy bár az alkotmány nem definiál olyan kabinetet, amelynek mandátuma csak meghatározott időre szól, mégsem kíván a pártok helyébe lépni, pusztán el akarja végezni a szükséges feladatokat, hogy a választott politikai pártok mihamarabb felállíthassanak egy, a népszuverenitást jobban ki-

[103] MTI: Az új olasz kormány néhány hónapra tervez. 1995. január 18.

[104] MTI: Az új olasz kormány. 1995. január 17.

[105] MTI: Az új olasz kormány – 2. rész (lásd az mtik1097-et). 1995. január 17.

[106] MTI: Az új olasz kormány – 3. rész (lásd mtik1097, mtik1110). 1995. január 17.

[107] MTI: Rövid életű lesz az olasz szakértői kormány. 1995. január 23.

[108] Pótköltségvetés készítése, a regionális választásokat szabályozó törvény és a társadalombiztosítási rendszer reformja, valamint az egyenlő sajtófeltételek biztosítása (MTI: Az új olasz kormány néhány hónapra tervez. 1995. január 18.).

fejező kormányt.[109] A kabinetről szóló *szavazáson* a Képviselőházban és a Szenátusban – a releváns pártok közül – a Forza Italia, az AN és a Kereszténydemokrata Centrum (CCD) tartózkodása mellett a PDS, az Olasz Néppárt (PPI) és az Északi Liga igenje állt a kommunisták (RfC) elutasító szavazatával szemben.[110]

A Dini-kormány a szokásoktól eltérően pártközi szerződés nélkül lépett hivatalba (Grimaldi, 2011: 111). Főbb *feladatai* az ország pénzügyi stabilitásának elősegítése, a költségvetés korrekciója, továbbá a nyugdíj- és a szociális juttatások reformja voltak, és Dinivel – mint technokratával – szemben a konzultációk során türelmesebbnek is mutatkoztak a politikai szereplők és a szakszervezetek, ezért gördülékenyebben haladtak a folyamatok (Pankovits, 1998: 87). Egyes területeken eredményes volt a munkája, máshol viszont kevésbé: az államháztartási egyensúly megteremtése és az export megerősítése érdekében hozott intézkedések hatására megnőtt az infláció, drágultak a hitelek, és csökkent a fogyasztás, a nyugdíjrendszer megreformálása ugyanakkor eredményesen alakult, a módosításokat elfogadtatták a szakszervezetekkel és a törvényhozással, és 1996. januárban bevezették a nyugdíjreformot (Molnár, 2011: 98).

Kormányzása alatt a kabinetet a parlamentben a baloldali pártok és az Északi Liga támogatták, míg a jobboldal 16 bizalmi szavazáson voksolt ellene. A kormány Dini ígérete szerint 1995 végén, a költségvetési törvény elfogadása után benyújtotta a lemondást. Scalfaro ezután megpróbálkozott egy újabb kabinet megbízásával, de a felkért Antonio Maccanicónak nem sikerült kormányt alakítania. Az elnök ezután szánta el magát a parlament feloszlatására és az előrehozott választások kiírására. Az új kabinet létrehozásáig, 1996. májusig a Dini-kormány vezette tovább az országot.[111]

A Dini-kabinet nem parlamenti választás eredményeként alakult, ideiglenes mandátummal működött, és fontos Fini azon megállapí-

[109] Uo.

[110] MTI: Új olasz kormány – bizalmi szavazás. 1995. január 25.; Olasz kormány – szenátusi vita kezdete. 1995. január 30.

[111] MTI: Olasz választások – a miniszterelnök pártja. 1996. február 28.

tása is, miszerint ha Dini hosszabban kormányzott volna, a kabinet politikai (pártalapú) kormánnyá alakul át.[112] Az aktív *elnöki szerepvállalást* övező viták jellemzők voltak Scalfaro elnök idején, különösen, amikor visszautasította az előrehozott választás lehetőségét (Gianetti, 2013: 138). A kormányfőt viszont eredetileg a Forza Italia jelölte a posztra, és bár nem volt nagykoalíciós háttere – mert csak a baloldal pártjai és az Északi Liga támogatása állt mögötte –, Dini szabad kezet kapott mind a miniszteri szelekciót, mind a kormányprogram megalkotását illetően, aminek köszönhetően egy kizárólag technokratákból álló kabinetet és pártsemleges agendát tudott kialakítani. A miniszterelnök autonómiája tehát a pártok felelősségáthárításának volt köszönhető.

Ha össze akarjuk hasonlítani a két kormányt, a Ciampi-kabinet súlyos gazdasági és társadalmi bizalmi krízis idején vette át az ország irányítását, a Dini-kormány létrejötte azonban főként belpolitikai nehézségeknek, a jobbközép válságának volt betudható (Marone, 2012: 8; Patkós, 2017: 209). Ciampi kabinetjében szabad szelekciós lehetősége ellenére egyaránt voltak technokrata és pártpolitikus miniszterek, és bár utóbbiak több pártból érkeztek, lényegében kisebbségben kormányzott a miniszterelnök (Molnár, 2011; Pankovits, 1998). Dini már egy abszolút technokrata kormányt vezethetett, ami annak is köszönhető, hogy – a korábbi jobboldali koalíció többségének protestálása ellenére – a baloldal nagy része az Északi Ligával együtt felsorakozott mögötte. Egyik kabinet esetében sem kerülhető meg azonban Scalfaro aktív államfői tevékenysége. Ebbéli szerepvállalásának problémáját az elnöki kormány kérdésével foglalkozó fejezet járja körbe.

[112] Văcăroiu esetében is azt láthattuk, hogy mivel tovább maradt hivatalban, folyamatosan politikai alkukra kényszerült, és kabinetjeiben csökkent a technokraták aránya (1. táblázat).

3.2.9. *Technokrata kormány Olaszországban – A Monti-kabinet*

2011 ősszel személyes és politikai *botrányai* mellett a gazdasági *krízissel* is küzdő Silvio Berlusconi, a nemzetközi szervezetek *nyomását* is érezve lemondott miniszterelnöki tisztségéről. Ezt követően Mario Monti irányításával technokrata kormányzás kezdődött (Galambos, 2013: 34).

Azután, hogy Berlusconi (Szabadság Népe – PdL) elveszítette többségét a Képviselőházban – a november 8-i költségvetési zárszámadásról szóló törvényt csak úgy tudták elfogadni, hogy a szavazáson az ellenzék nem voksolt, a miniszterelnök pedig ezt afféle bizalmi szavazásként értékelte –, az EU által javasolt Stabilitási Paktum szenátusi és képviselőházi elfogadását követően benyújtotta a kabinet lemondását (Kricsfalusi, 2012: 98; Mandák, 2011: 1). Giorgio Napolitano *köztársasági elnök* gyors *reakciója* jóvoltából a két parlamenti kamara, illetve a pártok vezetőivel történt konzultációk eredményeként néhány nap alatt megegyeztek Mario Monti közgazdászprofesszor kormányfői jelöléséről (Kricsfalusi, 2012: 99). A sietséget az a szándék magyarázta, hogy visszanyerjék a pénzügyi piacok és az unió bizalmát, az államadósság ugyanis túllépte az éves GDP 120 százalékát, a rövid és a tízéves lejáratú állampapírok kamata pedig jelentősen nőtt, sőt rekordokat döntött (lásd Szabó, 2012: 37–41).

Az elismert egyetemi tanár és korábbi uniós biztos pár nappal korábban kapott az államfőtől örökös szenátori címet, és azért ítélték alkalmasnak egy új kormány vezetésére, mert mind szakmai körökben, mind az Európai Unió színterén tekintélye volt, továbbá személyét egyformán elfogadhatónak találta mindkét politikai oldal (Galambos, 2013: 34).

Monti kezdetben pártpolitikusokat is be akart vonni az új kormányba Pier Luigi Bersani (Demokrata Párt – PD), Pier Ferdinando Casini (Kereszténydemokrata Unió – UdC) és Gianni Letta (PdL) személyében, hogy biztosítsa a kabinet parlamenti támogatottságát. Bersani és Casini nem fogadták el a felkérést, Berlusconi viszont nem csupán Lettát akarta az új kabinetbe, hanem – a Dini-kormányhoz hasonlóan – több volt miniszterét is. Ezt Monti nem fogadta el, de biz-

tosította őt, hogy a kabinetet támogató pártokkal szemben semleges lesz. Berlusconi arra nézve is garanciát kért tőle, hogy az új kormány mandátuma – májusi előrehozott választásokkal – időben korlátozott lesz, illetve hogy nem indul a választásokon kormányfő-jelöltként. Monti azonban kijelentette, hogy ekkora felelősséget nem pusztán néhány hónapra vállal, és a törvényhozási ciklus végéig kíván dolgozni (a hírösszefoglalót lásd Mandák, 2011: 3).

A pártok ezután nem kötötték meg Monti kezét a miniszterek *szelekciójakor,* a kabinetbe így pártfüggetlen személyeket választott a szakértelmükhöz illő tárcák élére, és az is szempontja volt, hogy olyanokat kérjen fel, akik európai uniós tapasztalattal rendelkeznek (Pastorella, 2016a: 255). A kormány miniszteri szinten tehát a miniszterelnök által szelektált technokratákból állt, de az államtitkárok kinevezését illetően már megegyezésre kellett jutnia a pártokkal, amelyek a posztokra így – a kormányfővel megosztva – parlamenti képviseletük arányában delegálták őket: Monti (18%), PdL (32%), PD (32%), centrista pártok (10%), független (7%) (Gianetti, 2013: 133, 137).

Az új kormányra az Északi Ligát leszámítva a jobb- és a baloldal is igennel *szavazott*, Berlusconi ugyanis nem akarta, hogy támogatásuk híján Monti baloldali miniszterelnök legyen.[113] Ez volt tehát Olaszországban az első technokrata (vezetésű) kabinet, amely tulajdonképpen mindkét oldal támogatását élvezte (Galambos, 2013: 34). Monti a „nemzeti elkötelezettség kormányaként" határozta meg kabinetjét (Frosini, 2012: 273), melyet hármas jelzővel illettek: „elnöki" (a szelekció és a megalakítás módja okán), „parlamentáris" (nagykoalíciós támogatottsága miatt) és „szakértői" (az összetételénél fogva, mert nem a politikai, hanem a civil szférából érkezett szakembereket reprezentálta) (Olivetti, 2012: 235).

A Monti-kormány feladata a sürgős reformok végrehajtása volt, hogy kivezessék az országot az adósságválságból, amely veszélybe sodorhatta volna az egész eurózónát (Gianetti, 2013: 133), ezért a lakosságtól jelentős áldozatokat igénylő *megszorító program (Salva Italia)* megvalósításába kezdett (Galambos, 2013: 34). Ez többek között a lu-

[113] MTI: Estére Monti lehet az olasz miniszterelnök. 2011. november 13.

xusadó és az első lakás után ingatlanadó (újbóli) bevezetését, a nyugdíjkorhatár felemelését, egyes gyógyszerek gyógyszerpiaci és a személyszállítási szolgáltatások liberalizációját foglalta magában, továbbá elkezdték a munkaügyi reformot, amelynek célja a kabinet szerint a munkaerőpiac rugalmasabbá tétele volt, viszont az elbocsátásokat is megkönnyítette, a munkatörvénykönyv módosítása ezért a szakszervezetek ellenállását váltotta ki (Szabó, 2012: 42–43). Monti azonban nem ismert pardont. Technokrata elődeivel szemben, akik készséggel együttműködtek a szakszervezetekkel (Braun, 1996), a miniszterelnök gyakorlatilag felrúgta a hagyományos partnerséget azáltal, hogy negligálta véleményüket a döntéshozatal során (Culpepper–Regan, 2014).

Sokan megmentőként tekintettek Montira, a lakosság körében eleinte népszerűségnek örvendett, ám intézkedései nyomán támogatottsága egyre csökkent, és folyamatossá váltak a tiltakozások, tüntetések. A parlamenti támogatás bár stabilnak tűnt mögötte, népszerűtlenségét látva 2012 decemberében a PdL képviselőházi és szenátusi frakciói tartózkodásukkal politikai megfontolásból megvonták a bizalmat a kormánytól. A költségvetés későbbi elfogadása után a miniszterelnök benyújtotta lemondását, és előrehozott választások következtek (Galambos, 2013: 34).

Monti tehát nem választás eredményeként lett kormányfő, hanem súlyos gazdasági és politikai válság közepette. A választásokig alig másfél év volt hátra a parlamenti ciklusból, ezért a kabinet mandátuma mindenképp ideiglenes volt (Galambos, 2018: 68). Az egymással szemben álló Szabadság Népe és a Demokrata Párt tartott a közvélemény-kutatásoktól, mert népszerűtlen intézkedések voltak szükségesek ahhoz, hogy visszanyerjék a piacok bizalmát, ezáltal viszont elveszítették volna a polgárokét (Tebaldi, 2014: 567). Taktikai megfontolásból ezért a PdL és a PD egyike sem akarta vállalni az unió által szorgalmazott gazdasági reformok megvalósítását (Zulianello, 2013: 244). A pártoknak következésképp érdekükben állt áthárítani a kormányzás felelősségét a technokrata kabinetre, hogy az végezze el – helyettük – a „piszkos munkát" (Benvenuti, 2016: 90). A kormány agendája így pártsemleges lehetett, ami elsődleges fel-

adatának a *Salva Italia* megszorító program végrehajtását tűzte ki (Galambos, 2018: 69).

Monti autonómmá vált tehát, ő határozhatta meg a kormány agendáját, kizárólagos szelekciós lehetőségéből kifolyólag pedig a kabinet tagjai is mind technokraták lettek. A felelősségáthárításnak köszönhetően a kormány mögött nagykoalíciós támogatás állt, és bár a miniszterelnök kísérletet tett arra, hogy a pártok képviselőit is bevonja a kabinetbe, azok nem akartak aktív részesei lenni a népszerűtlen reformok végrehajtását követelő kormányzásnak, ezért inkább a kabinet hallgatólagos parlamenti támogatása mellett döntöttek (Garzia–Karremans, 2021: 108). A kormányt végig ez a „különös többség" támogatta – melynek része volt a három fő parlamenti csoportosulás, a jobbközép PdL és UdC, illetve a balközép PD –, nem pártalapú összetétele ellenére mégis kisebbségi kabinetnek tűnt a támogató koalíció ideológiai heterogenitása és a pártkohézió hiánya miatt (Gianetti, 2013: 134). Ez szintén hozzájárulhatott a ciklus vége előtti bukásához.

A Monti-kormányra használhatjuk az abszolút technokrata kormány jelzőt, hiszen a pártok nem kívántak kormányozni a gazdasági krízis közepette, és egy technokratára bízták a kormányzás felelősségét, aki teljes egészében független szakemberekből állította össze a kabinetet, illetve a maga által megalkotott kormányprogramot terjeszthette elő. Ugyanakkor az, hogy a kabinet ennyire független volt a pártoktól, egyben azt is jelentette, hogy gyenge lábakon állt, és amint Berlusconi politikai érdeke úgy diktálta, megvonta tőle a támogatást, ami a kormány lemondását eredményezte.

Azt is figyelembe kell venni azonban, hogy Napolitano döntő szerepet játszott nemcsak a kormányalakításban, hanem abban is, hogy az európai partnerek számára garanciát vállalt a kabinet munkájáért, azt pedig, hogy államfő proaktív volt a kormányalakítás során, egyesek úgy értékelték, hogy egy lépést tett a *de facto* félelnöki rendszer felé (Gianetti, 2013: 135–138).[114] Aktivizmusa viszont alapvetően a kabinet tető alá hozását szolgálta – a főbb politikai vezetőkkel is egyez-

[114] A következő fejezet részletesebben is tárgyalja az erről folytatott polémiát.

tetve olyan válsághelyzetben, amit a pártok képtelenek voltak megoldani –, és a kormányzásba nem szólt bele.

Monti után 2021-ben alakult legközelebb kormányválság következtében technokrata vezetésű kabinet, mégpedig Mario Draghi, az Európai Központi Bank korábbi elnöke vezetésével. Miután egy széles körben ismert és kedvelt közszereplőről volt szó – aki az olasz jegybank elnöke is volt, és akit a közbeszédben csak „Super Marió"-ként emlegettek (Kington, 2021) –,[115] a pártok szívesen vállaltak vele közösséget és (széles) koalíciós kormányzást, amit majdnem minden párt támogatott. Bár felmerült egy (abszolút) technokrata kabinet megalakítása is, arra végül nem került sor. Nem volt szó tehát felelősségáthárításról, a kormányfő nem kapott teljes felhatalmazást a miniszteri szelekcióra, a kabinet tagjainak csak mintegy 38 százaléka lett technokrata (Garzia–Karremans, 2021: 108). A kormány végzete azonban Montiéhoz hasonlóan alakult. A Forza Italia érdeke ekkor azt diktálta, hogy – a kabinetet nem támogató, Giorgia Meloni vezette Olasz Testvérekkel (FdI) alakítandó koalíció reményében – az Öt Csillag Mozgalommal (M5S) együtt megvonja a bizalmat egy népszerű kormányfőtől is.

3.2.10. *Technokrata kormány Magyarországon – A Bajnai-kabinet*[116]

A 2009 áprilisában hivatalba lépő Bajnai-kormány sajátos, ám nem egyedi szituációban vette át a végrehajtási feladatköröket elődjétől. A rendszerváltás után a Bajnai-kabinet volt a harmadik, amely parlamenti ciklus közben, nem egy választás eredményeképpen kezdte meg hivatali munkáját. Boross Péter 1993-ban, Antall József halála után szinte változatlan összetételben alakított újra kormányt a választásokig hátralevő hónapokra. Más esetet illusztrált Gyurcsány Ferenc miniszterelnökké választása 2004-ben, Medgyessy Péter lemondása

[115] A Super Mario becenevet Monti is megkapta, még kormányzása előtt (Benvenuti, 2016: 91).

[116] A fejezetrész tartalma kisebb változtatásokkal és kiegészítésekkel zömében a hivatkozott tanulmányból (Ványi–Galambos, 2019: 38–57) származik.

következtében, ami ugyan egy politikai válságjelenség következménye volt, mivel azonban a kormánypártok egységét a miniszterelnök lemondása inkább erősítette, mint gyengítette,[117] az erőviszonyoknak megfelelően egy, az államfőnek ajánlott új miniszterelnök megválasztásával tovább tudták folytatni a kormányzati munkát (Ilonszki, 2019). Bajnai Gordonnak a 2006–2010-es parlamenti ciklus közbeni hivatalba lépése tehát nem számított egyedülállónak, kiválasztásának és megválasztásának körülményei ugyanakkor mindenképpen egyedivé tették a folyamatot.

2008 tavaszán hat év közös kormányzás után a Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) kilépett a Magyar Szocialista Párttal (MSZP) kötött koalícióból. Az ezt követő évben az MSZP kisebbségben folytatta a kormányzást. Gyurcsány Ferenc miniszterelnök a szocialista párt 2009. március 21-i kongresszusán bejelentette *lemondását* és két héten belül egy új kabinet megalakulását. A következő napokban a kormánypárton belül és a volt koalíciós SZDSZ-szel is zajlottak egyeztetések az új miniszterelnök személyéről, és számos – elsősorban pártonkívüli – kormányfőesélyesről tárgyaltak. A nem túl szerencsés miniszterelnöki „casting" egy szokatlan eseménysorozata volt a rendszerváltás utáni politikatörténetnek, de egyben jól meg is világította az egymásba fonódó belpolitikai és világgazdasági *válsághelyzet* nehézségét. A krízis kezelését a politikai elit vezető tagjai ugyanis nem vállalták, a szóba jöhető és megkeresett, vagy akár csak a sajtóban felmerült személyek[118] szinte mindegyike pártpolitikán kívüli gazdasági szakember, nem karrierpolitikus volt. Miután azonban nem sikerült megegyezni egy kívülről érkező válságkezelő miniszterelnökről, újra a párthoz közel álló jelölt került szóba, így Bajnai Gordon gazdasági miniszterre esett a választás. Bajnai az MSZP-vel és az SZDSZ-szel is tárgyalt a kormány

[117] Medgyessy Péter bizalomvesztésének egyik oka éppen a koalíciós partner SZDSZ által a kormányba delegált Csillag István gazdasági miniszter menesztése volt. Ezzel a lépéssel, valamint a *Népszabadság*nak adott 2004. augusztusi interjújával, amelyben utalást tett az SZDSZ korrupciós ügyeire, a miniszterelnök kivívta a koalíciós partner ellenszenvét és a kormányfőcsere támogatását.

[118] Az új miniszterelnök kereséséről lásd Gergely, 2009.

megalakulása előtt, és szerződés formájában kívánta rögzíteni, hogy a nehéz döntéseknél is támogatják. A Fidesz nem tárgyalt róla, és nem támogatta az általa illegitimnek tartott kabinetet, elnöksége előrehozott választásokat követelt.[119]

Politikatudományi szempontból viszont a kormányfő kiválasztásánál érdekesebb helyzetet teremtett a megválasztása egy *konstruktív bizalmatlansági indítvány* benyújtásának keretein belül. A modern demokratikus politikai rendszerekben a kormány vagy annak egyes tagjai ellen benyújtható bizalmatlansági indítvány intézménye normál esetben a mindenkori ellenzék lehetősége és fegyvere a kormánypártok ellen. A 2009 tavaszán az Országgyűlésnek az MSZP által benyújtott bizalmatlansági indítvány így inkább értelmezhető egy tudatos politikai cselekvéssorozat részeként, mint egy kizárólag csak a gazdasági krízishelyzet kezelésére alkalmas technokrata miniszterelnök megtalálásának eszközeként. A politikai cselekvés mögött pedig jól kitapintható politikai érdek húzódott meg: ezzel a sajátos megoldással a válságkezelő kormány parlamenti hátországát biztosító pártok, a szocialisták és a szabaddemokraták a parlamenti ciklus hátralévő idejére biztosították maguk számára a politikai túlélés lehetőségét. 2009 tavaszán, a soron következő választások előtt alig egy évvel már látható volt, hogy a 2002 óta kormányzó pártoknak nincs esélye az újabb győzelemre, így az előrehozott voksolásban sem voltak érdekeltek: a párt mint szervezet és a képviselők egzisztenciális háttere is függött a parlamenti helyekhez kötődő költségvetési támogatástól.

A konstruktív bizalmatlansági indítvány eredményeként az Országgyűlés 2009. április 14-én *megválasztotta* Bajnait miniszterelnökké. A Gyurcsány leváltásáról és Bajnai kormányfővé kinevezéséről szóló, az MSZP-frakció által benyújtott indítványra 204 képviselő (az

[119] Nyolc nap múlva lehet kormányfő Bajnai. *Origo*, 2009. április 5. http://www.origo.hu/itthon/20090405-bajnai-gordon-megvalasztasa-aprilis-14en-szavaznak.html

MSZP és az SZDSZ többsége) voksolt igennel, nyolc fő (köztük hat volt MDF-es független) tartózkodott, a Fidesz nem szavazott.[120]

Működése alatt a Bajnai-kormányba a miniszterelnökön kívül 17 miniszter nyert kinevezést. A 18 kormánytag többsége kitöltötte a hivatali idejét (14 fő), mindössze a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő tárca nélküli és az igazságügyi miniszteri poszton történt változás az egyéves hivatali ciklus alatt. A kormány az MSZP–SZDSZ-koalíció 2008-ban bekövetkezett felbomlása okán egypárti kabinet volt, amely ugyanakkor a döntéshozatal zökkenőmentességéhez a parlamenti munka során igényelte a volt koalíciós partner támogatását is. Bajnai eredetileg szakértői kormányt tervezett, amelyben a kabinet tagjai a válságkezelésre vállalkoznak (Lakner et al., 2019: 75), ám a pártkötődést illetően az *arányokat* tekintve kiegyenlített képet mutatott a kormány: kilenc MSZP-tag miniszter mellett kilenc pártonkívüli – köztük a miniszterelnök – alkotta a kabinetet (Ványi, 2015: 169). Politikai értelemben a kormányfő pártonkívülisége kifejezett jelentőséggel bírt az adott gazdasági és politikai válsághelyzetben. A sajátos miniszterelnök-válogatási procedúra is jelezte, hogy az MSZP Gyurcsány lemondása után nem pártpolitikus, hanem technokrata miniszterelnökben[121] gondolkodott a választásokig hátralevő időszakra. Bajnai sem a pártnak, sem az MSZP-frakciónak nem volt tagja, korábban azonban fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos, önkormányzati és területfejlesztési, majd a kisebbségi kormányban nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter volt, igaz, végig pártonkívüliként. Pozícióját értékelve kívülállónak is tekintette magát, mondván, más motiválta, mint a karrierpolitikusokat, mégpedig a konkrét feladatok teljesítése (Lakner et al., 2019: 225).

Gyengíti a Bajnai-kabinet technokrata jellegét, hogy pártpolitikus miniszterei igen erős pártbeágyazottsággal rendelkeztek. A kormány

[120] Bajnai az új kormányfő. *Origo*, 2009. április. 14. http://www.origo.hu/itthon/20090413-kedden-szavaznak-a-gyurcsany-ferenccel-szembeni-bizalmatlansagrol-es-bajnai-gordon.html

[121] A jelöltek között leginkább gazdasági szakemberek neve került elő (a teljesség igénye nélkül): Surányi György, Bokros Lajos, Vértes András.

egyértelmű politikai hátországát és a válságkezelő program végrehajtásához a parlamenti támogatást biztosító MSZP vezető tisztségviselői közül kerültek ki túlnyomórészt a kabinet pártpolitikus tagjai. A politikai racionalitás jelenléte a kormányon belül tehát kifejezetten erősnek volt tekinthető, vagyis az országban kialakult politikai és gazdasági krízishelyzet megoldásának kormányzati felelősségét a szocialista párt *nem adta át* maradéktalanul egy független szakértői testületnek. Néhány miniszter kapcsán[122] kifejezetten a korábbi pártelnök-miniszterelnök kormányra gyakorolt ellenőrzési szándékát feltételezték, megtartva ezáltal a politikai kontroll lehetőségét a válságkezelő kabinet felett. Az egyéves kormányzati ciklus alatt pedig – feltehetőleg az előbbinek köszönhetően – az összes MSZP-tag miniszter elnyert valamilyen pártvezetői tisztséget, ami szintén a kormány pártalapú jellegét erősíti. Ezek a folyamatok, figyelembe véve a választások közelségét is, azt jelzik vissza, hogy a válságkezelés mellett fontos volt a kabinet pártpolitikai arcának megtartása is.

Ha a Bajnai-kormány *agendáját* nézzük, szintén felemás képpel találkozhatunk. A miniszterelnök 2009. április 20-án nyújtotta be a kormányprogramot az Országgyűlésnek Válságkezelés és Bizalomerősítés – A válságkezelő kormány egyéves cselekvési terve (2009) címmel. A program címében és tartalmában is a kabinet technokrata jellegét erősítette: a 39 oldalas dokumentum fókuszában végig a válsághelyzetbe került ország értékelése, a krízisből kivezető út és annak eszközei álltak. A megfogalmazott célok – a rövid távú válságkezelés, az egyensúlyteremtés, a gazdasági növekedés ösztönzése és a bizalom helyreállítása –, valamint a célok eléréséhez rendelt intézkedési csomagok[123] kifejezetten a válságkezelés feladatának ellátását mutatják. A kormányprogram alapján a Bajnai-kabinet teljesíti a pártsemleges

[122] Molnár Csaba, Ficsor Ádám.

[123] A teljesség igénye nélkül a legfontosabb javasolt intézkedések voltak: a pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzése, a munkahelyek megőrzésének támogatása, adóátrendezés a foglalkoztatás növelése érdekében, a közszféra kiadásainak csökkentése, az európai uniós források leghatékonyabb felhasználása a gazdaságfejlesztés érdekében, a nyugdíjrendszer és a szociális ellátó rendszer átalakítására tett javaslatok, gazdasági versenyképesség erősítése, a pénzügyi pia-

agenda kritériumát, jogalkotói tevékenységének vizsgálata azonban azt mutatja, hogy bár a miniszterelnök magát és kormányát egyértelműen válságkezelőként határozta meg, a kabinet törvény- és rendeletalkotási tevékenysége nem szűkült le kizárólag a krízis kezelésére, sőt arányaiban a válságkezelésre vonatkozó törvények és rendeletek csak kisebb részét tették ki a Bajnai-kormány jogalkotói tevékenységének (lásd Ványi–Galambos, 2019: 50–55).

A soron következő választások várható időpontja előtt alig egy évvel hivatalba lépett kabinet a technokratakormány-besoroláshoz felállított szempontok közül a korlátozott időbeliség kritériumát és hogy nem választások eredményeként jött létre, teljesíti. A kabinetben fele-fele arányban voltak jelen pártonkívüli és – MSZP-s – pártpolitikus miniszterek, amit a miniszterelnök nem is szakértői, inkább válságkezelő kormányként aposztrofált. Felelősségáthárításról – mivel az MSZP részese volt a kabinetnek – nem, így autonóm miniszterelnökről sem beszélhetünk, hiszen az nem kapott mindenben szabad kezet (Ilonszki–Ványi, 2011: 20). A technokrata kormányzáshoz kapcsolódó pártsemleges agenda követelménye részben teljesült csak, mert bár a kormányprogram szakértői tervezetet demonstrált, a kabinet jogalkotói tevékenyégét nem kizárólag ennek megvalósítása tette ki. Ha tipizálni szeretnénk, a hazai írások alapján a kabinet minősítése technokrata vezetésű pártalapú kormány lehet, speciális, válságkezelő fókusszal (Gyulai, 2010; Ilonszki–Ványi, 2011; Stumpf, 2010; Ványi, 2015).

3.3. KÖVETKEZTETÉSEK

A technokrata kormányok genezisét meghatározó feltételek empirikus vizsgálata után a kötet *2. kérdésére* a választ a szakirodalmi következtetések és a hipotézisek elfogadása vagy elutasítása által lehet megadni. Az irodalom alapján is megállapítható, hogy – legyen bár-

cok bizalmának visszaszerzése és megtartása (Válságkezelés és Bizalomerősítés, 2009).

milyen eredetű is, de végül – a politikaivá terebélyesedő válság szükséges feltétele egy technokrata vezetésű kormány létrejöttének. A krízis jellemzően parlamenti ciklus közben üti fel a fejét, ez időben is korlátozza a kabinet mandátumát egy normál körülmények között alakult kormányhoz képest.

Az első hipotézist *(H1)* sikerült igazolni, mert ha válság idején a pártok átharítják a kormányzás felelősségét a technokrata miniszterelnökre, abszolút technokrata kabinet jön létre, azok ugyanis nem fognak részt venni a kormányalakításban és – közvetlenül – a kormányzati folyamatokban sem. Ekképp válik autonómmá a kormányfő, ez garantálja számára, hogy pártonkívüli technokrata minisztereket választhat és pártsemleges agendát határozhat meg. A felelősségáthárítás tehát – nemcsak szükséges, de – elégséges feltétel is az abszolút technokrata kabinet létrejöttéhez.

A második hipotézist *(H2)* azonban el kell vetni, mert nem szükséges nagykoalíciós támogatás (a parlament két legerősebb, szemben álló pártja részéről) abszolút technokrata kormány megalakításához. A kartellpárti modell – ami az állítólagos riválisok kooperációjára épül, és megkívánja az összes vagy majdnem az összes fontos szereplő együttműködését (Katz–Mair, 2001: 144) – ezért itt nem jó analógia, mert ennek az összejátszásnak nem kell, hogy minden párt, pontosabban a két nagypárt részese legyen. Nagykoalícióra nincs tehát szükség, de stabil többségre igen, akár a különböző politikai oldalakról, illetve bizonyos garanciákra is (miniszteri szelekció joga, önálló agenda kialakítása) a miniszterelnök számára, hogy a pártok nem kívánnak beleavatkozni a kormányzásba.

A harmadik hipotézis *(H3)* kapcsán elmondható, hogy az államfő meghatározó szerepet játszhat, mert az ő közbenjárására egyezhetnek meg a pártok egy abszolút technokrata kabinet létrehozásáról. Scalfaro, Napolitano és Iohannis elnök egyaránt a kormányválság megoldását sürgette, és egyeztetéseket folytatott a politikai szereplőkkel. Amikor a pártok alkalmatlansága vagy vonakodása a kormányzástól nyilvánvalóvá válik, az államfő – különösen parlamentáris berendezkedés esetén – akkor jár el legitim módon, ha a pártcsődöt elfogadva lép fel aktívan, és így gyakorolja jelölési és/vagy kinevezési jogát,

azaz nem pártalapon vagy önkényesen cselekszik, aktívabb szerepét csupán a krízishelyzet eredményezi (Galambos, 2018: 61). A tapasztalatok alapján ezért elfogadhatjuk a harmadik hipotézist, hiszen az abszolút technokrata kabinetek megalakulásához szükséges volt, hogy aktív szerepet vállaljanak a köztársasági elnökök, míg azokban az esetekben, ahol nem vállaltak – a Fischer-kormány megalakításakor, amikor Václav Klaus, illetve a Bajnai-kabinet létrejöttekor, mikor Sólyom László passzív maradt –, nem is alakult abszolút technokrata kormány. Elégséges feltételnek azonban nem tekinthető az aktív elnöki szerepvállalás, mert láthattuk, hogy az államfők bár cselekvő módon léptek fel a Berov- és a Văcăroiu-kabinet – valamint az egyelőre alaposabban nem tárgyalt Ciampi- és Tošovský-kormány – létrehozásakor, az még nem eredményezte automatikusan abszolút technokrata testület felállását. Az esetek elemzése alapján az aktív elnöki szerepvállalás tehát szükséges, de nem elégséges feltétele az abszolút technokrata kabinetek létrejöttének.

A kötet *3. kérdésére* az iménti következtetések fényében az a válasz, hogy abszolút technokrata a Cioloș-, a Monti- és a Dini-kormány lehet, míg a Berov-, a Văcăroiu-, a Fischer- és a Bajnai-kabinet inkább technokrata vezetésű pártalapú kormány. Az abszolút technokrata minősítés kritériumait a 6. táblázat foglalja össze, ezeket érdemes egy tipológia alapjának tekinteni, a technokrata vezetésű kabinetek besorolását pedig a 7. táblázatban látható módon érdemes korrigálni.

6. táblázat. *Az abszolút technokrata kormányok esetei*

Kormány	*Válság*	*Nem-választott*	*Ideiglenes mandátum*	*Felelősség-áthárítás*	*Autonóm technokrata kormányfő*	*Technokrata miniszterek*	*Párt-semleges agenda*	*Aktív államfő*	*Nagy-koalíciós támogatás*
Cioloş	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**
Monti	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**
Dini	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**0**
Berov	1	1	0	0	0	0	1	1	0
Văcăroiu	1	1	0	0	0	0	0	1	0
Fischer	1	1	1	0	0	0	1	0	1
Bajnai	1	1	1	0	0	0	1	0	0

1: igaz, 0: nem igaz
Forrás: Saját szerkesztés Galambos (2018: 71) alapján

7. táblázat. *A technokrata vezetésű kormányok módosított tipizálása*

EU-tagállam		*Kormány*	*Kormány típusa*
Ausztria	1	Bierlein	nem pártalapú ügyvezető kormány
Bulgária	11	Popov	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Berov	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Indzsova	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Rajkov	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Bliznaski	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Janev I.	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Janev II.	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Donev I.	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Donev II.	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Glavcsev I.	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Glavcsev II.	nem pártalapú ügyvezető kormány
Cseh Köztársaság	3	Tošovský	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Fischer	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Rusnok	nem pártalapú ügyvezető kormány

EU-tagállam		*Kormány*	*Kormány típusa*
Finnország	3	Von Fieandt	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Lehto	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Liinamaa	nem pártalapú ügyvezető kormány
Görögország	6	Grívasz	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Zolótasz I.	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Zolótasz II.	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Papadímosz	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Pikramménosz	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Thánu	nem pártalapú ügyvezető kormány
Hollandia	1	Schoof	technokrata vezetésű pártalapú kormány
Lettország	2	Šķēle I.	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Šķēle II.	technokrata vezetésű pártalapú kormány
Litvánia	1	Lubys	nem pártalapú ügyvezető kormány
Magyar-ország	1	Bajnai	technokrata vezetésű pártalapú kormány
Olaszország	4	Ciampi	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Dini	*abszolút technokrata kormány*
		Monti	*abszolút technokrata kormány*
		Draghi	technokrata vezetésű pártalapú kormány
Portugália	2	Nobre da Costa	nem pártalapú ügyvezető kormány
		Pintasilgo	nem pártalapú ügyvezető kormány
Románia	6	Stolojan	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Văcăroiu I.	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Văcăroiu II.	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Văcăroiu III.	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Isărescu	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Cioloș	*abszolút technokrata kormány*
Szlovákia	1	Ódor	nem pártalapú ügyvezető kormány
Összesen	42		

Forrás: McDonnell és Valbruzzi (2014) kiegészített (Armingeon et al., 2024; Brunclík–Parízek, 2019; Pastorella, 2016a) és módosított kormánylistája

Az abszolút technokrata kabinetre igaz a technokrata kormány hét kritériuma: válságjelenség, nem választás eredményeként, ideiglenes mandátummal alakul, mikor a pártok taktikai okból nem vállalják a kormányzás felelősségét, és egy technokrata miniszterelnökre hárítják át azt, aki ezt követően ideiglenesen autonóm lesz, maga választhat technokrata minisztereket, és maga határozhat meg pártsemleges agendát. A kormány megbízatása – a parlamenti cikluson belül – időben korlátozott, ami fontos kitétel, mert hosszabb távon a pártok közvetlen befolyásától függő kabinetté alakulhatna át. A miniszterelnök relatíve szabad kezet kap, autonómiája ugyancsak fontos vonása egy abszolút technokrata kormánynak, hiszen ahol a pártok vagy a köztársasági elnök – akinek a krízis révén aktívabb, közvetítő szerepe legitim – nem biztosítanak átmenetileg, legalább a válságkezelés idejére szóló autonómiát a miniszterelnöknek, mert maguk delegálják a minisztereket, és/vagy beleszólnak a kormányzásba, ott nem beszélhetünk sem felelősségáthárításról, sem abszolút technokrata kabinetről (Galambos, 2018: 71).

Kérdés persze, hogy azért, mert a tapasztalatok eddig nem igazolták vissza, nem is alakulhatna-e abszolút technokrata kabinet államfői közreműködés nélkül. Plauzibilis magyarázat lehet Morlino megállapítása, hogy a (párt)semleges elnök közbenjárása lehet a döntő (Morlino, 2012: 2). A pártatlan államfő közreműködése nélkül ugyanis a pártok önérdek-érvényesítése lesz az elsődleges a kormány összeállításakor, ahogy azt például a Fischer-kabinet esetében láttuk. Az elnöki szerep ugyanakkor további kérdéseket vet fel. A tárgyalt esetek többségében aktív államfői szerepvállalás volt jellemző a koalíciós válságok idején – csak a Fischer- és a Bajnai-kabinet megalakulásakor nem –, akár abszolút technokrata, akár technokrata vezetésű pártalapú kormányról volt szó. Meg kell azonban jegyezni, hogy más-más kormányzati rendszer működik az egyes vizsgált országokban. Romániában a félelnöki berendezkedés okán – amihez Bulgária is közel állt az 1990-es évek elején (Fricz, 2012) – nagyobb befolyást tulajdonítanak az államfőnek, és komolyabb szerepet vindikálhat magának, ha kormányválság alakul ki. Iliescu különösen nagy befolyással rendelkezett, ami a technokrata kormánytagok szelekciójában is megmutatkozott.

Iohannis ezzel szemben konszenzusra törekedett a krízis közepette, igyekezett asztalhoz ültetni a politikai és a civil szféra képviselőit a válság megoldása céljából. Az abszolút technokrata Cioloș-kabinet létrejöttét tehát nem az erős államfői hatalom, hanem az államfői konszenzuskeresés segítette elő, amikor a pártok számára kelletlen feladat lett volna a kormányzás. A második olasz köztársaság idején szintén hangsúlyosabbá vált az – amúgy szűk hatáskörű – elnök szerepe a kormányválságok megoldásában, így a Ciampi-, a Dini- és a Monti-kabinet megalakulását is elősegítette Scalfaro és Napolitano proaktivitása. A három abszolút technokrata kormány közül azonban három létrejöttekor találkozhattunk aktív államfői fellépéssel, ezért felmerül a *(4.)* kérdés, hogy elnöki kormánynak (Brunclík, 2017; Fusaro, 2013; Morlino, 2012) tekinthetjük-e ezeket a kabineteket.

Azért is fontos ezt a kérdést alaposan körbejárni, hiszen sikerült igazolni, hogy az aktív államfői szerepvállalás szükséges feltétele az abszolút technokrata kabinetek létrejöttének. Az elnöki közreműködés további vizsgálata ezért nemcsak a harmadik hipotézis *(H3)* és – abból következően – a kötet *4. kérdése*, hanem az első hipotézis *(H1)* kapcsán is lényeges, sőt döntő fontosságú. Ha elnöki kormányról beszélünk ugyanis, ahol az államfő dominál a kormányzás során, akkor már nem beszélhetünk miniszterelnöki autonómiáról, amit az abszolút technokrata kabinetek létrejöttének szükséges és elégséges feltételeként is értelmezett felelősségáthárítás tesz lehetővé a kormányfő számára. Az elnöki kormány tézisének beigazolódása ezért végső soron cáfolná a felelősségáthárítás elfogadott hipotézisét. Mindenképpen alapos elemzést igényel ezért a szakirodalomban is tárgyalt polémia a kérdésről, amit részletesen a következő fejezet ismertet.

4. KRITIKUS ESETEK

Technokrata kormányok és államfői szerepek[124]

(A fejezet ismertetése) A szakirodalomban hangsúlyos szerepet tulajdonítanak egyes szerzők (Brunclík, 2017; Fusaro, 2013; Kopeček–Brunclík, 2018; Morlino, 2012) az államfői szerepvállalásnak a technokrata kormányok megalakításában, mi több, elnöki kormánynak is nevezik azokat (Brunclík, 2017; Kopeček–Brunclík, 2018; Morlino, 2012). A fogalom azért lehet különösen problémás, mert a technokrata kabinetek sok esetben parlamentáris rendszerben jöttek létre, ahol eszerint azt kell feltételezzük, hogy az államfőt reprezentatív jogosítványokkal felruházó szisztéma elmozdult a félelnöki berendezkedés irányába. A kérdés tehát megválaszolásra vár: elnökinek tekinthetők-e a technokrata kormányok? A probléma külön fejezetben történő tárgyalása azért is indokolt, mert az abszolút technokrata kabinetek vizsgálatakor parlamentáris (Cseh Köztársaság, Magyarország, Olaszország) és félelnöki (az 1990-es évek eleji Bulgária, Románia) szisztémájú országok is az elemzés részét képezték.[125] Az intézményi háttér pedig meghatározó tényező lehet a technokrata kabinetek létrejöttekor, az eltérő kormányformájú országok alkotmányos szabályozása és tradíciói ugyanis más-más módon adhatnak lehetőséget a kabinetek kinevezésére, és a köztársasági elnök szerepvállalása is más-más irányba terelheti a folyamatokat. Az előző fejezethez képest – amely főként a pártok és a technokrata miniszterelnökök szemszögéből vizs-

[124] A fejezet a hivatkozott tanulmány (Galambos, 2020) átdolgozott, bővített változata.

[125] A közép- és kelet-európai országok kormányzati rendszereinek tipizálásáról lásd Fricz, 2012.

gálta a technokrata kormányok létrejöttének kérdését – a mostani az államfők perspektívájából mutatja be, hogy milyen az, amikor az elnök válsághelyzettel találja magát szembe, és döntő szava lehet a krízis megoldását illetően.

4.1. PROBLÉMAFELVETÉS

A politikatudományban – demokratikus berendezkedésű országok esetében – alkalmazott kormányzástipológia alapvetően parlamentáris, elnöki és félelnöki rendszereket különböztet meg (Duverger, 1980; Lijphart, 1992). Ezek a változatok tisztán ideáltipikus formában természetesen kevéssé lelhetők fel a valóságban, ezért az ezek közötti átmenetet képező – félelnöki – variációkról is készült már tipizálás.[126] A közéleti viták, de sokszor az irodalom is leegyszerűsíti azonban a problémát, ha például a köztársasági elnök megválasztásának módja közvetettről közvetlenre módosul, vagy az államfő aktív szerepet vállal egy politikai válság kezelésében. Ekkor már gyakran félelnökinek minősítik adott ország kormányformáját (Elgie, 2011), illetve prezidencializálódásról vagy (fél)prezidencializálásról kezdenek írni (Gianetti, 2013; Hanley, 2013b, 2014; Olivetti, 2012; Wintr–Antoš–Kysela, 2016).

Az utóbbi időben gyakran megjelenik a szakirodalomban az elnöki kormány fogalma is (Brunclík, 2016, 2017; Fusaro, 2013; Hanley, 2013b; Kopeček–Brunclík, 2018; Morlino, 2012; Olivetti, 2012; Verzichelli–Cotta, 2018; Wintr–Antoš–Kysela, 2016), sokszor épp a parlamentáris rendszerek vonatkozásában. Jellemzően a válság idején alakult technokrata (vezetésű) kabineteket értik elnöki kormányon (Brunclík, 2017), mert a köztársasági elnöknek rendszerint különleges szerep jut az adott helyzet megoldásában (Morlino, 2012). Ez – mint az előző fejezet is utalt rá – nemegyszer új, technokrata vezetésű kabinet megalakítását eredményezi. De lehet-e az elnöki kormány jelzőt

[126] Elnöki-parlamentáris, parlamentáris-elnöki, miniszterelnöki-elnöki (Elgie, 2011; Fricz, 2012).

alkalmazni egy, az államfő közreműködésével létrejött technokrata (vezetésű) kabinetre? A *4. kérdés* kapcsán, hogy elnöki kormánynak tekinthetők-e a technokrata kabinetek, a fejezet *tézise* az, hogy a parlamentáris keretek között, de államfői segédlettel létrejött technokrata kabinet nem elnöki kormány. Ha ugyanis egy kormány elnöki, már nem technokrata – hiszen akkor a kormányfő már nem autonóm, nem maga dönt a miniszteri szelekciót és a kormány agendáját illetően. Amellett érvel továbbá a fejezet, hogy a parlamentáris rendszer és a szűk mozgásterű államfői intézmény miatt nem is jöhet létre elnöki kormány. Az elnök aktivista szerepértelmezése ellenére a parlamentáris kormányformából adódó intézményi feltételrendszer ugyanis alapvetően korlátozza az államfő ilyen irányú törekvéseit. Az elnök aktivitása csupán megkönnyítheti egy technokrata kabinet létrejöttét és a technokrata kormányzást, de a kabinet mandátumának teljesítéséhez az nem elégséges, ezért nem lehet elnöki kormányról beszélni.

Prezidenciális rendszerekben az államfő egyben a kormányfő is (Szalai, 2014: 80), ezért az elnöki kormány jelző hangsúlyozása nem indokolt, mert magától értetődik. Félprezidenciális szisztéma esetén sem vetne fel komoly elméleti (és alkotmányossági) problémát az elnöki kormány fogalma. A francia félelnöki rendszerben például a köztársasági elnök a miniszterelnök kinevezésével egyben be is iktatja őt, a kormánynak nincs szüksége bizalmi szavazásra a Nemzetgyűlésben, vagyis az államfő bárkit kinevezhet, az aktus nincs előzetes feltételhez vagy egyeztetéshez kötve, a kabinet parlamenti támogatottságtól függetlenül törvényesen működhet, hacsak bizalmatlansági indítvánnyal kezdeményezett szavazás keretében később meg nem buktatják (Franczel, 2014: 80). Franciaország alkotmánya (9. cikk) értelmében ráadásul az államfő ténylegesen a kormány feje. A kormányüléseken ő elnököl, a napirend meghatározása ugyancsak az ő reszortja, döntést – az esetleges vélemények meghallgatása mellett – szintén ő maga hoz, de még az ülések is az Élysée-palotában, az államfői hivatalban zajlanak (Franczel, 2014: 72).

Az említett sajátosságok fényében akkor jelentkezik gond, ha egy parlamentáris kormányformájú ország államfője vindikál magának a félelnöki szisztémára jellemző jogosítványokat egy technokrata ka-

binet megalakításakor, de egyáltalán az aktív elnöki szerepvállalás is elsősorban parlamentáris berendezkedés esetén generálhat vitákat.

Parlamentáris kormányformájú köztársaságokban az államfő jellemzően szűk hatáskörrel rendelkezik, szerepe szimbolikus, reprezentatív – személyében a nemzet egységét testesíti meg annak „átlényegült letéteményeseként" –, intézkedéseihez pedig miniszteri ellenjegyzés szükséges (Cservák, 2001). A miniszterelnököt – országtól függően – javasolja, felkéri vagy megbízza, a minisztereket – javaslatra – kinevezi, a kormánynak azonban el kell nyernie a parlament bizalmát, a kabinet legitimitása így a törvényhozástól származik, és annak lesz felelős, tehát a politikai hatalom is a parlamenthez és a kormányhoz kötődik (Wintr–Antoš–Kysela, 2016: 145). Ahol nem a parlament által, hanem közvetlenül választják az elnököt, ott is csak a legitimitása nagyobb, hatásköre jellemzően nem. Politikai súlya inkább csak válságos időszakban nőhet meg (Halász, 2014b: 68). Ilyen helyzet előfordulhat, amikor egy kialakulóban lévő pártrendszer még nem intézményesült, az ingatag koalíciók miatt a kormányok gyengék, az államfő pedig ezáltal nagyobb befolyásra tehet szert. Másfelől stabil pártrendszerekben is megeshet, hogy a pártok csődöt mondanak, kormányválság üti fel a fejét, és az elnök beavatkozik a pártpolitikai folyamatokba a politikai rendszer stabilitásának biztosítása érdekében – akár egy konszenzusos technokrata kabinet felállítását támogatva. Az államfő eleget tehet – jellemzően – pártsemleges feladatának úgy, hogy egyetértést kíván kialakítani a pártok között a krízis megoldása érdekében, míg más esetben – mint látni fogjuk, szintén parlamentáris keretrendszerben – megpróbálhat túllépni a – nem pontosan definiált – hatáskörén. Egy új kormányra ugyanakkor a parlamentnek is igent kell mondania.

A fejezet két esetet dolgoz fel – Giorgio Napolitano és Miloš Zeman államfők szerepét Mario Monti és Jiří Rusnok kormányának megalakításában –, amelyek hasonlítanak a kiinduló szituációt illetően, de különböznek az események lefolyásában és kimenetében. Az elemzés rámutat ezekre a különbségekre, mert a szakirodalomban egy kategóriában említik a kabineteket – elnöki kormányként (Brunclík, 2017) –, emellett az is górcső alá kerül, hogy lehet-e a parlamentáris szisztéma módosulásáról beszélni Olaszországban és a Cseh Köztár-

saságban. Napolitano és Zeman befolyása ugyanis nem egyik pillanatról a másikra nőtt meg. Az olasz államfői intézmény kiemelkedése – 2011-ben – nem egy konkrét törés eredménye volt, hanem a már létező tendenciák felgyorsulásának tekinthető, és ezek a trendek bizonyos mértékben nyomon követhetők az első köztársaság összeomlásától és a második köztársaság létrejöttétől (Furlong, 2014: 3). A cseh elnöki tisztség alkotmányos státuszától függetlenül Tomáš Masaryk óta szintén sajátosan tekintélyes pozíció (Halász, 2014a, 2019), amit a Cseh Köztársaság megalakulásától kezdve az államfők ki is használtak arra, hogy beleavatkozzanak a pártpolitikába (Halász, 2014a; Hamberger, 2013). Napolitanónak és Zemannak azonban a parlamentáris berendezkedés okán – a kezdeményezőkészségen túl – nem volt valódi hatalma a parlamenti többséggel szemben a kabinetek túlélésének biztosítása érdekében (az ügyvezető funkcióval történő megbízás nem tekinthető annak).

A fejezet körbejárja az elnöki kormány fogalmát, majd tárgyalja a két ország pártrendszerének alapvonásait – hogy lássuk, mennyire stabil/instabil pártpolitikai környezetben funkcionál az államfő –, a köztársasági elnökök alkotmány által biztosított hatáskörét, az olasz és a cseh államfők politikai pozícióját, végül a kormányalakításban játszott szerepüket. A tézis alátámasztása céljából a Monti- és a Rusnok-kabinet esetében a fejezet vizsgálja a válsághelyzetet, amelyben a technokrata kormányok alakultak, a pártok válságra adott reakcióját, az elnök válságra adott reakcióját, valamint azt, hogy voltak-e megoldási alternatívái a technokrata kormánynak. Az argumentáció iránya az a megállapítás, hogy Napolitano és Zeman sem rendelkezett olyan befolyással, hogy a Monti- és a Rusnok-kabinetet elnöki kormánynak tekinthetnénk. Az olasz esetben Napolitano proaktivitása nyomán elnöki technokrata kormányról, a cseh esetben inkább egy, az államfőhöz közeli személyekből álló ügyvezető „Zeman-kormányról" beszélhetünk, és amíg az olasz esetben a pártok elfogadták az elnöki proaktivitást, a cseh esetben elutasították azt, így Napolitano stabilizáló, Zeman viszont destabilizáló tényezőként tűnt fel a krízis idején.

4.2. ELNÖKI KORMÁNY

Az elnöki kormány *(presidential government, governo del presidente)* kifejezés nem pontosan körülhatárolt, a szerzők többsége nem definitíve, inkább konkrét esetekben, jellemzően technokrata (vezetésű) kabinetekre használja (Brunclík, 2017; Fusaro, 2013; Kopeček–Brunclík, 2018; Morlino, 2012; Verzichelli–Cotta, 2018). Érdemes szemügyre venni ezért, mely szempontok alapján alkalmazzák az elnöki kormány minősítést.

Hatáskörhöz/befolyáshoz kötődően: Egy elnöki kormány miniszterelnökét és programjának főbb pontjait az államfő jelöli ki (Verzichelli–Cotta, 2018: 106). Az iménti definíció viszont nem részletez sem kormányformát, sem körülményt, aminek köszönhetően ez lehetővé válik.

Parlamentáris kormányformához kötődően: Elnöki kormány parlamentáris kormányforma esetén lehetséges (Fabbrini, 2015; Morlino, 2012). Az ilyen berendezkedésű országokban a parlament választja az államfőt, sokszor nagy többséggel, és ez a pártsemleges pozíció biztosít számára legitimitást a pártok felől, hogy demokratikus válság idején a közreműködésével jöhessen létre egyetértés köztük olyan kabinetről, mely lényegében elnöki kormánynak tekinthető – ám ehhez elengedhetetlen, hogy valóban pártsemleges szerepet játsszon, és a pártok is készek legyenek hátrébb lépni (Morlino, 2012: 2).

A parlamenti pártok és az elnök közötti erőviszony alapján: 1. Parlamentáris kormány a pártok közötti egyezség eredményeként jöhet létre, amikor az államfő szerepe a kormányalakítási folyamatban formális; 2. alakulhat kabinet az elnök és a parlamenti pártok közötti megállapodás alapján; és 3. formálódhat elnöki kormány, ami jobbára technokrata kabinet, az államfő akaratának megfelelően jön létre, nincs pártkötődése, és tevékenysége felett a pártok nem gyakorolnak kontrollt (például Ciampi-, Dini-, Monti-, Rusnok-kormány) (Brunclík, 2017: 2–3; Kopeček–Brunclík, 2018: 111).

Morlino (2012) szerint egy kormány attól válik elnökivé, hogy az államfő válságos időszakban aktív szerepet játszik a kabinet megalakulása érdekében. Parlamentáris rendszerben azonban ettől még nem

lesz elnöki egy technokrata kormány, az államfő csupán alkotmányadta lehetőségét, illetve kötelességét teljesíti, amikor konszenzust kíván kialakítani. Morlino meghatározása a technokrata kabinetek megalakulásának feltételeiről helytálló, de az elnöki jelző alkalmazása nem indokolt.

Brunclík definíciójában bár különbséget tesz a parlamentáris és az elnöki kormány között, elemzéseiben már nem differenciál a parlamentáris és a félelnöki berendezkedést illetően, mondván, a kabinet mindkét kormányforma esetén a parlamentnek felel (Brunclík, 2017: 2; Kopeček–Brunclík, 2018: 110). Nem korlátozható viszont a parlamentáris és a félelnöki rendszer közti különbség egy hasonlóságra csupán a kabinet felelőssége miatt. Társszerzős tanulmányában (Kopeček–Brunclík, 2018) az elnöki kormányt – ugyan nem kimondva, de – már főként a félelnöki szisztémában jellemző szerephez és befolyáshoz kötik, és a technokrata kabineteket is elnöki kormányként értelmezik, mert az erős vagy a megnövekedett államfői befolyásnak köszönhetően alakultak (lásd Kopeček–Brunclík, 2018: 111–115). A szerzők nem differenciálnak ugyanakkor a különböző – (félelnöki és parlamentáris rendszerekben létrejött) nem pártalapú ügyvezető és abszolút – technokrata kormányok között sem. Ezzel több probléma is van. Egyfelől a Brunclík (2017) által is említett három olasz kabinet megkapta a parlament felhatalmazását, míg a Rusnok-kormány nem, és – mint a fejezet bemutatja – csak egy alkotmányos hézag miatt maradhatott ügyvezetőként hivatalban hosszabb ideig. Az elnöki kormány fogalma továbbá óhatatlanul azt implikálja, hogy az államfői hatalom kiterjed a pártokra, és az teszi lehetővé az elnök számára a – Verzichelli és Cotta (2018) által említett – miniszterelnöki szelekciót és a kormányprogram főbb pontjainak meghatározását. Ez a képesség azonban alapvetően ott van jelen, ahol az államfő közvetlenül választott (esetleg vezető) pártpolitikus, így beavatkozhat a pártpolitikai folyamatokba. Ekkor már inkább félprezidenciális rendszerről beszélhetünk, amelyben az elnök nemcsak reprezentál, őrt áll és közvetít a döntéshozók között, hanem maga is az (Wintr–Antoš–Kysela, 2016: 149). Félelnöki rendszerekben valóban találkozhatunk erős államfői pozícióval, ha technokraták kinevezéséről van szó (Amorim Neto–Strøm, 2006;

Arter, 1987; Protsyk, 2005; Szilágyi, 2005), vagyis a miniszteri szelekcióban az államfő is részt vesz, és növelni tudja a hatalmát azáltal, hogy olyanok kerülnek a kormányba, akik nem – elsősorban – a pártokhoz, hanem hozzá lojálisak.[127] Ez viszont azt jelenti, hogy befolyással bír a pártokra, hogy elfogadják miniszterjelöltjeit, tehát jóval nagyobb a mozgástere, mint egy parlamentáris berendezkedésű ország államfőjének. A félelnöki rendszerek kiindulópontként való tárgyalása emiatt félrevinné az argumentációt, hiszen félprezidenciális szisztémában nem kell – külön – elnöki kormányról beszélni. A jelző adódhatna a kormányformából, az államfő széles hatásköréből és erős befolyásából (azonos politikai színezetű elnöki hivatal és kormánytöbbség esetén).[128]

Elnöki kormányról akkor beszélhetünk tehát, amikor az államfői hatalom erős és tartós a kabinet, a (kormány)pártok és a parlamenti többség felett, az elnök tetszése szerint képes alakítani a politikai folyamatokat. Ez azonban a félelnöki rendszerek sajátja. Technokrata kormányról nem beszélhetnénk ebben az esetben, hiszen nem történik felelősségáthárítás – a pártok vagy más politikai szereplők részéről –, lényegében az államfő dirigálja a kabinetet, nem a technokrata kormányfő. Ahol az elnöki aktivitás oka pusztán a válsághelyzet és a pártok csődje, továbbá az államfő nem bír kontrollal a pártok, illetve a törvényhozás felett – jellemzően parlamentáris rendszerben –, ott nem beszélhetünk elnöki kormányról, és maga a kifejezés is idegen a parlamentáris berendezkedéstől. Azt a kormányt, amelynek megalakításánál az államfő kivételes helyzetben segít konszenzust kialakítani, vagy proaktív módon előmozdítja azt a pártok között egy technokrata kabinet kapcsán – Fusaro (2013) fogalmát kölcsönvéve –, elnöki technokrata kormány *(governo tecnocratico del presidente)* jelzővel mi-

[127] Amorim Neto és Strøm szerint Európában az elnöki befolyás a kormányalakítás során lemérhető azon, hogy mekkora a pártonkívüli miniszterek aránya a kabinetben (Amorim Neto–Strøm, 2006: 624).

[128] „Nem elnöki kormány" döntően csak társbérlet *(cohabitation)*, vagyis különböző párt-hovatartozású államfő és parlamenti többség esetén képzelhető el.

nősíthetnénk.[129] Ez csupán az államfő aktívabb szerepét, nem döntési kompetenciáját jelzi ugyanakkor, vagyis az „elnöki" a „technokratának" szól, nem a kabinet vagy a kormányforma attribútuma, és mindkét jelző a kabinet provizórikus voltára utal. Egy technokrata kormány eleve ideiglenes, az elnöki jelző pedig azt mutatja, hogy kivételes szituációban az államfő közreműködésének köszönhetően jött létre.

4.3. MÓDSZERTANI MEGFONTOLÁSOK

A kötet tehát arra a *kérdésre* keresi a választ, hogy lehet-e a parlamentáris rendszerben létrejött technokrata kabineteket elnöki kormánynak nevezni azért, mert az államfő aktív közreműködése nyomán alakultak. A fejezet *tézise* szerint a parlamentáris keretek között, államfői segédlettel létrejött technokrata kabinet esetében nem beszélhetünk elnöki kormányról, éppen a parlamentáris rendszer és a szűk hatáskörű államfői intézmény miatt nem, a pártsemleges elnök aktivizmusa mindössze elősegítheti a technokrata kabinet megalakítását és a technokrata kormányzást, mandátuma teljesítéséhez egyedül kevés. Vagyis, ha mindenképp jelzőt szeretnénk találni rá, az *elnöki technokrata kormány* lehet a megfelelő az államfői proaktivitásra célozva, de – a (fél)elnöki szisztémára utaló konnotáció miatt – az elnöki kormány fogalma nem alkalmas erre, hiszen parlamentáris kormányforma esetén szűk az államfői mozgástér. Az elnöki aktivizmus krízis idején – mint látni fogjuk – a parlamenti pártok és a pártrendszer gyengeségének köszönhető, amikor az alapvetően csekély hatáskörrel rendelkező államfő válságmenedzserként avatkozik be a politikai folyamatokba, javaslatait, döntéseit azonban a parlamenti pártoknak kell jóváhagyniuk, amelyek el is utasíthatják azokat.

A tézis alátámasztása céljából két esetet dolgoz fel a fejezet összehasonlító (kvalitatív) esettanulmány formájában, Giorgio Napolitano

[129] A szerző szerint az elnöki kormány *(governo del presidente)* inkább zsurnalisztikai fogalom, ezért pontosabb helyette az elnöki technokrata kormány jelző (Fusaro, 2013: 11).

és Miloš Zeman köztársasági elnökök tevékenységéről – mint kritikus esetekről –, amit egy-egy technokrata vezetésű kormány, Mario Monti és Jiří Rusnok kabinetje megalakítása és fennmaradása érdekében fejtettek ki. Az esettanulmány limitált számú esemény és azok környezete közötti összefüggések részletes, kontextuális leírására törekszik, ezáltal elméletek tesztelése és akár új elmélet alkotása is lehetségessé válik (Mitev, 2015: 129, 131). A kritikus eset választása pedig az az eljárás, amikor olyan esetet választunk, ami adott elmélet predikciója alapján a legtipikusabb, mégis azt támasztjuk alá, hogy nem igazolja az elméletet (Takács F., 2017: 128). Napolitano és Zeman szerepvállalását azért tekinthetjük kritikus esetnek, mert a szakirodalomban az elnöki aktivitás okán – parlamentáris kormányformáról lévén szó – mindkét esetben megjelenik a (fél)prezidencializálódás kérdése (Brunclík–Kubát, 2016; Furlong, 2014; Fusaro, 2013; Gianetti, 2013; Grimaldi, 2011; Olivetti, 2012; Tebaldi, 2014), másfelől az elnöki kormány jelzőt is egyformán alkalmazták a közreműködésüknek köszönhetően létrejött Monti- és Rusnok-kabinetre (Brunclík, 2017; Fusaro, 2013; Hanley, 2013b; Kopeček–Brunclík, 2018; Marone, 2012; Morlino, 2012; Olivetti, 2012; Wintr–Antoš–Kysela, 2016), sőt az elnöki kormány kvázi tipikus eseteiként is hivatkoztak rájuk (Brunclík, 2017; Morlino, 2012). A Monti- és a Rusnok-kabinet létrejöttekor a két államfő ugyanakkor meglehetősen különböző magatartást tanúsított, ami eltérő eredményre vezetett – ám egyik esetben sem született a parlamentarizmus kereteit ténylegesen meghaladó elnöki szerepkör. A kritikus esetek tanulmányozása által a fejezet cáfolni kívánja a szakirodalom vonatkozó megállapításait.

Módszertani szempontból tehát az esetek hasonlítanak a kiinduló krízishelyzet kapcsán – csak különböznek az események lefolyásában és kimenetében (Ragin, 1987: 47) –, vagyis a két eset egyezik a politikai válság meglétében, illetve a Cseh Köztársaság és Olaszország politikai rendszere is mutat közös vonásokat bizonyos történeti és intézményi sajátosságokat tekintve:

1. Mindkét országban parlamentáris kormányforma működik.[130]
2. Az 1990-es évek elején rendszerváltás történt mindkét országban: Csehszlovákia szétválásával 1993-ban jött létre a Cseh Köztársaság, Olaszországban pedig 1992–1994-re datáljuk az első köztársaság összeomlását és a második köztársaság születését, új pártrendszer kialakulásával.
3. Az instabil pártrendszer okán mindkét országban gyakoriak a kormányválságok, ezért az olasz és a cseh államfők is aktív szereplői voltak a közéletnek (Bin, 2013; Grimaldi, 2011; Hamberger, 2013; Kopeček–Brunclík, 2018; Tebaldi, 2014).
4. Az 1990-es évektől mindkét országban létrejöttek technokrata vezetésű kormányok, és az elnökök legtöbb esetben közreműködői voltak ezen kabinetek megalakításának – vagy a Cseh Köztársaságban olykor az azt megelőző kormányválság kiváltásának (Galambos, 2016a: 68).
5. Az irodalomban kialakított modellek segítségével jól szemléltethető az államfői befolyás időszakos változása mindkét országban (Bin, 2013; Kopeček–Brunclík, 2018; Tebaldi, 2014).

4.4. ÁLLAMFŐK ÉS TECHNOKRATA VEZETÉSŰ KORMÁNYOK OLASZORSZÁGBAN

4.4.1. *Az olasz pártrendszer alapvonásai*

Az olasz parlament kétkamarás, a Képviselőház 400, a Szenátus 200 (2022 előtt 630, illetve 315), öt évre választott tagból, valamint öt élethossziglan kinevezett (örökös) szenátorból áll. A törvények elfogadásához és a kormány megszavazásához mindkét ház jóváhagyása szükséges. 2017-ben fogadtak el új választási törvényt *(Rosatellum)*, a

[130] A Cseh Köztársaság 2013-ban bevezette ugyan a közvetlen elnökválasztást, az alkotmány államfőre vonatkozó fejezete azonban a választhatóságát leszámítva nem változott, továbbá az alkotmánybíróság határozata értelmében sem változtak meg a közjogi keretek (Wintr–Antoš–Kysela, 2016: 147).

választási szabályok azonban az elmúlt három évtized során többször is változtak – *Mattarellum* (1993), *Porcellum* (2005), *Italicum* (2015). A jelenleg hatályos szabályozás alapján a képviselők és a szenátorok mintegy harmadát többségi, közel kétharmadát arányos szisztéma szerint választják, és a választók egyazon szavazattal voksolhatnak adott párt egyéni jelöltjére és listájára.

Az olasz pártrendszer évtizedekig többpólusú, ám rendkívül fragmentált volt, szélsőséges pluralizmus (Sartori, 2005) és kormányzati instabilitás jellemezte. 1946 óta a 68. kormány van hivatalban. 1946-tól 1994-ig számítjuk az úgynevezett első köztársaságot. Ebben az időszakban a Kereszténydemokrata Párt (DC) uralta a belpolitikát, és az 1980-as évekig minden kormányban ők adták a miniszterelnököt. A másik domináns politikai erő, az Olasz Kommunista Párt (PCI) sosem volt része a koalícióknak, mindig ellenzéki szerepet játszott – ahogy a posztfasiszta Olasz Szociális Mozgalom (MSI) és a később alakult Északi Liga is. Az 1980-as évek elejétől az 1990-es évek elejéig a *Pentapartito* (kereszténydemokraták, szocialisták, republikánusok, liberálisok, szociáldemokraták) kormányozta Olaszországot. Az első köztársaság bukását, illetve a pártrendszer összeomlását a hírhedt csúszópénzbotrány *(Tangentopoli)* idézte elő, ami a korrupciós ügybe keveredett koalíciós pártoknak is a végét jelentette.

Az 1993-ban elfogadott, dominánsan többségi elvű választási törvény *(Mattarellum)* elfogadása után 1996-ig, a politikai átmenet legsúlyosabb időszakában a politikai szereplők megpróbálták megerősíteni a végrehajtó hatalmat. A Kereszténydemokrata Párt darabokra hullásával és a korábban releváns pártok eltűnésével destrukturálódott a többpólusú szisztéma, ami 1994-től magával hozta a képviselet és a kormányzás korábban sosem tapasztalt válságát, a kialakult kétpólusú rendszer pedig csak 1998 körül kezdett konszolidálódni (Grimaldi, 2011: 111).

A második köztársaság kezdetét az 1994-es parlamenti választásoktól – és lényegében Silvio Berlusconi politikai karrierjének indulásától – datáljuk. A belpolitika kétosztatúsága 1994-től – a 2013-as választásokig – a Berlusconi által vezetett Jobbközép *(Centrodestra)* (Forza Italia, Nemzeti Szövetség – melyek 2008-ban Szabadság Népe

néven olvadtak össze –, kereszténydemokraták, Északi Liga) és a Balközép *(Centrosinistra)* (Olajfakoalíció a posztkommunista Baloldali Demokraták és a balközép-liberális Margaréta dominanciájával, melyek 2007-ben Demokrata Pártként – PD – fuzionáltak) szembenállásán nyugodott. Míg a baloldali kormányok élén folyamatosan váltották egymást a miniszterelnökök (Romano Prodi, Massimo D'Alema, Giuliano Amato), a Jobbközép koalícióit mindig Berlusconi vezette, kormányon egészen 2011-ig.

A 2013-as választásokkal harmadik politikai blokként és ellenzékben megjelent a proteszt Öt Csillag Mozgalom (M5S). Mivel egyik tábor sem szerzett többséget, Giorgio Napolitano elnök közbenjárására Enrico Letta (PD) miniszterelnökségével először „kényszerült" egymással koalícióra a Bal- és a Jobbközép. Az együttműködés ebben a formában nem sokáig maradt fenn, a Berlusconi vezette Szabadság Népe (PdL) hamar kivált belőle, ami a párton belül – 2010 után, Gianfranco Fini kiválását követően újabb – szakadást eredményezett. Ekkor a többszörös volt miniszterelnök újjászervezte a Forza Italiát. Lettát pártján belülről Matteo Renzi buktatta meg, és vette át tőle a miniszterelnöki posztot, azonban ő sem töltötte ki a ciklust, 2016-ban Paolo Gentiloni lett a kormányfő.

A 2018-as parlamenti voksoláson Matteo Salvini Ligája (az egykori szeparatista Északi Liga) vált a jobboldal meghatározó erejévé, és az Öt Csillag Mozgalommal alakított kormányt, élén – az elvileg pártonkívüli, de az Öt Csillaghoz közel álló – Giuseppe Conte miniszterelnökkel.[131] A koalíció 2019-ben felbomlott, az Öt Csillag ezt követően a Demokrata Párttal hozott létre új kabinetet, változatlanul Conte vezetésével. A Conte-kormány bukása után, 2021-ben Mario Draghi, az Európai Központi Bank és az olasz jegybank korábbi elnöke alakított technokrata vezetésű nemzeti egységkormányt. A kabinettől az azt támogató Öt Csillag és Forza Italia – utóbbi a kormányt nem támogató Olasz Testvérekkel (FdI) kötendő koalíció reményében – másfél év kormányzás után és a parlamenti ciklus vége előtt megvonta a bizalmat, így 2022-ben előrehozott választást rendeztek, amit

[131] Conte később az Öt Csillag elnöke is lett.

a – már – Olasz Testvérek által dominált jobboldali szövetség nyert meg, a miniszterelnök pedig Giorgia Meloni lett.

Olaszországban a technokrata kabinetek gyakori eszközévé váltak a kormányválságok áthidalásának, és rendszerint a krízis okán aktívabbá váló államfők közreműködésének köszönhetően jöttek létre. Az alfejezet ezt a gyakorlatot tárgyalja.

4.4.2. *Az államfő alkotmányos és politikai pozíciója Olaszországban*

Az olasz alkotmány alapján a köztársasági elnöknek öt szférára lehet hatása a politika három területén: 1. kormányalakítási folyamat, 2. a parlament szerkezete *(politics)*, 3. törvényalkotási folyamat *(policy)*, 4. a nemzet képviselete és 5. egyesítése *(polity)* (Grimaldi, 2011: 104). Az Olasz Köztársaság kormányformája parlamentáris, amit az alkotmány nem mond ki, de az elnök – aki a nemzet egységét képviseli (87. cikk) – aktusai a 89. cikk szerint az előterjesztő miniszter – akit a miniszterelnök javaslatára nevez ki (92. cikk) – és (törvényerejű vagy törvény által megjelölt aktusok esetén) a miniszterelnök (minisztertanács elnöke) – akit maga nevez ki (92. cikk) – ellenjegyzése mellett érvényesek, és felelősséget értük a kormánytagok vállalnak. Az államfő felelőssége csak hazaárulás és alkotmánysértés esetén állapítható meg (90. cikk). Az elnök üzeneteket küldhet a parlament kamaráinak (87. cikk), és a törvények kihirdetése előtt indoklással kérheti tőlük, hogy új döntést hozzanak (74. cikk). Rendkívüli ülés összehívását kezdeményezheti mindkét kamarában (62. cikk), illetve jelentősebb jogköre, hogy a Képviselőház és a Szenátus elnökeinek meghallgatása után akár mindkét kamarát feloszlathatja – az államfői ciklus féléves lejártára vonatkozó megkötéssel (88. cikk). A köztársasági elnök diszkrecionális joga, hogy életük végéig (örökös) szenátorrá nevezhet ki öt, a hazának magas szintű társadalmi, tudományos, művészeti vagy irodalmi elismerést szerzett állampolgárt – ezenkívül a volt államfők is életük végéig tagjai a Szenátusnak (59. cikk).

Olaszország meglehetősen lakonikus alkotmányszövege csak felületesen határozza meg az elnöki hatásköröket, nyitva hagyva az állam-

fők számára annak értelmezését, hogy mikor és hogyan alkalmazzák, terjesszék ki befolyásukat (Tebaldi, 2014: 564). Az alkotmány nem tiltja az elnök számára, hogy közügyekben bármikor kifejezésre juttassa véleményét, ezen informális hatalom pedig lehetővé teszi számára a morális meggyőzés *(moral suasion)* gyakorlását (Grimaldi, 2011; Tebaldi, 2014). Ezt akár kormányzati, akár parlamenti döntések esetében alkalmazhatja – legyen szó részéről hivatalos felszólalásról vagy nyilatkozatról, nem pusztán informális üzenetekről vagy sajtómegnyilvánulásokról –, ennélfogva az államfőről szóló alkotmányos szabályozás bármilyen lényeges változtatása nélkül az elnökök maguk is hatottak az olasz parlamentáris gyakorlat fejlődésére, olykor a lehető legtovább kiterjesztve befolyásukat, máskor a partvonal mellett maradva a döntéshozatali folyamat során (Tebaldi, 2014: 564).

Az olasz államfői tisztség esetében tekintélyes intézményről van szó. Jellemzően idős (második vonalbeli) pártpolitikusokat[132] (Grimaldi, 2011) választ államfőnek a parlament (a Szenátus és a Képviselőház, valamint a régiók küldöttei – három delegált régiónként), az alkotmány előírásának megfelelően kétharmados többséggel (három sikertelen fordulót követően az abszolút többség is elég) (83. cikk), hétéves időtartamra (85. cikk), és a választhatóság alsó korhatára 50 év (84. cikk). Az elnökválasztásnak nem csak a nagyszámú elektori szavazat adja meg a súlyát, a beiktatás is parádés körülmények között zajlik. Az eskütétel idején megkondulnak a Képviselőház palotájának harangjai, és a Gianicolo dombon 21 ágyúlövés dördül el (Török, 2015). A választás viszont általában meglehetősen elhúzódó procedúra, a kormányzó többségen belül mindig konfliktusos momentum a szavazás, és ritkán szokott nyerni a legnagyobb kormánypárt első hivatalos jelöltje (Grimaldi, 2011: 106).[133] Bár az elnök tisztségére új-

[132] Carlo Azeglio Ciampi volt az egyetlen, akinek nem volt pártkötődése, és soha nem volt a parlament tagja, igaz, szolgált miniszterelnökként és miniszterként is.

[133] Idáig csak Francesco Cossigát és Carlo Azeglio Ciampit választották meg első körben, kétharmadnál nagyobb arányú parlamenti többséggel (Grimaldi, 2011: 106).

raválasztható, csak a legutóbbi két államfő „újrázott" az Olasz Köztársaság létrejötte óta, az akkor már 88 éves Giorgio Napolitano 2013-ban – a pártok ugyanis nem tudtak megegyezni az elnökjelöléskor és a választáskor, ám 90 éves korában ő is idő előtt lemondott tisztségéről –, majd a jelenlegi államfő, a 2015-ben megválasztott és 2022-ben újraválasztott Sergio Mattarella – akire hasonló okból esett másodjára a pártok választása.

A pártrendszert jellemző instabil viszonyok közepette a köztársasági elnök vált az olaszok elsődleges referenciapontjává, és ez az intézmény az, amely iránt a legnagyobb bizalmat tanúsítják (Grimaldi, 2011: 120). Kormányválságok idején számos alkalommal felértékelődött az államfői szerep, mivel az elnök az egyetlen stabil politikai tényező a sűrűn váltakozó kormányzati ciklusok alatt. Hatásköre és politikai befolyása ugyanakkor az aktuális államfő szerepfelfogásától és az aktuális politikai helyzettől függ, az elnöki intézmény ezért nem tekinthető pusztán reprezentatívnak (Patkós, 2017: 204). Ez bizonyos esetekben lehetővé tette az államfő számára, hogy maga mérje fel a lehetséges kormányzó többséget, irányt szabjon a kormányprogramnak, illetve mérlegelje egyes miniszterek kinevezését (Tebaldi, 2014: 563). Az elnökök számos alkalommal megvétózták – kellő indoklással, de olykor sikertelenül – egyes miniszterek megbízását, és többször előfordult – jellemzően válságos időszakban –, hogy maguk jelöltek kormányfőt, valamint nemegyszer visszautasították a parlament feloszlatására vonatkozó kérést (Grimaldi, 2011). Az olasz államfői hatalom változékony szerepének értelmezéséhez ezért a szakirodalomban többféle analógia ismert: a háromszög *(triangolo)* és a harmonika *(accordion)*, továbbá az elnök szerepe szerint lehet jegyző *(notary)*, közvetítő *(broker)* és uralkodó *(ruler)* (Bin, 2013; Tebaldi, 2014).

A háromszög geometriai példájával úgy magyarázható az olasz politikai rendszer működése, hogy abban a köztársasági elnök, a kormány és a parlament intézményei egy háromszög három csúcsa, de oldalainak hossza és az általuk bezárt szögek nagysága az adott körülmények és az intézmények erőssége függvényében változhat – miközben a háromszög alak megmarad –, és egyik oldal hossza sem növekedhet a másik két oldal hosszának csökkenése nélkül (Bin, 2013: 8–9).

A harmonika analógiája szerint az elnök befolyása olykor kiterjed, olykor szűkül. Bizonyos körülmények között és feltételek mellett – például válság idején – az államfő hatalma annyira megnőhet, hogy akaratát érvényesítheti a kormánnyal, a parlament kamaráival, a parlamenti többséggel vagy az ellenzékkel szemben is. Minél stabilabb és összetartóbb többséget képes eredményezni a pártrendszer, annál kevesebb tere marad az elnöknek befolyása érvényesítésére. Amikor azonban a pártrendszer instabil és konfliktusos többséget eredményez, az államfő nagyobb autonómiával fog beavatkozni egy krízis megoldása érdekében (Tebaldi, 2014: 564).

A kormányalakítás folyamatára gyakorolt befolyásuktól függően pedig – tekintettel a miniszterelnök kiválasztására és/vagy a parlamenti többség összetételére – az elnököket szerepük szerint osztályozhatjuk: jegyzőként (akinek szinte semmilyen befolyása nincs), közvetítőként (akinek minimális a befolyása) és uralkodóként (akinek nagy befolyása van). Egy hétéves elnöki cikluson belül az államfő akár különböző szerepeket is játszhat. A jegyzők jellemzően korlátozzák részvételüket a kormányzás során és a kormányválságok megoldásában. A közvetítők ennél autonómabb szerepet játszanak, elsősorban a politikai szereplők közti mediációval – például a koalíciós pártok konfliktusa esetén, amikor teljesíthetetlen volna egy alternatív koalíciós megállapodás elérése. Az uralkodó típusú autonóm fellépés különösen olyan kormányzati krízis idején válik döntővé, amikor a pártrendszer már majdnem teljesen romba dőlt, és elvesztette legitimitását. Ha a pártrendszer válsága megbénítja a parlamenti többséget és az ellenzéki pártokat is – és nincs rá esély, hogy az új választások változtatni tudnának a helyzeten –, akkor számottevően megnő az államfői beavatkozás valószínűsége. Ez lehet pusztán annyi, hogy javasolja néhány miniszter jelölését, de az is, hogy kinevezi a miniszterelnököt, és/vagy meghatározza a kormányprogramot (Tebaldi, 2014: 565).

1948 és 1992 között a köztársasági elnököknek nem volt döntő szerepük a kormányalakításban, a miniszterek szelekciója a pártok megegyezésén alapult (Grimaldi, 2011: 109–110). Sandro Pertini (1978–1985) és különösen Francesco Cossiga (1985–1992) idején vált politikai szempontból „láthatóvá" az államfői szerep és intézmény,

igaz, esetükben ez még csak véleményük markánsabb kinyilvánításában mutatkozott meg (Furlong, 2014: 13).

Valódi törés abban a gyakorlatban, hogy az elnök pusztán jegyző, az 1990-es évek elején következett be, amikor a korrupciós botrányok közepette összeomlottak a kormányzó pártok (és megkezdődött Silvio Berlusconi politikai pályafutása). Oscar Liugi Scalfaro (1992–1999) ennek okán már nemcsak a meggyőzés és a nyilvánosság erejét használta, hanem élt azon jogosítványaival is, hogy miniszterelnököt jelöljön, illetve feloszlassa a parlamentet, és előrehozott választást hirdessen ki, vagy éppen visszautasítsa az erre vonatkozó kérést. Carlo Azeglio Ciampi (1999–2006) inkább morális tekintélyére támaszkodott, ha véleményét fejezte ki, és kevésbé kívánt beavatkozni a kormányzat és a törvényhozás munkájába. Giorgio Napolitano (2006–2015) megválasztását nem fogadták egyformán örömmel a bal- és a jobboldalon. Legnehezebb feladata ezért az volt, hogy aktívan reagáljon a megválasztása utáni krízisekre, miközben építse és fenntartsa a politikai támogatást és a közvélemény támogatását, saját parlamenti választói bázisán túl is (Furlong, 2014: 13, 15).

Az elnöki aktivizmus akkor vált tehát gyakorivá, amikor a pártok képtelenek voltak koalíciós többséget alkotni – a parlamentáris kormányzás megbénítását is kockáztatva ezáltal. A korábbi államfői rutinban ilyenkor az egyetlen alternatívának a parlament idő előtti feloszlatása tűnt, később azonban bevett gyakorlattá vált, hogy ha volt akár minimális esély is a megegyezésre, az elnök közvetítő szerepet játszott a politikai szereplők között a parlamenti ciklus biztosítása érdekében, arra ösztönözve a pártokat, hogy új – akár szokatlan – többséget alkossanak (Tebaldi, 2014: 564–565).

Olaszország következésképp alapvetően parlamentáris kormányformájú képviseleti demokrácia – nem (fél)elnöki rendszerű és nem közvetlen demokrácia –, és az államfő feladata ezt biztosítani. A nehézség az, hogy részéről az alkotmány védelme politikailag semleges cselekményként nemigen értelmezhető. A fogalom, miszerint az elnök az alkotmányos rend védelmezője, amolyan alkotmányon túli szerepet ad neki. Amennyiben hatáskörének effajta meghatározatlansága úgy értelmezhető, hogy szükség esetén személyesen is be-

vonódhat a politikai folyamatokba, akkor rendkívüli lehetősége van arra, hogy figyelmen kívül hagyja a képviseleti demokrácia bizonyos intézményeit, ha úgy ítéli meg, hogy politikai szükségállapot áll fenn (Furlong, 2014: 12).

Technokrata vezetésű kormányok megalakításakor jelentős szerep hárult az elnökre Napolitanót megelőzően is. Az 1990-es évek első felében a kormányválságokat – ahogy az előző fejezet bemutatta – a Carlo Azeglio Ciampi és a Lamberto Dini által irányított kabinetekkel hidalták át, mégpedig Oscar Liugi Scalfaro államfő hathatós közreműködésének eredményeként.

Az Olasz Köztársaság történetében 1993-ban állt először technokrata miniszterelnök a kormány élén, Carlo Azeglio Ciampi ezt megelőzően az olasz jegybank *(Banca d'Italia)* vezetője volt (Molnár, 2011; Pankovits, 1998). A kabinet akkor lépett hivatalba, amikor az 1992-es csúszópénzbotrány *(Tangentopoli)*, a politikai osztály hitelvesztése és a gazdasági problémák együttese előidézte a politikai földrengést és az első köztársaság összeomlását (Patkós, 2017: 209). Ciampi kormányzása tulajdonképpen az elsőből a második köztársaságba való közvetlen átmenetként értelmezhető (Galambos, 2013: 32). Hivatalba lépésekor elnöki kormányt emlegettek, mert a miniszterelnök jelölése nem a pártok részéről történt, illetve a kabinet létrehozása és túlélése kifejezetten Scalfaro államfő támogatásának volt köszönhető (Grimaldi, 2011: 111). Az elnök viszont csak azután döntött Ciampi megbízása mellett, hogy eredménytelenül zárult a pártokkal folytatott egyeztetés az új miniszterelnök személyéről, mert mindegyik mást akart jelölni.[134] Ezt követően tehát az államfőnek magának kellett lépnie.

Dini kinevezésekor Scalfaro a parlament két házának vezetőivel is konzultált a – Berlusconi-kabinet bukását követő – kormányválság megoldásáról, igaz, korábban visszautasította a Forza Italiának a parlament feloszlatására vonatkozó kérését (Fusaro, 2013: 16). A jobbol-

[134] MTI: Olaszország – kormányalakítási megbízás (1. rész) – Az olasz jegybank kormányzója kapott megbízást a következő kormány megalakítására. 1993. április 26.

dali pártok később ezért – noha a Forza Italia jelölte miniszterelnöknek – azzal is vádolták Dinit, hogy csupán az államfő játékszere.[135]

A két kabinet megalakítása kapcsán a legtöbb vita Scalfaro elnök aktivitása – és különösen a Dini-kormány – körül kerekedett, egyrészt a pártonkívüliek kinevezése, másfelől a kormányprogram meghatározása miatt (Tebaldi, 2014: 565). A csupa pártonkívüli személyből álló Dini-kabinet ráadásul – az Olaszországban megszokott és elvárt gyakorlattól eltérően – pártközi szerződés nélkül foglalta el hivatalát (Grimaldi, 2011: 111). Az előrehozott választások visszautasítása kapcsán meg kell jegyezni, hogy nem ez volt az első alkalom, hogy az államfő – az instabilitás fenyegetésére hivatkozva – megpróbálta elkerülni az új voksolást, ez 1992 előtt is előfordult, csak akkor az elnök szerepe nem volt ilyen fajsúlyos (Furlong, 2014: 7). A heves bírálatok persze jórészt Berlusconi irányából érkeztek – mert az államfő először visszautasította követelésüket a parlament feloszlatására, majd pártja részvétele nélkül alakult meg a Dini-kabinet –, és ezt követően az elnök viselkedésének nyilvános bírálata is rendszeressé vált részéről (Berlusconi számára az előrehozott választás támogatása vagy elutasítása amúgy mindig taktikai lépés volt) (Furlong, 2014: 7).[136] Scalfaro azonban új alternatív többség után puhatolózva, ameddig csak lehetett, igyekezett életben tartani a nemrég választott parlamentet, hiszen az elnöknek alkotmányos kötelezettsége biztosítani a törvényhozás túlélését (Grimaldi, 2011: 112). Lépése tehát legitimnek volt tekinthető (Fusaro, 2013: 16). Az államfő továbbá nemcsak a technokrata vezetésű kabinetek kinevezésekor vett részt aktívan a kormányválságok menedzselésében, elnöki ciklusa alatt több ilyenre is volt példa (Grimaldi, 2011: 111). Scalfaro aktivitásának oka a válságát élő, még nem konszolidáló-

[135] MTI: Az új olasz kormány – 3. rész (lásd mtik1097, mtik1110). 1995. január 17.

[136] Berlusconi személyes és politikai ambícióinak megfelelően ezután többször kifejezte preferenciáját egy erős, közvetlenül választott vezető szükségességéről a végrehajtó hatalom élén, aki számíthat a parlamenti többség támogatására. Ezt hol a franciához hasonló félelnöki típusú rendszer keretében, hol – egy névleges államfő mellett – a közvetlenül választott miniszterelnök szerepében képzelte el (Furlong, 2014: 8).

dott pártrendszer volt. Ebben a helyzetben Ciampi és Dini kormánya a krízismenedzselés megfelelő eszközének tűnt, egyfelől azért, hogy a halasztást nem tűrő törvényjavaslatokat legyen kinek előkészítenie és benyújtania, másfelől, hogy a kabinet mögött olyan parlamenti többség jöjjön létre, amely támogatja azok elfogadását. A két technokrata miniszterelnök által vezetett kabinetet bár elnöki kormánynak is nevezték, az államfői aktivitás leginkább a kezdeményezőkészségben mutatkozott meg, mindkét kabinet a pártok jóváhagyásától és támogatásától függött. Helyesebb ezért esetükben az elnöki technokrata kormány jelzőt alkalmazni.

4.4.3. *A Monti-kormány és Napolitano elnök szerepe*

4.4.3.1. *A kabinet megalakítása és működése*

(A köztársasági elnök személye) Giorgio Napolitano (jogász) az Olasz Kommunista Párt (PCI) (1945–1991) egyik vezető alakja, a későbbiekben utódpártjai (PDS, DS) tagja (1991–2006), parlamenti képviselő (1953–1963, 1968–1996), a Képviselőház elnöke (1992–1994), belügyminiszter (1996–1998), az Európai Parlament (EP) képviselője (1989–1992, 1999–2004), 2005 óta örökös szenátor volt, majd 2006-ban a parlament megválasztotta az Olasz Köztársaság elnökévé, 2013-ban pedig – miután a pártok nem tudtak megegyezni az elnökjelölt személyéről – újraválasztották, a köztársaság történetében egyébként először választva újra államfőt (Tebaldi, 2014: 561–562). 2015-ben időskorára tekintettel lemondott tisztségéről. 98 éves korában, 2023-ban hunyt el.

Napolitano elnöki szerepe akkor vált dominánssá, amikor Olaszország a politikai rendszer 2010 óta elhúzódó – a pártok és a második köztársaság pártrendszerének bénultságából adódó – válságát tapasztalta meg, ami mellé mély gazdasági krízis társult. A Berlusconi-kormány idején az államfő kulcsszereplő volt abban, hogy megoldást találjanak a gazdasági és intézményi válságra, amire a kabinet és a politikai pártok nem voltak képesek. Szerepvállalása ugyanakkor ellenté-

tes értékelések tárgya lett a politikai viták során, a közvéleményben és a szakirodalomban egyaránt. Tevékenységét egyesek alkotmányosan legitimnek és politikailag helyénvalónak, míg mások alkotmányosan illegitimnek és politikailag oktalannak ítélték (Tebaldi, 2014: 562).[137]

(A válság és az elnök reakciója) Mario Monti 2011. novemberben azután lett miniszterelnök, hogy a válságot kezelni képtelen Berlusconi lemondott pozíciójáról. A Monti-kabinet megalakítását Napolitano kezdeményezte a politikai patthelyzet, valamint a pénzügyi piacok és az Európai Unió felől érkező, az adósságválságra megoldást sürgető nyomás hatására, és bizonyította, hogy képes kezelni a kettős krízist a Berlusconi-kormány válsága idején (Tebaldi, 2014: 567–568).

Berlusconi nem csak a sürgős (és népszerűtlen) megszorító intézkedéseket nem hagyta jóvá, gazdasági miniszterével, Giulio Tremontival együtt a pénzügyi és gazdasági krízis létét is kétségbe vonta (Tebaldi, 2014: 566). Amikor a válság súlyosbodott, Napolitano üzeneteket küldött és nyilatkozatokat fogalmazott meg a politikai szereplők és a közvélemény felé, a krízis menedzselése iránti elkötelezettségével pedig megnyugtatta a piacokat és az európai intézményeket, garanciát vállalva az unió követeléseinek teljesítésére, és világossá tette, hogy bármilyen, az alkotmány által biztosított lehetőségét fel fogja használni, hogy az olasz kormány képes legyen kezelni a válságot (Tebaldi, 2014: 568). A kormánytöbbségen belül is elmélyült a krízis, az államfő ekkor – már nem először – kormányváltásra szólított fel, mivel a hivatalban lévő kabinet alkalmatlannak bizonyult a gazdasági válság kezelésére, mikor azonban úgy tűnt, hogy a kormánytöbbség teljesen szétesett, határozottan kezébe vette az irányítást: közleményben deklarálta, hogy nincs kétség a kabinet lemondása felől – ezt hivatalosan nem jelentették be, de lehetetlenné kívánta tenni Berlusconi számára, hogy kormánya mandátumát meghosszabbítsa –, majd egyeztetéseket

[137] Az utóbbiak közé tartozott Beppe Grillo, az Öt Csillag Mozgalom vezetője, aki 2014. január 30-án az elnök felelősségre vonását sürgette a Szenátus előtt, mert – szerinte – a parlamentáris rendszert félelnökivé változtatta (Tebaldi, 2014: 562).

kezdett a kormányválság megoldása érdekében (Tebaldi, 2014: 568). A folyamatról – Scalfaróhoz hasonlóan – szorosan konzultált a két kamara elnökeivel, mivel meghatározó szerepük volt a parlamenti viszonyok menedzselésében (Furlong, 2014: 16). Egy másik közleményében arról is tájékoztatott, hogy Mario Monti közgazdászprofesszort, korábbi uniós versenyjogi biztost örökös szenátorrá nevezi ki,[138] nyomást gyakorolva ezáltal a pártokra a miniszterelnök-jelölt személyét illetően, de intézményi legitimitást is adott Montinak (Tebaldi, 2014: 568), biztosítva számára egy helyet a parlamentben – ilyen célból példátlanul alkalmazva egyébként ezt az elnöki jogosítványt (Furlong, 2014: 16). Az EU által szorgalmazott Stabilitási Paktum szenátusi és képviselőházi elfogadása után Berlusconi lemondott, Napolitano pedig, miután világossá vált a politikai pártokkal folytatott konzultációk eredményeként, hogy Monti elfogadható miniszterelnök-jelölt egy új parlamenti többség számára, kinevezte őt kormányfővé, majd egy, a politikai erőknek címzett üzenetben arra hívta fel őket, hogy felelősen cselekedjenek, simítsák el ellentéteiket, és alkossanak nagykoalíciót egy technokrata profilú kabinet támogatására (Tebaldi, 2014: 569).

(A pártok reakciója: felelősségáthárítás) Az egymással szemben álló két nagypárt, a jobboldali Szabadság Népe (PdL) és a baloldali Demokrata Párt (PD) – mint korábban olvashattuk – elhárították maguktól a kormányzás felelősségét, taktikai megfontolásból nem akarták vállalni az unió által elvárt népszerűtlen gazdasági reformok végrehajtását (Zulianello, 2013: 244). Mivel a pártoktól szabad kezet kapott a kabinet, eleinte akármit megtehetett, mondván, válság lévén mást nem tehet (Patkós, 2017: 195). Monti így a „*jelenkori politika egyik, ha nem legtökéletesebb római diktátora*" lett (Patkós, 2017: 207). Nem csak a pártok nem kötötték meg a kezét, de a szakszervezetek sem, hiszen gyakorlatilag kizárta őket a kormányzati döntéshozatalból (Culpep-

[138] Napolitano döntése azonnali nemzetközi támogatást kapott Barack Obamától, Nicholas Sarkozytől, Christian Wulfftól és Herman Van Rompuytől, ezután a pozitív hatás a hazai és a nemzetközi pénzügyi piacokon sem maradt el (Tebaldi, 2014: 569).

per–Regan, 2014). Mialatt kormányfői feladatát végezte, a miniszterelnök szoros kapcsolatot tartott fenn az államfővel, a kormányzati ciklus alatt 32 (átlagosan havonta két) találkozóra került sor a Quirinale elnöki palotában Monti és Napolitano között (Tebaldi, 2014: 570). Valószínű magyarázatnak tűnik, hogy ez leginkább azt jelentette, hogy az államfő első kézből szeretett volna informálódni a kormányzás alakulásáról, és nem konkrét közpolitikai diktátumok kiadásáról volt szó a miniszterelnök számára, hiszen hivatali ideje nagy részében a pártok felelősségáthárításának köszönhetően Monti befolyása gyakorlatilag korlátlan volt.

(A kabinet bukása) Monti bukását egyre növekvő népszerűtlensége okozta. A pártok felismerték, hogy politikailag nem kifizetődő számukra a kormány támogatása. A 2012. májusi helyhatósági választáson a PdL vereséget szenvedett, és a PD vált a legerősebb párttá, valamint drámaian növelte támogatottságát a proteszt Öt Csillag Mozgalom. Az időközben költségvetési csalásért első fokon elítélt Berlusconi azzal támadta a miniszterelnököt, hogy képtelen a válság kezelésére, majd pártja, a PdL megvonta támogatását a kabinettől. A számtalan államfői üzenet ellenére – melyekben Napolitano azt kérte a pártoktól, hogy a kormány a törvényhozási ciklus végéig tölthesse ki mandátumát – a nagykoalíciós egyezség a PdL, a PD és más kisebb pártok között tehát nem élte túl az események nyomását, ezért az elnökkel való találkozója és a költségvetés elfogadása után Monti lemondott, Napolitano viszont felkérte, hogy a napi ügymenet biztosítása érdekében az előrehozott választásokig maradjon hivatalban (Tebaldi, 2014: 571–572).

4.4.3.2. *Az államfő szerepének értékelése*

(A játékos: jegyzőből uralkodó) Napolitano döntése Monti miniszterelnöki kiválasztásáról új szabályokat hozott a játszmába a kormányalakítás gyakorlatát illetően (Bosco–McDonnell, 2012: 38). Szerepe többféleképp értelmezhető: egyfelől lehet mondani, hogy túllépett az alkotmány által megszabott szerepén, és ő maga jelentette a fő anomá-

liát, másfelől hangsúlyozni lehet, hogy aktusai összhangban voltak az alkotmány által megszabott parlamentáris kormányzással, és az államfői szerep flexibilitásával élt, amit a kialakult patthelyzet megoldására használt fel (Tebaldi, 2014: 577–578). A kötet az utóbbi felfogást osztja. Az olasz politikai rendszer háromszögében az elnöki intézmény csúcsa által bezárt szög nagysága úgy növekedett, ahogy a kormányé és a parlamenté csökkent, a harmonika analógiája alapján pedig az államfői hatalom éppen a többi politikai intézmény gyengesége okán terjedt ki. Napolitano ekképp jegyzőből közvetítővé, majd *uralkodóvá* vált. A krízis megoldást követelt a pártok felelősséghárítása okán, ehhez hangsúlyozottan az alkotmányadta lehetőségeket használta fel, és konzultatív módon járt el a tényleges döntéshozók jóváhagyását kérve, tehát – a félreértések elkerülése végett – nem „abszolút uralkodó" lett.

A Berlusconi-kormány alatt mindkét politikai oldal válságos állapotban volt, helyi és országos szinten kormánypárti és ellenzéki politikusok egyaránt keveredtek korrupciós botrányokba, és a gazdasági krízisből is képtelenek voltak kivezetni az országot, a patthelyzet és az alternatív többség létrehozására való alkalmatlanság továbbá abból is fakadt, hogy a PdL és a PD félt a közvélemény-kutatások eredményeitől, mert megszorításokra volt szükség a piacok bizalmának elnyeréséhez, az intézkedések várható népszerűtlenségével azonban a választók bizalmának elvesztését kockáztatták volna (Tebaldi, 2014: 567). Berlusconi alkalmatlan volt a gazdasági válság kezelésére, ebben konszenzus mutatkozott Napolitano, az EU vezető szakemberei, politikusai és a nemzetközi gazdasági szereplők között (Patkós, 2017: 195). Amikor látszott, hogy a pártok inkább csak vétót tudnak emelni, mint kormányozni, vagy új választások elébe nézni, az államfő közbelépett, és megváltoztatta a politikai játszmát azzal, hogy egy pártonkívüli személyt jelölt miniszterelnöknek – amiről később maga is elismerte, hogy ezt a nem szokványos lépést a nem szokványos kormányzati megoldások szükségessége diktálta (Bosco–McDonnell, 2012: 49). Napolitano ezáltal egy rövid időre – a technokrata kormány hivatalba lépéséig – nemzetközi színtéren is az első számú olasz politikai vezetővé vált (Furlong, 2014: 16).

(A döntés legitimitása) Az államfő hangsúlyozottan az alkotmánnyal összhangban cselekedett, és az egyre csökkenő legitimitással bíró pártok által okozott képviseleti és kormányzati vákuum okán tulajdonképpen ő élvezte egyedül a közbizalmat (Bosco–McDonnell, 2012: 50). Véleménye így nagyobb súlyt kapott a kabinet lemondásának kérdésében, noha tényleges eszköze nem volt, amivel a kormány távozását kikényszeríthette volna, ezért is igyekezett legitimálni Montit az örökös szenátori kinevezéssel (Patkós, 2017: 205). Utóbbi nyomásgyakorlás volt Berlusconira, hogy lemondjon, az elnök pedig egyengethesse az új szenátor útját a kormányalakításig (Bosco–McDonnell, 2012: 44). Az országra nézve ugyanis negatív hatása lehetett volna a több hónapos bizonytalanságnak, ami az előző kormány lemondása és az új kabinet megalakítása között telik el egy esetleges előrehozott választás esetén, ezért az államfő is azt az álláspontot képviselte, hogy minél előbb jöjjön létre egy, a reformok iránt elkötelezett technokrata kormány, amely segíthet visszaállítani az országba vetett befektetői bizalmat (Patkós, 2017: 204). Monti örökös szenátori kinevezésével és miniszterelnöki felkérésével Napolitano nemcsak menedzselte a kormányalakítás folyamatát, de lényegében a politikai irányvonalat is kijelölte azáltal, hogy a nemzetközi piaci és politikai szereplők számára világossá tette elkötelezettségét az általuk követelt megszorító program mellett, továbbá garantálta a Monti-kabinet ez irányú kötelezettségvállalását (Furlong, 2014: 16–17; Patkós, 2017: 204), azért, hogy visszanyerje az ország nemzetközi hitelességét (Bosco–McDonnell, 2012: 50). Az államfő közreműködését és Monti felkérését legitimálja tehát, hogy cselekedetei nem öncélúak voltak, arra fókuszáltak, hogy átvezessék az országot a válságon (Bosco–McDonnell, 2012: 50), amire minél gyorsabban kellett reagálni, ezért a szükséges lépések megtételéhez egyeztetéseket folytatott a pártok vezetőivel, a Monti-kormány beiktatásakor pedig konszenzus volt a politikai szereplők között abban, hogy bürokratikus delegálás szükséges, és a tűzoltást az új kabinetre kell bízzák (Patkós, 2017: 213). Monti kiválasztása az elnök innovatív – és alkotmányosan legitim – kilépési stratégiájának is tekinthető egy politikai patthelyzetből, amely komoly fenyegetés volt az ország számára (Bosco–McDonnell, 2012: 49).

Az államfő háromféle módon próbált meg választ adni a válságra: 1. keresni kellett egy lehetséges miniszterelnököt, aki iránt meglehet a bizalom az uniós intézmények, valamint a hazai és a nemzetközi piacok részéről is; 2. a piacokon jelen lévő vészhelyzet okán meg kellett előzni a parlament idő előtti feloszlatását, ami új választásokhoz és a kampányidőszakban bizonytalansághoz vezethetett volna; 3. jelölni is kellett azt a hiteles pártonkívüli szakembert, aki képes széles körű támogatást gyűjteni maga köré a parlamentben (Tebaldi, 2014: 569). Ez a három prioritás volt a sarokkő, amely köré Napolitano a kezdeti stratégiáját építette, és a Monti-kormány idején is három főbb területen volt aktív: ellenőrzést gyakorolt a kabinet törvényhozási tevékenysége felett; a politikai erők, az érdekcsoportok és az állampolgárok számára politikai üzeneteket fogalmazott meg; és ismétlődően felhívta a parlamenti többség figyelmét az általa sürgősnek és a közjó szempontjából szükségesnek tartott döntések meghozatalára (Tebaldi, 2014: 569–571). Az elnök tehát védeni igyekezett a technokrata kormányt a támogató parlamenti többség belső feszültségeitől, miközben vezető szerepet játszott a kormányzás hatékonyságának javításában is (Tebaldi, 2014: 571). Döntéshozatali kompetenciája természetesen nem volt, leginkább a morális meggyőzés eszközével élt.

Összegzésképp elmondható, hogy – a harmonika analógiája szerint – amikor a pártok és a kormány hatalma gyengült, az államfőé kiterjedtebbé vált, és vállalta, hogy – helyettük – biztosítja a parlamentáris rendszer működését (Tebaldi, 2014: 577). Ahogy elfogyott Berlusconi támogatottsága a parlamentben, és szűkült a mozgástere, úgy nőtt meg Napolitanoé, és került át hozzá a felelősség, szerepe a krízis menedzselésében így aktív és nyilvános lett (Furlong, 2014: 16). Az elnök elődeihez hasonlóan cselekedett, amikor a pártrendszer hasonló anomáliáktól szenvedett, és kiterjesztette hatalmát a parlamentáris kormányforma alkotmányos határai között, hogy helyreállítsa a kormány és a parlament funkcióit, ezen keretek között pedig személyes stílusával olyan szerepet játszott, amire a politikai pártok és vezetőik nem voltak képesek (Tebaldi, 2014: 578). A válság hatására így vált fokozatosan – szerepe szerint – jegyzőből uralkodóvá. Napolitano bizonyította, hogy válságos időben az elnöki szerep expanziós kapacitása

kulcsfontosságú a parlamentáris rendszer megerősítésében, különösen akkor, amikor a politikai rendszert egyszerre fenyegeti egy exogén válság, mely döntésre kényszeríti a kormányt, illetve egy endogén válság, amely akadályozza a döntéshozatalt (Tebaldi, 2014: 578). Ezen epizódok fényében az államfői intézmény politikai szerepének transzformációja azt mutatja, hogy bár az átalakulás jelentős mértékben függött a körülményektől, az elnök képes volt informális befolyását ideiglenesen kiterjeszteni, ez pedig az intézmény jövőjét illetően mérceként szolgálhat a következő államfők számára is (Furlong, 2014: 18). A kormányzás ezt követően sem az elnök reszortja lesz, tekintélye és morális ráhatási képessége azonban jelentős potenciált rejt magában a politikai osztály hitelességi válsága esetén.

4.5. ÁLLAMFŐK ÉS TECHNOKRATA VEZETÉSŰ KORMÁNYOK A CSEH KÖZTÁRSASÁGBAN

4.5.1. *A cseh pártrendszer alapvonásai*

A Cseh Köztársaság parlamentje kétkamarás, 200 fős a Képviselőház és 81 fős a Szenátus, ám a meghatározó szerep a négyévente arányos, listás rendszerben választott Képviselőházé, ugyanis a kormánynak csak itt kell bizalmat kérnie, és a költségvetésről is csak ez a kamara dönt, míg a Szenátust abszolút többségi szisztéma szerint választják hat évre (választásokat kétévente tartanak, és a szenátorok harmada szokott cserélődni), a minősített, alkotmányozó többség a parlament két házában pedig háromötödös (Galambos, 2016a: 67). A kétkamarás szisztéma tehát aszimmetrikus bikameralizmus, mert a Képviselőház jelentősebb a Szenátusnál, de a cseh politikai rendszer közelebb is áll a konszenzuális, mint a többségi demokráciához (Brunclík–Kubát, 2016: 11).

A Cseh Köztársaság pártrendszere – amelynek 1992 és 1996 között afféle konszolidációs időszaka zajlott – az aránylag gyors és sikeres posztszocialista átmenet után hamar hasonlóvá vált a nyugat-európai pártrendszerek szerkezetéhez, meg kell említeni ugyanakkor, hogy a

pártok társadalmi beágyazottsága alacsony, ami komoly korrupciós kockázattal jár, főként regionális szinten (Hanley, 2013a: 6). Az 1992-ben választott cseh Nemzeti Tanács lett később a cseh parlament,[139] az erőviszonyok azonban már 1993-tól elkezdtek átalakulni, amikor a morvaországi és az egykori szudétanémet területeken megerősödött a kispártként bejutott, ám ettől az évtől már Miloš Zeman által irányított Cseh Szociáldemokrata Párt (ČSSD), mialatt egyéb kispártok jelentéktelenné váltak, az 1996-os választásokra pedig létrejött az a kétpólusú szisztéma, amelyben a Polgári Demokrata Párt (ODS) és a Cseh Szociáldemokrata Párt vált a két legerősebb politikai erővé (Dúró–Gallai, 2012: 65). Rajtuk kívül 2010-ig folyamatos volt a jelenléte a parlamentben a Keresztény és Demokrata Unió – Csehszlovák Néppártnak (KDU–ČSL) és a Cseh- és Morvaország Kommunista Pártjának (KSČM) (Hanley, 2013a: 6). 1998-ig a szélsőséges pluralizmus jellemezte a pártrendszert, aztán a mérsékelt pluralizmus felé mozdult el (Dúró–Gallai, 2012: 66, 72).

Václav Klaus, korábbi csehszlovák pénzügyminiszter 1993-tól, majd megnyerve az 1996-os képviselőházi választást is, 1997 végéig állhatott a Cseh Köztársaság kormánya élén. Josef Tošovský átmeneti mandátuma után a Zeman vezette ČSSD nyerte 1998-as választást, azonban csak kisebbségi kabinetet tudott alakítani, ami a Klausszal kötött „ellenzéki szerződésnek" köszönhetően maradhatott fenn (Hamberger, 2013: 14). 2002-ben ismét a ČSSD győzött, a parlamenti ciklus során pedig Vladimír Špidla, Stanislav Gross és Jiří Paroubek követték egymást a miniszterelnöki székben. 2006-ban az ODS nyert a választáson, és Mirek Topolánek lett a kormányfő. Jan Fischer miniszterelnöksége után ismét az ODS került kormányra, Petr Nečas pedig 2013-ig viselhette a miniszterelnöki tisztséget, amikor is Jiří Rusnok ügyvezető technokrata kormánya váltotta. A 2013-as előrehozott voksolás után ismét sokpártivá (hét) vált a Képviselőház (Galambos, 2016a: 68), annak eredményeként pedig Bohuslav Sobotka alakított ČSSD vezette koalíciós kabinetet.

[139] Csehszlovákiában az 1992-es választások – így a cseh nemzeti tanácsi voksolás is – már a majdani szétválás jegyében folytak, ám az első szenátusi testületet csak 1996-ban választották meg (Dúró–Gallai, 2012: 64–65).

A 2013-as és 2017-es választásokon az ODS 7 és 11 százalékkal kis- és középpárti, 2017-ben a ČSSD 7 százalékkal kispárti státuszba süllyedt, ezzel elvesztették váltópárti státuszukat, és 2017-re majdnem 30 százalékkal az Andrej Babiš által vezetett ANO emelkedett ki magasan a többi párt közül (Horváth, 2018). Babiš négy évig irányította a kisebbségi ANO–ČSSD-kormányt, melyet a KSČM kívülről támogatott. Bár a 2021. októberi képviselőházi választáson az ANO szerezte a legtöbb mandátumot, a ČSSD és a kommunisták nem jutottak be az alsóházba, ezért a képviselői helyek többségét elnyerő jobboldali Spolu-koalíció (ODS, TOP 09, KDU–ČSL), valamint a Cseh Kalózpárt és a Polgármesterek és Függetlenek Pártja választási tömörülés miniszterelnök-jelöltje, Petr Fiala lett a kormányfő.

A parlamentáris rendszer jól működött az 1990-es évek első felében, stabilnak és hatékonynak tűnt Václav Klaus és a Polgári Demokrata Párt kormányzása idején. A cseh kormányok azonban – az arányos választási szisztémából is adódóan – általában nem rendelkeznek tiszta és konzisztens parlamenti többséggel. Gyakoriak a kisebbségi kabinetek és a kormányválságok. A cseh parlamentáris berendezkedés válsága nem pusztán a kormány belső instabilitásának köszönhető tehát, hanem a kabinet és a miniszterelnök – arányos választási rendszer okán is – gyenge politikai pozíciójának, mindezek következménye pedig a végrehajtó hatalom permanens krízise lett az elmúlt évtizedekben, instabil kormányokkal és a parlamentáris szisztéma krónikus hatékonytalanságával (Brunclík–Kubát, 2016: 17, 20).

Technokrata vezetésű kabinetek alakítása a Cseh Köztársaságban is bevett gyakorlatává vált a kormányválságok kezelésének. Létrejöttükben az államfők szerepét az alfejezet szintén részletesebben tárgyalja.

4.5.2. *Az államfő alkotmányos és politikai pozíciója a Cseh Köztársaságban*

A cseh alkotmány erősen támaszkodik a két világháború közötti Csehszlovákia alkotmányos hagyományaira, ami aszimmetriát okoz a törvényhozás és a gyenge végrehajtó hatalom között. Bár az alkot-

mány parlamentáris szisztémát határoz meg, relatíve erős köztársasági elnök van jelen, ám természetesen nincs tényleges – végrehajtó – hatalma, nem tud kormányozni, hiszen a Cseh Köztársaság nem félprezidenciális berendezkedésű. Az államfő – 2013 óta közvetlen választás általi – erős legitimációja és az elnöki aktivizmus öröksége azonban konfliktusokat generál a kabinettel, meggyengítve azt (Brunclík–Kubát, 2016: 19).

Az alkotmány a Cseh Köztársaságot tehát parlamentáris (kormányformájú) demokráciaként határozza meg, és erről 1992-ben már a Cseh Nemzeti Tanács is rendelkezett, miszerint a Cseh Köztársaság „*parlamentáris demokrácia*", ahol „*a parlament dominál a végrehajtó hatalom, különösen a kormány felett, mely aktusaiért a parlamentnek felel, hasonlóan az első köztársaság hagyományaihoz*" (Cseh Nemzeti Tanács, 1992, idézi Wintr–Antoš–Kysela, 2016: 145). Az alkotmány alapján a kormánynak el kell nyernie a Képviselőház bizalmát (68. cikk), de a kormányforma parlamentáris jellegét hangsúlyozzák az alkotmánybíróság határozatai is (Wintr, 2013: 57, idézi Brunclík–Kubát, 2016: 12). Az alkotmánybíróság az alkotmány megváltoztatását követően – amit a közvetlen államfőválasztás bevezetése tett szükségessé – azt mondta ki, hogy „*a Cseh Köztársaság alkotmányos rendszere a képviseleti demokrácia rendszerén (Alkotmány, 2. cikk, 1. bekezdés) és a képviseleti kormányzáson alapszik, amit nem befolyásol a közvetlen elnökválasztás bevezetése*" (Alkotmánybíróság, 2013, idézi Wintr–Antoš–Kysela, 2016: 147). Az elnök alapvetően az államot képviseli, a törvényes rend őre, aki közvetít a politikai viták során, de nem tartozik lehetőségei közé saját politikai program végrehajtása (Wintr–Antoš–Kysela, 2016: 145). Az államfő formálisan – az alkotmány harmadik fejezete szerint – a végrehajtó hatalom része, a végrehajtás során azonban nincs valódi hatalma a kormányfővel szemben (Brunclík–Kubát, 2016: 11). A közvetlen választással ekképp csak legitimitása erősödött, jogállása nem változott, továbbra is a parlamenti pártok a képviseleti akarat hordozói, az elnök nem mehet szembe az alkotmány többi passzusával, azaz a parlamenti pártok szerepének hangsúlyozásával.

Az államfő megbízatása öt évre szól (55. cikk), és egyszer választható újra (57. cikk). Az alkotmány alapján korlátozott hatáskörrel ren-

delkezik, kinevezési aktusainak többsége a kormányfő vagy adott kormánytag ellenjegyzéséhez kötött (63. cikk). Tisztsége betöltéséért nem tartozik felelősséggel (54. cikk), ellenjegyzéshez kötött határozataiért a kormány felelős (63. cikk), az ahhoz nem kötött aktusokért viselt felelősségről viszont nem szól az alkotmány, ezért az államfő lényegében csak hazaárulás (főárulás) esetén vonható felelősségre (Halász, 2014a: 199–200). Ellenjegyzéshez nem kötött jogköre az alkotmány 62. cikke alapján a Cseh Nemzeti Bank tanácsának, valamint az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság elnökének és elnökhelyetteseinek kinevezése – utóbbi két esetben a normaszöveg csupán annyiban köti meg a kezét, hogy a már megválasztott bírák közül választhatja ki őket (Halász, 2014a: 208–210).

A cseh államfő is élhet politikai vétóval, alkotmányos törvény kivételével visszaküldhet a parlamentnek már elfogadott törvényt (62. cikk). Az elnök ezen (szuszpenzív) vétójoga azonban csak 15 napig él (Hamberger, 2013: 8). Vannak továbbá olyan jogosítványai, amelyek esetében az alkotmány nem fogalmaz egyértelműen, ezért ezek a hézagok konfliktusforrások is. A 68. cikk alapján a köztársasági elnök nevezi ki a kormányfőt (és javaslatára a minisztereket, majd a kabinetnek harminc napon belül kell bizalmi szavazást kérni a Képviselőháztól, ha pedig nem szerezné meg, a folyamatot meg kell ismételni, és ha ezután is sikertelenül járna, harmadjára a Képviselőház elnökének javaslatára kell az államfőnek kineveznie a miniszterelnököt). A 62. cikk pedig azt tartalmazza, hogy az elnök kinevezi és felmenti a kormánytagokat (elfogadja részükről a lemondást, felmenti a kormányt hivatalából, illetve elfogadja lemondását), továbbá lemondás esetén megbízza a kormányt (melynek már elfogadta a lemondását, vagy amelyet már felmentett), hogy ideiglenesen lássa el hivatalát, amíg meg nem alakul az új kabinet. A miniszterelnök kinevezéséhez – mint látjuk – a normaszöveg nem határoz meg más feltételt, így viszonylag tág mozgásteret hagy az államfő számára mind a szöveg értelmezéséhez, mind a kormányalkotási folyamat során, és ez nagyobb hatalmat ad neki, mint amivel Európa sok más elnöke általában rendelkezik (Brunclík, 2016: 15–16).

További jogkörei közé tartozik még az államfőnek, hogy a 35. cikk alapján a Képviselőházat (a Szenátust nem) több esetben feloszlat-

hatja, kellő indoklással és meghatározott körülmények között, vagyis nem belátása szerint (Brunclík–Kubát, 2016: 12). Lényeges ugyanakkor, hogy az alsóházat akkor is feloszlathatja, ha az nem szavazott bizalmat az újonnan kinevezett kormánynak – amelynek vezetőjét ő nevezte ki a Képviselőház elnökének javaslatára –, illetve ha a Képviselőház többsége háromötödös többséggel megszavazta önmaga feloszlatását (Wintr–Antoš–Kysela, 2016: 150). „Intézménylátogatási" jogukat (64. cikk) is kihasználhatják az elnökök: jelen lehetnek és felszólalhatnak a parlamenti kamarák plenáris és bizottsági ülésein, a Képviselőházban javaslattételi joguk is van (bár törvényt nem kezdeményezhetnek), valamint részt vehetnek a kormányüléseken, jelentéseket kérhetnek a kormánytagoktól, és hozzászólhatnak a vitákhoz (utasítási lehetőségük viszont nincs) (Halász, 2014a: 214).

Azt látjuk tehát, hogy egyéb jogkörei mellett az alkotmány relatíve széles körű mérlegelést tesz lehetővé a köztársasági elnök számára a kormányalakítás során. Akár belátása szerint is kinevezheti a miniszterelnököt, mert a normaszöveg nem szab meg egyéb feltételt. Az államfő kezét ebben ugyan nem köti meg az alkotmány, ám a kabinetnek bizalmi szavazást kell kérnie a Képviselőháztól, egy tisztán elnöki kormány – amelynek összetételét és programját kizárólag az államfő határozná meg – ezért elbukhat a bizalmi szavazáson. Igaz, az alkotmány nem szab meg határidőt az új kabinet kinevezéséhez.

Parlamentáris rendszerben ugyanakkor az elnök egymaga értelemszerűen nem hívhat életre egy kormányt. A cseh alkotmány olyan rendszert ír le, ahol a kabinet léte és túlélése a Képviselőház kezében van, és az államfő csak formálisan erősíti meg a kormány lemondását (illetve felmenti tagjait a bizalmi szavazás elvesztése esetén), vagy nevezi ki a kormánytagokat, ezért csak szó szerinti értelmezés alapján lehet a vonatkozó szakaszt (62. cikk) úgy magyarázni, hogy az elnök jogosult egyoldalúan kinevezni a miniszterelnököt, és életre hívni a kabinetet (Brunclík, 2016: 16).

Mindezek azonban nem jelentik azt, hogy a Cseh Köztársaság tisztán parlamentáris berendezkedésű, a rendszer különféle módosításokkal és deformációkkal küzd, ez leginkább az államfő pozícióját illetően látható (Brunclík–Kubát, 2016: 12). Az elnöki tisztség ezenfelül Masaryk óta

nagy tekintéllyel bír, mert bár a csehszlovák államfő státusza közjogi szempontból gyengének számított, az elnöknek tényleges politikai és morális súlyát tekintve nagyobb volt a jelentősége (Halász, 2014a: 162).

A tárgyalt téma szempontjából nem mellékes előzmény, hogy a két világháború közötti Csehszlovákiában létezett a hivatalnokkormány gyakorlata, ami részben szintén az államfő informális politikai és morális befolyását tükrözte. Amikor ezen időszakban koalíciós válság ütötte fel a fejét, Masaryk elnök nemegyszer figyelmen kívül hagyta a parlamenti erőviszonyokat, és az 1920-as években kétszer is kinevezett ilyen, többségi támogatás nélküli hivatalnokkormányt a pártonkívüli Jan Černý vezetésével 1920. szeptember és 1921. szeptember, illetve 1926. március és október között (Bencsik, 2013: 20). A miniszteri posztokat pártonkívüli tudósok és bürokraták töltötték be, akiket a köztársasági elnök választott és nevezett ki (Hloušek–Kopeček, 2014: 1328–1329). Egy hasonló profilú kormányt pedig a Masarykot követő Edvard Beneš hívott életre Jan Syrový tábornok vezetésével, ami 1938 szeptembere és októbere között regnált (Halász, 2023: 96). A kabinet nemzeti egységkormányként *(government of national defence)* határozta meg magát a hitleri Németország fenyegetésével szemben (Hloušek–Kopeček, 2014: 1329–1330).

A hivatalnokkormányok megalakítását az tette lehetővé, hogy a korabeli csehszlovák szabályozás nem követelte meg a kabinet létrehozása utáni bizalmi szavazást, így az államfő által kinevezett kormány hivatalban maradhatott, amíg a képviselők abszolút többsége név szerinti voksoláson meg nem vonta tőle a bizalmat. Ha a Képviselőház bizalmatlanságot szavazott, akkor a kabinet be kellett nyújtsa a lemondását a köztársasági elnöknek, aki eldönthette, hogy az új kormány megalakulásáig ki vigye tovább a kormányzati ügyeket. Az első Csehszlovák Köztársaságban a kormányfő azon formális joga ráadásul hiányzott, hogy az államfőnek javaslatot tegyen a kormánytagok kinevezésére, vagyis az elnöknek elvileg szabad keze volt, és többször komolyan bele is szólt a kabinet összetételébe, jóllehet hivatalosan mindig felszólította a kinevezett miniszterelnököt, hogy javasoljon neki minisztereket – akik személyéről természetesen már vele is történt egyeztetés (Halász, 2023: 95–97).

A cseh államfőnek van tehát bizonyos – történelmi tradíciókra is visszavezethető – politikai és erkölcsi befolyása, ami 2013 óta megerősödött a közvetlen választás általi legitimációval, és részben ennek eredménye a parlamentáris szisztéma deformációja, ami számos problémát és kihívást idéz elő (Brunclík–Kubát, 2016: 16).

A Cseh Köztársaságnak három elnöke volt, akiket – akár a parlament, akár a polgárok által – újraválasztottak, a negyedik államfő pedig jelenleg első ciklusát tölti. Václav Havel író, az ellenzéki mozgalom legendás alakja előbb Csehszlovákia, majd a Cseh Köztársaság elnöke volt. Václav Klaus közgazdász, a Polgári Demokrata Párt vezetője előbb csehszlovák pénzügyminiszter, majd cseh miniszterelnök, ezt követően a Képviselőház elnöke volt államfővé választása előtt. Miloš Zeman (szintén közgazdász), a Cseh Szociáldemokrata Párt vezetője korábban a Képviselőház elnöke, majd miniszterelnök volt, és 2013-ban az első közvetlenül megválasztott köztársasági elnök lett, 2018-ban pedig újraválasztották. 2023-ban Petr Pavel egykori vezérkari főnök, a NATO Katonai Bizottságának korábbi elnöke lett az államfő, miután pártonkívüliként, de a jobboldali pártok támogatásával megnyerte az elnökválasztást Andrej Babiš ellenében.

Alkotmányos hatáskörét az első három cseh elnök eléggé egyénien értelmezte, ami nemegyszer az azzal való visszaélést is jelentette, ugyanis mindhárom korábbi államfő beleavatkozott a belpolitikai csatákba, illetve részese volt egy-egy kormány bukásának (Hamberger, 2013: 15–16). Jogosítványaiktól függetlenül tehát aktív szereplői voltak a közéletnek és alakítói a politikai folyamatoknak, és mindegyikük résztvevője volt egy technokrata vezetésű kabinet létrejöttének, vagy az azt okozó kormányválságnak (Galambos, 2016a: 68).

Az elnöki szerepek vonatkozásában a cseh államfők esetében is alkalmazhatunk szemléletes metaforákat. Az olasz elnöki működést illetően a korábban egyértelműen passzív, jegyzői típusú magatartás változott idővel a politikai rendszer instabillá válása okán. A cseh államfői gyakorlatban pedig az egyes elnökök felfogásuknak, habitusuknak megfelelően, valamint – az olasz gyakorlathoz hasonlóan – a parlamenti többség és a kormány stabilitása függvényében játszottak többféle szerepet mandátumuk alatt (Kopeček–Brunclík, 2018). Ko-

peček és Brunclík (2018) a kormányalakításban játszott államfői szerepvállalás vonatkozásában dolgozták ki tipológiájukat öt különböző szereppel – ami által igyekeztek túllépni a hagyományos állam- és kormányforma-határokon is –, modelljüket aztán a cseh köztársasági elnöki gyakorlatra alkalmazták.

A megfigyelő *(observer)* szerepe a monarchákra jellemző, akik a kabinet kinevezésében igen, de a kormányalakítás folyamatában sem formálisan, sem informálisan nem vesznek részt. A jegyző *(notary)* szerepe parlamentáris kormányformájú köztársaságokban – illetve egy-két monarchiában, mint az Egyesült Királyságban és Norvégiában – jellemző, a kormányalakítási folyamatban csak formálisan vesz részt, és – még ha elképzelései mások volnának is – a parlament döntését hajtja végre, így általában passzív. A szabályozó *(regulator)* már preferenciáit ismertetve közvetlenül vagy közvetve (közvetítők útján) bevonódik a kormányalakítási folyamatba, sőt elő is írhat bizonyos feltételeket az új kabinet számára (például többségi kormány legyen, mely pártok vegyenek vagy ne vegyenek benne részt, ki legyen vagy ne legyen miniszterelnök vagy miniszter), szerepe tehát már nem passzív, hanem reaktív (Kopeček–Brunclík, 2018: 113–114).

A társtervező *(co-designer)* már kulcsszereplő a kormányalakítási folyamatban, és befolyása olykor már nagyobb is, mint a parlamenti pártoké. Előre megfogalmazza elképzelését a kabinetről és összetételéről, így nagy, bár nem abszolút befolyása van a kormányalakításra. A társtervező általában nagy befolyással bíró elnök, viszont nincs meg a többségi támogatása, hogy akaratát a parlamenttel szemben is érvényesítse, ezért a pártok együttműködésére van szüksége új kabinet létrehozásakor. Ezzel a szereppel azonban olyan helyzetben is találkozhatunk, amikor az államfő ugyan szűkebb hatáskörrel bír, de a parlamenti pártok nem képesek maguktól kormányt alakítani, és aktívabb közreműködésre ösztönzik az elnököt a folyamatban. Ekképp egy alapvetően szűk hatáskörű államfő is társtervezővé válhat. A társtervezői szerepkör meglehetősen ritka a szerzők szerint, de ilyennek tekintik Constantinescu elnök szerepvállalását is az Isărescu-kabinet kinevezésekor (Kopeček–Brunclík, 2018: 114).

Az alkotó *(creator)* egyértelműen domináns szerepet játszik a kormányalakítási folyamatban. Ekkor az államfő maga alakítja a kabinetet saját politikai preferenciái alapján, amit ezért elnöki kormánynak is nevezhetünk. Az alkotó szerepét jellemzően az elnöki rendszerek államfői játsszák, viszont előfordulhat olyan országokban is, ahol az elnök áll a végrehajtó hatalom élén, széles körű végrehajtói hatáskörrel rendelkezik, illetve ugyancsak ő a parlamenti többség vezetője. Utóbbira – a társbérlet időszakát leszámítva – a francia államfő a tipikus példa, de a szerzők szintén alkotóként gondolnak Eanes elnökre a portugál technokrata vezetésű kormányok kinevezése kapcsán, a kabinetekre pedig elnöki kormányként (Kopeček–Brunclík, 2018: 115).

A cseh államfők kormányalakításra gyakorolt befolyásának értékelésekor fontos a kormányalakítás időzítése: amikor közvetlenül a parlamenti választások után került rá sor, az elnöki hatalom általában sokkal gyengébb volt, ezzel szemben, amikor az új kabinetet parlamenti ciklus közben hozták létre az előző kormány összeomlása miatt, az államfők jóval nagyobb befolyással rendelkeztek. Másodsorban lényeges, hogy a pártok mennyire voltak erősek: volt-e szilárd parlamenti többségük, aminek köszönhetően nem szorultak az elnök segítségére kormányalakításkor, vagy akár szembe is tudtak szállni az államfő befolyásolási törekvésével. A cseh alkotmány vonatkozó passzusának homályos volta okán az elnökök gyakran kifejezték ugyanis igényüket arra, hogy a jegyzőinél nagyobb szerepet vállaljanak a kormányalakításban, saját politikai elképzeléseiket képviselve. Ha viszont szilárd parlamenti többséggel találták magukat szembe, nem engedték meg számukra a beleszólást. Az egyes államfők elnöki ciklusuk idején – a végrehajtó hatalom és a pártok gyengeségétől függően – tehát többféle szerepet játszhattak. Különösen erős volt a befolyásuk politikai botrányok idején, amit a pártok legitimitása súlyosan megsínylett, így az államfő kihasználhatta a helyzetet. Eklatáns példa erre a technokrata (vezetésű) Tošovský- és Rusnok-kabinet kinevezése (Kopeček–Brunclík, 2018: 128–130).

A Rusnok-kormányt megelőző két technokrata vezetésű kabinet – amint az előző fejezetben is szó volt róla – Václav Havel elnöksége alatt Josef Tošovskýé volt (mely Václav Klaus kormányának lemon-

dása után alakult), illetve Jan Fischeré (amely Mirek Topolánekét követte) Václav Klaus államfői mandátuma idején. A következőkben a két kabinet megalakításában játszott elnöki szerepvállalásra vet egy pillantást a fejezet.

Václav Havel hivatalában erős erkölcsi ethosz megteremtésére törekedett, és meglehetősen szkeptikus volt a pártokkal szemben, aminek többször is sikerült jelét adnia, sőt a cseh alkotmányhoz fűzött megjegyzéseiben olyan ügyvezető technokrata kormány kinevezésének elnöki jogáért is szót emelt, ami nem igényelte volna a Képviselőház bizalmát – javaslatát azonban elutasították (Kopeček–Brunclík, 2018: 117):

> *„Észrevettem, hogy a technokrata kormány ötlete a képviselők részéről jelentős ellenállással találkozott. Nem egészen értem, miért, miután a technokrata kormány lehetősége egyértelműen erősíti azt a reményt, hogy nem kell feloszlatni a parlamentet. Ha a kormány iránti bizalom kérdése miatt olyan helyzet állna elő, amikor az elnöknek joga van feloszlatni a parlamentet, mindenki számára előnyös lenne, a parlamentet is beleértve, ha az elnök számára lenne alternatíva: ne oszlassa fel a parlamentet, és nevezzen ki technokrata kormányt, azaz olyan kormányt, amelynek hivatalba lépésekor nem kell megnyernie a bizalmi szavazást"* (Havel, 2003: 383, idézi Kopeček–Brunclík, 2018: 117).

Az államfő elképzelésében visszaköszön a két világháború közötti csehszlovák hivatalnokkormányok gyakorlata, amelyek nem rendelkeztek a parlament bizalmával. Az akkori szabályozás persze más kabinetektől sem követelte azt meg (Halász, 2023). Javaslatát bár nem fogadták el, egy technokrata (vezetésű) kormány létrehozásának tevékeny résztvevője volt, amikor 1997-ben az országon gazdasági és belpolitikai krízis lett úrrá (Kovács, 2009a), amit nem sikerült Václav Klaus miniszterelnöknek kezelnie.

Klaust az ODS-en belüli ellenfelei a „szarajevói merénylet" keretében buktatták meg, mialatt a bosnyák fővárosban tartózkodott (Kovács, 2009a). Pártja ezt követő kettészakadása és legimitációs válsága,

valamint a baloldali ellenzék gyengesége meggátolta a pártokat abban, hogy életképes (pártalapú) kabinetet hozzanak létre, a politikai krízis így megnyitotta az utat Havel kormányalakítási kezdeményezése előtt (Brunclík, 2016: 17). Az államfő megbízta Josef Luxot, a KDU–ČSL elnökét, hogy „informátorként" (Hloušek–Kopeček, 2014: 1335) puhatolózzon a koalíciós pártok között, és alternatív forgatókönyveket is tudjon javasolni (Kopeček–Brunclík, 2018: 118). Több személy neve is felvetődött Klaus utódjaként,[140] a köztársasági elnök végül Josef Tošovskýt, a Cseh Nemzeti Bank vezetőjét találta megfelelőnek a feladatra, mert személyét a koalíciós pártok és a szociáldemokraták is el tudták fogadni, ekképp esélye lehetett a parlament bizalmának elnyerésére.[141] Tošovský a feszült belpolitikai helyzet miatt fogadta el az államfő felkérését a – Havel által félpolitikainak hívott – kabinet élére.[142] Az elnök viszont nem avatkozott bele a miniszterek kiválasztásába (Kopeček–Brunclík, 2018: 118), a kormányfő autonóm volt (Hloušek–Kopeček, 2014; Kopeček–Brunclík, 2018). A szociáldemokraták vonakodtak támogatni a kabinetet, mert az volt a céljuk, hogy mielőbb előrehozott választásokat tartsanak, és addig ne veszítsenek szavazókat (Kopeček–Brunclík, 2018: 119). Havel azonban jelezte, ha Tošovský nem kapna bizalmat, egy új kormány megalakítása még hetekig vagy hónapokig tarthatna – 1998. január 27-én ezért támogatásáról biztosítva, nyomásgyakorlási szándékkal megjelent a Képviselőházban, aminek következtében a kabinet megnyerte a bizalmi szavazást (Brunclík, 2016: 17). A nyomásgyakorláson túl az elnök ugyanakkor azt is megígérte, hogy mindent megtesz az előrehozott választás érdekében, amit Tošovský szintén támogatott – Havel így *társtervezőként* vált részesévé a kabinet létrejöttének, illetve a parlamenti támogatás elnyerésének, és a pártok iránti szkepszisét is egyértelműen tükrözte a folyamat (Kopeček–Brunclík, 2018: 118–119).

[140] MTI: Csehország – Sedivy és Tosovsky a lehetséges kormányfők? 1997. december 16.

[141] MTI: Csehország – Josef Tosovsky lesz az új kormányfő. 1997. december 16.

[142] MTI: Párton kívüli szakértő a cseh kormány élén (PAN). 1997. december 16.

A Fischer-kormány megalakításakor ezzel szemben a jobboldali pártok és az ellenzéki ČSSD vezetői állapodtak meg a Cseh Statisztikai Hivatal elnökének jelöléséről egy technokrata kabinet élére, amit az államfő elfogadott.[143] Meg kell azonban itt jegyezni, hogy az ODS és a ČSSD attól tartva szövetkeztek, hogy esetleg Klaus elnök akar majd technokrata kormányt alakítani, ezért jelölték végül Jan Fischert (Kopeček–Brunclík, 2018: 123). Ellentétben tehát a Tošovský-kabinet létrehozásával, amikor a nagypártok passzívak voltak, és engedték az államfőnek megalakítani a kormányt, az ODS és a ČSSD aktívak voltak, és kevés teret hagytak az elnöknek a manőverezésre az új kabinetről folytatott egyeztetések során, így Klaus a partvonalon maradt (Brunclík, 2016: 18, 22), és csak a *jegyző* szerepét töltötte be (Kopeček–Brunclík, 2018: 123).

Havel és Klaus esetében is elmondhatjuk, hogy államfőként aktívan léptek fel a kormányválságok idején, bár más-más módon. Havel és Klaus között folyamatos volt az ellentét Klaus kormányzása idején, és Havel is szerepet játszott a miniszterelnök távozásában, de Klaus köztársasági elnökként ugyancsak hangot adott nemtetszésének, ha az ODS nem az általa elvárt irányba haladt, és Topolánek bukásában is közreműködött (Hamberger, 2013: 16). Havel proaktívan lépett fel a Tošovský-kabinet megalakításakor, de elsősorban azért, mert a pártok képtelenek voltak kormányt alakítani. Tošovský autonómiáját feltehetően az elnök segítette elő, hiszen tekintélyével biztosította számára a parlamenti támogatást is. A jegybankelnök kabinetjének jóváhagyásához hozzájárult persze az államfői tekintély, de a pártok azért fogadták el végül, mert nem kockáztattak vele sokat, rövid mandátuma alatt nem keletkezett pártpolitikai hatalmi vákuum. Bár csak kis részben alkották technokraták a kabinetet, profilja miatt megfelelő lehet rá az *elnöki technokrata kormány* jelző. Ezzel szemben Fischer korántsem volt autonóm a pártokkal szemben. Jelölése és a technokrata kormány ötlete nem Klaustól, hanem a pártoktól származott, az államfő csupán jóváhagyta egyezségüket, morális tekintélye nem állt a kormányfő

[143] MTI: Megegyezett az új cseh átmeneti kormányról a koalíció és az ellenzék. 2009. április 6.

mögött, ami nagyobb mozgásteret biztosíthatott volna számára. A Fischer-kabinet esetében tehát – mivel Klausnak nem jutott jelentősebb szerep sem a megalakulásában, sem a működtetésében – nem jön szóba az elnöki minősítés.

4.5.3. *A Rusnok-kormány és Zeman elnök szerepe*

4.5.3.1. *A kabinet megalakítása és működése*

(A köztársasági elnök személye) Miloš Zeman (közgazdász) a Cseh Szociáldemokrata Párt (ČSSD) vezetője (1993–2001), a Képviselőház elnöke (1996–1998), majd a Cseh Köztársaság miniszterelnöke (1998–2002) volt. 2009-ben létrehozta a Polgári Jogok Pártja – Zemanék (SPOZ) nevű politikai formációt, amelynek hivatalos jelöltjeként 2013-ban megnyerte az első közvetlen köztársaságielnök-választást. 2018-ban újraválasztották, és 2023-ig töltötte be tisztségét.

Zeman a cseh alkotmány szó szerinti értelmezésével érdemelt ki kritikát, amikor 2013-ban a korrupciós botrányba keveredett jobboldali Nečas-kormány által okozott válságot tovább mélyítette a hozzá lojális személyekből álló Rusnok-kabinet kinevezésével, amely a parlamenti pártok akarata ellenére lépett hivatalba (Brunclík, 2016). A kormány bár nem kapta meg a Képviselőház jóváhagyását, egy alkotmányos hézagnak és az államfőnek köszönhetően – ügyvezető kabinetként – mintegy fél évig működhetett. Zeman az alkotmány – szó szerinti – értelmezésére és az alkotmányos hagyomány irreleváns voltára hivatkozva legitimnek ítélte cselekedetét, azonban politikai és akadémiai bírálatok is érték, mondván, a félelnöki berendezkedés irányába igyekezett elmozdítani a parlamentáris szisztémát (Hanley, 2014). Az országot ugyan politikailag aktív államfői gyakorlat jellemezte a megelőző két évtizedben is – a pártrendszer instabil volta és a történelmileg tekintélyes elnöki intézmény okán –, Zeman döntései elsősorban autonóm karakterével és személyes hatalmi motivációival magyarázhatók a nagyobb legitimitást nyert államfői pozícióban (Brunclík, 2016; Halász, 2014a; Hamberger, 2013).

(Válság: a pártok és az elnök konfliktusa) A 2013 márciusában hivatalba lépő Zeman nem titkolta aktív elnöki szerepfelfogását, szándékában állt látogatni a parlamenti és a kormányüléseket is (Halász, 2014a: 217), ellenszenvét pedig többször kifejezte a regnáló Nečas-kabinettel szemben (Galambos, 2016a). Miután a kormány összeomlott, a köztársasági elnök a parlament akaratával szemben Jiří Rusnokot nevezte ki kormányfővé (Brunclík, 2016). Zeman saját szempontjainak előtérbe helyezésével (Hamberger, 2013) inkább mélyítette a politikai krízist, semmint kezelte volna.

Egy, a kabinetjét érintő – korrupciós és megfigyelési – botrány kirobbanása után 2013 júniusában lemondott Petr Nečas (ODS) miniszterelnök.[144] Elődeihez hasonlóan Zeman is meghívta a parlamenti pártok képviselőit, hogy megvitassák a kormányválság megoldási lehetőségeit, az elnök azonban megtörve a hagyományt – annak ellenére, hogy a pártok informálták róla, hogy az általa szorgalmazott technokrata kabinet elfogadhatatlan számukra –, beleegyezésük nélkül közeli barátját, egykori miniszterét, Jiří Rusnokot nevezte ki miniszterelnökké,[145] hogy alakítson technokrata kormányt (Brunclík, 2016: 19). A pártok azért ellenezték a lépést, mert az államfő nem adott lehetőséget sem új kabinet létrehozására – Miroslava Němcová képviselőházi elnök vezetésével –, amit a jobboldal, sem a alsóház feloszlatására és előrehozott voksolás kiírására, amit a baloldal szeretett volna elérni (Galambos, 2016a: 73). Az államfő szerint a technokrata kormány volt az egyetlen út, ami az előrehozott választáshoz vezethetett, és a Rusnok-kabinet elmondása szerint csak őszig maradt volna hivatalban.[146] Zeman tehát feltétlenül technokrata kormánnyal akarta áthidalni a politikai krízist, és nem is titkolta, hogy annak kinevezésével saját szempontjait érvényesítette (Galambos, 2016a: 73; Hamber-

[144] Lemondott a cseh miniszterelnök. *HVG*, 2013. június. 17. https://hvg.hu/vilag/20130617_Lemondott_Necas_de_ugyvezetokent_folytatj

[145] Rusnok a Zeman-kormányban pénzügyminiszter, Vladimír Špidla kabinetjében ipari és kereskedelmi miniszter, 1998–2010-ig pedig a ČSSD tagja is volt (Galambos, 2016a: 73).

[146] MTI: Cseh kormányválság – Jirí Rusnok az új cseh miniszterelnök. 2013. június 25.

ger, 2013: 16). Kijelentette, hogy nem okoz csalódást azoknak, akik az elnökválasztáson rá szavaztak, kampányában ugyanis a Nečas-kabinet megállítását tűzte ki célul.[147] Zeman azt mondta, ha a Rusnok-kormány el is veszítené a parlamenti bizalmi szavazást, még hetekig hivatalban tartaná – ezt a szándékát a jobboldali politikusokkal szemben folyamatban lévő nyomozással indokolta (Brunclík, 2016: 19). A Rusnok-kabinet ekképp a pártok és az elnök közötti hatalmi harc eszközévé vált (Galambos, 2016a: 73).

Az új kormány főbb feladataiként a következő évi költségvetés összeállítását, az uniós alapok felhasználásának biztosítását, valamint az árvízi károk felszámolását határozták meg, illetve az államfő a technokrata kabinetben látta a politikai és gazdasági botrányok kivizsgálásának biztosítékát is.[148] A két korábbi technokrata vezetésű testülettel szemben a Rusnok-kormányt nem kötötte politikai megállapodás, amely korlátozta volna a kabinet agendáját, és Rusnok világossá tette, hogy kormánya nem csupán ügyvezető szerepet kíván játszani (Brunclík, 2016: 22).

Zemant az a kritika érte, hogy a kabinet kinevezése alkotmányellenes volt, ezt azonban visszautasította (Galambos, 2016a: 74). Arra hivatkozva tette, hogy az alkotmány alapján a kormányfőt a köztársasági elnök jelöli, a miniszterek szelekciója a miniszterelnök reszortja, vagyis a kormányfő kinevezésekor nincs rá vonatkozó alkotmányos korlátozás,[149] a kabinet összeállításakor pedig nem kért szót.[150] A kormányt Zeman kabinetjének tartották, de Rusnok kijelentette, hogy miniszterjelöltjeiről nem konzultált az államfővel, mert szabad kezet kapott

[147] MTI: Cseh kormányválság: szakértői kormány felállítását mérlegeli a cseh államfő. 2013. június 23.

[148] MTI: Cseh kormányválság – Jirí Rusnok az új cseh miniszterelnök. 2013. június 25.

[149] MTI: Cseh kormányválság – Zeman megerősítette, hogy szakértői kormányt akar. 2013. június 24.

[150] MTI: Cseh kormányválság – Jirí Rusnok az új cseh miniszterelnök. 2013. június 25.

a kiválasztásukban.[151] Fontos megjegyezni, hogy a Rusnok-kormány több minisztere az elnök pártjához (SPOZ) állt közel, ami úgy értelmezhető, hogy az államfő megkísérelte egy elnökpárti kabinet létrejöttét elősegíteni amellett, hogy egy megbízható, lojális pártot is nyerni akart magának a Képviselőházban – csakhogy az SPOZ a 2013. őszi előrehozott választáson sem szerzett mandátumot (Brunclík, 2016: 19). Pénzügyminiszterként és miniszterelnök-helyettesként szintén a kabinet tagja lett Jan Fischer korábbi kormányfő, aki a 2013. januári köztársaságielnök-választás első fordulójában alulmaradó jelöltként a második fordulóban Zemant támogatta. A Rusnok-kormánynak tehát sem az összetételére, sem az agendájára nem voltak befolyással a parlamenti pártok, az elnök volt az egyetlen legitim személy, aki alakíthatta a folyamatokat.

(A kabinet bukása) A jobboldali pártok szavazatai híján, ami a parlamenti többséghez kellett volna, a Rusnok-kabinet nem kapta meg a Képviselőház bizalmát, ezért a miniszterelnök benyújtotta lemondását, a szavazáson igent mondók, a ČSSD és a kommunisták, illetve a nemmel voksoló, korábbi koalíciós TOP 09 pedig megszavazták a Képviselőház feloszlatását, lehetővé téve ezáltal az előrehozott választást (Galambos, 2013: 32). Az elnök ezt követően – az alkotmánnyal összhangban – megbízta Rusnokot, hogy folytassa a kormányzati munkát az új kabinet megalakulásáig (Brunclík, 2016: 19–20). Az őszi voksoláson győztes pártok – az elhúzódó koalíciós tárgyalások miatt – csak 2014 elején alakítottak új kormányt, addig a Rusnok-kabinet maradt hivatalban ügyvezetőként, így a költségvetési vita és a büdzsé elfogadása is az ő előterjesztésük alapján történt meg (Galambos, 2016a: 74). Több mint fél évig, képviselőházi felhatalmazás nélkül kormányozta tehát az országot a Rusnok-kabinet, ami a Cseh Köztársaság létrejötte óta példa nélküli volt.[152]

[151] MTI: Cseh kormányalakítás – várhatóan a jövő szerdán nevezik ki az új cseh kormányt. 2013. július 2.

[152] MTI: Cseh kormányalakítás – Milos Zeman kinevezte az új cseh kormányt. 2014. január 29.

4.5.3.2. *Az államfő szerepének értékelése*

(A legitim játékos illegitim játéka) Rusnok kinevezése miatt az államfőt számos kritika érte – de mint láttuk, elődei sem tartották a „tisztes távolságot" a pártpolitikától –, illetve korábban is hangoztatta a jobboldali Nečas-kormánnyal szembeni ellenszenvét, míg azonban annak összeomlásához nem kellett hozzájárulnia, a koalíciós pártoknak nem adta meg a lehetőséget új kabinet létrehozására (Galambos, 2016a: 74). Az elnök elég „szabadon értelmezte" az alkotmány rendelkezését (62. cikk), amikor arra hivatkozott, hogy aszerint járt el, és tette nem ütközött annak betűjébe (Galambos, 2016a: 74–75). A közvetlen választás által nagyobb legitimitást nyert államfői intézmény saját jogú megerősítésére – amikor szélesebb hatáskört vindikált magának – azt is mondhatnánk, hogy a félelnöki modell irányába próbálta elmozdítani a kormányzati rendszert (Hanley, 2014: 165). Negligálta, hogy az alkotmány parlamentáris demokráciaként írja le a politikai berendezkedést, a politikai pártok jelentőségét kiemelve (5. cikk), Zeman akciója ezért akár alkotmányos krízist is előidézhetett volna (Hanley, 2013b: 2). A félprezidenciális rendszer megvalósulása persze aligha volna lehetséges az alkotmány megváltoztatása nélkül – akkor is, ha a parlamentáris és a félelnöki szisztéma csak elméleti modellek, illetve az alkotmányos és a politikai valóság e kettő határán mozog, vagy rajtuk kívül esik (Wintr–Antoš–Kysela, 2016: 149–150). Mégis azáltal, hogy Zeman önkényesen egy hozzá hű személyt nevezett ki miniszterelnöknek, egyes szerzők szerint az *alkotó* szerepét játszotta el (Kopeček–Brunclík, 2018) egy *de facto* elnöki kormányt létrehozva (Brunclík, 2016; Hanley, 2013b; Kopeček–Brunclík, 2018; Wintr–Antoš–Kysela, 2016), tette ezért diszfunkcionális volt, és veszélyeztette a parlamentáris berendezkedés alkotmányos alapjait (Wintr–Antoš–Kysela, 2016: 159). Az alkotmányban található hézagok lehetőséget teremtettek számára a szabad és öncélú jogértelmezéshez, amellyel semmibe vette a korábbi gyakorlatot. Ki is fejtette:

> *„Az alkotmányos hagyományok fogalma totál hülyeség, mert ha tényleg alkotmányosak volnának, akkor valahogy rögzítve kéne lenniük az alkotmányban. Ezek csak hagyományok. Az elnök annak ellenére, hogy közvetlenül választják, nem változtathatja meg az alkotmányt, de biztosan elidegeníthetetlen joga, hogy megváltoztassa azokat a hagyományokat, amelyeket nem rögzítettek az alkotmányban"* (Právo, 2013, idézi Wintr–Antoš–Kysela, 2016: 149).

(Öncélú játék) Zeman az államfői szerep és az alkotmány sajátos értelmezésével önös politikai érdekeit érvényesítette. Amíg a Tošovský- és a Fischer-kormány a pártok csődje következtében alakult meg, addig 2013-ban a volt koalíció pártjai képesek lettek volna új, ODS vezette kabinetet alakítani, de az elnök nem adott rá esélyt, elutasította követelésüket, és kinevezte a technokratának hívott – Brunclík szerint egyben elnöki – Rusnok-kormányt (Brunclík, 2016: 21). Az alkotmány alapján (68. cikk, 4. bekezdés), ha egy kabinet nem nyeri el a Képviselőház támogatását, akkor a második kormányalakítási megbízást is az államfő adja, ám ha Rusnok másodszorra is bizalmat kér, és nem kapja meg, a házelnököt illette volna meg a miniszterelnök-jelölés joga, és Zeman ezt akarta elkerülni, mert akkor Němcová jóvoltából jobboldali kabinet alakult volna, Rusnok lemondása után azonban az alkotmány (62. cikk) lehetőséget nyújtott az államfőnek, hogy ideiglenes megbízatással ruházza fel őt az új kabinet létrejöttéig (Galambos, 2016a: 75). Az alkotmány viszont ekkor sem korlátozza a kormány mozgásterét, legfeljebb elvárható tőle, hogy önmérsékletet tanúsítson, és csak a legszükségesebb döntéseket hozza meg (Halász, 2014a: 304).

Amennyiben az alsóház nem tudott volna határozni az önfeloszlatásról, Rusnok akár a 2014. májusi választásig is hivatalban marad, aminek Zeman a legjobban örült volna, a 2013. novemberi előrehozott voksolás után ugyanakkor így is hosszú és nehéz koalíciós tárgyalásoknak néztek elébe (Halász, 2014a: 218–219). Mivel az alkotmány nem határoz meg időkeretet a kormányalakítási folyamat számára (Wintr–Antoš–Kysela, 2016: 157), ez további lehetőséget biztosított az elnöknek az időhúzásra, aminek következtében a Rusnok-kabinet

annyi ideig maradt hivatalban, mint korábban a – Képviselőház bizalmát is elnyerő – Tošovský-kormány (Galambos, 2016a: 75).

Azt láthattuk tehát, hogy egy alapvetően parlamentáris rendszert az államfő – látszólag – a (fél)elnöki szisztéma irányába igyekezett elmozdítani az alkotmány szövegének sajátos értelmezésével és az alkotmányos gyakorlat semmibevételével. A közvetlen választói felhatalmazás birtokában igyekezett tágítani mozgásterét, ameddig lehetett, amelynek anomáliáira már – főként – az akadémiai közeg mutatott rá, azaz értelemszerűen nem alkotmányjogi vagy politikaelméleti megfontolásból cselekedett így. Egy hozzá hű személyekből álló kabinet kinevezésével kizárólag saját szempontjainak szerzett érvényt, hiszen lépéseit jobboldali politikai ellenfeleivel szemben tette meg. A Rusnok-kormány a parlamenti bizalmi szavazás elvesztése után pedig az alkotmányos hézagok és az államfő támogatásának köszönhetően olyan lehetőségekkel rendelkezett, amikkel egy ügyvezető kabinet nemigen – vagy csak kivételes helyzetben – szokott (például a költségvetés beterjesztése az új parlamentnek). Szó szerint értelmezve az alkotmányszöveget, az államfő talán nem lépte túl hatáskörét, az alkotmány 2. cikkében szereplő deklarációval szemben viszont – amely a pártok szerepét hangsúlyozza a politikai rendszerben – már vitatható a lépése, és a kialakult szokásjogtól is idegen volt.

Ezek a folyamatok nem érthetők meg a nélkül a tény nélkül, hogy Zeman volt az első közvetlenül választott elnök. A 2013-as kormányválság alatt ezt a legitimációs előnyét használta fel a 2010-ben parlamentbe jutott pártokkal szemben. A Rusnok-kabinet létrejöttét a kormányalakításról szóló, nem kellően körülírt alkotmányos szabályozás is segítette, az államfő pedig elsőként fordította javára a szabályozatlanságban rejlő potenciált. 1998-ban persze Havel is jelezte erre irányuló szándékát, ugyanis a Tošovský-kormány – bizalmi szavazáson történő – esetleges kudarca esetén elodázta volna egy új kabinet kinevezését. A néhai államfő azonban a pártok véleményét figyelembe véve nevezte ki a kabinetet, és főszerepe a kormányalakításban a pártok gyengeségének volt köszönhető (Brunclík, 2016: 21).

Havel és Klaus köztársasági elnökként azért is igyekeztek körültekintően eljárni a kormányválságok menedzselésekor, mert megbíza-

tásukat a parlamenttől nyerték. Zeman közvetlenül választott államfőként viszont saját párttámogatásának megteremtésére törekedett, csakhogy pártja, az SPOZ 2013 őszén nem jutott be a Képviselőházba, és a ČSSD-n belüli támogatói is elveszítették pozíciójukat (Kopeček–Brunclík, 2018: 129).

4.6. KÖVETKEZTETÉSEK

Napolitano és Zeman elképzelése, hogy technokrata kormánnyal hidaljanak át egy politikai bizalmi válságot, nem különbözött az országaikban megszokott gyakorlattól. A két elnök motivációja, magatartása, szerepfelfogása és a krízis menedzselése azonban nem hasonlított. Napolitano kezelni igyekezett a válságot, Zeman újabb krízist idézett elő. Az államfői hatáskör maximális kihasználása előbbi esetben a pártok felelősséghárításának, utóbbi esetben az elnök hatalmi céljainak tudható be.

Mint láttuk, az olasz államfői intézmény kiemelkedése Napolitano alatt nem egy konkrét törés, hanem a meglévő tendenciák felgyorsulásának eredménye volt, a trendek pedig nyomon követhetők a második köztársaság létrejötte óta (Furlong, 2014: 3). A pártrendszer összeomlása az 1990-es évek elején nemcsak azt tette lehetővé az elnökök számára, hogy a kormányzati instabilitás megfékezésének szándékával politikai menedzserként magukra vállalják a politikai rendszer őrzőjének szerepét, hanem hogy a nemzeti egység felelőseként betöltsék azt a szerepet is, amit korábban a pártok játszottak – ennélfogva az instabil politikai helyzet a második köztársaság idején megmutatta, hogy az államfő politikai aktor, még ha pártsemleges is (Grimaldi, 2011: 120). Napolitano szerepfelfogása és tevékenysége megfelelt a háromszög és a harmonika analógiájában vázolt jelenségnek, amikor a parlament és a kormány gyengeségének köszönhetően tágul az elnöki mozgástér, így lehetett övé az uralkodó szerepe – bár hangsúlyozottan nem az abszolút uralkodóé. Szerepét illetően helyesebb volna a *proaktív* jelző. Ha Kopeček és Brunclík (2018) modelljét is alkalmazni szeretnénk rá, az alkotó semmiképp sem indokolt, ugyanis az olasz szisztémára al-

kalmazott uralkodó metafora nem feleltethető meg a szerzők – elsődlegesen elnöki és félelnöki rendszerek államfőihez társított – metaforájának, de még a társtervező jelző is csak bizonyos momentumokban helyénvaló. A *szabályozó* reaktív szerepe illett elsődlegesen Napolitanóra, amikor a kialakult helyzetre reagált a Berlusconi-kabinet bénultsága idején, dominanciája *társtervezőként* elsősorban a kormányfő távozásának elősegítésében és az új miniszterelnök szelekciójában mutatkozott meg, de utóbbi szerepe is legfeljebb Monti kinevezéséig tartott, az új kormányfő ugyanis autonómiát élvezett.

Napolitano a 2013-as parlamenti választást követően – kezdetben jórészt közvetítői, szabályozói minőségben – szintén szerepet játszott a kormányalakításban, mert sem a jobb-, sem a baloldal nem szerzett egyértelmű többséget, az Öt Csillag pedig nem volt koalícióképes. Az elhúzódó, sikertelen koalícióalkotási kísérleteknek az vetett véget, hogy érzelmes, de határozott parlamenti beszédben szólította fel a pártokat a megegyezésre. Gyors konzultáció eredményeként a pártok (PD, PdL, SC, UdC) nagykoalíció létrehozásában állapodtak meg (Tebaldi, 2014: 575). Nem jelöltek ugyanakkor miniszterelnököt, Napolitano – elmondása szerint – „teljes szabadságot és autonómiát" kapott tőlük a kormányfő kiválasztásában, így végül Enrico Lettát, a PD korábbi alelnökét kérte fel a feladatra (Tebaldi, 2014: 575, 579). Az államfőt ezen aktus nyomán – az uralkodó jelzőtől kissé ódzkodva – már *társtervezőnek* is nevezhetnénk, de befolyása ismét csak a pártok felelősségáthárítása következtében nőtt meg, lényegében alkotmányos feladatának tett eleget.

Az olasz államfő által „felügyelt" válságkezelés (elnöki) technokrata kormánnyal – de parlamenti támogatás mellett – tehát legitim, ám az elnöki aktivizmus krízis idején nem csak a technokrata kabinetekhez köthető, ezért nem indokolt elnöki kormányról beszélni. Az államfők, ahogy Napolitano is, gyakran léptek fel aktív szereplőként, ha a pártpolitika és a kabinet instabilitása megkívánta. Ennek szemléltetésére és magyarázatára születtek a vázolt analógiák és modellek, amelyek azonban a politikai gyakorlatra vonatkoznak, nem alkotmányos szabályok, és nem változtatják meg a kormányzati berendezkedést, így nem beszélhetünk a kormányforma módosulásáról sem.

A köztársasági elnök alkotmányban előírt nemzetegyesítő, pártok feletti szerepének megfelelően lényegében alkotmányos kötelességének is tekinthető, hogy igyekezzen egy krízisre megoldást találni, és ha a pártok képtelenek rá, akkor saját maga lépjen a megszabott – parlamentáris – keretek között.

Zeman ezzel szemben saját politikai céljainak megfelelően hívott életre olyan technokratának nevezett kabinetet, amely hozzá hű személyekből állt. Bár a kormányalakításkor tágítani igyekezett a mozgásterét, lényegében nem járt sikerrel, a Rusnok-kabinet elveszítette a bizalmi szavazást, és csak az alkotmány hézagainak köszönhetően működhetett hosszabb ideig ügyvezető kormányként. A parlamentáris rendszer adta kereteket tehát nem tudta szétfeszíteni az államfői szándék, a közvetlen választói legitimáció ellenére sem. Zeman kísérletének kudarcát felfoghatjuk a parlamentarizmus győzelmeként is, hiszen a pártok nemet mondtak a kabinetre, de az alkotmány veresége-ként is, mert nem biztosít kellő garanciát a parlamentáris szisztéma védelmében egy ambiciózus, az alkotmányos konvenciókat figyelmen kívül hagyó köztársasági elnökkel szemben.

A Rusnok-kabinetre bár több szerző elnöki kormányként hivatkozik, valójában nem elnöki, nem is elnöki technokrata, hanem „Zeman-színezetű" kormány volt. Kopeček és Brunclík (2018) az *alkotó* metaforát használták Zemanra a Rusnok-kabinet megalakításakor. A szerzők helyesen állítják az alkotóra példaként az elnöki rendszerek államfőit és a francia köztársasági elnököt, ha viszont ezen intézményeket tekintjük viszonyítási pontnak, Zeman kormányalakítási befolyása kapcsán az alkotó metafora és az ügyvezető Rusnok-kabinetre az elnöki kormány jelző (Kopeček–Brunclík, 2018: 115) meglehetős túlzás. Ha alapvetően a prezidenciális és a félprezidenciális rendszerek „alkotói" hoznak létre elnöki kormányt, ahogy a szerzők is állítják (Kopeček–Brunclík, 2018: 115), akkor az nem lehet a parlamentáris rendszerek sajátja – még ha a szerzőpáros modellje át is kívánja lépni a kormányformák határait, és metaforáik nem a kormányzásra, csak a kormányalakítási folyamatra vonatkoznak. Zeman nem is kormányzott persze – az a kabinet feladata volt még ügyvezető üzemmódban is –, és az alkotmányos keret sem tette volna lehetővé. Ezért inkább

„csak" a *társtervező* metafora illik rá, a Rusnok-kabinet ugyanis elvesztette a parlamenti bizalmi szavazást – amit egy kormány például a francia félelnöki rendszerben, mint láttuk, nem is kell kérjen –, másfelől viszont a kabinet megbízása és összetétele valóban az ő preferenciáit tükrözte. Zeman egyébként később a Cseh Nemzeti Bank tanácsának tagjává, majd kormányzójává nevezte ki Rusnokot (Mejstrik, 2016), aki 2022-ig töltötte be ez utóbbi tisztségét. Ezek a posztok a jegybanki függetlenség értelmében nem tekinthetők klasszikusan vett politikai pozícióknak, de Rusnok nyilvánvalóan a Zeman iránti lojalitásának köszönhetően kapott megbízást, hiszen a cseh alkotmány (62. cikk) ellenjegyzés nélkül teszi lehetővé az államfő számára a jegybank tanácsa tagjainak és vezetőjének kinevezését.

Zeman hivatali periódusa további részében és újraválasztása után is aktív politikai szereplő maradt (Mansfeldová–Lacina, 2019), mind a Sobotka-, mind a Babiš-kabinet idején. A Sobotka-kormány egyes minisztereinek kinevezésével kapcsolatban például kifogásokat fogalmazott meg, vonakodott kinevezni őket, és az előrehozott választás után csak mintegy három hónappal tudta elfoglalni hivatalát az új kabinet, amelyet az államfő végül az eredeti összetételben nevezett ki – *szabályozói* kísérlete így nem járt sikerrel a Sobotka-kormányt illetően, ellenben ki tudta tolni a Rusnok-kabinet mandátumát (Kopeček–Brunclík, 2018: 126–127).

Babiš kormányra kerülésében szintén komoly szerepe volt Zemannak, amikor ismét az alkotmányos hézagokat kihasználva adott felhatalmazást a kormányalakításra. Babiš egyszerű többséggel nyerte meg a 2017-es képviselőházi választást, nem szerzett parlamenti többséget, és 2018. januárban elbukott a bizalmi szavazáson, az elnök azonban – Rusnokhoz hasonlóan – ügyvezető mandátummal ruházta fel, majd fél évvel később újabb kormányalakítási megbízást adott neki, amit – a ČSSD-vel koalícióban és a kommunisták külső támogatásával – már megnyert (Gyulai–Horváth, 2022: 89, 92). Brunclík (2018) Babiš második megbízásakor *társtervezőnek* minősíti Zemant, mert ragaszkodott hozzá miniszterelnökként, blokkolva egy másik kabinet létrehozásának esetleges kísérletét. Az államfő lépése abból a szempontból viszont indokolható volt, hogy a töredezett, kilencpárti Képviselőház-

ban nemigen látszott alternatíva többségi kabinet létrehozására Babiš nélkül (Gyulai–Horváth, 2022: 89). A helyzet abban is különbözött a Rusnok-kormánytól, hogy itt nem technokrata kabinetről volt szó, Rusnokkal szemben Babišnak volt választói felhatalmazása – vagyis tényleges legitimitással rendelkezett – a kormányzásra, még ha az kisebbségben zajlott is a következő négy évben, Zeman szimpátiája és politikai támogatása mellett.

A 2021-es képviselőházi választás után kormányt alakító Petr Fiala kabinetjének kinevezése már kissé szürreális képet festett. A választás idején Zeman súlyos állapotban kórházba került, ezért egy darabig kérdésessé vált az új kabinet kinevezésének időpontja, de még a megbízást adó személye is. Az államfő a legerősebb pártnak – amely a Babiš vezette ANO volt – akart először lehetőséget adni a kormányalakításra, nem a Fiala vezette Spolu jobboldali pártszövetségnek, Babiš viszont nem talált koalíciós partnert, ezért lemondott a kormányalakításról, az elnök így Fialát kellett megbízza (Renczes, 2021). Emlékezetes marad a Covid-járvány idején Lányban, a vidéki elnöki rezidencián tartott kinevezési ceremónia, ahol a kórházból hazatérő, de egy ideje már kerekesszékkel közlekedő, éppen koronavírusos Zeman egy plexifal mögé zárva adott miniszterelnöki megbízást Fialának.[153]

Zeman elnöki aktivizmusa és kísérlete a hatáskörén való túlterjeszkedésre, de legalábbis határainak feszegetésére tehát nem elsősorban a technokrata kabinetekkel hozható összefüggésbe – a technokrata kormány részéről inkább csak retorikai eszköz volt –, hanem saját politikai karakterével és a cseh alkotmány nem kellően részletezett szakaszaival, ami lehetőséget biztosított számára az öncélú jogértelmezésre és politikai cselekvésre. Elnöksége alatt még a közvetlen választás által nagyobb legitimitást nyert tisztség birtokában sem alakíthatta át a parlamentáris berendezkedést, a cseh államfői gyakorlatban viszont többször furcsa, megkérdőjelezhető precedenst teremtett. Ezért ha

[153] Czech Republic: Zeman appoints Fiala new PM behind glass amid COVID-19 infection. *Ruptly*, 2021. november 28. https://www.ruptly.tv/en/videos/20211128-018-Czech-Republic-Zeman-appoints-Fiala-new-PM-behind-glass-amid-COVID-19-infection (Nem elérhető, letöltve: 2024. január 15.)

Zeman kísérletét, az alkotmány (hézagainak) szabad értelmezését és a lojális személyek kinevezését elfogadható gyakorlatként akceptálnánk, akkor nem a félelnöki, még csak nem is a hagyományos elnöki szisztéma, hanem a klientelizmus (Muñoz, 2018) irányába lépnénk el. Mindemellett meg kell jegyezni, hogy nem ő volt az első egyéni felfogású elnök a cseh(szlovák) történelemben. Az aktív államfői szerepnek hagyománya van, és a Cseh Köztársaság két korábbi elnöke ugyancsak karakteres szereplője volt a közéletnek. A cseh államfői intézmény mintegy három évtizedes története és gyakorlata is – ami láthatóan a csehszlovák elnöki hagyományra támaszkodott – olyan politikatudományi modellt (Kopeček–Brunclík, 2018) érlelt ki, amely elsősorban az államfők erős politikai személyiségére tudott építeni a végrehajtó hatalom gyengesége (Brunclík–Kubát, 2016; Halász, 2014a; Hamberger, 2013; Kopeček–Brunclík, 2018) okán.

Mondhatnánk azt is, hogy Zeman elnöksége a közvetlen legitimációval talán csak a betetőzését jelentette egy korábban megkezdődött folyamatnak. Az államfői gyakorlatot illetően sok múlik ugyanakkor a köztársasági elnök személyes és politikai karakterén, valamint a kormány stabilitásán. Petr Pavel láthatóan más irányt képvisel, ám homlokegyenest eltérő államfői magatartás is elképzelhető lett volna, ha helyette Babiš nyeri az elnökválasztást – különösen a jelenlegi jobboldali koalícióval társbérletben. Babiš hasonlóan érdekes politikai tevékenységének elemzése azonban már egy másik témának nyitna utat, a technokrata populizmus (Buštíková–Guasti, 2019), sőt a plebiszciter vezérdemokrácia (Gyulai–Horváth, 2022) kérdéskörének.

5. EGY TIPIKUS ESET

Az Ódor-kormány Szlovákiában

(A fejezet ismertetése) A fejezet a technokrata vezetésű kabinetek között leggyakrabban előforduló nem pártalapú ügyvezető (vagy ügyvezető technokrata) kormányra mutat példát, mégpedig a Szlovákiában alakult Ódor-kabinet tanulmányozása által. A kormány létrejötte több szempontból is érdekes. Ez volt az első technokrata profilú kabinet az országban, ami ráadásul az államfő kezdeményezésére jött létre, ám nem kapott parlamenti felhatalmazást, illetve ez volt az első kormány, amelynek magyar miniszterelnök állt az élén. Az esetfeldolgozás először az ügyvezető kabinetek sajátosságait, majd a szlovák alkotmány törvényhozó és végrehajtó hatalomról szóló egyes – a témában releváns – rendelkezéseit tárgyalja, hogy lássuk, milyen keretek között működhetett a kormány, és milyen elméleti keretben érdemes vizsgálni. Ezt követően az Ódor-kabinet kormányzását ismerhetjük meg, főként a volt miniszterelnök interpretációjában.

5.1. PROBLÉMAFELVETÉS

Az Ódor Lajos vezette kabinet tárgyalására azért most kerül sor, mert a demokráciaelméleti szempontból „problematikus" abszolút technokrata eseteket már sikerült azonosítani, az elnöki kormány kérdését is igyekezett megválaszolni az előző fejezet, az ott ugyancsak szereplő, korlátozott hatáskörű ügyvezető kabinet problémája kapcsán azonban felmerül az igény ezen kormányok hatáskörének alaposabb vizsgálata iránt, ami a kötetben eddig nem történt meg, pedig a technokrata miniszterelnökök legtöbbször ilyen kabinetek élére kapnak kineve-

zést. Egy kormányválságot ideális esetben a pártok igyekeznek minél gyorsabban és egyszerűbben áthidalni, ez viszont megvalósítható lenne pártalapú ügyvezető kormánnyal is. Jelen fejezet ezért annak jár utána, hogy miért kerülhetnek mégis korlátozott mandátummal technokraták a kormányrúdhoz.

A korábbi fejezetek bemutatták, hogy súlyos krízis esetén az elszámoltatás miatti félelem felelősséghárításra ösztönzi a pártokat, és ekkor meghatározó lehet az államfő aktív, de alapvetően közvetítő szerepe. Az előző fejezetben ugyanakkor arra is láthattunk példát, amikor a köztársasági elnök nem a kormányválság megoldásához, hanem elmélyítéséhez járul hozzá. Akarata érvényesítésekor azonban – legalábbis parlamentáris keretek között – korlátokba ütközik. A legtöbb, amit ilyenkor megtehet, egy ügyvezető kabinet kinevezése, akár technokratákból is. A közelmúltban, Szlovákiában a Zuzana Čaputová köztársasági elnök által kinevezett technokrata Ódor-kormány szintén a parlament elutasító szavazatát követően kapott ügyvezetői megbízást. Az államfő viszont eredetileg is azért döntött Ódor kinevezése mellett, mert már nem látott más esélyt a kormányzás folytatására az előző – pártalapú – ügyvezető kabinet bénultsága okán. A kérdés tehát nyitott: bármikor alakíthat ügyvezető technokrata kormányt egy államfő? Illetve mekkora a mozgástere egy ügyvezető kabinetnek, amelyet még csak nem is pártpolitikusok irányítanak?

Az eset tárgyalása ugyanakkor a technokrata kabinetek paradigmáját tekintve is fontos lehet. Az előző fejezetben – a Rusnok-kormány kapcsán – ismertetett polémia felveti egyfelől az ügyvezető kormány pontos definiálásának igényét, hatáskörének mibenlétét ugyanis – bár McDonnell és Valbruzzi (2014) tanulmányukban igyekeztek alaposan körbejárni az ügyvezető fogalmat – az alkalmazott szakirodalmi tipológia meglehetősen leegyszerűsítette. A definíciók tárgyalása mellett ezért a vonatkozó alkotmányos szabályozás megismerése és értelmezése is lényeges ahhoz, hogy a fogalmat adekvát módon használhassuk egyes kabinetek minősítésekor. Ezt követően könnyebbé válik a szlovákiai politikai események kontextusba helyezése.

5.2. ÜGYVEZETŐ KORMÁNY

A legtöbb komparatív politikatudományi adatbázis és elemzés a „normál" kormányokra fókuszálva figyelmen kívül hagyja az ügyvezető kabineteket, pedig sok európai ország megtapasztalt már hosszabb-rövidebb ideig tartó ügyvezető kormányzati periódusokat, leginkább két választás között vagy kormányalakítás idején. Ezen időszakok jellemzően hetekig, gyakran hónapokig tartanak, és a regnáló kabinet ügyvezetőként marad hatalomban, míg le nem váltja az új (Dandoy–Terrière, 2022: 123–124).[154]

Érdemes összegyűjteni az ügyvezető kormány főbb jellemvonásait aszerint, hogy milyen funkciót tölt be a politikai rendszerben, mi ok(ok)ból jöhet létre (genezis), milyen legitimitása és mandátuma van a normál körülmények között alakult kabinetekhez képest.

(Funkciója) Az ügyvezető kabinet átmeneti kormány *(interim government)*, megbízatása korlátozott időre szól, korlátozott hatáskörrel (Dandoy–Terrière, 2022; Klein, 1977; McDonnell–Valbruzzi, 2014). Funkciója, hogy távozó kabinetként az új választások megtartásáig és az új kormány megalakulásáig folytassa tevékenységét, biztosítva a zökkenőmentes átmenetet (Klein, 1977: 272–273). Az ügyvezető kabinet ekképp hídszerepet tölt be két teljes körű felhatalmazással rendelkező kormány között, politikai cselekvési mozgástere korlátozottabb azokéhoz képest, és csak rövid – bár nem pontosan meghatározott – ideig van hivatalban (McDonnell–Valbruzzi, 2014: 661). Alapvetően csak a legszükségesebb kormányzati feladatokat és kötelezettségeket kell ellássa, ennélfogva nem él új politikai kezdeményezésekkel, inkább halasztja a lényeges döntések meghozatalát, az új kabinetre hagyja azokat (Dandoy–Terrière, 2022: 125).

[154] Kétségtelenül Belgium viszi a prímet az ügyvezető kormányokat illetően, az országban 2007 és 2020 között 1485 napig regnáltak ilyen kabinetek, a leghosszabb ügyvezető periódus pedig 597 napig tartott 2010–2011-ben (Dandoy–Terrière, 2022: 123–124).

(Genezise) Az ügyvezető kabinetek között különbséget kell tenni aszerint, hogy azok még az előző parlamenti ciklusban, választás előtt jöttek-e létre, vagy pedig választás után, mert nem tudott életképes kormány alakulni (Brans–Pattyn–Bouckaert, 2016: 451). Általában minden kabinet ügyvezetőként fejezi be tevékenységét a normál parlamenti ciklus végeztével, amelynek idejére felhatalmazást nyert a kormányzásra. Léteznek azonban *vis maior* helyzetek, amikor az ügyvezető kabinet kényszermegoldás. Kinevezése és hatásköre az egyes országok vonatkozó alkotmányos rendelkezéseitől függ – a kinevezések gyakoriságára hatással lehet még a kormányforma,[155] illetve az államfő befolyása is –, ám elsősorban a parlamenti viszonyok határozzák meg, hogy azokat érvényesíteni kell-e.

Ügyvezető kormány jöhet létre azután, hogy egy kabinet elveszíti – vagy meg sem kapja – a többséget a parlamenti bizalmi szavazáson, feloszlik a parlament, és előrehozott választásokat írnak ki, a kabinet pedig ügyvezető megbízást kap az új parlament, illetve az új kormány megalakulásáig (Amorim Neto–Strøm, 2006: 624). A Monti-kabinet is ügyvezető mandátumot kapott, miután Berlusconi megvonta tőle támogatását, és Rusnok is azt követően, hogy nem kapott bizalmat. Egy kormány bukása után az is megtörténhet, hogy más személy vezette, más összetételű kabinet kap megbízást az előrehozott választás levezénylésére és a napi ügymenet biztosítására az új kormány megalakulásáig. Ilyen volt például a Bierlein-kabinet Ausztriában. Ha a választások utáni koalíciós tárgyalások nem vezetnek eredményre, és új ügyvezető kormány kap sem kinevezést – vagy az sem tud megalakulni –, a hivatalban lévő, korábbi parlamenti ciklusban létrejött ügyvezető testület újabb átmeneti mandátumot kaphat a következő előrehozott választásig, illetve az új kormány megalakulásáig. Ezt történt Bulgáriában 2024-ben, Dimitar Glavcsev második miniszterelnöki

[155] A félelnöki rendszerekben a nagyobb államfői befolyás okán gyakoribb az ügyvezető kormányok – sőt akár az ügyvezető technokrata kabinetek – kinevezése a parlamentáris rendszerekhez képest (Amorim Neto–Strøm, 2006; Protsyk, 2005). Ezt példázzák a finn és a portugál technokrata vezetésű kormányok.

megbízásakor.[156] Olyan is történt továbbá, hogy a választások után létrejött ugyan az új kabinet, csak nem kapott bizalmat a parlamentben, de nem új miniszterelnök-jelölt kapott kormányalakítási megbízást, hanem az elbukott kormány kapott ügyvezető mandátumot, miközben új választást sem írtak ki. A kabinet később újabb kormányalakítási megbízást kapott, és akkor már meg is nyerte a bizalmi szavazást. Ezt láthattuk a Babiš-kabinetnél.

A *vis maior* helyzeteket alapjában véve tehát a bizonytalan parlamenti viszonyok okozzák, az ügyvezető kormányok kinevezését pedig az alkotmányos szabályozás keretezi, amely országonként eltérhet. Görögországban és Bulgáriában például – mint az első fejezet is utalt rá – az alkotmány írja elő az államfőnek ügyvezető kabinet kinevezését és előrehozott választás kiírását, ha eredménytelenül érnek véget a kormányalakítási tárgyalások. Ez a kabinet azonban nem kell parlamenti felhatalmazást kérjen, feladata pusztán a választás levezénylése és a kormányzati ügymenet biztosítása a képviseleti „interregnum" idején. A Cseh Köztársaságban – ahogy azt előző fejezet tárgyalta – ugyancsak lehetősége van az elnöknek ügyvezető kabinet kinevezésére, azonban nem ilyen (kötött) mandátummal, és korábban alakult – bizalmi szavazáson elbukott – kormányt nevezhet ki ügyvezetőnek.

(Legitimitása) Az ügyvezető kormánynak nincs túl erős legitimitása. Korábban vagy elvesztett egy bizalmi szavazást, vagy a választások eredménye már ismert, csak még nem alakult meg az új, legitim kabinet. Mindkettő problémát jelent azonban az elszámoltathatósá-

[156] A 2024. júniusi parlamenti választásokat követő koalíciós tárgyalások zátonyra futása után az ügyvezető kabinet felállítására felkért Gorica Grancsarova-Kozsareva, a számvevőszék elnökhelyettese sem kapott végül megbízást Rumen Radev államfőtől, ezért a Glavcsev-kormány újabb mandátumot kapott az októberi előrehozott választásokig és az új kabinet megalakításáig (amire aztán 2025. januárban került sor Roszen Zseljazkov vezetésével) (Bulgaria: Glavchev to Lead Interim Government Again, October Elections Confirmed. *Novinite*, 2024. augusztus 22. https://www.novinite.com/articles/227900/Bulgaria%3A+Glavchev+to+Lead+Interim+Government+Again%2C+October+Elections+Confirmed).

got illetően, mert tevékenysége nem áll a parlament ellenőrzése alatt. A parlament nem kezdeményezhet például újabb bizalmi szavazást egy azon már elbukott kormány ellen (Dandoy–Terrière, 2022: 125).

(Mandátuma) Érdekes kérdés, hogy miként tekintsünk egy ügyvezető kabinet korlátozott mandátumára és a status quo puszta fenntartásának feladatára. A parlamenti felhatalmazást kapott Tošovský-kabinetre például ugyanúgy ügyvezető kabinetként hivatkoznak, mint a Rusnok-kormányra, amely elveszítette a bizalmi szavazást, és definitíve ügyvezető üzemmódban működött (csak ennek a cseh alkotmány nem szabta meg pontosan a kereteit). Ami közös az ügyvezetőként minősített (McDonnell–Valbruzzi, 2014) technokrata vezetésű kormányokban, az a rövidebb hivatali idő a többi technokrata vezetésű kabinethez képest. A korlátozott mandátumot nehéz értelmezni abból a szempontból, hogy egy parlamenti felhatalmazást elnyert kormány is fókuszálhat egy szűk területre. Az ügyvezető mandátum fogalmát érdemes tehát szűkebbre szabni, mégpedig abból a szempontból, hogy adott kormány elnyerte-e a parlament bizalmát. Ez azért fontos, mert parlamenti bizalom híján nemcsak a kabinet jogosítványai csekélyebbek, hanem a parlamenté is vele szemben, hiszen már nem tud kontrollt gyakorolni felette, nem tud bizalmi szavazással élni.

Az Ódor-kormány kapcsán utóbbival találkozhatunk, hiszen nem kapta meg a parlament bizalmát, ezt követően pedig ügyvezető funkcióval működött. Szlovákiában az alkotmány államfői hatásköröket érintő 2011-es módosítása (Halász, 2014a) lehetőséget biztosított Čaputová elnöknek ügyvezető kabinet kinevezésére – a cseh alkotmány bizonytalan rendelkezésével és alkotmányos hagyományaival, szokásjogával ellentétben azonban részletes hatáskörrel –, ugyanakkor parlamenti felhatalmazás híján a kormány mozgásterét az államfői kontroll keretezte. Ezért merül fel a kérdés *(5.)*, hogy ügyvezető technokrata kormányt bármikor kinevezhet-e a köztársasági elnök, illetve *(6.)* mire van felhatalmazása egy ilyen kabinetnek. Ezeket kívánja a továbbiakban megválaszolni a fejezet.

5.3. MÓDSZERTANI MEGFONTOLÁSOK

Az Ódor-kormányt szintén kvalitatív esettanulmány keretében vizsgálja a kötet, és tipikus esetnek (Takács F., 2017) lehet tekinteni abból a szempontból, hogy a technokrata vezetésű kabinetek között a leggyakrabban előforduló nem pártalapú ügyvezető kormányként (McDonnell–Valbruzzi, 2014) kategorizálható. Az eset bemutatása a szlovák alkotmány releváns szakaszainak értelmezésén, szakirodalmi és sajtóanyagok feldolgozásán, valamint a félig strukturált interjú módszerén (Kvale, 2005) és eredményein alapszik. A vitás kérdések mélyebb megértése és tisztázása céljából 2024. januárban (online) interjúra is sor került Ódor Lajossal, amire a következtetések levonásakor jelentős mértékben támaszkodik a fejezet. A beszélgetésről (szó szerinti) átirat készült, a kvalitatív interjús kutatás sajátosságainak megfelelően pedig a beszélgetésből vett idézetek („Ódor-interjú" hivatkozással) illusztrálják az egyes állításokat. Az interjúvázlat témaköreit, kérdéseit, részletező kérdéseit a szakirodalomban és a kötet korábbi fejezeteiben felmerülő dilemmák, továbbá a technokrata kabinetek vizsgálatakor tárgyalt szempontok szerint sikerült meghatározni. Ennek megfelelően az interjú kérdései főként az alábbi témák köré csoportosultak:

- a volt miniszterelnök hivatali idejét megelőző karrierútja,
- kitől származott a technokrata kormány ötlete,
- az államfő kormányalakításban és kormányzásban játszott szerepe,
- a kormány esetében használható jelzők,
- a miniszterek szelekciója,
- a kormány politikai támogatottsága,
- a kormány tevékenysége (programja, mozgástere, eredményei) és
- a volt miniszterelnök (lehetséges politikai) posztkarrierútja.

Az Ódor-kabinet kormányzását bemutató alfejezet szerkezete a vázolt témakörök, valamint a félig strukturált interjú során empirikusan kirajzolódó kódok mentén alakult ki.

5.4. A SZLOVÁK ALKOTMÁNY TÖRVÉNYHOZÓ ÉS VÉGREHAJTÓ HATALOMRÓL SZÓLÓ EGYES RENDELKEZÉSEI, VALAMINT A KORMÁNYFORMA KÉRDÉSE

Az alfejezet a parlament, a köztársasági elnök és a kormány fontosabb alkotmányos jogköreit tárgyalja Szlovákiában. A leírás nem törekszik teljességre, azokat a rendelkezéseket mutatja be, melyek az ügyvezető kabinetek szempontjából lényegesek, és amelyek az Ódor-kormány létrehozásának és működésének kereteit meghatározták. Azért is fontos ezeket körüljárni, mert az államfő hatáskörét érintő alkotmánymódosítások okán – az előző fejezethez hasonlóan – Szlovákia esetében szintén felmerült már a parlamentáris rendszer módosulásának és prezidencializálódásának kérdése (Elgie, 2011; Halász, 2014a), amit egy technokrata kormány kinevezése napirenden tarthat.

A Szlovák Köztársaság Alkotmánya alapján a törvényhozás egykamarás, és a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa nevet viseli (72. cikk), ahova négyévente 150 képviselőt választanak a polgárok (73. cikk). A törvényhozás többek között megvitatja a kormány programját, ellenőrzi annak tevékenységét, bizalmat szavaz neki vagy valamely tagjának, elfogadja a költségvetést és a zárszámadást, továbbá megvitat olyan témákat, mint a belpolitika, a nemzetközi, gazdasági, szociális vagy egyéb politika (86. cikk). Törvényjavaslatot a parlament bizottságai, a képviselők és a kormány terjeszthetnek elő (87. cikk), amit, ha megszavaz a parlament, a köztársasági elnök – politikai vétójogával élve, egy alkalommal – 15 napon belül visszaküldhet megfontolásra (87. és 102. cikk). A visszaküldött jogszabály elfogadásához viszont az összes parlamenti képviselő többségére van szükség (84. cikk).

A köztársasági elnök formálisan, az alkotmány szerint a végrehajtó hatalom része. 35 év az államfővé választhatóság alsó korhatára (103. cikk), és öt évre, az állampolgárok választják az elnököt – ha nem sikerül az első választási fordulóban abszolút többséget elérni a jelölteknek, második fordulót kell tartani, ahova az első két helyezett jut tovább (101. cikk). Az államfő intézkedési és kinevezési jogosítványait általában nem önállóan, hanem a politikai (erő)viszonyoknak,

illetve a kormánytagok javaslatának, ellenjegyzésének megfelelően gyakorolhatja, így a felelősséget is a kormány viseli ezen elnöki aktusokért (Halász, 2014a: 252–253). Az államfő felelősségre vonása csak hazaárulás és az alkotmány szándékos megsértése esetén jöhet szóba (107. cikk). Az elnök nevezi ki és menti fel a miniszterelnököt, valamint a kormányfő javaslatára nevezi ki és hívja vissza a kormánytagokat, illetve fogadja el a lemondásukat (102. és 111. cikk). További lényeges jogköre, hogy a parlament feloszlatására is lehetősége van, például olyan esetekben, amikor a parlament a kormány kinevezését követő fél éven belül nem fogadja el annak programját, három hónapon belül nem dönt a kabinet bizalmi szavazásként értékelt törvényjavaslatáról, vagy a parlament három hónapnál régebb óta nem ülésezett (102. cikk). A parlament ülésein ugyanakkor az államfő nem vehet részt – kivéve amikor az ország helyzetéről, valamint egyéb fontos politikai kérdésekről terjeszt jelentéseket a Nemzeti Tanács elé –, továbbá a kormányüléseken sem lehet jelen, de saját feladatai végrehajtásához megkövetelheti a szükséges információkat a kormánytagoktól (Halász, 2014a: 251).

A kinevezett kormány harminc napon belül kell megjelenjen a parlament előtt, be kell terjesztenie programját, amiről bizalmi szavazást kell tartani (113. cikk). A kabinet megbízatásáért a parlamentnek felel, és az vonhatja meg tőle a bizalmat (114. cikk). Egy regnáló kormány az újonnan megválasztott parlament alakuló ülését követően be kell nyújtsa lemondását, de az új kabinet megalakulásáig még hivatalban marad (117. cikk). A kormánytagok tisztsége összeférhetetlen a képviselői mandátummal (77. és 109. cikk), továbbá a minisztereket illetően egyéni felelősség is létezik, azaz bizalmatlansági indítvány ellenük is benyújtható – nem csak a miniszterelnök ellen –, aminek elfogadása esetén a köztársasági elnök visszahívja őket, de – mint fentebb láttuk – a miniszterelnök szintén az államfő elé terjeszthet erre vonatkozó indítványt, ha viszont a kormányfő nyújtja be a lemondását, vagy visszahívják, azzal az egész kabinet lemond (116. cikk). Ha az államfő elfogadja egy miniszter lemondását, esetleg – a parlament döntése vagy a kormányfő előterjesztése alapján – visszahívja, akkor meg kell jelölje a kabinetből azt a személyt, aki átmenetileg felelős lesz a távozó kor-

mánytag ügyeinek továbbviteléért (116. cikk). Ha a köztársasági elnök a kabinet lemondását fogadja el, az is megbízást kap tőle az ügyek vitelére, amíg ki nem nevezi az új kormányt, ha pedig a kabinet nem kap bizalmat a parlamenttől, az államfő visszahívja, és ugyancsak megbízhatja azzal, hogy lássa el teendőit az új kormány megalakulásáig, ám bizonyos megkötésekkel (115. cikk). Ez azt jelenti, hogy csakis:

- törvénytervezetek;
- kormányrendeletek;
- a költségvetési és zárszámadási tervezet;
- egyes nemzetközi szerződések (melyek megkötését az államfő átruházta a kabinetre);
- hadiállapot kihirdetése, fegyveres erők mozgósítása, rendkívüli állapot kihirdetése és az ezek megszüntetését illető javaslatok, valamint a veszélyhelyzet kihirdetése és megszüntetése;
- a fegyveres erők országon kívüli alkalmazása, továbbá idegen fegyveres erőknek az ország területén való jelenlétének és áthaladásának engedélyezése vonatkozásában teheti (115. és 119. cikk).

Az államfő előzetes jóváhagyása szükséges emellett az ügyvezető kormány számára:

- a törvényben felsorolt hivatalnokok és az Országos Bírói Tanács három tagja kinevezése, illetve visszahívása esetén, valamint
- a törvényben rögzített egyéb esetekben (115. és 119. cikk).

Ennek értelmében ügyvezető kabinet – a parlamenti felhatalmazást elnyert kormányok alkotmányos hatásköréhez képest – nem határozhat:

- kormányprogramról és megvalósításáról;
- az ország gazdasági és szociális céljai elérését lehetővé tevő általános intézkedésekről;
- a nemzetközi szerződések megkötésének – az elnök esetleges szándékának megfelelően – az államfőről egy kormánytagra átruházásának elfogadásáról;
- egyes alkotmánybírósági eljárások indítványozásáról, melyeket a parlament kell jóváhagyjon;

– a bel- és külpolitika alapvető kérdéseiről;
– törvény (és egyéb, kötelező érvényű és közérdekű intézkedés) előterjesztéséről;
– saját magával szembeni parlamenti bizalmi szavazás indítványozásáról és
– amnesztia megadásáról (102. és 119. cikk).

A szlovák alkotmány bár részeletesen szabályozza a bizalmi szavazást elvesztő ügyvezető kabinet hatáskörét, a rendelkezések között felfedezhetünk némi ellentmondást, hiszen egyszerre szerepel, hogy az ügyvezető kabinet testületileg dönthet törvénytervezetekről és a költségvetés tervezetéről, de az is, hogy nem terjeszthet elő törvényt (115. és 119. cikk), és a szakirodalmi értelmezés (Halász, 2014a: 258, 2023: 344) szintén a törvénykezdeményezési kompetencia hiányára utal. Ugyanakkor, mint látni fogjuk, az Ódor-kabinet élhetett és élt törvényjavaslat benyújtásával, noha a (volt) miniszterelnök hangsúlyozta, hogy számos döntésükhöz a köztársasági elnök előzetes jóváhagyására volt szükség, többek között egyes témák kormányülésre történő beterjesztésekor is.

Szlovákia 1999-ben vezette be a közvetlen köztársaságielnök-választást.[157] Az erről szóló 1999-es alkotmánymódosítás újraszabályozta az államfő jogállását, de a több területet is érintő módosításra 2001-ben, arra – az esetünkben releváns módosításra –, amely lehetővé tette az elnök számára, hogy a bizalmi szavazáson elbukó kabinetet megbízza az ügyek vitelével, amíg nem alakul a parlament bizalmát is elnyerő kormány, 2011-ben került sor. Az, hogy az ilyen ügyvezető kabinet a kormányt alapvetően megillető jogok egy részét nem gyakorolhatja, vagy csak a köztársasági elnök hozzájárulásával teheti,[158] problémás, mert az államfő úgy lehet befolyással a kormányzati munkára, hogy nem ő viseli érte a politikai felelősséget. A 2011-es módosításnak lé-

[157] A közvetlen államfőválasztás bevezetésének gondolata eredetileg a Vladimír Mečiar túlzott hatalmával szembeni félelem kapcsán fogant meg, még kormányzása vége felé (Halász, 2014a: 240–241).

[158] A szabályozás politikai hátteréről, okairól lásd Halász, 2014a: 257–258.

tezik olyan értelmezése, miszerint azt az államfői hatáskör „lopakodó jellegű" bővülésének lehet tekinteni – ezzel egyetemben persze azt is hangsúlyozni kell, hogy az ilyen ügyvezetői megbízás csak korlátozott időre szól. Olyan vélemény is van azonban, hogy az alkotmánymódosítás felesleges volt, mert a korábbi szabályozás bár nem rendelkezett róla, nem is tiltotta az elnök számára a bizalmi szavazást elveszítő kabinet megbízását ügyvezető mandátummal (Halász, 2014a: 256–260).

Szlovákia – pusztán az államfő közvetlen választása okán – mint félelnöki rendszer is megjelenik a nemzetközi politikatudományi irodalomban, annak miniszterelnöki-elnöki *(premier-presidential)* altípusaként (Elgie, 2011: 29). Az ezen az elsődleges kritériumon alapuló tipizálás ugyanakkor téves, a hazai szakirodalomban is alkalmazott kategorizálás (Dúró–Gallai, 2012; Fricz, 2012) inkább fogadható el, amely szerint az ország kormányformája parlamentárisként minősíthető, ugyanis a rendszer egészét illetően elsősorban a parlament és a kormány egyensúlya a döntő (Fricz, 2012: 117). Az előző fejezet fényében Szlovákia esetében sem indokolt, hogy a szlovák parlamentáris berendezkedés félelnökivé változásáról beszéljünk a közvetlen elnökválasztás vagy egy alapvetően válsághelyzetre érvényes jogosítvány miatt. A kabinet a parlamentnek felel, és az alkotmány alaposan körülírja, mire van felhatalmazása az államfőnek kormányalakításkor, sőt még azt is, hogy egy ügyvezető kabinetet mivel bízhat meg. Egy ilyen kormány mandátuma a gyakorlatban – mint látni fogjuk – mégis vita tárgyát képezi.

5.5. AZ ÓDOR-KORMÁNY

5.5.1. *A Heger-kabinet bukása és a szakértői kormány ötlete*

2023 tavaszán, az Eduard Heger vezette ügyvezető kabinet működése idején elmélyült a szlovák kormányválság. A kabinet a koalíció szétesésével és a parlamenti többség elvesztésével már 2022 decemberében megbukott, a törvényhozás ezért januárban megszavazta az előrehozott választást – pontosabban a parlamenti ciklus lerövidítését célzó alkotmánymódosítási javaslatot –, a kormány pedig azt köve-

tően ügyvezető megbízással működött (Kolek, 2023; Molnár, 2023). Több tárcavezető is távozott időközben a kabinetből, Igor Matovič pénzügy- és Vladimír Lengvarský egészségügyi miniszter, akiknek tisztségét – ügyvezető kormányról lévén szó – valójában már csak a miniszterelnök vehette át, majd május elején újabb két kormánytag kérte felmentését Zuzana Čaputová köztársasági elnöktől, Rastislav Káčer külügy- és Samuel Vlčan agrárminiszter.[159] Az államfő ekkor új kabinet kinevezése mellett döntött.

> *„Egyik miniszter esett ki a másik után, és az ilyen ideiglenes kormányoknál az a probléma, hogy nem lehet kívülről már más minisztert behozni, hanem valakinek a meglévő kormányból át kell vennie a miniszterséget, és a miniszterelnöknek, akkori miniszterelnöknek már volt két-három minisztériuma. És akkor azt mondta az elnöknő, hogy nem mehet ez így tovább, és nem lehet az, hogy már csak egy ember lesz a kormányban, és azé lesz az összes minisztérium*" (Ódor-interjú).

A krízis lehetséges megoldásaként több forgatókönyv is szóba került, köztük egy szakértői kormányé, az elnöki hivatal pedig többekkel folytatott egyeztetést arról, hogy vállalnák-e a miniszterelnöki pozíciót, és egyik esélyesként Ódor Lajos, a Szlovák Nemzeti Bank alelnökének neve merült fel (Sánta, 2023). Ódor három lehetséges jelölt közül fogadta el a felkérést.

> *„Nem kérdeztem az elnök asszonyt erről, hogy miképpen döntöttek, de úgy tudom, hogy volt két-három név, és az nem úgy volt, hogy a nemzeti bankból kell, a másik kettő, az nem a nemzeti bankból volt. Tehát ebből azt feltételezem, hogy ez inkább személyre szabott dolog volt, és fölállítottak egy sorrendet, és aztán akkor először engem kerestek meg"* (Ódor-interjú).

[159] Épp most robban szét az ideiglenes szlovák kormány. *Infostart*, 2023. május 5. https://infostart.hu/kulfold/2023/05/05/epp-most-robban-szet-az-ideiglenes-szlovak-kormany

A köztársasági elnök tehát végső megoldásként döntött a szakértői kabinet kinevezéséről, miután a parlamenti pártok már korábban sem voltak képesek többségi kormányt létrehozni – emiatt döntöttek év elején az előrehozott választás mellett –, a hivatalban lévő ügyvezető kabinet pedig szétesett.

> *„Fölajánlotta lényegében azt, hogy ha van egy ilyen hetvenhatos többség, akkor persze semmi gond, föl lesz állítva egy kormány, egy legitim kormány, de viszont ezt senki nem akarta, ezért aztán megszavazták az előrehozott választásokat. Tehát ez volt az a pont, amikor engem fölkértek, mert azt mondta az elnöknő, hogy ha ezt nem szavazza meg a parlament, akkor ő fölállít egy szakértői kormányt, (…) ha már tényleg nincs semmi más kiút. (…) Próbálta, de ha már tényleg semmi nem ment, és minden szétesett, akkor egyszerűen nem nagyon volt más választása"* (Ódor-interjú).

Heger május elején végül benyújtotta lemondását, hogy lehetőséget adjon a köztársasági elnöknek egy szakértői kabinet kinevezésére, amely stabilan el tudja vezetni az országot az előrehozott választásig.[160] Az ellenzéki pártok közül a liberális Szabadság és Szolidaritás (SaS) és a Hang (Hlas-SD) helyeselte a szakértői kormány ötletét, az Irány (Smer-SD) viszont nem támogatta, hogy az elnök saját megfontolása alapján, parlamenti egyeztetés és a választók felhatalmazása nélkül nevezzen ki egy kabinetet, amelyről Čaputová Heger döntése után már közölte, hogy meg is van a névsora.[161] Az államfő kiállt amellett, hogy szakértői kormányra van szükség az ország helyzetének stabilizálásához, és annak megteremtéséhez a választás eredményeként megalakuló új pártalapú kabinet létrehozásáig tartó időszak elég is a technokrata testület számára (Czímer, 2023).

[160] MTI: Felmentését kérte az államfőtől az ügyvezető szlovák miniszterelnök -#<FRISSÍTETT (új: az államfő reakciója). 2023. május 7.

[161] Uo.

Miután a pártok korábban sem tudtak kormányt alakítani, nem tűnt életképes forgatókönyvnek bevonni őket a szakértői kabinet megalakításába, és egyeztetni velük a miniszterek kiválasztásáról. A felelősséget az államfő vállalta a kormányért, és az összetételéről csak utólag egyeztetett a pártokkal. Nem kívánt ugyanakkor konkurenciát állítani velük szemben, a kabinetben való részvétel ezért kizárta a jelöltség szándékát az előrehozott választáson.

> *„Nem volt semmi egyeztetés a pártokkal, ezt föl is rótták az elnöknőnek. (…) Azt is tudni kell, hogy milyen helyzet volt Szlovákiában. Tehát nem volt egy hetvenhatos többség. Tehát hogyha most a pártok kezdtek volna azon veszekedni, hogy ők akarják majd föláállítani ezt a kormányt, akkor még a mai napig se lenne szakértői kormány. És hát úgy döntött az elnöknő, hogy mivel akkor ez az ő feladata, ha nincs egy parlamenti többség, akkor ezt komolyan is vette. Tehát nem úgy akart kormányt csinálni, hogy most akkor minden pártnak adjon egy-két embert. Inkább azt mondta, hogy akkor az legyen tényleg egy szakértői kormány. Az volt amúgy a feltétel, hogy senki a szakértői kormányból aztán nem indulhat a parlamenti választásokon, hogy ne legyen ez ugródeszka egy politikai karrierhez*" (Ódor-interjú).

5.5.2. *Az új miniszterelnök: „háttérember"*

Čaputová ismertette, hogy a szakértői kormányt Ódor Lajos, a Szlovák Nemzeti Bank alelnöke fogja vezetni, és először a pártvezetőket tájékoztatja a kabinet tagjairól (Kiss, 2023a). Ódornak korábban szerepe volt az euró bevezetésének előkészítésében és az egykulcsos adózásra való áttérésben Mikuláš Dzurinda kormánya idején, majd a nyugdíjreformban is, illetve a megelőző 12 évben kormányzati tanácsadó és 2018-tól a nemzeti bank alelnöke volt, noha pártpolitikai szerepet sosem vállalt (Bodacz, 2023). Saját meghatározása szerint közgazdászként nem kötődik egyik főbb irányzathoz sem, pontosabban, megfogalmazása alapján: ideológiája a pragmatizmus, illetve a modern

módszereken és adatokon alapuló gazdaságpolitika, és az a meggyőződése, hogy a sikeres társadalom alapját a magasan képzett emberek, az észszerű szabályok és a magas színvonalon működő intézmények jelentik.[162]

> *„Először a pénzügyminisztériumnak az elemző osztályán dolgoztam, (…) én voltam az igazgatója, aztán voltam a nemzeti bank banktanácsában, Költségvetési Tanács, aztán a nemzeti bank alelnöke, de közben tanácsadó is voltam a miniszterelnöknél és a pénzügyminiszternél. (…) Adózás, nyugdíjrendszer, euró bevezetése, intézmények felállítása, költségvetés, tehát inkább ilyen területeken mozogtam. Tehát inkább ez a nagyon makrogazdasági felülnézet, nem annyira a szektorális politikáról szóltak ezek. Mondjuk, (…) a nyugdíjrendszerben azért elég sok mindent javasoltam és próbáltam bevezetni"* (Ódor-interjú).

Pártpolitikai szerepet bár sosem vállalt, és párttagságot sem viselt, munkája, szakpolitikai tevékenysége révén ismert volt a pártpolitikusok körében is, de inkább „háttéremberként".

> *„Több érdekesebb döntésnek vagyok így a társszerzője, kivitelezője, és hát azért ismertek például szakmai szinten Szlovákiában, és azért ismertem én is rengeteg politikust. (…) Mindig is kapcsolatban voltam a politikusokkal, de soha nem vállaltam semmilyen politikai funkciót, semmilyen pártnak nem voltam a tagja. Tehát inkább ilyen háttérember voltam, aki próbálta őket meggyőzni arról, hogy mit kéne tenni. Valamikor sikerrel, valamikor meg nem"* (Ódor-interjú).

Emellett vendégoktató volt a CEU-n, a Közép-európai Egyetemen *(Central European University)*, ahol gazdaságpolitikai témában adott elő, gyakorlati kérdéseket érintve, megismertetve a hallgatókkal szakmai tapasztalatait.

[162] Ódor Lajos blogja: *Ľudovít Ódor – Z nadhľadu – Blog o ekonómii a financiách*. https://www.odor.sk/svk/ekonomia/151/kto-som

> *„Szeretek tanítani, és (…) mindig az buzdított, hogy a diákoknak is tetszett az, hogy nemcsak elméleti kérdések voltak, hanem tényleg a gyakorlat: hogyan kell egy költségvetést megcsinálni vagy egy monetáris politikát, ilyen válságokban ki segítsen, vagy milyen hatása van egy háborúnak"* (Ódor-interjú).

A CEU-s oktatói karrierje miatt ugyanakkor politikai támadás is érte kinevezésekor Robert Fico (Smer) részéről, aki „Soros György fizetett emberét" látta benne. Ódor azonban közölte, hogy magas beosztású jegybanki tisztviselőként társadalmi munkában, anyagi ellentételezés nélkül vállalta az oktatást.

> *„Ingyen tanítottam ott. Aztán támadott is Fico egyszer, hogy én is ilyen Soros-ember vagyok, engem a Soros fizet, és mondtam, hogy hát én fizetem a Sorost, mert amit nekem adna, én ezt visszaadom neki. (…) Saját döntés volt abból a szempontból, hogy azt mondtam, hogy lényegében mivel én banki vezető voltam, (…) ez a banknak is jó, és engem megfizet a bank"* (Ódor-interjú).

5.5.3. *A kormány megalakítása: „csapatmunka"*

A miniszterek szelekciójakor a szakmaiság volt a legfőbb tényező, valamint a már említett kitétel, hogy akik kormánytagok lesznek, azok nem indulhatnak a soron következő parlamenti választáson, mert az elnök egyik pártot sem akarta kinevezésük által előnyben részesíteni (Kiss, 2023a). A miniszterek kiválasztása az államfő és a miniszterelnök-jelölt közös munkája eredményeként zajlott, és tárcánként több esélyes került szóba.

> *„Érdekes módon ez csapatmunka volt. (…) Fölkerültek nevek, négyöt név a táblára minden tárcához, és aztán mi ketten az elnöknővel döntöttük el, hogy milyen sorrendben próbáljuk majd megkeresni ezeket az embereket. Tehát nekik a legfontosabb az volt, hogy legyen*

egy miniszterelnök, aki ezt elvállalja, és ez volt az első lépés. És utána aztán óvatosan próbáltunk azokkal beszélni, akik a listán voltak" (Ódor-interjú).

Bár a miniszterelnök autonómnak volt tekinthető a kormánytagok szelekciója során, bizonyos tárcák esetében – ahol nem feltétlenül volt közvetlen szakmai kapcsolata megfelelő jelöltekkel – a szakértő miniszterek kiválasztásánál az államfői stáb javaslataira is támaszkodhatott.

„Olyan tárcák, ahol én azért annyira nem ismertem az ottani szakértőket, nem foglalkoztam soha ezzel, ott azért mindig nagyon jól jött (…) az a team, ami az elnöknőnél dolgozott. Akkor azt mondtam, hogy hát én nem tudok senkit se mondani, de akkor ők fölállítottak egy névsort. (…) Tehát igen, volt egy nagy autonómia, de nem azt lehet mondani, odamentem egy papírral és akkor itt a 14 név, és akkor ezeket kell kinevezni" (Ódor-interjú).

Az autonómia ekképp egész pontosan azt jelentette, hogy a kormányfőnek vétójoga volt a miniszterek személyét illetően. Eldönthette, hogy ki legyen vagy ne legyen a kabinet tagja.

„Azt mondtam, hogy nekem vétójogom van, (…) csak így mentem bele ebbe a dologba. Tehát ha valakit rám is akartak volna tukmálni, akkor már tudták, hogy ha én azzal nem akarok dolgozni, akkor azt mondom, hogy nem, még ha szakértő is az a valaki" (Ódor-interjú).

A miniszterek felkérése is az államfő közreműködését igényelte, de a leendő kormányfő kívánságára. Úgy érezte ugyanis, hogy – a nemzeti bank alelnökeként – akkor még nem rendelkezett ehhez a kellő politikai legitimációval. A köztársasági elnök szerepe persze csupán formális volt, a miniszterelnök a megfelelő közjogi keretet igyekezett biztosítani, jelezve, hogy az államfő mint legitim szereplő jóváhagyta a kormánytagok felkérését.

> *„Azt akartam, hogy ha amúgy is velem kell majd dolgozni, (…) jobb, hogyha én keresem meg őket. De (…) mivel az elnöknő nevezi ki, akkor olyan furcsa lett volna, hogy valaki most a nemzeti bankból keresi őket. És akkor úgy döntöttünk, én kérdeztem meg az elnöknőt, hogy mit szólna hozzá, hogyha az elnöki palotában folynának ezek a beszélgetések, mert abból az is látszik, hogy akkor az elnöknő azt már jóváhagyta, hogy én beszélhetek velük, (…) és akkor tényleg komolyan vegyék a dolgot"* (Ódor-interjú).

A kabinetbe ennek megfelelően Jana Dubovcová igazságügyi és Ivan Šimko belügyminiszter kivételével olyan szakemberek kerültek, akiknek nem volt korábban pártpolitikai karrierjük.[163] A rövid mandátum és a feszült politikai helyzet okán nem akadt olyan külsős szakember, akik vállalta volna a belügyi tárca vezetését,[164] ezért esett a választás Šimkóra.[165]

[163] Dubovcová bíró és ombudsman is volt, de 2010–2012-ig parlamenti képviselői tisztséget töltött be, és 2020-ban a Progresszív Szlovákia (PS) és a SPOLU jelölte képviselőnek, Šimko pedig a Kereszténydemokrata Mozgalom (KDH) és a Szlovák Demokratikus és Keresztény Unió – Demokrata Párt (SDKÚ) alapító tagja és képviselője, valamint az első Dzurinda-kormánynak belügy-, a másodiknak védelmi minisztere volt (Ki kicsoda Szlovákia új kormányában? Mutatjuk a miniszterek életrajzát. *Ma7*, 2023. május 12. https://ma7.sk/aktualis/odor_lajos_kormany_szlovakia_szlovakkormany).

[164] A Nemzeti Bűnüldöző Ügynökség (NAKA) régóta eljárást folytatott többek között Fico korábbi miniszterelnök, belügyminisztere, Robert Kaliňák és Tibor Gašpar volt országos rendőrfőkapitány ellen – utóbbit a rendőrség az Ódor-kormány idején újfent őrizetbe vette (A parlament nem járult hozzá Robert Fico előzetes letartóztatásához. *Új Szó*, 2022. május 4. https://ujszo.com/kozelet/gyorshir-nem-fuggesztettek-fel-fico-mentelmi-jogat).

[165] Šimko azonban – miután megromlott a viszonya a rendőrség vezetésével – mintegy két hónap után távozott az Ódor-kabinetből, és a köztársasági elnök a miniszterelnököt bízta meg a tárca irányításával (A belügyminiszter balra el – minden hírünk egy helyen Ivan Šimko menesztéséről. *Ma7*, 2023. július 19. https://ma7.sk/aktualis/a-belugyminiszter-balra-el-minden-hirunk-egy-helyen-ivan-simko-meneszteserol).

> *„Az volt a legnagyobb probléma, hogy pont erre a posztra senki nem nagyon akart vállalkozni. (…) Odajönni pár hónapig, ott a rendőrség. (…) Úgy gondoltuk, hogy mivel már nagyon régen volt politikus, de viszont dolgozott ott a belügyminisztériumban, úgyhogy nem lesz olyan nagyobb probléma, és el tudja majd végezni a munkáját anélkül, hogy valamilyen nagy politikai csatározásokba keveredne"* (Ódor-interjú).

Lényeges, hogy egy technokrata miniszterelnök miként hivatkozik saját kormányára, amikor a tárgyalt kabinetek jelölésére többféle fogalom is használható. Ódor az elnöki, a hivatalnok, a technokrata és a szakértői jelzőket egyaránt említette, de a szakértői kormányra utalt a legelterjedtebb megnevezésként, és ez utóbbit tartotta a leginkább megfelelőnek és számára legszimpatikusabbnak, mert az a kormánytagok szakértelmét is sejteti. Érdekes, miként minősíti a többi hasonló fogalmat.

> *„Akár elnöki kormánynak is nevezhetnénk, de a legtöbbet használt kifejezés nálunk, az a szakértői kormány volt, tehát maga Zuzana Čaputová is így mutatta be a kormányt, hogy szakértői kormány. De viszont, hogyha csak így magunk között beszélgetünk ilyesfajta kormányokról, akkor általában hivatalnokkormányt szoktunk emlegetni, vagy pedig technokrata kormányt, egy ilyen csúnya szóval szoktuk mondani, technokrata kormányok. De maga az elnöknő szakértői kormányt mondott, és ezt így próbáltuk használni, mert jobban hangzik, mint a hivatalnok. Egy szakértő mégiscsak ért valamihez"* (Ódor-interjú).

5.5.4. *A kormány ambíciója és programja*

A kabinet programját, tevékenységét a miniszterelnök már önállóan határozta meg, a köztársasági elnöknek nem volt beleszólása, de nem is igényelte azt.

> *„Nem is akart annyira beleszólni a dolgokba. (…) Azért ismernek, hogy én azért nem szeretem annyira, hogyha beleszólnak a dolgokba. (…) De lényegében ebbe aztán semmi beleszólása már az elnöknőnek nem volt* (Ódor-interjú).

A kormány beiktatásakor az államfő elmondta, hogy a kabinettől a lehető legjobb és leginkább pragmatikus intézkedések végrehajtását, illetve a példamutatást várja el más vélemények tisztelete, az emberséges és nyílt kommunikáció folytatása mellett, továbbá közölte, hogy a kormánytagok nem indulnak majd a szeptemberi előrehozott választáson, ami garantálja a szakmaiságot és az ország érdekeire történő összpontosítást (Somogyi–Pomichal, 2023). Részletes kormányprogramot nem hirdetett meg a kabinet. A kormányfő a miniszterektől elsősorban néhány, a rövid mandátum alatt vállalható intézkedés, prioritás felsorolását kérte, illetve néhány olyat, amit hosszabb távon az utánuk következő kabinetek is tudnak majd hasznosítani. Az ebből összeálló listát tárgyalták meg közösen, és bővítették vagy szűkítették azt.

> *„Nagyon egyszerű feladatot adtam mindegyik miniszternek. Azt mondtam nekik, hogy úgyis csak pár hónapra vagyunk itt, nem kell világot megváltani, (…) hanem mindenki írjon három plusz három prioritást, három rövid távút, amit meg tud csinálni a pár hónap alatt, és három hosszabb távút, amiben az első lépéseket meg tudjuk csinálni, de viszont majd másik kormányoknak kell ezen az úton továbbhaladni. De valami olyan, kissé hosszú távú terveket, hogy mit kéne már Szlovákiával csinálni. És így állt össze lényegében a kormányprogram, hogy minden miniszter aztán hozott nekem három plusz hármat. Ezt megtárgyaltuk, és vagy kihúztunk, vagy odaraktunk"* (Ódor-interjú).

A tételes prioritáslista került később a törvényhozás elé. Innovatív – a menedzserkormányzás elveivel is összhangban álló – gyakorlatként az egyes pontok mellé – alapvetően az üzleti célok megvalósításának

mérésére szolgáló – teljesítménymutatókat *(KPI – Key Performance Indicators)* határoztak meg, hogy megbízatásuk végén azok teljesítése mérhető legyen.

> *„Ez volt beterjesztve a parlament elé, és még az volt benne az újdonság, hogy raktunk célokat is aztán mellé, KPI-t, hogy milyen az, amikor ez teljesítve lesz – mert ilyen nem szokott azért annyira lenni, hogy a választók megnézhetik, hogy akkor az teljesült-e vagy nem"* (Ódor-interjú).

A kormány beiktatásakor elmondott beszédében a miniszterelnök kiemelte, hogy nyugalmat és stabilitást szándékozik teremteni, a kabinet politikáját pedig öt pillérre kívánja alapozni: béke, szakértelem, jövő, összefogás, szolgálat. Ennek értelmében kifejtette, hogy a kormány csodákat nem kínál, de prioritásai szerint az aktuális problémák megoldása mellett célja az ország jövőbeni sikerének megalapozása, nem bolygat érzékeny társadalmi, kulturális kérdéseket, és nemcsak a népet, hanem az államot is szolgálni kívánja a működés folytonosságának, az előrehozott választás tiszta és törvényes levezénylése és az azt követő átmenet biztosítása által. Hosszú távú prioritása pedig a tehetséges fiatalok otthon tartása, az európai uniós források hatékony felhasználása és a rászorulók megsegítése (Somogyi–Pomichal, 2023).

Küldetése kapcsán a miniszterelnök kabinetjét jégkorongos hasonlattal élve egy csapat negyedik sorához hasonlította:

> *„Nem kerül gyakran a jégre, de néha eldöntheti a meccset. Nekünk is ez az ambíciónk"* (Somogyi–Pomichal, 2023).

5.5.5. *A kormány politikai támogatottsága*

Az új kabinetet végül – amelynek tizenhat, köztük három magyar tagja lett – Heger is támogatásáról biztosította (Kiss, 2023b). A szakértői kormány kellő támogatottsága a parlamentben azonban már kezdetben sem volt valószínűsíthető, amit egyes, az előző kabinethez köt-

hető botrányok csak tovább gyengítettek. Vlčan agrárminiszter cége 1,4 millió eurós támogatást kapott a környezetvédelmi minisztériumtól, amivel Matovič, az Egyszerű Emberek és Független Személyiségek (OĽaNO) vezetője szerint az államfő már hetek óta tisztában volt, Fico, a Smer elnöke pedig azt hangoztatta, hogy az épp zajló kormányváltás egy „progresszív puccs", amelyet az Egyesült Államok pozsonyi nagykövetsége szervez (Czímer, 2023). Emiatt a köztársasági elnök a szokásjoggal szemben meg sem hívta Ficót a kabinet összetételéről tartott konzultációra.[166]

A kormány a Szlovák Nemzeti Tanácsban – 34 igen, 43 nem, 54 tartózkodó voks és 5 nem szavazat mellett – elvesztette a júniusi bizalmi szavazást, ezért lemondott, az államfő viszont nem tett kísérletet újabb kabinet életre hívására, hanem felkérte a már egy hónapja kormányzó Ódort, hogy ügyvezetőként maradjon hivatalban (Karóczkai, 2023). A miniszterelnök hibás lépésnek ítélte a bizalom elutasítását a pártok részéről, mert azok így ellenőrzést sem gyakorolhattak a kabinet felett, minisztereit sem hívhatták volna vissza adott esetben.

> *„Ha a parlament nem tud (…) semmilyen többséget (…) létrehozni, akkor teljesen világos volt, hogy egy szakértői kormánynak se lesz többsége a parlamentben. (…) Nagy hiba volt, hogy ezt csinálták, mert aztán nem tudtak rajtunk semmit számonkérni, mert nem az ő kormányuk voltunk. Tehát nem volt semmilyen hatalma a parlamentnek felettünk. Nem hívhatták vissza a minisztereket, nem csinálhattak nagy cirkuszt az egyes témákból a parlamentben*" (Ódor-interjú).

[166] A szlovák államfő közzétette a leendő Ódor-kormány névsorát. *Népszava*, 2023. május 12. https://nepszava.hu/3194340_szlovakia-szakertoi-kormany-magyarok-odor-lajos-zuzana-caputova

5.5.6. *Az ügyvezető kormány mozgástere: „világítani és fűteni”*

Kérdéses volt, milyen hatásköre lehet a kabinetnek parlamenti felhatalmazás nélkül. A miniszterelnök a bizonytalan parlamenti viszonyok miatt azonban eleve nem számolt azzal, hogy elnyerik a törvényhozás bizalmát, ezért már a kormányprogramot is úgy határozták meg, hogy azt a képviselők elutasító szavazata esetén is végre lehessen hajtani.

> *„A kormányprogram is úgy volt megírva, hogy azt a három dolgot, (…) hogyha nem lesz lényegében parlamenti támogatottság, akkor is meg lehessen csinálni. (…) Ezzel nem számoltunk, hogy bizalmat kapunk*” (Ódor-interjú).

Az, hogy az államfő ügyvezető megbízást adott neki, korlátozott mandátumot jelentett, vagyis a kabinet nem hozhatott „nagy horderejű” döntéseket gazdasági, szociális, bel- és külpolitikai kérdésekben, az alkotmány viszont nem részletezi konkrétan, mik lehetnek ezek (Komjáthy, 2023). A nem kellően definiált hatáskör miatt a miniszterelnök igyekezett szakértők véleményére hagyatkozni, de nem volt egyetértés róla, mit jelent a nagy horderejű gazdasági és szociális rendelkezések tilalma. A kabinet ezért inkább óvatosan járt el a kormányzás során, hogy tevékenysége ne legyen alkotmányjogi szempontból megkérdőjelezhető.

> *„Több valakit kérdeztem, akik hát ismerik az alkotmányt, és nem mindig volt ugyanaz a véleményük. De, mondjuk, ki van mondva teljesen explicit módon, hogy egy ilyen kormány nem hozhat olyan főbb döntéseket gazdasági és szociális téren. És hogy mik ezek a főbb döntések, (…) arról vita folyik, mert sokan azt mondják, hogy lényegében ez ugyanúgy működhetne, mint egy másik kormány, mert amúgy is a parlament szavaz ezekről a javaslatokról, nem a kormány. Tehát miért kéne a kormányt fékezni ezekben a javaslatokban? (…) Úgy gondoltuk, hogy azért egy-egy nagyobb reform, (…) szociális vagy adó vagy bármi, az már tényleg egy főbb gazdasági*

vagy szociális intézkedés. Úgyhogy ilyen téren azt mindjárt az elején megmondtuk, hogy azért ilyenbe nem akarunk belemenni, mert az alkotmányba is ütközhet" (Ódor-interjú).

Ahogy korábban láthattuk, a 2011-es alkotmánymódosítás keretében rendelkezett a jogalkotó az ügyvezető kormányok hatásköréről. Szándékuk szerint azt szűkre kívánták szabni, és a közfelfogásban is az terjedt el, hogy egy ilyen kabinetnek csupán minimális hatásköre lehet.

„Úgy mondták ezt, (…) mikor (…) változtatták az alkotmányt, (…) hogy ilyen kormányok csak világítanak és fűtenek, semmi mást. Tehát ez volt mindenhol, világítani és fűteni, világítani és fűteni" (Ódor-interjú).

Nem kerülhető meg az államfő szerepe az ügyvezető kormányzás során. Az Ódor-kabinet a kormányt megillető jogokat kinevezésétől a bizalmi szavazásig teljeskörűen gyakorolhatta. A szavazás elvesztését követően mint ügyvezető testület ezen jogok egy részét nem vagy csak a köztársasági elnök egyetértése mellett érvényesíthette. Az államfő technikailag nagy befolyással bírt a kabinetre, mert annak a jóváhagyását kellett kérnie egyes javaslatok kormányülésre történő beterjesztésekor is. A gyakorlatban ugyanakkor ez csupán formaság volt, rendre egyetértés mutatkozott a kabinet és az elnök között.

„Az első hónapban (…) teljesen full kompetenciákkal voltunk. Azután pedig hát meg van mondva, hogy mely döntéseket kell beterjeszteni az elnöknőnek előzetes elfogadásra. Tehát neki rá kellett bólintania egy csomó dologra, hogy azt mi mint kormány a kormányülésre beterjeszthessük. (…) Tehát ilyen szempontból volt befolyása persze aztán a kormányra. (…) Olyan esetre, amikor mi szerettünk volna valamit beterjeszteni, és azt mondta volna az elnöknő, hogy nem – azokon az eseteken kívül, amikor az elnöknő jogászai azt mondták, hogy az már mégiscsak ilyen határterület, és oda már ne menjünk –, (…) ezt ne csináljátok, ilyenre nem is emlékszem, hogy lett volna" (Ódor-interjú).

5.5.7. *Az ügyvezető kormányzás további korlátai*

A kabinet működése idején már keveset ülésezett a törvényhozás, azonban a kormány sem tudott érdemi munkát végezni a parlamentben. Egyes jogosítványainak gyakorlása az államfő jóváhagyása mellett volt lehetséges, de a kabinet próbált élni törvénykezdeményezési jogával is, csak a parlament nem szavazott a javaslatokról, ahogy egyéb kérdéseket sem volt hajlandó megvitatni – például rendkívüli üléseken.

> *„Lehet beterjeszteni törvényjavaslatokat, az nem probléma, hogyha ügyvezető is a kormány, ezt meg lehet csinálni. Tehát be is terjesztettünk három javaslatot, csak a parlament aztán el se kezdett erről vitázni, mert megszavazták, hogy meg sem nyitják az ülést, nem volt elegendő képviselő. (…) Voltak még ülések, még volt egy-két olyan törvény, amit még az előző kormány terjesztett be. Tehát azok is voltak. Aztán meg voltak próbálkozások rendkívüli ülésekre, és mi is próbáltunk összehívni egyszer-kétszer rendkívüli üléseket, de hát az már nagyon közel volt a választásokhoz, és ott már senki nem akarta azt, hogy például az a párt, aki most egy rendkívüli ülést akar összehozni, és az neki sikerül, akkor az jó pont a választásokon. Miért támogatnák a másikat ilyen szempontból? (…) Olyan egyszerű dolgokért se voltak rendkívüli ülések, amiben szerintem (…) nem volt semmi politika. (…) Semmit nem akartak tárgyalni"* (Ódor-interjú).

A kabinet számára egy idő után már érzékelhetők voltak saját korlátai. Az ideiglenes ügymenet biztosításával elért arra a pontra, amikor már nem működhetett volna tovább parlamenti felhatalmazás nélkül.

> *„Kezdtünk arra a határra elérni, amikor már nagyon nehéz lett volna tovább működni parlamenti támogatottság nélkül, főleg mert jött volna a költségvetés. (…) Ügyvezető kormány, ahogy mondtam, nem nagyon csinálhat hosszabb távú dolgokat, és hát a (…) rövid távú dolgokat már nagyjából megcsináltuk"* (Ódor-interjú).

Az igazán érdekes az lett volna, ha a kabinet kénytelen hivatalban maradni még az őszi előrehozott választás után is, például elhúzódó kormányalakítási kísérletek vagy kudarcok miatt. Ekkor felmerülhetett volna, hogy a jövő évi költségvetési javaslatot az előző törvényhozási ciklusban alakult kormány terjessze a parlament elé (ahogy az a Rusnok-kabinet esetében történt). Erről a meg nem valósult, hipotetikus forgatókönyvről is beszélt a volt miniszterelnök. A kérdés az lett volna, ha az ügyvezető kormány számára korlátozott a mozgástér a gazdaság- és szociálpolitikát illetően, akkor miként tudott volna rendelkezni.

> *„Költségvetési javaslatot be lehet terjeszteni, az érdekes, az nem probléma, de viszont, hogyha nagyobb változásokra van szükség, (…) adóváltoztatásokra vagy járulékreformokra vagy szociális juttatások reformjára, ott már azért kérdések lettek volna: hát hé, azért ez már nem kicsi dolog, ez már nagyobb gazdaságpolitikai lépés vagy szociális lépés! És ott azért már (…) nagyon ingoványos talajra mentünk volna, (…) amikor már nem tudtuk volna, hogy mit lehetne csinálni egy ilyen helyzetben*" (Ódor-interjú).

Elképzelése szerint ebben az esetben kényszermegoldásként szóba jöhetett volna – lemondása után – újbóli kormányfői megbízása, és amíg a parlament nem kell szavazzon a kormányprogramól, azaz legfeljebb harminc napig, teljes körű felhatalmazással rendelkező kabinetként előkészíthették volna a költségvetési javaslatot.

> *„Az elnöknő valószínűleg még egyszer kinevezte volna ezt a kormányt, s akkor megint lett volna legalább harminc nap, amikor ezeket a dolgokat gyorsan megcsináltuk volna, főleg a költségvetést. És akkor aztán, hogyha nem is lett volna többség, akkor megint csak elhúztuk volna pár hónapig. De mondom, az már azért úgy nem könnyű"* (Ódor-interjú).

Különösen *vis maior* helyzetekben látszik tehát, hogy egy ügyvezető kabinet mandátumának végét nehéz előre meghatározni. Ez nem csupán a miniszterelnök vagy az államfő szándékától függ, hanem a par-

lamenti pártok közti erőviszonyoktól és azok kormányzóképességétől is. A mandátum kényszerű kitolása viszont a kormányfőnek sem feltétlenül lett volna ínyére.

> *„Nem volt ilyen effektív korlát, hogy meddig kell ott lenni, mert bármi történhetett volna a választások alatt is. De én mindenkinek mondtam, főleg nálunk a kabinetben, hogy október végéig van a naptáram, és utána nincs semmi, tehát ne merjenek novemberre nekem oda semmit betervezni. (…) De lényegében ez be is vált, hogy október 25-én jöttünk el. Úgyhogy úgy számítottam én is, hogy hát novemberben már szabad ember leszek*" (Ódor-interjú).

5.5.8. *A kormányzás eredményei*

Amennyire egy parlamenti támogatás nélkül működő ügyvezető kabinet sikeres lehet, ahhoz képest a volt miniszterelnök elkönyvelt eredményeket olyan területeken, ahol nem volt szükség a törvényhozás jóváhagyására. A meghatározott prioritások szerint végrehajtott intézkedések eredményeit kiértékelték, és ismertették a közvéleménnyel is.

> *„Ki is értékeltük ezeket, na, ez sikerült, ez nem sikerült, ez félig sikerült. Tehát próbáltunk (…) tényleg szakmai módon ránézni erre a kormányzásra. (…) A legvégén aztán csináltunk egy sajtótájékoztatót, ahol elmondtuk azokat a dolgokat, amelyeket el tudtunk érni annak ellenére, hogy hát nem volt parlamenti támogatottság*" (Ódor-interjú).

Eredményesnek ítélte az uniós pénzek felhasználását, a magas infláció miatt kompenzálandó társadalmi csoportok segítését, illetve olyan területek, települések finanszírozását, infrastrukturális fejlesztését, amit elmondása szerint a korábbi kormányok elhanyagoltak.

„Elég sok minden sikerült az európai uniós pénzek fölhasználásában. (…) Oda nem kell parlamenti támogatottság. Tehát ez volt az egyik olyan nagyobb téma. A másik nagyobb téma az persze az volt, hogy a magasabb infláció miatt kit lehet még kompenzálni és milyen szinten. És akkor ott próbáltunk olyan csoportokra fókuszálni, amelyek (…) kiestek a (…) szociális hálóból. Tehát ott is sikerült valamit elérni. Próbáltunk aztán segíteni a városoknak, falvaknak egy bizonyos összeggel. (…) Technikásabb dolgok, hogy hol lehet mit fölépíteni, kórházakat, utakat. (…) Tényleg az a munka, ami arról szól, hogy nem kell oda már semmilyen törvény vagy parlamenti fölhatalmazás, hanem csináltuk azokat a dolgokat, amik épp az asztalon voltak. (…) Ezt nagyon elhanyagolták az előző kormányok. Például zöldövezeteket, új nemzeti parkokat. (…) Tehát ilyen szempontból azért voltak eredmények" (Ódor-interjú).

A kormány hosszú távú javaslatait is összegezte, amelyeket nem tudott idő és felhatalmazás híján megvalósítani, de amik a következő – a 2023-as választást megnyerő Smer által vezetett – kabinetnek szintén hasznára váltak.

„Írtunk négy kis könyvecskét, mit szeretnénk csinálni. Meg a költségvetést is, ott is leírtuk, hogy milyen intézkedések jöhetnek szóba. Tehát az emberek tudták, hogy mit szeretnénk csinálni, csak azt már nem lehet támogatottság nélkül. (…) Otthagytunk hosszú távú javaslatokat is, hogy mit kéne csinálni az országgal, amivel most azért dolgozik a Fico-kormány is, mert azért valamit kell nekik is csinálni" (Ódor-interjú).

További eredményként értékelte, hogy a pártpolitikai viták közepette vagy azok helyett átmenetileg volt egy nyugalmas időszak a belpolitikában. Tapasztalatai szerint a polgárok ezt értékelték, ahogy kormányzásuk problémacentrikus megközelítését is.

„Amit az emberek mondanak mostanában, hogy nekik nagyon fontos volt az, hogy legyen egy ilyen nyugodt periódus az országban,

amikor nem az egyik miniszter veszekedik a másikkal, hanem vannak azok a problémák, amelyeket meg kell oldani, és próbáljuk elmagyarázni nekik, hogy mik a lehetőségek, és milyen úton lehet elindulni. Tehát ők nagyon vágytak erre a nyugodt kormányzásra, és ezt így megkapták. Tehát ezt még jobban értékelik, mint bármi mást. (…) Ez a nyugodtság, ez nagyon hiányzott nekik, és most ezt hallom általában, hogy megint hiányzik" (Ódor-interjú).

5.5.9. *Politikai posztkarrierút: „a demokrácia híve"*

Amikor elfoglalta a miniszterelnöki posztot, Ódornak le kellett mondania a nemzeti bank alelnöki tisztségéről, a bank igazgatótanácsába pedig a parlament szavazhat tagokat. A jegybanki karrier folytatásával viszont nem számolhatott a Smer-kormány bizalma híján.

„Nekem le kellett mondanom arról a pozícióról is. Csak parlamenti döntés alapján lehet visszamenni ilyen pozícióra. És hát azért megtettem mindent, hogy már ez a parlament, ez engem nem fog visszaszavazni így az alelnöki pozícióba" (Ódor-interjú).

2024. január végén bejelentették, hogy a volt kormányfő a Progresszív Szlovákia (PS) listavezetőjeként – bár pártonkívüliként – indul a júniusi EP-választáson,[167] amit sajtótájékoztatóján Ódor a Fico-kormány által teremtett belpolitikai helyzettel indokolt:

„Mit mondok majd az unokáimnak, ha megkérdik, vajon miért hagytátok szó és cselekedetek nélkül elrabolni a szlovákiai jogállamiságot?" (Szilvássy, 2024).

[167] Az interjú a volt miniszterelnökkel EP-jelölti bemutatkozását megelőzően készült, amikor még nem volt ismert indulási szándéka. Érdekes azonban, miként vélekedett akkor a politikai karrier lehetőségéről.

Az általa vezetett listával a PS nyerte a szlovákiai EP-választást, megelőzve a kormányzó Smer listáját. Ez különösképp annak fényében kimagasló eredmény, hogy amikor felkéréseket kapott a politikai szférából, a volt miniszterelnök bizonytalan volt a saját technokrata attitűdje és a pártpolitika által megkövetelt extrovertáltság közti különbözőség okán. Magát inkább szakértőként határozta meg, és elsősorban szakmai, nem politikai tisztségként tekintett a miniszterelnökségre is. Egy újabb szakértői kormányfői szerepvállalást elmondása szerint igen, egy pártkormány vezetését ugyanakkor nem preferálta volna. A „demokrácia híve"-ként úgy vélte, a miniszterelnöki pozíciót az érdemli elsősorban, aki választás útján kap felhatalmazást annak betöltésére.

> *„Mindig van rajtam, még most is van nyomás, úgyhogy így keresnek fel, mert azért van egy ilyen fölhalmozott politikai tőke, amit szeretnének fölhasználni. Tehát még nem zártam le ezt a kérdést. (…) Ha valaki azt kérdezné most tőlem, hogy megint rossz a helyzet politikailag, és hogy megint elvállalnék-e egy szakértői kormányt, akkor arra azt mondanám, hogy igen. Ha most valaki azt kérdezi tőlem, hogy ilyen politikai csatározás közepette szeretnék-e valamilyen kormányfő lenni, azt mondanám, hogy nem. Hát legyen az a kormányfő, aki indult a választásokon. (…) Nagyon jó és érdekes kormányozni egy országot, de még mindig azért a demokrácia híve vagyok. Tehát ilyen szempontból lehet, hogy majd egyszer lesz kedvem arra, hogy én is odaálljak a terekre, (…) próbáljam meggyőzni az embereket, (…) de mondom, ez valahogy engem annyira nem vonz. Tehát én úgy láttam ezt a pozíciót is, mint egy szakmai pozíciót, inkább, mint politikai pozíciót"* (Ódor-interjú).

A rövid politikai és a hosszú gazdaságpolitikai szakmai pályafutás után ugyanakkor jobban vonzotta a közügyekben és a politikai döntéshozatalban való részvétel, mint a magánszférában folytatható karrier. Ekképp az éles belpolitikai helyzet, a makroszintű döntéshozatalban való részvétel lehetősége, valamint az általa tanúsított higgadt, mérsékelt magatartás iránti állampolgári igény miatt dönthetett végül a politikai pálya mellett.

„Most azért semmire nem mondtam még nemet, pont azért, mert látom, hogy mi történik az országban. (…) Nagyon csúnya dolgok mennek itt. (…) Még nem döntöttem. Tehát valamilyen szinten jó volna aktívnak maradni Szlovákiában. De hogyha minden kötél szakad, akkor nyugodtan mehetek akár a privát szférába is vissza, ott kezdtem valamikor a karrieremet. Tehát vannak ilyen felkérések. De valahogy, ha az ember egyszer odakerül a gazdaságpolitikai döntések közelébe, akkor (…) öt és fél millió emberről van sokszor szó. (…) Tehát ilyen szempontból sokkal érdekesebb, és sokkal nagyobb a felelősség. És ez olyan, mint a drog, hogyha egyszer már az ember elkezdi, akkor azért mindig jóval érdekesebb a közügyekkel foglalkozni" (Ódor-interjú).

5.6. KÖVETKEZTETÉSEK

Az Ódor-kabinet esetének tárgyalása segített választ találni az ügyvezető technokrata kabinetek *(5.)* kinevezésének és *(6.)* mozgásterének kérdésére. A szlovák alkotmány adta keretek között igyekezett az államfő megoldást találni a kormányválságra, amikor az előző, szintén ügyvezető kabinet már a működésképtelenség határára sodródott. Az új miniszterelnök kiválasztásában és a kabinet létrehozásában játszott szerepe miatt Čaputová elnököt Kopeček és Brunclík (2018) – előző fejezetben tárgyalt – tipológiája alapján társtervezőnek lehet tekinteni. A lehetséges kormányfő után Václav Havelhez hasonlóan puhatolózott, a miniszterelnököt pedig végül ő választotta ki és kérte fel, de már csak azt követően, hogy reménytelen volt egy pártalapú kabinet létrehozása, vagy a korábbi ügyvezető kormány mandátumának meghosszabbítása.

Az elnöki proaktivitás mellett a kormányfő autonómiát élvezett, noha a vele készült interjú segített némileg árnyalni a miniszteri szelekcióra vonatkozó autonómia kérdését. Az államfővel csapatmunkában zajlott az Ódor-kabinet létrehozása, mert a leendő miniszterelnök igényelte az elnök – és munkatársai – közreműködését a kormányalakítási folyamat megkönnyítése és a kabinet legitimálása érdekében.

A kijelölt kormányfő ugyanis – legyen bár szakértő a maga területén – nem feltétlenül kell ismerje minden szaktárca területének kompetens szakembereit, támaszkodhat mások tanácsára, véleményére a tárcavezetők kiválasztásakor. Ez rámutat tehát a technokrata miniszterelnökök autonómiájának bizonyos korlátaira – még ha a kormányfőnek szabad keze vagy vétójoga is van a miniszterek szelekciója során, és a kormányprogram kialakításába sem szól bele az államfő, ahogy ez az Ódor-kabinet esetében történt.

Az ügyvezető kormány mozgásterét illetően a gyakorlatban vannak fehér foltok, hogy az – esetlegesen – meglévő, de nem pontosan definiált alkotmányos korlátozást miként értelmezze egy kabinet, különösképpen, ha a költségvetési törvényjavaslat elkészítése is az ügyvezető kormányra hárulna. Az Ódor-kabinet viszont – az előre várható parlamenti bizalmatlanság okán – a programját is úgy határozta meg, hogy a törvényhozás jóváhagyása nélkül is végre tudjon hajtani intézkedéseket.

A parlamenti felhatalmazás hiányának a szakirodalomban (Dandoy–Terrière, 2022) megfogalmazott legitimációs problémájára a volt miniszterelnök is rámutatott abból a szempontból, hogy a törvényhozás saját mozgásterét is korlátozza – bizalmatlansági kérdésekben – a kormánnyal szemben, ha nem szavaz bizalmat neki. Ez azt jelzi, hogy a pártok néha akkor is – feleslegesnek tűnő – konfliktust vállalnak, és akkor sem tud konszenzus létrejönni köztük, amikor egy – szinte garantáltan – rövid megbízatású kabinet megalakításáról és kormányzásáról van szó, ami nem eredményez tartós politikai vákuumot, sőt a pártpolitikai krízis áthidalását szolgálja. A kormány támogatása minimális politikai rizikót jelent számukra, ehhez képest még saját jogosítványaikat is megkurtítják a kabinet elszámoltathatósága kapcsán. Magatartásuk azonban főként a korábbi fejezetekben tárgyalt, hosszabb távon elérhető haszon reményével magyarázható – csak itt a pártsemleges kormánnyal szemben foglalnak állást. A politikai stabilitás biztosítása érdekében ekkor hárulhat komolyabb szerep az államfőre, mint utolsó legitim vezető politikusra, válságmenedzselési kísérletének kimenetele ugyanakkor saját konfliktuskezelési képességétől és a pártok hajlandóságától egyaránt függ.

Az Ódor-kabinethez viszonyítva a többi tárgyalt esetet értelemszerűen nem sikerült hasonló mélységben feldolgozni, hiszen itt a volt miniszterelnök osztotta meg tapasztalatait a kormányzásról. Jelen esettanulmány ezért is értékes fejezete a kötetnek. Ódor Lajosnak a politikai szerepvállalását illető kérdésekre adott válaszai, valamint kimagasló választási eredménye a következő fejezetben tárgyalt téma, a technokrata miniszterelnökök reszelekciója ürügyén ugyancsak érdekesek lesznek.

6. TECHNOKRATA MINISZTERELNÖKÖK POLITIKAI RESZELEKCIÓJA

(A fejezet ismertetése) A szakirodalom eddig nem tett kísérletet a technokrata miniszterelnökök további politikai karrierjének komparatív szemléletű feldolgozására. Ezt a hiányt pótolja a fejezet, kvantitatív és kvalitatív kutatási eredmények bemutatásával. Az elemzés most a kormányfőkkel és nem a kormányokkal foglalkozik, a közvélemény számára ugyanis a technokrata miniszterelnökök jelenítik meg személyükben – akár pozitív, akár negatív módon – a technokrata alternatívát, illetve ők rendelkeznek olyan politikai tőkével a kabinetből, ami által megpróbálhatnak sajátos imázst felépíteni, és választási szituációban közvetíteni azt a szavazók felé. A technokrata kormányfők között többségben voltak, akik folytatták politikai pályafutásukat, és meglehetősen változatos karrierutakkal találkozhatunk. Négy miniszterelnök reszelekcióját részletesebben ismerteti a fejezet, mert azokon keresztül jól érzékeltethetők a technokrata imázs és attitűd anomáliái a politikai versenyben.

6.1. PROBLÉMAFELVETÉS

A technokrata kabinetek jelenlétét Pastorella (2016a) a pártok és a pártrendszer krízíseként értékeli. Hanley (2018) szerint ugyanakkor a technokrata kormányok egyre gyakoribb szereplői lehetnek a demokratikus képviseleti rendszernek. Bertsou és Pastorella (2017), valamint Bertsou és Caramani (2022) hangsúlyozzák is a technokrácia iránti pozitív állampolgári attitűdöket Közép- és Kelet-Európában, illetve Észak-, Nyugat- és Dél-Európa egyes országaiban. Caramani

(2017) a technokráciát pedig – akárcsak a populizmust – egyenesen a hagyományos képviseleti demokrácia és a pártkormányzás egyik – legalábbis ideáltipikus – alternatívájának tekinti.

A pártok és a pártkormányzás válságáról szóló diskurzus kapcsán meg kell jegyezni, hogy – a technokrácia kérdéskörétől függetlenül – Katz és Mair már évtizedekkel ezelőtt kritikusan fogadta a pártok hanyatlásáról, kudarcáról szóló fejtegetéseket, szerintük ugyanis inkább csak a pártokkal szembeni kihívásokról volt szó, és a kihívást is főként a kartellpártok vonatkozásában tartották érvényesnek (Katz–Mair, 2001: 154). A helyzet valóban úgy fest, ha a technokrata kormányokat támogató – vagy épp nem támogató – pártok magatartását figyeljük, hogy nem lehet a pártok visszaszorulásáról beszélni a technokraták javára. Az abszolút technokrataként minősített kabinetek vizsgálatából kiderült, hogy nem minden esetben mondanak le a pártok a kormányzásról, és a ténylegesen abszolút technokrata kormányok esetében is taktikai megfontolásból hárítják át annak felelősségét, illetve támogatnak egy technokratákból álló testületet. Kérdés ezért, hogy milyen esélyei lehetnek azoknak a pártonkívüli szakembereknek, akik a technokrata kormányzás után éles politikai versenyben kívánják bizonyítani rátermettségüket. Ezt veszi szemügyre a fejezet.

6.2. ELMÉLETI MEGFONTOLÁSOK

6.2.1. *Képviseletelméleti megközelítés*

Hanley (2018) megfontolásra javasolja az elképzelést, hogy a technokrata kormányzáson alapuló, a pártok által is támogatott demokratikus megoldás egyre gyakoribb formájává válhat a demokratikus képviseletnek. Ebben az értelemben a technokrata kormányok inkább érdekes jövevényei, semmint betolakodói a demokratikus folyamatnak, ezért érkezésük nem pusztán a meglévő válságok kezelésének szükségességét jelzi, de lehetőséget is nyújt a demokratikus képviselet megreformálására (Hanley, 2018: 95).

Ehhez a felvetéshez áll közel Caramanié (2017) – amit részletesebben is érdemes tárgyalni –, amennyiben lehetségesnek tételezi a technokrácia tartós jelenlétét a képviseleti szisztémában. A pártokról gyakran az a vélemény, hogy alkalmatlanná váltak a népképviseletre, mert elvesztették érzékenységüket a polgárok problémái iránt. Felróják nekik, hogy a kormányzati felelősség helyett inkább a rövid távú választási érdekeiket helyezik előtérbe. A képviselet és a kormányzás anomáliái azonban a politika és a gazdaság radikális átalakulásából, vagyis a gazdasági globalizációból, a kormányzás nem állami karakteréből és a politikai kommunikáció mediatizációjából is származnak. Kérdés, hogy látszanak-e alternatívái a hagyományos pártelvű rendszernek. Caramani úgy véli, a populizmus és a technokrácia hosszabb távon kihívás elé állítja a pártelvű kormányzást a reszponzivitás, a felelősség és a hatékonyság oldaláról nézve, pontosabban a populizmus és a technokrácia a pártkormányzással szemben két alternatív – a képviseletelméletek egyes kritériumai alapján ideáltipikus séma szerint ábrázolható – képviseleti forma (Caramani, 2017: 54–55).

A populizmus és a technokrácia önmeghatározása szerint „antipolitikát" képvisel – helyesebben a pártpolitika felett áll. Amíg a pártok az egész társadalomé helyett csak részérdekek hordozói, ők a közérdeket szolgálják, és azt teszik, ami mindenkinek jó, mert nem az eltérő érdekek aggregálásából születik a közérdek. A populisták iránti bizalom abból ered, hogy hasonlók az emberekhez, míg a technokráciában való bizalom éppen abból, hogy nem olyan, mint az emberek, mert velük szemben racionálisan működik. A pártkormányzás legitimitását így a pártverseny, a populizmusét a népakarat, a technokráciáét a racionalitás biztosítja (Caramani, 2017: 60–62).

Caramani modelljében a pártok kompromisszumon alapuló érdekaggregáció mentén alakítanak ki alternatív (választási) programokat, és annak megvalósítására hatalmazzák fel *(authorization)* mandátummal *(mandate)* őket, amit a – legalább minimálisan – kompetens polgárok választottak. A pártkormány tevékenységéért vertikálisan a szavazók által, illetve horizontálisan a jogállami, emberi jogi, alkotmányos, hatalommegosztási elvek és a nemzetközi szerződések követelményei szerint is elszámoltatható. A populista vezető plebiszciter

módon a vele való azonosulás révén (ő is „egy közülük") határozza meg az emberek – vélt – érdekeit, amelynek értelmében reszponzív módon, a népakarat szerint jár el, amit afféle burkolt – nem explicit – mandátum *(disguised mandate)* általi felhatalmazásként érthetünk. Elszámoltathatóságról viszont nincs szó, mert a vezetés megkérdőjelezése a népakaratot kérdőjelezné meg. A technokráciában szakértelem alapján, megbízotti felhatalmazással *(trusteeship)* történik az érdekaggregáció, a polgárok ugyanis inkompetensek, nem képesek azonosítani a társadalom érdekét. A technokráciában a kabinet felelős, nem mandátumelvű kormányzat, sőt ideáltípusa szerint a reszponzív kormány ellentéte, mert a társadalom valós érdeke szerint cselekszik. A technokráciában sincs szó elszámoltathatóságról, egyfelől mert az emberek híján vannak azon készségnek, amely segítségével – valamiféle indikátor alapján – értékelhetnék a kormányzat teljesítményét, másfelől a társadalom egészének érdeke elsőbbséget élvez a vertikális és a horizontális elszámoltathatósággal szemben, mert azok eljárásai korlátoznák az érvényesülését (Caramani, 2017: 61–63).[168]

A populizmus ideáltipikus formája nem antidemokratikus vagy autoriter, a többség akaratának azonosítása a népakarattal ugyanakkor illiberális vonás, mert nem korlátozza a horizontális elszámoltathatóság (például fékek és ellensúlyok, nemzetközi megállapodások). A technokrácia extrém formája viszont egyértelműen autoriter, mert

[168] A második fejezetben taglalt mandátumelméleti (delegatív) és elszámoltatáselméleti (megbízotti) megközelítések közül Caramani modellje a mandátumelvű prospektív szavazást köti kategorikusan a pártkormányzáshoz, mondván, a pártoknak tartaniuk kell magukat az ígéreteikhez, és az elszámoltatás is – a kabinet általános teljesítményének megítélése mellett – ez alapján az *input* (legitimitás) alapján történik. Hangsúlyozza viszont, hogy a reszponzivitás csökkenti az elszámoltathatóságot, hisz a pártok nem kérhetők számon azért, ha a választóktól kapott mandátumot teljesítik. Ehhez képest a populizmushoz – amely szerinte ideáltípusa alapján ugyan delegatív szemléletű volna, a valóságban mégis ahhoz – és a technokráciához köti – tényleges program vagy mandátum híján – a megbízotti modell általi nagyobb felhatalmazást, az *output* legitimitást és a retrospektív szavazást (Caramani, 2017: 60–63).

nem a lakosság (többségi) támogatására támaszkodik (Caramani, 2017: 64).

A populista politikai erők, különösen hatalomra kerülésük esetén kétségtelenül kihívói a hagyományos pártrendszernek (Greven, 2016; Inglehart–Norris, 2016; Molnár, 2015), Caramaninak ekképp igaza lehet afelől, hogy a populizmus jelentős kihívás. Másrészt, amíg a mobilizáció felől nézve a pártkormányzás és a populizmus is a tömegek mozgósítására épít, addig a technokráciának a – csak – közvetett kormányzás, a polgárok minimális involválása miatt nincs szüksége a polgárok szimbolikus mozgósítására sem (Caramani, 2017: 61, 63). Ezért akár az egyes képviseletelméletek kritériumai felől – mint Caramani –, akár a felelős pártkormányzás képviseletelméleteken nyugvó együttes követelményei (Mair, 2009) alapján – ahogy a kötet is teszi – vizsgáljuk a kérdést, a fejezet érvelése szerint bár a technokratikus intézmények szerepe nőhet a kormányzás során, és válsághelyzetben technokrata kabinetek is alakulhatnak, demokratikus keretek között a technokrácia – még ha Caramani csupán ideáltipikus (uralmi) formaként is ábrázolja – nem lehet képviseleti alternatíva a pártkormányzással szemben. A technokrácia „uralkodó elitjét" ugyanis nem (közvetlenül) választják, és sem vertikálisan, sem horizontálisan nem számoltatható el. Amit Caramani a technokrácia sajátosságairól leír, az a második fejezetben bemutatott elméleti fejtegetések és gyakorlati példák alapján ugyan érvényes, azonban nem demokratikus berendezkedést tételez.

A második fejezetben kiviláglott, hogy egy technokrata kormány a pártalapú demokráciában normatív szempontból miért problémás. Reszponzivitás és elszámoltathatóság híján az abszolút technokrata kabinetek működése csak a képviseleti demokrácia kivételes eseményeként fogható fel (Cotta, 2018: 270), hiszen nem felelnek meg a pártkormányzás ezen követelményeinek. Ez akkor is igaz, ha gazdasági vagy politikai válsághelyzetben olykor nincs a technokratákon kívül más, aki a nemzetközi megállapodásoknak eleget téve felelősen (Mair, 2009; McDonnell, 2012), horizontálisan elszámoltatható (Caramani, 2017) módon vállalná a kormányzást. Még ha egy technokrata kabinet megalakítása nem is alkotmányellenes (Pastorella, 2016b), akkor sem demokratikus. Képviseleti (reszponzivitáson és/vagy elszámoltatha-

tóságon alapuló) rendszerekben ezért a technokraták értelemszerűen nem tudják mandátumuk lejárta után stabilizálni pozícióikat (Gyulai, 2010) a választók jóváhagyása nélkül. Akkor válnak legitimmé, ha indulnak egy választáson, vagy – egy pártalapú kabinetben – újabb kormányzati tisztséget vállalnak. Azaz el kell köteleződniük valamely párt vagy politikus mellett, vagy függetlenként kell nekivágniuk egy választásnak, hogy folytathassák politikai karrierjüket (Galambos, 2013). Az tehát, hogy a technokraták a pártpolitikusok versenytársai lehetnek-e, illetve a technokrata kormányzás (vagyis nem a technokrácia) a pártkormányzás alternatívája-e, azzal mérhető, hogy választási helyzetben a szavazók technokratákat vagy pártpolitikusokat preferálnak (Galambos, 2018: 72).[169] Erre a technokrata miniszterelnökök politikai reszelekciójának elemzése ad lehetőséget.

6.2.2. *Politikai reszelekció és posztkarrierút*

A fejezet elsőként a kötet azon kérdéseire keresi a választ, hogy *(7.)* mi magyarázza a technokrata miniszterelnökök politikai reszelekcióját, és *(8.)* sikeres lehet-e a technokrata miniszterelnökök reszelekciója.

[169] A fejezet nem tesz különbséget, hogy a technokraták ekkor a „hagyományos" pártok képviselőivel vagy populista (párt)politikusokkal állnak-e szemben. Így azt sem emeli ki, hogy a versenytársak mennyiben hangsúlyozzák, képviselik például a reszponzivitás vagy a felelősség sajátosságait. A technokraták esetében persze nem lehet egy választási kampányt, politikai karriert vagy (demokratikus) kormányzást is kizárólag a felelősség elvére építeni. Ezért azt érdemes vizsgálni, hogy alkottak-e olyan (technokrata) politikai imázst, amely megkülönböztette őket a (professzionális) politikus versenytársaktól. Ugyancsak érdekes kérdés, hogy a populisták (és a technokrata populisták, mint Trump vagy Babiš) egyoldalúan reszponzív retorikája és gyakorlata (amely szerint ők a népakarat közvetlen letéteményesei), vagyis a választókkal, polgárokkal való közvetlen (például a közösségi médiában zajló, egyébként egyoldalú) kommunikáció és a közvetítő intézmények (mint a parlament vagy a bürokrácia, ezáltal az elszámoltathatóság és a felelősség) leértékelése milyen képviseletet és kormányzást eredményez, a kötetnek azonban ezt nem szándéka külön tárgyalni (erről lásd Gyulai–Horváth, 2022; Körösényi–Gyulai–Illés, 2022; Metz–Lakatos, 2022).

Reszelekción ez esetben a további politikai pozíció megszerzése érdekében tett lépés és az újabb kiválasztási folyamat értendő, sikeres reszelekción pedig új politikai pozíció elnyerése közvetlen vagy közvetett választás, valamint kinevezés útján (Galambos, 2013: 37–38).

A technokrata miniszterelnökök reszelekciója ugyancsak a politikatudomány kevéssé kutatott témái közé tartozik. Tanulmányok foglalkoztak a technokrata kormányokkal, illetve vizsgálták a technokrata miniszterek szelekcióját és reszelekcióját is (Costa Pinto–Cotta–Tavares de Almeida, 2018; Emanuele et al., 2023; Ilonszki–Ványi, 2011; Improta, 2021; Pedrazzani–Vercesi, 2022; Ványi, 2015), a miniszterelnökök reszelekcióját azonban nem. Korábban született írás politikai reszelekciójukat minősítve, miszerint a technokrata kormányfők reszelekciója akkor sikeres, ha a politika játékszabályai szerint vállalják a politikai elköteleződést, és nem kívülállóként, pártfüggetlenként igyekeznek újabb politikai tisztséget elnyerni (Galambos, 2013: 36), és az olasz technokrata kormányfők további politikai szerepvállalását is értékelték (Castaldo–Verzichelli, 2020), de nem készült összehasonlító munka, hogy magyarázatot adjanak arra, miért és hogyan kerültek technokrata kormányfők újabb pozícióba, és ha sikertelenül próbálkoztak vele, miért jártak úgy. A technokrata miniszterelnökök reszelekcióját értékelő írásokon túl ezért főként a – technokrata – miniszterek reszelekcióját és posztkarrierútját[170] elemző irodalom nyújt támpontot a kutatáshoz.

A szakirodalom szerint a nem választott, pártfüggetlen technokraták kormányon kevésbé törődnek a választók reakcióival, mint a választott politikusok (Alexiadou–Gunaydin, 2014, 2019), mert nem számolnak a további kormányzati szerepvállalás lehetőségével. A választási verseny és a pártpolitika nem otthonos számukra, az átlagos

[170] A posztkarrierút elemzése arra vonatkozik, hogy a betöltött kormányzati tisztség a mandátum letelte után mely társadalmi szférába való továbblépésre ösztönöz (Ványi, 2015: 20), a politikai posztkarrierút így értelemszerűen a politikai pozíciókra történő apellálást jelenti. Az irodalom a posztkarrierút (Ványi, 2015) és a reszelekció (Pedrazzani–Vercesi, 2022) fogalmát is használja, és alapvetően szinonimaként érthetők. A politikai posztkarrierút, illetve reszelekció pozitív eredménye pedig a politikai posztkarrier-pozíció.

választóknak is nagyon távoli az ő világuk, és bonyolult nekik az általuk használt nyelv (Cotta, 2018: 270). A volt miniszterek – különösképp a technokraták – biztos politikai (parlamenti) háttér híján inkább szakmai kihívást jelentő „civil" foglalkozás után néznek (Blondel, 1991: 15). Azt is elmondhatjuk, hogy az újra kinevezett (reszelektált) – nem csak technokrata – miniszterek aránya is jóval kisebb a csak egyszer kinevezettekéhez képest (Pedrazzani–Vercesi, 2022: 58).

A magyar kormányzati elit vizsgálata azt mutatta, hogy a – rendszerváltás óta szolgáló összes kormánytag sokaságán belül a pártpolitikusokhoz viszonyítva egyharmados kisebbségben lévő – szakértő miniszterek eleve kisebb arányban töltötték ki a kormányzati ciklust, illetve nagyobb arányban távoztak ciklus közben pártpolitikus kollégáikhoz képest (Ilonszki–Ványi, 2011: 23). A szakértő minisztereknek ugyanis jellemzően nincs politikai hátországa (párt, frakció), cselekvésüket sem az újraválasztás motiválja, és ez magyarázhatja, hogy általában nem maradnak a ciklus végéig sem (Ványi, 2015: 227). A hazai adatok alátámasztják tehát Blondel (1991) megállapítását.

Az olasz miniszteri elit tagjainak reszelekciójáról újabb elemzések is születtek, technokraták és pártpolitikusok vonatkozásában egyaránt (Improta, 2021; Pedrazzani–Vercesi, 2022), ezért érdemes alaposabban megvizsgálni az eredményeket. Pedrazzani és Vercesi (2022) – a második köztársaság időszakát tekintve – hasonlóképp arra jutottak, hogy azon miniszterek esetében valószínűbb a reszelekció, akik hosszú parlamenti karriert futottak be, vagy vezető párttisztséget viseltek (Pedrazzani–Vercesi, 2022: 67–68). A technokrata miniszterek esetében – az első és a második köztársaság időszakát nézve – az újbóli miniszteri kinevezés ritkának számít, csak 17 százalékuk kapott egynél többször ilyen megbízást (Improta, 2021: 232–233).

Az olasz technokrata kormánytagok posztkarrierútjai jellemzően három különböző pályaívet írnak le. Az egyik a politikai karrierút, amikor egy párthoz csatlakozva politikai pályafutásba kezdenek. A második a menedzseri karrierút, amikor például bizonyos iparági területeken a frissen szerzett kormányzati tapasztalatukat kamatoztatva, a politikát mintegy ugródeszkaként használva jelentős magán- és állami vállalatok vezető pozícióit nyerik el. A harmadik lehetőség,

hogy visszatérnek korábbi szakmai tevékenységükhöz, pozíciójukhoz, és a politikára csak életük átmeneti állomásaként tekintenek. Utóbbi egyes technokraták arra való képességét és hajlandóságát is mutatja, hogy anélkül képesek szolgálni az ország intézményeit, hogy politikai vagy menedzseri karrierre aspirálnának általa (Improta, 2021: 233–237).

Meg kell ugyanakkor jegyezni, az sem mindegy, hogy az egyes technokraták milyen szakterületről, pozícióból érkeznek a miniszteri posztra. Mario Catania – Monti agrárminisztere, később az UdC parlamenti képviselője – megjegyzése színesíti az adatokat, úgy vélte ugyanis, hogy a magánszektorból jövő technokrata kormánytagokhoz képest, akik mandátumuk után könnyebben mennek vissza a magánszektorba, a közigazgatásból érkezőknek, mint neki is, nehéz visszatérni a közszférába, és ezért van az, hogy a politikai pálya marad számukra a legészszerűbb választás (Pastorella, 2016a: 283). Más tehát a helyzet azok esetében, akik köztisztviselői állásukat adják fel az átmeneti kormányzati pozícióért, mint azoknál, akik a versenyszférából vagy akár az egyetemi katedráról érkeznek. Az adatok alapján, akik az akadémiai szférából jöttek, sokan tértek vissza oda (lásd Improta, 2021: 234–236). Egész pontosan, valószínűleg könnyebb volt számukra visszamenni egy olyan állásba, ahol esetleg csak szüneteltették oktatói tevékenységüket, de a státuszuk akkor is megmaradt.

Az olaszországi adatok és miniszteri posztkarrierutak azt mutatják, hogy a technokrata kormánytagok számára a korábbi szakmai, akadémiai tevékenység folytatása vagy az üzleti szféra vezető pozíciói egyértelműbb opciónak tűnnek a kormányzati poszton megszerzett tudás kamatoztatására ahhoz képest, hogy politikusként kitegyék magukat a választók „szeszélyeinek" (Improta, 2021: 236). Annak ellenére azonban, hogy a (párt)politikai pálya kockázatos lehet, még így is gyakorol rájuk némi vonzerőt, ami a kormányfők (Dini, Monti) esetében egyértelműbbnek tűnik (Improta, 2021: 236).[171] A minisz-

[171] Azt is figyelembe kell venni persze, hogy az olasz technokrata miniszterelnökök esetében – akik mind folytatták politikai karrierjüket – már első reszelekciójuk alkalmával is idősebb politikusokról beszélünk – Dini (65 év), Monti (70

terelnökök karrierlehetőségei – a miniszterekéhez képest jelentősebb politikai tőkéjüknél fogva – szélesebb körűek.[172] Az előző fejezet utalt rá, hogy Ódor Lajos is kapott a politikai szférából ajánlatokat, mert a felhalmozott politikai tőkéjét szívesen felhasználták volna. Jan Fischer és Mario Monti – akik posztkarrierútját hamarosan részletesebben is tárgyalja a fejezet – szintén rendelkeztek valamiféle politikai tőkével, amit választáson igyekeztek befektetni (Galambos, 2013).

Az ismertetett szakirodalmi megállapítások (Blondel, 1991; Ilonszki–Ványi, 2011; Improta, 2021; Pedrazzani–Vercesi, 2022; Ványi, 2015) alapján azt mondhatjuk tehát, hogy a – pártháttér és politikai tapasztalat nélküli – technokraták általában hamarabb kiszelektálódnak a politikai elitből a pártpolitikusokhoz képest, és ritkán térnek vissza. Sem a választási versengés, sem a pártpolitika nem otthonos a számukra, és az átlag választópolgárnak is idegen az általuk használt nyelv (Cotta, 2018). A technokrata miniszterelnököknek van ugyanakkor frissen szerzett kormányfői tapasztalatuk és politikai tőkéjük, amit akár a (párt) politikában is érdemesnek tartanak kamatoztatni. A reszelekció motivációjára szemléletes példát láthattunk: Ódor Lajosnak a gazdaságpolitikai döntéshozatalban, majd közvetlenül a kormányzásban való részvétele után a magánvállalatoknál történő befolyásolási képességhez, az ottani döntések súlyához, eredményéhez képest a politikai döntéshozatalban való közreműködés – így a politikai karrier – vonzóbb alternatíva volt. Az irodalom (Blondel, 1991; Galambos, 2013; Ványi, 2015) alapján azonban azt feltételezhetjük, hogy a technokrata kormányfők reszelekciója akkor lehet sikeres, ha elköteleződnek pártok, politikusok mellett. Az elmúlt évtizedben jelentősen nőtt a technokrata vezetésű kabinetek száma, és politikai reszelekciónak is egyre több technokrata miniszterelnök lett részese, ezért az utóbbi feltevést már érdemes lehet statisztikailag tesztelni. Ezt a következő alfejezet részletezi.

év), Ciampi (75 év) –, a fiatalabb, aktív korú miniszterekhez képest így már nem jelentett számukra egzisztenciális kockázatot a politikai szerepvállalás.

[172] Ettől még egyes technokrata – kabinetben szolgáló – miniszterek, például a Cseh Köztársaságban (Hanley, 2013a) vagy Olaszországban (Improta, 2021) szintén folytatták politikai pályájukat.

6.3. A POLITIKAI RESZELEKCIÓ EREDMÉNYE

6.3.1. *Technokrata miniszterelnökök sikeres reszelekciójának vizsgálata*

A sikeres reszelekciót illetően azon miniszterelnökök sokaságát kell vizsgálni, akik a technokrata kormányfői mandátum után is politikai szereplésre vállalkoztak, választáson indultak, vagy új politikai pozícióba nevezték ki őket (N = 23, n = N) (8. táblázat). Ez esetben tehát csak a technokrata kormányzás utáni politikai tisztségek megcélzása és betöltése számít, az újabb technokrata vezetésű, illetve ügyvezető kabinet megalakítása nem. Azért a miniszterelnökök válnak továbbá a kizárólagos elemzési egységgé, mert az irodalom (a technokrata vezetéssel) és a kötet (a kormányfői autonómiával) is rájuk helyezi a hangsúlyt, és jelentősebb politikai tőkéjüknél fogva elsősorban nekik lehet esélyük a kormányból eredményes politikai szereplésre.

A 8. táblázatban a kétértékű változók azt jelzik, hogy sikeres volt-e a technokrata miniszterelnökök reszelekciója, valamint hogy vállaltak-e politikai elköteleződést vagy sem. A változók közötti összefüggés elemzése a kormányfői mandátumot követő első reszelekcióra összpontosít. Ez azonban gyakran nehezen elnyerhető tisztségre irányult, például az állam- vagy egy újabb kormányfői státuszra, ezért a siker valószínűsége is alacsonyabb volt, mint egy listás képviselői hely esetében. Az első reszelekció (és a politikai elkötelezettség vizsgálata) viszont azért célszerű, mert egyesek nem törekedtek többé újabb politikai pozícióra – így mindenki eredménye az eredeti ambíciójával összevetve válik mérhetővé.

A negyedik hipotézis a következőképp hangzik:

> *(H4)* a politikai elköteleződést vállaló technokrata miniszterelnökök reszelekciója nagyobb valószínűséggel lesz sikeres, mint azoké, akik ezt nem vállalják.

A statisztikai hipotézisvizsgálathoz alapvetően kereszttábla-elemzést és khí-négyzet (χ^2) próbát érdemes végezni, jelen esetben 2 × 2-es táblával (dichotóm nominális változókkal). Meglehetősen alacsony

ugyanakkor az elemszám, a χ^2-tesztnek pedig vannak előfeltételei (érzékeny a mintanagyságra, és a táblázat egyik cellájában sem lehet 1-nél kisebb, illetve a cellák legfeljebb 20 százalékában lehet a – megfigyelt érték mellett kiszámítandó – várható érték 5-nél kisebb szám), de ha azok nem teljesülnének, a megadott kombináció esetén az alkalmazni kívánt SPSS szoftver automatikusan elvégzi a kombinatorikai eljáráson alapuló Fisher-féle egzakt próbát, amely nem érzékeny a χ^2-teszt követelményeire, és alacsony elemszám esetén ugyanúgy pontos értéket ad (Sajtos–Mitev, 2007: 141, 146; Szűcs–Griechisch–Rárosi, 2020: 4). Emellett a valószínűségi hányadosra *(likelihood ratio)* támaszkodhatunk még, ha a χ^2-próbára nem tudunk.

A *H4* szerint a politikai elköteleződéstől függ a reszelekció sikere, így a független (magyarázó) változó a politikai elköteleződés, a függő pedig a sikeres reszelekció. A hipotézisvizsgálat – SPSS 29 programmal végzett lépései – során a nullhipotézis *(H_0)* elvetése és az alternatív hipotézis *(H_1)* elfogadása a cél.

$H4_0$: a két változó független egymástól, a politikai elköteleződés és a sikeres reszelekció között nincs összefüggés.

$H4_1$: a két változó nem független egymástól, a politikai elköteleződés és a sikeres reszelekció között összefüggés van.

8. táblázat. *Technokrata miniszterelnökök első reszelekciója*

EU-tagállam		*Kormányfő*	*Politikai elköteleződés*	*Sikeres reszelekció*
Bulgária	5	Popov	1	0
		Indzsova	0	0
		Rajkov	0	1
		Janev	1	1
		Donev	1	1
Cseh Köztársaság	2	Fischer	0	0
		Rusnok	1	1
Finnország	1	Lehto	1	1

EU-tagállam		*Kormányfő*	*Politikai elköteleződés*	*Sikeres reszelekció*
Görögország	2	Pikramménosz	1	1
		Thánu	1	1
Lettország	1	Šķēle	1	1
Magyarország	1	Bajnai	0	0
Olaszország	4	Ciampi	1	1
		Dini	1	1
		Monti	0	0
		Draghi	0	1
Portugália	2	Nobre da Costa	1	1
		Pintasilgo	1	1
Románia	4	Stolojan	1	0
		Văcăroiu	1	1
		Isărescu	0	0
		Cioloș	1	0
Szlovákia	1	Ódor	1	1
Összesen	23			

1: igen, 0: nem
Forrás: Saját gyűjtés

Ha a szignifikanciateszt értékére (p) igaz, hogy $p < 0,05$, akkor a $H4_0$-t el kell vetni. Mint az alacsony elemszám miatt várható volt, a χ^2-próba alkalmazásának feltételei – ahogy pusztán szemléltetésként a 9. táblázatban is látszik – nem teljesülnek, így eredményét nem célszerű figyelembe venni, de a kapcsolat szorosságára vonatkozó, χ^2-teszten nyugvó szimmetrikus (phí, Cramér-féle V) és aszimmetrikus (Goodman–Kruskal-féle tau) mutatók értékeit sem. A valószínűségi hányados (0,015) és a Fisher-próba (0,026) szerint viszont szignifikáns az összefüggés a változók között, ekképp már el lehet utasítani a $H4_0$-t, és elfogadni a $H4_1$-t. A kapcsolat szorosságát illetően az aszimmetrikus mérőszámok – amelyek kifejezik, hogy a független mennyire jelzi előre a függő változót, és a becslés hibavalószínűségének csökkenését mutatják százalékos formában (Sajtos–Mitev, 2007: 143, 154) – közül

a valószínűségi hányadoson alapuló bizonytalansági együttható *(uncertainty coefficient)* értéke vehető figyelembe, amelynek értelmében a politikai elköteleződés mintegy 20 százalékkal csökkenti a bizonytalanságot a reszelekció sikerének előrejelzésében. Tehát elmondható, hogy sikerült alátámasztani a *H4*-et.

Azt is meg kell ugyanakkor említeni, hogy míg egyesek az első kísérlet kudarcából tanulva legközelebb már alacsonyabb szintű tisztség elnyerését célozták meg, addig másoknak az eredetileg vágyott pozícióhoz viszonyítva minden más, alacsonyabb szintű poszt megcélzása vagy elnyerése visszalépésnek számított volna a miniszterelnöki státuszhoz képest, emiatt – bár esetleg nevüket adták egy listához, koalícióhoz (lásd hamarosan: Monti, Bajnai) – nem vállaltak újabb tisztséget vagy megmérettetést. A változó egyéni ambíciók sikeréből, illetve kudarcából következik a *(9.)* kérdés, hogy érdemes-e technokrata imázzsal versenyre kelni a hivatásos pártpolitikusokkal szemben.

9. táblázat. *A sikeres reszelekció vizsgálata kereszttábla-elemzéssel*

			Sikeres reszelekció		Összesen
			Igen	Nem	
Politikai elköteleződés	Igen	Megfigyelt érték	13	3	16 (100%)
		Várható érték	10,4	5,6	
		Gyakorisági arány	81,2%	18,8%	
	Nem	Megfigyelt érték	2	5	7 (100%)
		Várható érték	4,6	2,4	
		Gyakorisági arány	28,6%	71,4%	
Összesen			15 (65,2%)	8 (34,8%)	23 (100%)

Khí-négyzet teszt					
	Érték	Szab. fok	Aszimp. szig. (kétoldali)	Egzakt szig. (kétoldali)	Egzakt szig. (egyoldali)
Pearson-féle khí-négyzet teszt	5,957	1	0,015		
Yates-féle folytonossági korrekció	3,861	1	0,049		
Valószínűségi hányados	5,902	1	0,015		
Fisher-féle egzakt teszt				0,026	0,026
Esetszám (N)	23				

Aszimmetrikus mérőszámok						
			Érték	Aszimp. Std. hiba	Becsült T-érték	Becsült szig.
Nominális változók esetén	Lambda	Sikeres reszelekció (függő változó)	0,375	0,261	1,167	0,243
	Goodman–Kruskal-féle tau	Sikeres reszelekció (függő változó)	0,259	0,192		0,017
	Bizonytalansági együttható	Sikeres reszelekció (függő változó)	0,199	0,154	1,276	0,015

Forrás: Elemzés saját adatbázis alapján

6.3.2. *Technokrata miniszterelnökök politikai posztkarrierútja*

A reszelekciót vállaló kormányfők politikai posztkarrierútjairól és az elnyert posztkarrier-pozíciókról áttekintés és összegzés is készült. Ennek célja egyfelől az imént tárgyalt eredmény szemléltetése, másfelől a posztkarrierutak vizsgálata nem csak önmagában érdekes. Arra a felvetésre reflektál, mely szerint, ha a pártkormányzás – tartós – válságáról beszélhetünk, akkor a technokrata kormányzás annak alternatívájaként is szóba jöhet, illetve a technokrata kormányok lehetőséget nyújtanak a demokratikus képviselet megreformálására (Caramani, 2017; Hanley, 2018; Pastorella, 2016a). Ez a problémafelvetés keretezi

a kötetet: a pártok pillanatnyi válsága az oka a technokrata kormányzásnak, és *(9.)* kérdés, hogy a technokrata imázs vetélytársa lehet-e a pártelvű képviseletnek és *(10.)* a technokrata kormányzás a pártkormányzásnak. A fejezet erre kvalitatív, összehasonlító elemzéssel válaszol.

A 10. táblázatban a posztkarrierutak aszerint szerepelnek, hogy milyen pozíciókat céloztak meg, mikre kaptak felkérést, és miket nyertek el (mind: ha az összeset elnyerték).

Bulgáriában Dimitar Popov 1992-ben a Bolgár Nemzeti Demokrata Párt jelöltjeként indult az első közvetlen köztársaságielnök-választáson, de egy százalék alatti eredményt ért el.[173] Reneta Indzsova kétszer indult választáson, 1995-ben függetlenként a szófiai főpolgármesterségért, majd 2001-ben pártonkívüliként, de az MJSZ államfőjelöltjeként, ám egyikkel sem ért el sikert (2012–2014-ig a statisztikai hivatalt vezette, ami viszont nem tekinthető politikai reszelekciónak).[174] Marin Rajkovot miniszterelnöki megbízatása lejártakor olaszországi, később nagy-britanniai nagykövetté nevezték ki.[175] Sztefan Janev második kormányfői mandátuma után védelmi miniszter lett az őt követő Kiril Petkov kabinetjében,[176] de pár hónappal később távoznia kellett, mert különleges katonai műveletként minősítette az ukrajnai háborút (Fehérvári, 2022). Ezután megalapította a Bolgár Felemelkedést, a 2022. októberi választáson mandátumot szerzett, ám az ezt követő előrehozott választáson a párt nem jutott be a parlamentbe.[177]

[173] OBITUARY: Former Bulgarian PM Dimitar Popov dies at 88. *Bne IntelliNews*, 2015. december 7. https://www.intellinews.com/obituary-former-bulgarian-pm-dimitar-popov-dies-at-88-85959/

[174] Reneta Indzsova életrajza: *OMDA.bg*, 2012. január 8. https://www.omda.bg/page.php?tittle=Ренета_Инджова_&IDMenu=366&IDArticle=759

[175] Marion Rajkov életrajza: *Diplomat Magazine*. https://diplomatmagazine.com/heads-of-mission/europe/bulgaria/

[176] Sztefan Janev életrajza: *BTV News*. https://btvnovinite.bg/tag/?tag=%D0%A1%D1%82%D0%B5%D1%84%D0%B0%D0%BD%20%D0%AF%D0%BD%D0%B5%D0%B2&o=date

[177] Former Bulgarian Defense Minister Founded a New Political Party Today. *Novinite*, 2022. május 5. https://www.novinite.com/articles/214989/Former+Bulgarian+Defense+Minister+Founded+a+New+Political+Party+Today

10. táblázat. *Technokrata miniszterelnökök politikai posztkarrierútjai*

Kormányfő	*1. pozíció*	*2. pozíció*	*3. pozíció*	*4. pozíció*	*Elnyert pozíció*
Popov	Államfő	X	X	X	X
Indzsova	Főpolgármester	Államfő	X	X	X
Rajkov	Római nagykövet	Londoni nagykövet	X	X	Mind
Janev	Védelmi miniszter	Pártelnök	Képviselő	Képviselő-jelölt	Miniszter, pártelnök, képviselő
Donev	Elnöki kabinetfőnök	X	X	X	Mind
Fischer	Államfő	Pénzügyminiszter és kormányfőhelyettes	X	X	Miniszter és kormányfőhelyettes
Rusnok	Jegybanki tanács tagja	Jegybankelnök	X	X	Mind
Lehto	Nyland kormányzója	X	X	X	Mind
Pikramménosz	Képviselő	Kormányfőhelyettes	X	X	Mind
Thánu	Miniszterelnökségi hivatalvezető	Versenyhivatal elnöke	X	X	Mind
Šķēle	Pártelnök	Képviselő	Kormányfő	Képviselő	Mind
Bajnai	Kormányfőjelölt	Pártelnök	Képviselő	EP-listavezető	Pártelnök
Ciampi	Kincstárügyi miniszter	Államfő	X	X	Mind
Dini	Pártelnök	Képviselő	Külügyminiszter	Szenátor (többször is)	Mind

Kormányfő	*1. pozíció*	*2. pozíció*	*3. pozíció*	*4. pozíció*	*Elnyert pozíció*
Monti	Kormány-főjelölt	Pártelnök	Kormányfő	X	Pártelnök
Draghi	EB-elnöki tanácsadó	X	X	X	Mind
Nobre da Costa	Államta-nács tagja	Államtanács tagja	Államta-nács tagja	X	Mind
Pintasilgo	Elnöki tanácsadó	Államfő	EP-kép-viselő	X	EP-képviselő, elnöki tanácsadó
Stolojan	Államfő	Pártelnök	Elnöki tanácsadó	EP-kép-viselő (többször is)	Pártelnök, elnöki tanácsadó, EP-képviselő
Văcăroiu	Szenátor	Szenátor, Szenátus elnöke	Szenátor, Szenátus elnöke	Szám-vevőszék elnöke	Mind
Isărescu	Államfő	X	X	X	X
Cioloș	Kormányfő	EP-képvise-lő, EP-frak-cióvezető	Kormányfő, pártelnök	EP-lista-vezető	EP-képviselő, frakcióv., pártelnök
Ódor	EP-képviselő	X	X	X	Mind

Forrás: Saját gyűjtés

Galab Donevet második ügyvezető miniszterelnöki megbízatását követően Rumen Radev államfő kabinetfőnökévé nevezte ki.[178] Tisztségét feltehetően a Radev iránti lojalitása miatt érdemelte ki. Sőt, úgy értékelték, hogy Donev kormányfőként is súlytalan volt, kabinetje az elnök utasításai szerint vezette az országot (Szegő, 2023).

A Cseh Köztársaságban Jan Fischer az államfői tisztségre kandidált a 2013-as elnökválasztáson, majd ugyanebben az évben a Rusnok-kormány pénzügyminisztere és miniszterelnök-helyettese lett (Galambos,

[178] Galab Donev életrajza: *President.bg*, 2023. július 4. https://m.president.bg/en/cat30/Chief-of-the-cabinet-to-the-President/

2013). Jiří Rusnokot – mint már olvashattuk –a Cseh Nemzeti Bank tanácsának tagjává, majd kormányzójává nevezte ki Zeman elnök.

Finnországban Reino Ragnar Lehto miniszterelnöksége után Nyland tartomány kormányzói tisztségébe kapott kinevezést Urho Kekkonen államfőtől.[179]

Görögországban Panajótisz Pikramménosz évekkel ügyvezető kormányfőségét követően, 2019-ben az Új Demokrácia (ND) színeiben parlamenti képviselő lett, 2023-ig pedig Kiriákosz Micotákisz kormányának miniszterelnök-helyetteseként szolgált.[180] A 2023-as parlamenti választáson már nem kívánt indulni, de a politikától sem vonult vissza.[181] Vaszilikí Thánu-Hrisztofílu, aki 2015-ben a Szirizakormány támogatásával került a Legfelsőbb Bíróság élére,[182] 2017-ben elnöki tisztségéből való nyugdíjba vonulása után nem sokkal Aléxisz Cíprasz (Sziriza) kormányfő a miniszterelnöki főtitkárság jogi irodájának vezetőjévé nevezte ki, amiért éles kritikát kapott, mivel nyugdíjas bíróként politikai pozíciót vállalt.[183] 2019-től a versenyhivatal élére kapott kinevezést, amit még hevesebben bíráltak, mondván, Thánu egyértelműen politikai alapon került egy független hatóság élére, ezért a következő jobboldali (ND) kormány alatt hamar le is váltották.[184]

[179] Reino R. Lehto életrajza: *BLF – Biografiskt lexikon för Finland*. https://www.blf.fi/artikel.php?id=1768

[180] Ποιος είναι ο Παναγιώτης Πικραμμένος που όρισε ο Μητσοτάκης επικεφαλής του Επικρατείας της ΝΔ. *Iefimerida.gr*, 2019. június 19. https://www.iefimerida.gr/politiki/poios-einai-o-panagiotis-pikrammenos-epikrateias-nd

[181] Π. Πικραμμένος στο Πρώτο: Δεν θα είμαι υποψήφιος- Δεν αποχωρώ από την πολιτική. *ERT News*, 2023. április 27. https://www.ertnews.gr/eidiseis/ellada/politiki/ekloges-2023/p-pikrammenos-sto-proto-den-tha-eimai-ypopsifios-den-apoxoro-apo-tin-politiki-audio/

[182] Vaszilikí Thánu-Hrisztofílu életrajza: *Sansimera.gr*. https://www.sansimera.gr/biographies/1434

[183] Σάλος με τον διορισμό της Βασιλικής Θάνου στο γραφείο του Τσίπρα. *Iefimerida.gr*, 2017. július 11. https://www.iefimerida.gr/news/349806/salos-meton-diorismo-tis-vasilikis-thanoy-sto-grafeio-toy-tsipra

[184] Μητσοτάκης προς Κομισιόν: Μην εγκρίνετε το διορισμό της Βασιλικής Θάνου στην Επιτροπή Ανταγωνισμού. *ProtoThema*, 2018. december 18. https://

Lettországban Andris Šķēle miniszterelnökségét követő pályája során volt újra miniszterelnök, parlamenti képviselő és az általa alapított Néppárt (TP) elnöke is.[185]

Magyarországon Bajnai Gordon a 2014-es országgyűlési választáson miniszterelnök-jelölt akart lenni, miután ez nem sikerült, az Együtt–PM vezetőjeként és az Összefogás választási koalíció tagjaként vett részt rajta, majd EP-listavezető is volt.

Olaszországban Carlo Azeglio Ciampi – aki pályáját a jegybank szervezeteiben töltötte, az elnöki pozícióig végigjárva a ranglétrát – kormányfői tisztsége után baloldali kormányokban gazdasági csúcsminiszter, majd Olaszország államfője lett.[186] Lamberto Dini miniszterelnökségét követően a Dini Listája vezetője, szintén baloldali kabinetekben külügyminiszter, a Szenátus tagja (Margaréta-, Liberális Demokraták-, PdL-színekben) és elnökhelyettese volt (Dell'Arti–Parrini, 2009). Mario Monti – miután nem állt mögé nagykoalíciós támogatás – a kormányzati pozíció megőrzése céljából a Polgári Választás (SC) és a Monti Listája vezetőjeként indult a 2013-as parlamenti választáson (Galambos, 2013). Mario Draghit Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke versenyképességért felelős különleges tanácsadójává nevezte ki,[187] versenyképességi jelentését pedig 2024. szeptemberben ismertette az Európai Parlamentben (Mucsi, 2024).

Portugáliában Alfredo Nobre da Costa, aki 1977-től Mário Soares kabinetjében ipari és technológiai miniszterként szolgált (Barbosa, 2023), António Ramalho Eanes elnöki technokrata kormányának

---

www.protothema.gr/politics/article/848300/stin-komision-stelnei-o-mitsotakis-to-shedio-maximou-gia-tin-thanou/

[185] Andris Šķēle életrajza: *Prabook*. https://prabook.com/web/andris.skele/2582983

[186] Carlo Azeglio Ciampi életrajza: *Presidenza della Repubblica*. http://www.quirinale.it/qrnw/statico/ex-presidenti/Ciampi/cia-biografia.htm (Nem elérhető, letöltve: 2013. augusztus 15.)

[187] 2023. októbertől 2024. szeptember végéig szóló megbízatással (lásd: Special advisers to the European Commission. *European Commission*. https://commission.europa.eu/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/special-advisers).

miniszterelnöki megbízatása után az államfő konzultációs testületeként működő államtanácsba jelölte és nevezte ki előbb Eanes, majd Soares – akkor már – köztársasági elnök (1982–1996-ig).[188] Maria de Lourdes Pintasilgo kormányfői mandátuma után Eanes elnök tanácsadója lett, majd 1986-ban függetlenként – sikertelenül – pályázott az államfői posztra, később pártonkívüliként, de a Szocialista Párt (PS) támogatásával EP-képviselő lett, ezt követően több nemzetközi szervezetben töltött be tanácsadói, vezetői, de nem politikai tisztségeket (O'Shaughnessy, 2004).

Romániában Theodor Stolojan 2000-ben a PNL tagjaként és jelöltjeként indult az államfőválasztáson, ahol harmadik lett, 2002-ben a párt elnökévé választották, de 2004-ben lemondott tisztségéről, majd Traian Băsescu elnök gazdasági tanácsadója lett, 2006-ban kizárták a PNL-ből, ezután alakította meg a Liberális Demokrata Pártot (PLD),[189] melynek listavezetőjeként 2007-ben lett először EP-képviselő, és 2019-ig maradt az.[190] Nicolae Văcăroiu 1996-ban szociáldemokrata (PDSR) színekben a Szenátus tagja, 2000-től elnöke lett, 2007-ben pozíciójánál fogva ideiglenesen az államfői tisztséget is betöltötte Băsescu felfüggesztésekor, 2008-tól 2017-ig pedig a Román Számvevőszék elnöke volt[191] (utóbbi nem klasszikusan értelmezett politikai poszt, de hosszú politikai karrierje után nyerte el). Mugur Isărescu – mivel Constantinescu nem jelöltette magát újra – 2000-ben függetlenként indult a köztársaságielnök-választáson, de csak kilenc százalékos eredményt ért el, ezután visszatért a jegybank élére (Kovács, 2009a). Dacian

[188] A kinevezésről szóló, 1986. március 20-i köztársasági elnöki rendelet. *Diário da República*. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-presidente-republica/7-426341

[189] A PLD 2008-ban egyesült a korábban Băsescu által vezetett Demokrata Párttal (PD) Demokrata Liberális Párt (PDL) néven, amelynek Stolojan alelnöke lett.

[190] Theodor Dumitru Stolojan képviselői adatlapja az Európai Parlament honlapján: https://www.europarl.europa.eu/meps/en/39721/THEODOR+DUMITRU_STOLOJAN/history/8

[191] Nicolae Văcăroiu életrajza: *Amos News*, 2007. április 20. https://www.amosnews.ro/arhiva/nicolae-vacaroiu-curriculum-vitae-20-04-2007

Cioloș 2016-ban a PNL miniszterelnökjelöltje volt, majd 2019-ben az USR–PLUS színeiben EP-képviselő és az Újítsuk meg Európát *(Renew Europe)* EP-frakció vezetője lett – de volt az USR elnöke, újabb kormányalakítási megbízást is kapott, és 2024-ben újraindult EP-képviselőnek, ám ez utóbbi kísérleteivel már nem járt sikerrel.[192]

Szlovákiában Ódor Lajos vezetésével a Progresszív Szlovákia (PS) listája 2024. júniusban első helyen végzett az EP-választáson, ezzel Ódor képviselő és a *Renew Europe* frakció tagja, illetve a Gazdasági és Monetáris Bizottság alelnöke lett.[193]

A 11. táblázat összegzi a technokrata miniszterelnökök politikai posztkarrier-pozícióit. Többen nyertek el újra kormányzati tisztséget. Egy kormányfő kapott később újabb miniszterelnöki megbízást, Šķēle. Négy kormányfő vállalt miniszteri (Janev, Fischer, Ciampi, Dini), kettő miniszterelnök-helyettesi (Fischer, Pikramménosz) posztot egy következő kabinetben. Fischer és Ciampi továbbra is pártonkívüliként töltötték be pozíciójukat, Janev, Pikramménosz és Dini viszont már pártpolitikusként. Ciampi és Dini egyébként együtt szolgáltak Romano Prodi és Massimo D'Alema kormányaiban.

Többen pártsemlegesnek gondolt vezetői tisztségek elnyerésével kísérleteztek, mint a főpolgármesteri (Indzsova) vagy a köztársasági elnöki poszt. Hét egykori kormányfő (Pintasilgo, Popov, Indzsova, Stolojan, Isărescu, Ciampi, Fischer) preferálta az államfői pozíciót, mely intézmény (pártfüggetlen) renoméja illett volna technokrata karakterükhöz, közvetlen választás esetén azonban rendre vereséget szenvedtek, sőt többen csak igen szerény eredményt értek el. Văcăroiu a Szenátus elnökeként tölthette be ideiglenesen a köztársasági elnöki posztot, nem választották. Egyetlen volt technokrata miniszterelnök nyerte el választás útján az államfői tisztséget, Ciampi, ám őt is a parlament szavazta meg. Kormányfői mandátuma után pártpolitikai

[192] Dacian Cioloș képviselői adatlapja az Európai Parlament honlapján: https://www.europarl.europa.eu/meps/en/197631/DACIAN_CIOLOS/history/9

[193] Ódor Lajos lett a Gazdasági és Monetáris Bizottság alelnöke az EP-ben (2). *TASR.sk*, 2024. július 23. https://www.tasr.sk/tasr-clanok/TASR:2024072300000231

szerepvállalás nélkül – de a balközép iránti elkötelezettséggel – ért el magas szintű politikai pozíciókat: 1996–1999-ig kincstárügyi, költségvetési és gazdaságtervezési csúcsminiszterként szolgált a Prodi- és a D'Alema-kormányban, és döntő lépéseket tett azért, hogy Olaszország teljesítse a Maastrichti Szerződés kritériumait, lehetővé téve ezzel csatlakozásukat a Gazdasági és Monetáris Unióhoz, 1999. májusban pedig – az első szavazási körben, nagy(koalíciós) többség mellett – a parlament köztársasági elnökké választotta.[194]

11. táblázat. *A technokrata miniszterelnökök politikai posztkarrier-pozíciói*

Pozíció (összesen)	*Kormányfő*
Köztársasági elnök (1)	Ciampi
Miniszterelnök (1)	Šķēle
Miniszterelnök-helyettes (2)	Fischer, Pikramménosz
Miniszter (4)	Janev, Fischer, Ciampi, Dini
Parlament (képviselőház, szenátus) elnöke (1)	Văcăroiu
Parlamenti képviselő (4)	Janev, Pikramménosz, Šķēle, Dini
Szenátor (2)	Dini, Văcăroiu
EP-képviselő (4)	Pintasilgo, Stolojan, Cioloş, Ódor
EP-frakcióvezető (1)	Cioloş
Pártvezető (7)	Janev, Šķēle, Bajnai, Dini, Monti, Stolojan, Cioloş
Tartományi kormányzó (1)	Lehto
Nagykövet (1)	Rajkov
Miniszterelnöki főtitkárság jogi irodájának vezetője (1)	Thánu
Elnöki kabinetfőnök (1)	Donev
Elnöki tanácsadó (2)	Pintasilgo, Stolojan
Államtanács tagja (1)	Nobre da Costa
Jegybankelnök (1)	Rusnok

[194] Carlo Azeglio Ciampi életrajza: *Presidenza della Repubblica*. http://www.quirinale.it/qrnw/statico/ex-presidenti/Ciampi/cia-biografia.htm (Nem elérhető, letöltve: 2013. augusztus 15.)

Pozíció (összesen)	*Kormányfő*
Számvevőszék elnöke (1)	Văcăroiu
Versenyhivatal elnöke (1)	Thánu
Európai Bizottság elnökének különleges tanácsadója (1)	Draghi

Forrás: Saját gyűjtés

Tizenhárman vállaltak pártjelöltséget: Janev, Pikramménosz, Šķēle, Stolojan, Văcăroiu, Dini, Monti, Bajnai, Cioloș, Popov, Indzsova, Pintasilgo és Ódor. Utóbbiak négyen pártonkívüliként, de pártszínekben vagy párttámogatással mérették meg magukat. Négyen parlamenti képviselők (Janev, Pikramménosz, Šķēle, Dini), ketten szenátorok (Văcăroiu, Dini), négyen EP-képviselők (Pintasilgo, Stolojan, Cioloș, Ódor) lettek. Heten vállaltak pártvezetői tisztséget: Janev, Šķēle, Bajnai, Dini, Monti, Stolojan és Cioloș.

Andris Šķēle hosszú politikai pályát futott be, amire célszerű részletesebben is kitérni, ugyanis a politikai mellett arra a típusú menedzseri karrierre (Improta, 2021) is példát mutat, ahol a technokrata kormánytag az üzleti életben történő előrelépésre is fel tudja használni a megszerzett kormányzati politikai tőkét. Miután első kabinetje elvesztette parlamenti támogatottságát, lemondott, azonban újabb kormányfői megbízást kapott, és második kormánya további fél évig maradt hivatalban, ezt követően pártpolitikai karrierbe kezdett: az általa alapított TP-vel megnyerte az 1998-as parlamenti választást, de csak Vili Kristopanas lemondása után foglalhatta el újra rövid időre a kormányfői posztot 1999. júliustól 2000. májusig, majd a 2002-es választáson is bejutott a parlamentbe, 2003-ban viszont lemondott mandátumáról.[195] 2009-ben újra a TP elnökévé választották,[196] a 2010-es voksoláson a Lettország Érdekében választási szövetséggel ismét beju-

[195] Andris Šķēle életrajza: *Prabook*. https://prabook.com/web/andris.skele/2582983

[196] Šķēle jaunos pienākumus TP uzsāk ar dziesmu ‚Nevis slinkojot un pūstoť. *Delfi*, 2009. november 21. https://www.delfi.lv/193/politics/28191605/skele-jaunos-pienakumus-tp-uzsak-ar-dziesmu-nevis-slinkojot-un-pustot

tottak a parlamentbe, ám a vártnál rosszabb választási szereplés miatt a TP feloszlatta magát, és a 2011-es előrehozott választáson már nem indult.[197] Šķēle az 1990-es évektől lassanként Lettország egyik leggazdagabb és legbefolyásosabb üzletemberévé,[198] sőt oligarchájává vált,[199] aki gyarapodó gazdasági és politikai tőkéjét egymásba is tudta konvertálni.

Heten vannak, akiknek tartós pártpolitikai karrierje volt, Janev, Pikramménosz, Šķēle, Stolojan, Văcăroiu, Cioloș és Dini, de míg előbbiek kitartottak ugyanazon politikai oldal mellett, utóbbi nemegyszer térfelet váltott, ami egy technokratához képest különös politikai alkalmazkodóképességről árulkodik, ezért érdemes ezt is szemügyre venni.

Dini tökéletes példája Olaszországban a „transzformizmus" jelenségének (Szabó, 2007: 62). Igazi vándormadár, aki politikai pályafutása két évtizede alatt mindkét térfélen vállalt szerepet (Galambos, 2013: 33). Noha pártonkívüliként, de a Berlusconi-kabinetben viselt miniszteri tisztsége után lett technokrata kormányfő. Azután, hogy kabinetje befejezettnek látta a munkát, újabb választásokra került sor, és Dini saját pártot alapított Olasz Megújulás – Dini Listája (RI–LD) néven (Pankovits, 1998: 86–87). A baloldali Olajfa-koalíció győzött, aminek Dini alakulata is része volt, pártja 4,3 százalékos képviselőházi eredményt ért el (Bull–Newell, 1997). Dini külügyminiszter lett a Prodi-kabinetben, tisztségét megtartotta a D'Alema- és az Amato-kormányban is, majd 2001-ben szenátorrá választották a kispártokat tömörítő balközép szövetség, a Margaréta színeiben, és 2006-ban újra elnyerte helyét a Szenátusban (Galambos, 2013: 33). Többek közt Dini ellenszavazata miatt a második Prodi-kabinet megbukott a szenátusi bizalmi szavazáson 2008. januárban, ezt követően visszatért a jobboldalra, amikor 2007-ben gründolt pártja, a Liberális Demokraták Berlusconi

[197] Nolemj likvidēt Tautas partiju. *Delfi*, 2011. július 9. https://www.delfi.lv/193/politics/39484301/nolemj-likvidet-tautas-partiju

[198] Šķēles ģimene miljonāru sarakstā pakāpjas uz 5.vietu. *Diena*, 2010. november 4. https://www.diena.lv/raksts/latvija/politika/skeles-gimene-miljonaru-saraksta-pakapjas-uz-5.vietu-755892

[199] 81% say Slesers, Skele and Lembergs are oligarchs. *Baltic New Network*, 2011. június 7. https://bnn-news.com/81-slesers-skele-lembergs-oligarchs-29146

új ernyőszervezetéhez (PdL) társult, és az előrehozott választásokon ismét bekerült a felsőházba – ezután pártját is elhagyta, és a PdL tagja lett (Dell'Arti–Parrini, 2009). 2013-ig maradt szenátor.

Két miniszterelnök folytatta pályafutását a jegybank vezetőjeként, Isărescu és Rusnok, előbbi azonban csak visszatért kormányzói pozíciójába. A jegybanki függetlenség okán ez a tisztség alapvetően nem volna politikai pozícióként értékelhető, de figyelembe véve azt, hogy – bár értelemszerűen más az olasz és a cseh jegybank tisztviselőinek kinevezési gyakorlata – Ciampi évtizedek alatt, a ranglétrát végigjárva lett jegybankelnök, Zeman – ellenjegyzés nélküli jogkörének köszönhetően – az iránti való lojalitása miatt nevezte ki Rusnokot, aki így politikai kinevezettnek volt tekinthető.

Az erős államfők alatti kormányzás mások számára is eredményezett pozíciót. Pintasilgo Eanes elnök tanácsadója lett, Nobre da Costát pedig az államtanácsba delegálta. Donevet Radev államfő a kabinetfőnökévé nevezte ki, Lehtót Kekkonen elnök tartományi kormányzóvá. Stolojan elnöki tanácsadói kinevezésének előzménye viszont az volt, hogy 2004-ben visszalépett az államfőjelöltségtől, pártszövetségük jelöltje ezután Băsescu lett, aki meg is nyerte az elnökválasztást, és nyilvánvalóan ezzel a tisztséggel honorálta szövetségese visszalépését.

Voltak, akik a pártonkívüli vagy pártsemleges reszelekció után részben vagy teljesen feladták a (semleges) technokrata imázst, elfogadták a politikai támogatást, a politikai elköteleződést vagy egyenesen a pártkarriert választották (Pintasilgo, Indzsova, Monti, Bajnai, Fischer, Cioloş). Ez kerül a továbbiakban górcső alá.

Imázson az emberekben, választókban a pártpolitikusokról vagy éppen a technokratákról kialakult képet kell értsük (Merkovity, 2012: 35). A technokraták (politikai) imázsukat lényegében szakértői kompetenciájukra igyekeztek építeni. Úgy vélhették, kompetenciájuk olyan bizalmi tőkét alapoz meg számukra, amit politikai tőkévé is konvertálhatnak egy következő választás alkalmával, amelynek kampányában ők tűnnek fel a kompetens jelöltként (Merkovity, 2007: 206).

Az alfejezet komparatív elemzést végez Jan Fischer, Bajnai Gordon, Mario Monti és Dacian Cioloş politikai posztkarrierútjáról, akik először az államfői tisztség vagy az újabb kormányfői mandátum elnye-

résére – közvetlen választás útján – tettek kísérletet. Az esetválasztás (N = 23, n = 4) alapja egyfelől, hogy olyan miniszterelnökökről van szó, akik nemcsak ügyvezető kormányzásra kaptak felhatalmazást, hanem a status quo megváltoztatására is, így eleve hosszabb időt töltöttek hivatalban. Másfelől kormányzásukat és politikai posztkarrierútjukat a „technokrata hullámot" előidéző 2008-as gazdasági válságot követően – és nem az új, még formálódó pártrendszerek konszolidációja során – folytatták, tehát az általuk korábban irányított kabinetek sem intézményi sajátosság vagy változás, hanem a gazdasági és/vagy egyéb politikai krízis következtében jöttek létre. Posztkarrierútjuk ezért jobban rámutathat Caramani (2017) és Hanley (2018) megállapításainak helyes vagy helytelen voltára. Az összehasonlítás azt vizsgálja, hogy 1. milyen céllal és 2. milyen eséllyel/támogatottsággal vágtak neki a megmérettetésnek, 3. alkottak-e saját (politikai) imázst, 4. voltak-e, ha igen, kik voltak a támogatóik, 5. mi volt az eredményük, 6. volt-e újabb kísérletük, és ha igen, milyen eredménnyel.

6.3.3. *Jan Fischer politikai posztkarrierútja*[200]

Jan Fischer miniszterelnökként igazolta alkalmasságát és rátermettségét, kormányzásakor politikai stabilitást teremtett, hazájában és az európai színtéren is méltányolták a teljesítményét,[201] a közvélemény hozzáértő és konfliktuskerülő vezetőként ismerte meg (Hanley, 2013a: 12, 23). A lakosság körében sikerült megőriznie a Tošovský-kabinet által kivívott technokrata renomét, és a *felmérések* szerint jelentős volt a támogatottsága.[202] Sőt, az elégedettségi mutatók alapján Fischer és kormánya a rendszerváltás utáni cseh kormányfők és kabinetek rang-

[200] A fejezetrész tartalma kisebb változtatásokkal és kiegészítésekkel zömében a hivatkozott tanulmányokból (Galambos, 2013: 31–32, 2016a: 72–73) származik.

[201] Miniszterelnöksége idején került sor a Lisszaboni Szerződés ratifikációjára.

[202] A választók lázadása Csehországban. *Centralog*, 2010. június 2. https://centralog.blog.hu/2010/06/02/a_valasztok_lazadasa_csehorszagban

sorának élén állt (Hanley, 2013a: 41). Sokat találgatták ezért, hogy milyen tisztséget tölthetne be a jövőben.[203]

Nem volt tehát meglepő, hogy 2012 januárjában, azt követően, hogy a törvényhozás alkotmánymódosítással lehetővé tette a közvetlen elnökválasztást, bejelentette, hogy elindul az *államfői pozícióért*, és viszonylag hamar profi és jól finanszírozott kampányt sikerült szerveznie, amelyben ismert *közéleti személyiségek* (művészek, orvosok, sportolók) álltak mellé (Hanley, 2013a: 24). *Imázsát* tekintve a pártpolitikai garnitúrával szemben kívülállóként *(outsider)* és átlagemberként kívánta pozicionálni magát, ugyanis nem volt stabil és szervezett szavazóbázisa (Hanley, 2013a: 24–25). Miután korábban már visszavonult a politikától,[204] hibázott, amikor függetlenként, pártok és érdekcsoportok *támogatását nélkülözve*[205] vágott neki a választási küzdelemnek (Galambos, 2013: 31, 2016a: 73). Kampányában is taktikai hibákat vétett, mert csapatának tagjai ugyan rendelkeztek a politika és a média területén szerzett tapasztalattal, ám kevés rutinjuk volt választási kampányok megvalósításában és irányításában (Hanley, 2013a: 25).

Fischer technokrata miniszterelnökként népszerűnek számított, a politikai küzdőtér azonban egész másfajta készségeket követelt meg tőle, mint amikre kormányfőként szüksége volt, és a közvéleménykutatások bár jó ideig befutóesélyesnek mutatták, a Miloš Zemannal folytatott tévés vitában, amíg Zeman kiváló debattőrként szerepelt, Fischer észrevehetően feszengett, lámpalázasnak tűnt, színtelen és unalmas válaszokat adott (Galambos, 2013; Hanley, 2013a; Szilvássy, 2013a). A 2013. januárban tartott köztársaságielnök-választás első fordulójában a győzelemre is esélyesnek gondolt Fischer végül vá-

[203] Ilyen volt a Topolánek és Paroubek által felvetett uniós biztosi poszt, ami úgyis felfogható volt, hogy népszerűsége miatt inkább száműzték volna a hazai politikából (Fischert idézi Hanley, 2013a: 23).

[204] Miniszterelnöki mandátuma után az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank alelnöke lett, vagyis tekintélyes pozíciót kockáztatott a jelöltséggel (Galambos, 2016a: 73).

[205] Milliókkal tartozik Jan Fischer. *Népszabadság*, 2013. február 16. http://nol.hu/kulfold/milliokkal_tartozik_jan_fischer_ (Nem elérhető, letöltve: 2013. augusztus 15.)

ratlan vereséget szenvedett, amikor Zeman és Karel Schwarzenberg (TOP 09) külügyminiszter mögött csak harmadik helyezést ért el, és *nem jutott tovább* a második fordulóba (Galambos, 2013: 31).

2013 nyarán, fél évvel választási kudarca után Fischer újra feltűnt a nagypolitikában, amikor a Rusnok-kabinetben *pénzügyminiszter* és *miniszterelnök-helyettes* lett annak köszönhetően, hogy az elnökválasztás második fordulójában *Zemant támogatta* Schwarzenberggel szemben (Galambos, 2013: 31–32). Kinevezése után ugyanakkor vesztegetésgyanúra adott okot, hogy a korábbi kampányköltségeit fedező milliós adósságait különféle szponzoroknak köszönhetően egyszer csak rendezni tudta, emiatt feljelentés is történt vele szemben (Szilvássy, 2013b). Fischer kijelentette, hogy törvényesen fizette vissza tartozásait, és Rusnok is tisztázottnak tekintette a kérdést.[206] Ez az ügy is csak rombolta azonban a kormány hitelességét, amely a parlamenti bizalmi szavazásnak egyébként sem sok eséllyel vágott neki (Galambos, 2013: 32, 2016a: 73).

6.3.4. *Mario Monti politikai posztkarrierútja*[207]

2012. december elején, amikor a PdL frakciói a törvényhozásban megvonták a bizalmat Mario Monti kormányától, Silvio Berlusconi is bejelentette visszatérési szándékát. A *civil* és a *politikai szférából* sokan szerették volna – akik szükségesnek tartották a kabinet reformjait, és egyetértettek koncepciójával –, hogy Monti a továbbiakban is vállaljon kormányzati szerepet. Kormányzása alatt afféle értelmiségi ideológia – a „*montizmus*" – is formálódott a technokrata miniszterelnöki tisztség köré, ugyanis népszerű volt az a gondolat, amely a pártok vetélkedésén felülemelkedő, a „demokratikus arisztokráciát" megtestesí-

[206] PM sees no reason to replace Finance Minister Fischer. *Prague Daily Monitor*, 2013. július 22. http://praguemonitor.com/2013/07/22/pm-sees-no-reason-replace-finance-minister-fischer (Nem elérhető, letöltve: 2013. augusztus 15.)

[207] A fejezetrész tartalma kisebb változtatásokkal és kiegészítésekkel zömében a hivatkozott tanulmányból (Galambos, 2013: 34–36) származik.

tő kompetensek kormányzásaként jellemezte a Monti-érát (Diamanti, 2012). E felfogás szerint az általa képviselt bölcs, hiteles és tekintélyes politika ellentéte volt a karizmatikus és populista hatalomnak (Galli, 2012: 44).

Berlusconi kezdetben azzal a feltétellel el is állt volna szándékától, ha Monti a jobbközép jelöltjeként indul a választáson.[208] A miniszterelnök azonban többször megerősítette, hogy nem kíván további politikai karriert,[209] legfeljebb, ha – a pártok elfogadnák gazdasági programját és – felkérnék *kormányfőnek*, akkor vállalna jelöltséget (Seres, 2012). A két nagypárt közül ugyanakkor – habár a baloldal szükségesnek tartotta a megkezdett reformok folytatását – egyik sem kötelezte el magát mellette, így Monti csak a *centrumerőket* – az UdC-t és Fini új pártját, az FLI-t – tudta maga mögé felsorakoztatni.

A 2013-as előrehozott parlamenti választásokon egy, a kormány politikáját támogató centrista szövetség *(Con Monti per l'Italia)* indult, élén Monti alakulatával, a *Polgári Választással* (SC). Az előrejelzések alapján világossá vált, hogy nem fognak domináns eredményt elérni, Monti viszont úgy vélhette, ők lesznek a *mérleg nyelve*, és a voksolás kimenetelétől tette függővé, hogy ki mellé társulnának koalíciós partnerként. Egy ideig a baloldali Pier Luigi Bersani (PD) próbálta megnyerni maguknak, ám egyértelművé téve, hogy a választások győzelemesélyeseként a PD adná a miniszterelnököt. Monti azonban csak a Nichi Vendola által vezetett Baloldal, Környezet, Szabadság (SEL) részvétele nélkül volt hajlandó együttműködni velük, a PdL-vel pedig akkor, ha a pártot nem Berlusconi vezeti (Boffi, 2013).

A politikai pozíciófoglalás, a centrista helyezkedés mellett a *kampány* sem bizonyult Monti terepének. Kormányzati reformjai miatt sokat veszített a miniszterelnöksége kezdetén élvezett népszerűségé-

[208] Berlusconi: «Se Monti guida i moderati, io non mi candido». *Corriere della Sera*, 2012. december 12. http://www.corriere.it/politica/12_dicembre_12/berlusconi-libro-vespa_e45f09fc-447e-11e2-a26e-c89e7517e938.shtml

[209] Monti: «Io senatore a vita, non mi candido». *Corriere della Sera*, 2012. szeptember 25. http://www.corriere.it/politica/12_settembre_25/monti-cnn-io-senatore-non-candidato-elezioni_73f724ae-0745-11e2-8daa-75c6fff9e45c.shtml

ből, és ezt az elégedetlenséget ki is használták vele szemben. Politikai versenytársai egy brüsszeli diktátumokat végrehajtó Merkel-bábként aposztrofálták. Monti a kampányban továbbá adócsökkentést ajánlott, holott kormányzása idején nem volt erre hajlandó. Az ígérgetési versenyben esélytelen volt – többek között az ingatlanadó eltörlését és a már befizetett összegek visszatérítését hangoztató – Berlusconival szemben. Az SC képviselőházi 8 és szenátusi 9 százalékos *választási eredménye* a pártok versenyében végül csak a negyedik helyre volt elég.[210]

Monti választási kudarcával a köré épült ideológia is szertefoszlott. Hasonló technokrata testület felállítása teljes elutasításba ütközött mind az Öt Csillag Mozgalom, mind a PdL és az Északi Liga részéről. Csak a PD és Bersani kormányalakítási és köztársaságielnök-választási kudarcait követően értékelődött fel az SC szerepe, amikor az újraválasztott Napolitano által miniszterelnökké kinevezett Enrico Letta nagykoalíciós kormányának a PD és a PdL mellett Monti pártja szintén részese lett két miniszterrel, és néhányan kormányzati posztot kaptak korábbi kabinetjéből. A volt miniszterelnök ugyanakkor – a többi párt első számú vezetőjéhez hasonlóan – *nem vállalt* kormánytisztséget. Pártja is tulajdonképpen csak a fölös többségi koalíció potyautasaként, a Letta-kabinet széles körű támogatottságának demonstrálása végett kapott szerepet. A 2013. májusi önkormányzati választáson az SC jelentéktelen eredményeket ért el, több helyen önálló listát sem állítottak. Ugyanez év őszén Monti leköszönt pártelnöki tisztségéről, két évvel később kilépett a frakcióból, és hamarosan a párt is megszűnt. A Szenátusnak azonban Monti *örökös szenátorként* jelenleg is tagja.

[210] Elezioni 2013. *Ministero dell'Interno*. http://elezioni.interno.it/senato/scrutini/20130224/; http://elezioni.interno.it/camera/scrutini/20130224/ (Nem elérhető, letöltve: 2013. augusztus 15.)

6.3.5. *Bajnai Gordon politikai posztkarrierútja*

Bajnai Gordon 2011-ben afféle baloldali politikai agytrösztként létrehozta a Haza és Haladás Alapítványt, amelynek elnöke is lett. A következő évben azáltal tért vissza a politikába, hogy 2012. október 23-án az „Egymillióan a magyar sajtószabadságért" (Milla Egyesület) tüntetésén útjára indította az Együtt 2014 mozgalmat, amit egy baloldali választási koalíciónak szánt a 2014-es országgyűlési választásra, ennek vezéregyéniségeként pedig *miniszterelnök-jelölt* szeretett volna lenni. Az Együtt születése a Lehet Más a Politika (LMP) szakadásához vezetett. A Bajnaival együttműködni szándékozók először a Párbeszéd Magyarországért Platformot (PM) hozták létre a párton belül, majd később ki is váltak az anyapártból. 2013-ban megalakult az Együtt – a Korszakváltók Pártja nevű szerveződés,[211] mely szövetségre lépett a PM-mel, és azután már *Együtt–PM-ként* szerepeltek. A választási koalíció viszont nem Bajnai tervei szerint és nem az Együtt égisze alatt született meg, ugyanis az MSZP és elnöke, Mesterházy Attila nem kívánta feladni vezető szerepüket a baloldalon. Bár választási megállapodást kötöttek az Együtt–PM-mel, a létrejött *Összefogás* választási szövetség miniszterelnök-jelöltje nem Bajnai, hanem Mesterházy lett. Az együttműködésben szerepet kapott a Gyurcsány Ferenc által vezetett Demokratikus Koalíció (DK) és a Fodor Gábor vezette Magyar Liberális Párt is. A pártok közös listát állítottak a 2014-es parlamenti választásra, az Együtt–PM-nek azonban másodlagos szerep jutott.

A választási szövetségnek nem sikerült a kormányváltás, sőt a Fidesz–KDNP újabb kétharmados támogatottságra tett szert az Országgyűlésben. Az Összefogás a listás *szavazatok* 25 százalékát kapta, de a volt miniszterelnök nem kívánt beülni a parlamentbe. A 2014. májusi EP-választáson már nem Összefogásként indultak a baloldal pártjai, így az Együtt–PM pártszövetség is külön mérette meg magát, Bajnaival *listavezetőként*, aminek köszönhetően 7 százalékos *eredményt* sikerült elérniük. A volt kormányfő ugyanakkor csak a listavezetői szere-

[211] A Haza és Haladás Egyesületből, a Magyar Szolidaritás Mozgalomból és a Milla Egyesületből.

pet vállalta, mandátumát *nem vette fel*. Ezt követően nem vállalt újabb politikai szerepet, visszatért az üzleti életbe. Az Együtt jelentéktelenné vált nélküle, a 2018-as országgyűlési választáson – önállóan – egy százalék alatt teljesített a párt, és nem sokkal később fel is oszlott.

Bajnai lényegében pártok feletti (technokrata) *imázsára* (Illés–Körösényi, 2017) építve tért volna vissza kormányfőjelöltként, próbálkozása viszont – Montiéhoz hasonlóan – kudarcra ítéltetett. Az MSZP és Mesterházy érdekérvényesítő képessége jóval erősebb volt egy *outsider* technokratáénál, akinek már az a kapcsolati tőke sem volt segítségére, ami – az MSZP-ből azóta kilépett – Gyurcsány lemondása után miniszterelnöki pozícióba segítette. Elődjével azonkívül megromlott a viszonya, annak népszerűtlen mivolta miatt kerülni is kívánta a vele való együttműködést. Erős pártszervezet és erős szövetségesek nélkül a – ráadásul csak a baloldalon meglévő – technokrata presztízs tehát kevésnek bizonyult az összellenzéki kormányfőjelöltséghez. Némi öniróniával meg is jegyezte egy interjúban:

> „*Szervezetileg és személy szerint is újak vagyunk, ennek minden hátrányával és előnyével. Mondom is a kollégáknak mindig, hogy tavaly ősszel olyan apróhirdetést kellett volna feladnom: »Kezdő pártpolitikus miniszterelnöki gyakorlattal társakat keres.« Vagyis: bár vezettem ezt az országot, pártpolitikai gyakorlatom nem volt, ezt nekem is tanulnom kellett, és kell. Gyorsan tanulok: ma már kevesebb az illúzióm, de sokkal több a tapasztalatom*" (Dull, 2013).

6.3.6. *Dacian Cioloș politikai posztkarrierútja*

Dacian Cioloș bár kormányfőként többször megerősítette, hogy nem szándékozik indulni a soron következő parlamenti választásokon – ezenkívül pártba sem lép be, és sajátot sem alapít –, attól nem zárkózott el, hogy ha a győztes politikai erő felkérné miniszterelnöknek, elfogadja, és *Iohannis elnök* is erőteljesen utalt rá, hogy szeretné, ha a kormányfő folytatná a megkezdett munkát, ezért ha valamelyik párt miniszterelnöknek jelölné, szívesen megbízná őt új kabinet megalakí-

tásával (Balogh, 2016). A *PNL* eleget is tett a kívánalomnak, és Cioloș támogatta *kormányfőjelöltként*, mivel híján volt a népszerű vezéregyéniségeknek, és amúgy sem volt túl nagy a bizalom a román politikai osztály iránt, így az aránylag elfogadott miniszterelnök támogatásától és a vele való kampányolástól várt jobb eredményt (Illyés–Székely, 2017: 38–39).

A kampányban a PSD inkább a választási programra helyezte a hangsúlyt, míg a PNL kampánya nagymértékben Cioloș személyes *imázsára* épült. Ez nem bizonyult jó stratégiának, mert a választási rendszer sajátosságai inkább a pártoknak és a pártos logikának kedveztek (Stoica, 2016: 2).

Cioloș mögött állt a PNL-lel való koalícióra nyitott Mentsétek meg Romániát! *(USR)* nevű viszonylag friss alakulat is, ezért politikai ellenfeleik – mint a PSD vagy Traian Băsescu volt köztársasági elnök Népi Mozgalom Pártja (PMP) – leginkább a technokrata kormány és Cioloș személyének bírálatával tudtak fogást találni rajta, ami nem volt nehéz, mert az újabb politikai szerepvállalástól korábban deklaráltan ódzkodó miniszterelnök nem érezte magáénak a kampány terepét, végig meglehetősen bizonytalan magatartást tanúsított. A megszokott politikai gyakorlattól a „nulla korrupció, nulla populizmus, nulla hazugság" mottóval próbált elhatárolódni, továbbá közzétette Románia 100 című programnyilatkozatát – amelynek elfogadásával nyilváníthatták ki a pártok az irányába való támogatást –, ami a korrupcióellenesség jegyében a tisztességes kormányzást, a felelős politizálást, a munka becsületét, a szegénység felszámolását, a versenyképesség megteremtését, a közigazgatás átszervezését és a bürokrácia visszaszorítását ígérte (Illyés–Székely, 2017: 39).

A PNL szavazóinak alacsony részvétele miatt – amit talán a miniszterelnök-jelölt személye okozott – a választások a baloldal győzelmét hozták, és a PSD az ALDE-val alakított kormányt. A jobboldal *vereségének* okait részben Cioloș elégtelen kampánytevékenységével magyarázták (Illyés–Székely, 2017: 56).

A volt technokrata miniszterelnök tovább folytatta politikai pályafutását. Előbb útnak indította *mozgalmait*, a Románia 100 platformot és a Románia Együtt Mozgalmat, később pedig a Szabadság, Egység,

Szolidaritás Pártot (PLUS). A PLUS szövetségre lépett az USR-rel, és *USR–PLUS* néven Cioloș vezetésével közös listát állítottak a 2019-es EP-választásra, ahol a volt kormányfő *mandátumot* szerzett, és az új nevet viselő liberális *EP-frakció*, az Újítsuk meg Európát *(Renew Europe) vezetője* lett.[212] Twitter-üzenetében ekkor azt írta:

> *„Az RE új remény Európa és minden európai számára. (…) Hiszek egy kelettől nyugatig, északtól délig terjedő Európában, egy innovatív és globálisan versenyképes Európában, egy unióban, amely megóvja állampolgárait, a szabadságukat és az emberi jogaikat. Arra fogunk összpontosítani, hogy miként kerüljünk közelebb az emberekhez, s hogyan tegyünk eleget jogos elvárásaiknak a szociális védelemtől a klíma- és energiaügyig, a migrációtól a versenyképességig és a digitális átállásig.”*[213]

A frakcióvezetésről 2021. októberben leköszönt, mert megválasztották a PLUS-szal egyesülő *USR elnökévé* – amiről 2022. februárban végül lemondott, majd többedmagával új pártot alapított Megújítjuk Románia Európai Projektjét *(REPER)* név alatt.[214] 2021 őszén, Florin Cîțu (PNL–USR–RMDSZ) kabinetjének bukása után Iohannis Cioloșt is megbízta *kormányalakítással*, de programját és kabinetjét 88 igen és 184 nem ellenében a parlament elutasította a bizalmi szavazáson.[215] A 2024-es EP-választáson ő vezette a REPER listáját, a párt azonban

[212] MTI: EU-tisztújítás – Dacian Ciolos volt román kormányfő lesz az Újítsuk meg Európát EP-frakció vezetője. 2019. június 19.

[213] Uo.

[214] Dacian Cioloș képviselői adatlapja az Európai Parlament honlapján: https://www.europarl.europa.eu/meps/en/197631/DACIAN_CIOLOS/cv#detailedcardmep

[215] FRISSÍTVE – Elutasította a parlament a Cioloș-kormány beiktatását (percről percre). *Maszol – Új Magyar Szó Online*, 2021. október 20. https://maszol.ro/belfold/A-Ciolos-kormany-beiktatasarol-szavaz-a-parlament-ket-haza-szerdan-percrol-percre

nem szerzett mandátumot.[216] Cioloș ezután vállalta a felelősséget az eredményért, és bejelentette, hogy – bár a REPER tagja marad – visszavonul a párt és a politika élvonalából (Anton–Petcu, 2024).

6.4. KÖVETKEZTETÉSEK

Számos technokrata kormányfő jelöltette magát választáson, illetve vállalt további politikai tisztséget kinevezés révén, ami cáfolja a szakirodalom egyes tételeit. A *7. kérdésre* azt a választ lehet adni, hogy miniszterelnöki mandátumuknak köszönhetően olyan politikai tőkét halmoznak fel, amit a politikában is érdemesnek tartanak kamatoztatni, ezért akár a közvetlen (párt)politikai megmérettetést is vállalják. Reszelekciójuk viszont nagyobb valószínűséggel lesz sikeres, ha elköteleződnek pártok vagy politikusok mellett. Ez utóbbi eredmény alátámasztja a negyedik hipotézist *(H4)*, valamint megválaszolja a *8. kérdést*. A technokrata kormányfők általában sikertelenül próbálkoztak azzal, hogy választás alkalmával újabb vagy magasabb tisztséget nyerjenek el, ha technokrata imázsukban bízva függetlenként indultak, mert ekkor jellemzően veszítettek a pártpolitikusokkal szemben (Galambos, 2013, 2018). A *9. kérdésre* tehát azt lehet válaszolni, hogy a technokrata imázs önmagában nem versenyképes a (párt)politikaival szemben. Többen, akik a kezdeti kudarc ellenére mégis a politikában kívánták folytatni karrierjüket, belátták, hogy közvetlen elköteleződés és/vagy párttagság szükséges a további politikai posztok megszerzéséhez.

A Cseh Köztársaságban technokrata elődjével, Tošovskýval szemben, aki szakértői renoméját megőrizve a szakmájában folytatta pályafutását (Kovács, 2009a), Fischer komoly tisztséget kockáztatva viszonylag hamar visszatért a politikába. Államfőválasztási veresége és

[216] Dacian Cioloș nyitja meg a REPER párt európai parlamenti választási jelöltlistáját. *European Newsroom*, 2024. március. 12. https://europeannewsroom.com/hu/dacian-ciolos-nyitja-meg-a-reper-part-europai-parlamenti-valasztasi-jeloltlistajat/

kampányadósságai miatt kellemetlen helyzetbe került, mivel azonban Zemant támogatta az elnökválasztás második fordulójában, a Rusnok-kormányban betöltött tisztségét is annak köszönhette.

Bajnai szintén saját pártonkívüli (technokrata) imázsában és renoméjában bízva, a biztos támogatottság reményében vágott neki a választási felkészülésnek. A baloldali pártok kezdeti ódzkodása az Olajfa-koalíció-szerű ernyőszervezettől viszont odavezetett, hogy ő már csak egy szereplő lett a sok közül. Az MSZP és Mesterházy érdekérvényesítő képességével szemben alulmaradt, további beosztott tisztségre vagy képviselőségre pedig nem vállalkozott. Utóbb be is vallotta, hogy életfelfogásától idegen a politikusi szerep, a hatalomért folytatott küzdelmet sosem találta vonzónak, de a pártversenyen nyugvó demokráciában a közhatalomhoz felhatalmazás, politikai legitimáció szükséges, és ő maga sem hisz a pártok nélküli technokráciában (Lakner et al., 2019: 226, 253).[217]

Cioloș ezzel szemben a kezdeti határozatlanság, a populista- és korrupcióellenes imázsra épülő miniszterelnöki kampányának kudarca után – a legtöbb román technokrata elődjéhez hasonlóan – mégis a politikai küzdőteret választotta. Saját politikai vállalkozása, illetve európai lobbiereje kezdetben meghozta az eredményt azáltal, hogy az egyik legjelentősebb EP-frakció, a *Renew Europe* vezetője lett. A frakcióvezetői pozícióról azonban lemondott, és az ezt követő tisztségeiben, megbízatásaiban – talán rossz taktikai érzéke miatt – már sorra érték a sikertelenségek, végül EP-képviselői mandátumát is elvesztette.

Az olasz technokrata miniszterelnökök reszelekciós útjai viszont elég változatosak. A két korábbi technokrata kormányfő politikai posztkarrierútja – más-más okból, de – sikeres volt (Galambos, 2013: 36). Ciampi kincstárügyi miniszteri tisztséget viselt, később a parlament államfővé választotta, és tekintélyes, nagyra becsült elnöke volt

[217] Úgy vélekedett, hogy a technokráciában ugyan felvilágosult szakemberek vezetik a társadalmat, ám ott a politika nélküli szakértelem dominál – míg a populizmus ehhez képest szerinte politika szakértelem nélkül, vagyis mindkettőt károsnak tartja, mert az optimális az, ha tömegtámogatással párosul a hozzáértés (Lakner et al., 2019: 226).

az országnak (Galambos, 2013: 36). Politikai pályafutása alatt nem volt formális pártkötődése, a napi pártpolitikai viták felett állt, ezáltal a „végig technokrata" Ciampi hosszabban tartó és jóval stabilabb politikai befolyásra tett szert, mint az őt követő két, politikailag ambiciózusabb technokrata utódja (Castaldo–Verzichelli, 2020: 491). Dini kellőképpen alkalmazkodott a pártpolitika szabályaihoz, így lojalitását bár nem mindig bizonyítva, eredményes politikai karriert épített (Galambos, 2013: 36).

Monti előtt két lehetséges pályakép is ott állt példaként, ő viszont egy harmadikat, a kettő ötvözetét, a pártversenyben továbbra is független technokrata útját akarta járni, aki centrista, és nem foglal állást egyik oldal mellett sem, ez a taktika ugyanakkor nem volt sikeres, kampánybeli szereplésével pedig a szakmai tekintélye is csorbát szenvedett (Galambos, 2013: 36). Monti „tökéletes technokrata" volt, de nem technokrata populista – amikor nekivágott a kampánynak, Berlusconi ellentéteként, kompetens vezetőként igyekezett megjelenni, mégis mindig az ő kampányához idomult (Castaldo–Verzichelli, 2020: 490). Hiába próbált kevésbé tudósként és inkább átlagemberként viselkedni, hiába próbálkozott populista üzenetekkel és stílussal, egy lépéssel mindig le volt maradva elődjétől: mikor „vaskézzel" akart fellépni a gazdagok adóelkerülése ellen, vagy amikor az általa bevezetett ingatlanadó eltörlését ígérte, akkor Berlusconi ezenfelül még a befizetett adók visszafizetését is, majd mikor Berlusconi a kutyájával kampányolt, Monti is örökbe fogadott egyet (Castaldo–Verzichelli, 2020: 490). Imázsa ekképp hamisnak hatott. Az imázsépítés szempontjait – szimpátia, hitelesség, megbízhatóság (lásd Merkovity, 2012: 35–37) – egymás kárára érvényesítette. Szakértői kompetenciájára (a montizmusra) alapozta imázsát, mégis megpróbált szimpatikusnak tűnni, és jól hangzó ígéreteket tenni, ami rontotta a kompetens technokratáról kialakult kép hitelességét, így megbízhatósága is kérdésessé vált. Egy költségvetési megszorításról szóló kormányzásra persze eleve nem volt célszerű saját politikai arculatot építeni, mert Monti bár javította hazája renoméját a nemzetközi partnerek körében, valamint az unió által elvárt szintre mérsékelték az államháztartási deficitet, a GDP csökkent, a munkanélküliség és az államadósság éves GDP-hez

mért aránya nőtt, és a technokrata jelző még évekig szitokszónak számított Olaszországban (Galambos, 2013: 36).

Draghi viszont – mint a legutóbbi olasz technokrata kormányfő – szak- és nem pártpolitikai feladatra vállalkozott bizottsági elnöki tanácsadóként, és jelentésében szereplő ajánlásai – kellő politikai támogatás mellett persze – meghatározhatják az Európai Unió versenyképességi reformját (Miotto, 2024).

Sikeres reszelekciónak azt tekintette a kötet, ha a volt miniszterelnökök elnyerték azt a pozíciót, amelynek elérését kitűzték maguk elé – ami elsőre, sokszor a magas szintű tisztség ambicionálása miatt, mint az újbóli kormányfői vagy az államfői pozíció, kevés esetben sikerült –, vagy betöltötték azt a posztot, amelyre felkérést kaptak. Ha figyelembe vesszük, hogy politikai posztkarrierútja során kinek sikerült a technokrata renomét is megőriznie, a legeredményesebbnek egyértelműen Carlo Azeglio Ciampi tekinthető, aki szakmai reputációjának köszönhetően miniszterelnöksége után gazdasági miniszter lett, végül államfő, anélkül ráadásul, hogy ezen tisztségek betöltéséhez közvetlen választás útján kellett volna megméretnie magát. A technokraták esetében ezért a tapasztalatok fényében az a reszelekció tekinthető – „első nekifutásra" – sikeresnek, amikor kinevezés vagy közvetett választás útján nyernek el újra politikai tisztséget, vagy beosztott politikusként építenek (párt)politikai karriert.

A képviseleti demokrácia választási mechanizmusai tehát nem kedvezők a technokratákra nézve, akik erősségét leginkább szakmai reputációjuk és kompetenciájuk adja, az átlagos választónak a világ, ahonnan jönnek, távolinak tűnik, és az általuk beszélt nyelv is nehezen érthető (Cotta, 2018: 270). Akár függetlenként, az el nem köteleződés szándékával, akár pártpolitikusként szállnak be a politikai versenybe, szakmai hitelességüket és renoméjukat kockáztatják vele. Kevés az esélyük ugyanis arra, hogy a szakmai hitelességen alapuló tekintélyt politikai népszerűséggé transzformálják, ha alkalmatlanok a sikeres kampányszereplésre (Castaldo–Verzichelli, 2020: 490). Ha függetlenként vagy kívülállóként állnak ki a professzionális, tapasztalt politikusokkal szemben, rendre alulmaradnak (Galambos, 2013), mert híján vannak a pártok támogatásának (azok anyagi, szerveze-

ti előnyeit nélkülözik), és sokszor azoknak az alkati, illetve retorikai készségeknek is, amik pártpolitikus versenytársaikat alkalmassá teszik a pályára. A sikeres politikai karrierhez egyértelmű értékválasztásra, elköteleződésre, párttámogatásra van szükség (Galambos, 2013), és a korábbi domináns pozíciójukhoz képest legtöbbször el kell fogadják a másodhegedűs – beosztott politikus – szerepét. Hanley (2018) és főleg Caramani (2017) feltételezésével szemben – ami a technokrata kormányzást, sőt a technokráciát a pártkormányzás egyik alternatívájának tekinti – ezért megállapítható (lásd a *10. kérdést*), hogy a technokrata kormányzás vagy a technokrata szemlélet – még ha bizonyos technokratikus elemek jelen vannak is a kormányzati és a kormányközi döntéshozatalban – közvetlen módon, a választók akaratából nem váltja fel a pártelvű szisztémát (Galambos, 2018: 73).

7. ÖSSZEGZÉS

A kötet különböző területeit, kérdéseit érintette a szakértői kormány témakörének, jelen zárófejezet pedig összefoglalja a kötet főbb eredményeit, következtetéseit. Az elvégzett kutatás ambiciózus célt tűzött ki, a szakirodalomban használt fogalmak átértékelésére és az adott fogalmi keretek meghaladására tett kísérletet, új perspektívákat mutatva a kabinetek vizsgálatát illetően. A tárgyalt kormányok megnevezésére a szakértői helyett a technokrata kormányt érdemesebb használni, mert a szakértelem a kormánytagok esetében elsősorban legitimációs funkciót tölt be, a pártonkívüliség, a pártok technokratákra történő felelősségáthárítása jelenti ezen kabinetek esszenciáját. A technokrata kormány ugyanis válságjelenség, ideáltípusa és az empirikus kutatás eredményei alapján is egyértelműen különbözik a pártkormánytól és a menedzserkormánytól.

A szakirodalomban technokratának nevezett kormányok között kevés az abszolút technokrata kabinet, amely válság idején, nem parlamenti választás eredményeként, ideiglenes mandátummal alakul, amikor népszerűtlen intézkedéseket kell végrehajtani, de a pártok taktikai megfontolásból, a politikai veszteség minimalizálása céljából hátralépnek a kormányzástól, és áthárítják annak felelősségét egy technokrata miniszterelnökre, aki így – átmenetileg – autonómmá válik, technokrata minisztereket választhat, és pártsemleges agendát határozhat meg (Galambos, 2018: 73). Az abszolút technokrata kormány feleltethető meg a technokrata kormány ideáltípusának. A szakirodalom álláspontjával szemben pedig csak a Cioloș-, a Monti- és a Dini-kabinetet tekinthetjük abszolút technokratának (Galambos, 2018: 73) *(3. kérdés)*. Igazoltnak fogadhatjuk el a kötet első hipotézisét

(H1) – és *első fő tézisét* –, esetükben ugyanis a pártok áthárították a kormányzati felelősséget a technokrata miniszterelnökökre, akik így ideiglenesen autonómmá váltak, és szabad kezet kaptak a miniszteri szelekcióban és a kabinet agendájának kialakításában (Galambos, 2018: 73). A felelősségáthárítás az abszolút technokrata kormányok létrejöttének szükséges és elégséges feltételének is tekinthető. Ha nem teljesül ez a feltétel, nem alakul abszolút technokrata kabinet. A második hipotézist *(H2)* viszont el kell vetni, mert nem nyert igazolást, hogy feltétlenül nagykoalíciós támogatásra van szükség egy abszolút technokrata kormány létrehozásához, ahogy a Dini-kabinet példája is mutatta. A harmadik hipotézis *(H3)* kapcsán azt mondhatjuk, hogy mindhárom abszolút technokrata kormány létrejöttekor aktív szerepet játszott az államfő, ezért elfogadható a feltételezés, hogy létrejöttük szükséges feltételének tekinthető az elnöki közreműködés – elégséges feltételének azonban nem, hiszen az államfői aktivizmus nem eredményezte minden esetben abszolút technokrata kabinet megalakulását.

A *2. kérdésre* válaszként az adható tehát, hogy az abszolút technokrata kabinetek megalakulásához szükséges feltétel, vagyis olyan, amely nélkül semmiképp sem jöhetnének létre, a válsághelyzet – amint arra már a szakirodalom is rámutatott. A már megkezdett parlamenti ciklus közben, azaz nem választás révén alakulnak, és mandátumuk csak ideiglenes. Az pedig, hogy a pártok áthárítják a technokrata miniszterelnökre a kormányzás felelősségét, nemcsak szükséges, hanem elégséges feltétel is, vagyis ez garantálja az abszolút technokrata kabinet létrejöttét. Ebben az esetben ruházzák fel ugyanis autonómiával a kormányfőt, amikor nem vesznek részt a miniszteri szelekcióban és a kormányagenda kialakításában, és ennek következtében választhat a miniszterelnök a kabinetbe technokrata kormánytagokat és határozhat meg pártsemleges agendát. További szükséges feltételként jelent meg az esetek vizsgálatakor az aktív köztársasági elnöki szerepvállalás, mert közvetítésével jöhet létre konszenzus az új kormányról a felelősséghárító pártok körében. Ugyanakkor ez még nem elégséges feltétel, hiszen ahogy több esetben láttuk, az államfői aktivizmus önmagában nem jelentette vagy garantálta a kabinet (párt)függetlenségét a technokrata miniszterelnök számára.

Az (abszolút) technokrata kormányok ugyanakkor nem lehetnek a pártkormányzás alternatívái egy képviseletelvű demokráciában, megbízatásuk minden esetben csak átmeneti (lásd a *második fő tézist* és a *10. kérdést*), nem folyhat hosszabb távon technokrata kormányzás, egyfelől mert a pártoknak ez nem áll érdekében, másfelől mert ezek a szakértői testületek nem a szavazók akaratának megfelelően jönnek létre, és nem felelnek meg a pártkormányokkal szemben támasztható egyes kritériumoknak – mint a reszponzivitás és az elszámoltathatóság – sem (Galambos, 2018: 73). A technokrata kabinetek legitimációja ekképp a pártfüggetlen kormánytagok szakértelmén – meritokratikus, nem demokratikus alapon – nyugszik *(1. kérdés)*.

A pártok sem engedik tehát, hogy tartós – pártpolitikai – hatalmi vákuum keletkezzen. A Dini-kormány megalakításakor az AN-t vezető Fini felhívta a figyelmet arra, hogy ha a kabinet a vállalt mandátumához képest hosszabb ideig maradna hivatalban, (párt)politikai kormánnyá alakulna át, amit a pártok nem tudnak elfogadni. A Văcăroiu-kabinettel ez meg is történt, a miniszterelnök kitöltötte a négyéves parlamenti periódust, és kormánya bár kezdetben sem volt abszolút technokrata, a ciklus vége felé közeledve kevesebb technokrata tagja lett a kabinetnek, és egyre inkább pártalapú jelleget öltött. A pártok eleve taktikai megfontolásból támogatják a technokrata kormányokat, pozíciójuk megerősítésére, fenntartására azok önerőből képtelenek, ha kitöltik hivatali idejüket, az a pártoknak köszönhető, és ha nem, legtöbbször az is (Galambos, 2018: 73). Főként az abszolút technokrata kabinetek terminusának végén láthatjuk azt, hogy a pártok érdekeinek, kalkulációinak megfelelően alakul a kormány végzete. A Monti-kabinet esetében – a választásokhoz közeledve –, amikor politikailag veszteséges volt számára a kormány támogatása, Berlusconi szembement vele, és megvonta tőle a bizalmat (persze Draghi kabinetje is hasonlóképp járt). A Cioloș-kormánynál pedig azt láttuk, hogy miután népszerűtlenné vált, a támogató pártok a kabinettel szemben nyújtottak be és fogadtak el törvényjavaslatot.

A szakirodalmi értelmezés, miszerint a technokrata kabinetek elnöki kormányok volnának, nem állja meg a helyét *(4. kérdés)*, továbbá parlamentáris szisztémában nem jöhet létre elnöki kormány.

Nem nevezhető elnökinek egy kabinet, ha az államfőnek nincs akkora befolyása, hogy ha a parlamenti pártok megvonnák tőle a bizalmat – ahogy Berlusconi is tette a Monti-kormánnyal –, ne tudja azt megakadályozni, vagy – mint Zeman esetében – ne kapna bizalmat az a kabinet, amit ő hívott életre. Ez azt mutatja, hogy parlamentáris kormányforma esetén az államfői befolyás a parlamenttel szemben korlátozott, és nem indokolt krízishelyzetben (fél)prezidencializálódásról beszélni az aktív elnöki szerepvállalás okán. Az államfői proaktivitásnak köszönhetően létrejött elnöki technokrata kormány átmeneti jelenség a parlamentáris rendszerben – ahogy a technokrata kabinet is az a pártalapú szisztémában. Az elnöki jelző ekkor a technokratára, nem a kormányra utal, megalakulása és működése korlátait az államfői kezdeményezés dacára a pártok és a parlamentáris berendezkedés jelölik ki (Galambos, 2020: 64).

Ezt erősíti meg Dini is, aki szerint az elnökök – a pártalapú kabinetek megalakításához képest – nagyobb szerepet játszanak ugyan a technokrata kormányok létrejöttekor, amikor adott esetben részesei a kormányfő vagy miniszterei kiválasztásának, ezt azonban csak a politikai erőkkel egyeztetve tehetik meg (Pastorella, 2016a: 259).

Az *5. kérdésre* azt a választ adhatjuk, hogy ügyvezető technokrata kormány megbízására az államfő részéről többféle esetben kerülhet sor, de az elnök vonatkozó jogosítványait, a kabinet mozgásterét, illetve az államfő befolyását az ügyvezető kormányzás során az egyes alkotmányok különbözőképp szabályozzák. A cseh alkotmány lényegében nem szabja meg a kereteit, a szlovák alkotmány igen, de a normaszöveg nem feltétlenül nyújt egyértelmű iránymutatást, ezért sokszor a kormányzati gyakorlat ad választ a *6. kérdésre*, hogy – az elméletileg meghatározott korlátozott felhatalmazásához képest – mekkora a kabinet tényleges mozgástere. Az, hogy milyen szerepet vállal a köztársasági elnök a kormányzásban, a vizsgált esetek alapján politikai habitusától függ, ugyanakkor azt láthattuk, hogy a kormányzás reszortja elsődlegesen a miniszterelnök feladata. Az államfő „társtervezői" szerepe ezért ekkor sem indokolja az elnöki kormány megnevezést, még abban az esetben sem, ha pártonkívüli technokraták a kabinet tagjai, és parlamenti bizalom híján legitimitásuk csak az államfőhöz köthető.

A *7. kérdésre* válaszként elmondható, hogy a technokrata miniszterelnökök reszelekcióját az magyarázza, hogy kormányzati pozíciójuknak köszönhetően olyan politikai tőkére tettek szert, amelyről úgy vélik, hogy azt a politikában is érdemes kamatoztatni. Politikai reszelekciójuk statisztikai elemzése alapján pedig kijelenthető *(H4)*, hogy az jellemzően akkor lehet sikeres, ha elköteleződnek pártok vagy politikusok mellett *(8. kérdés)*. A válságkormányzáskor mutatott, olykor konfliktuskerülő, racionális attitűd nem eredményez tartós politikai sikert, a szavazók jellemzően nem technokratákra, hanem pártpolitikusokra voksolnak egy választási versenyben, a politikai karriert folytatni kívánó technokrata kormányfők ezért el kell fogadják a politikai játékszabályokat, és azok szerint kell fellépjenek, nem kívülállóként, azaz legtöbbször egyértelmű döntést kell hozzanak, állásfoglalást kell tegyenek és szövetségeket kell kössenek, mert a politikában a szakértelem mindössze járulékos tulajdonság, nem pedig szubsztancia (Galambos, 2013: 36).

A kötet igyekezett rámutatni, hogy a technokrata kormányok pozíciója nem apolitikus, pusztán nem pártalapú és csak átmeneti lehet, ekképp nem fenyeget az a „veszély", hogy a technokrácia a demokrácia helyébe lép (Galambos, 2018: 73). Érdekes és elfogadhatónak tűnik Dini azon megállapítása, miszerint a technokrata kabinetek a normális politikai evolúció részei, amelynek során előfordulnak olyan helyzetek, amikor egyszerűen nem tudnak más típusú kormányok alakulni (Pastorella, 2016a: 259). Megjelenésüket a pártok pillanatnyi válsága okozza, de csak átmeneti krízisről van szó, a pártok nem adják fel státuszukat, a rendszer pártelvűsége megmarad – amit a függetlenként induló technokraták reszelekciójának sikertelensége is jelez. Ez tehát a kerete a kötetnek (lásd a *második fő tézist*, illetve a *10. kérdést*). A technokrata kormányok terminusának vége és a technokrata miniszterelnökök reszelekciója Katz és Mair (2001) azon korábbi tézisét látszanak igazolni, hogy téves a pártok tartós kudarcáról, hanyatlásáról beszélni, és nincs szó a pártalapú kormányzás felváltásáról sem – legfeljebb a pártkormányzás követelményei közül a reszponzivitás rovására olykor a felelősség, a felelősség rovására olykor a reszponzivitás és/vagy az elszámoltathatóság kerül előtérbe.

Utóbbi jelenség nem csak a válságidőszakot érintette, ez egy alapvető konfliktussá vált – elsősorban – a reszponzivitás és a felelősség között. Tehát ha nem egy „pillanatot", a krízist nézzük, hanem egy folyamatot, akkor azt látjuk, hogy míg a pártok korábban – a kartellpártosodással – a kormányzati érdeket, a felelősséget kezdték a polgárok preferenciája elé helyezni – a reszponzivitás rovására –, mára egyre inkább arra fókuszálnak, hogy megfeleljenek a szavazók igényeinek, mert adott pillanatban (parlamenti választáskor) majd számonkérik őket, jutalmazzák vagy büntetik. A pártkormányokat ezért már kevésbé a felelős kormányzás, inkább az elszámoltatás miatti aggodalom, ezért a választói elvárásoknak való megfelelés motiválja. Az egyoldalúan reszponzív kormányzás azonban a felelős kormányzással szemben csak a rövid távú politikai érdekeket tartja szem előtt, de – megnevezése ellenére – elsősorban a (kormányzó) pártok érdekét. A reszponzivitást ezért sokszor inkább úgy értelmezik, hogy az elszámoltathatóságot figyelembe véve kommunikációjuk idomuljon a választói igényekhez. Több esetben a technokrata kormány támogatása is csupán kommunikációs panel volt részükről, hiszen a pártok sokszor nem vonultak félre teljesen a kormányzástól, csak megfelelő távolságot igyekeztek tartani a kabinettől, tudván, hogy az – felelős, de – népszerűtlen intézkedéseket fog hozni. Ezt, mint láttuk, sokan a populizmushoz társítják, de a populisták kormányra kerülve úgyszintén meg kell feleljenek a pártkormányzás kritériumainak, és bár a hagyományos pártok is olykor a populistákhoz idomulnak, főként a pártkormányzás követelményei közötti átmeneti, időszakos egyensúlyhiányról, hangsúlyeltolódásról van szó, viszont előbb-utóbb mindig korrekció történik, ha az egyensúly nem áll helyre – aminek olykor akár technokrata kabinetek is lehetnek az eszközei.

Jelen írás egyelőre nyitva hagyja azt az elméleti kérdést, hogy a technokrácia – szlogenje – beépül-e a pártalapú szisztémába, illetve a technokrata populizmus tartósan versenytársa lehet-e a jobb- (például Liga) és baloldali (például Öt Csillag) populizmusnak vagy a hagyományos pártoknak. A technokraták reszelekciója még nem ebben a keretben tárgyalandó, esetükben ugyanis hiányzik az, ami a technokrata populistákat jellemzi, mégpedig a siker, hiszen a tapasztalatok fényé-

ben – kizárólag – a technokrata kormányzásra épülő politikai arculat a professzionális pártpolitikusokkal szemben legtöbbször kudarcra van ítélve *(9. kérdés)*. A technokraták a populistákkal (mint Beppe Grillo vagy Matteo Salvini) és a technokrata populistákkal (mint Andrej Babiš vagy Donald Trump) ellentétben továbbá nem elitellenes retorikával próbáltak, próbálnak meg érvényesülni, nem a rendszerrel szemben kívánják meghatározni magukat. Kormányzásukat is legtöbbször az – elszámoltathatóságot igen, de – felelősséget szem előtt nem tartó politika eredményezte.

IRODALOMJEGYZÉK

Aberbach, Joel D. – Robert D. Putnam – Bert A. Rockman (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Aberbach, Joel D. – Hans-Ulrich Derlien – Renate Mayntz – Bert A. Rockman (1990): American and German federal executives – technocratic and political attitudes. *International Social Science Journal*, Vol. 42(123), 3–16.

A Cseh Köztársaság Alkotmánya. In Trócsányi László – Badó Attila (szerk.) (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Complex Kiadó.

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*.

Alexiadou, Despina – Hakan Gunaydin (2019): Commitment or expertise? Technocratic appointments as political responses to economic crises. *European Journal of Political Research*, Vol. 58, No. 3, 845–865. https://doi.org/10.1111/1475-6765.12338

Alexiadou, Despina – Hakan Gunaydin – William Spaniel (2022): When Technocratic Appointments Signal Credibility. *Comparative Political Studies*, Vol. 55, Issue 3, 386–419. https://doi.org/10.1177/00104140211024288

Amorim Neto, Octavio – 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, 619–643. https://doi.org/10.1017/s0007123406000330

Anton, Cristian – Iulia Petcu (2024): Dacian Cioloș își anunță retragerea din politică. Ce se va întâmpla cu fostul premier. *Știrile Pro TV*, június 27. https://stirileprotv.ro/stiri/politic/dacian-ciolos-isi-anunta-retragerea-din-politica-ce-se-va-intampla-cu-fostul-premier.html

APSA (American Political Science Association) (1950a): Part I. The Need for Greater Party Responsibility. *American Political Science Review*, Vol. 44, No. 3, Part 2, Supplement, 15–36. https://doi.org/10.2307/1950999

APSA (American Political Science Association) (1950b): Part II. Proposals for Party Responsibility. *American Political Science Review*, Vol. 44, No. 3, Part 2, Supplement, 37–84. https://doi.org/10.2307/1951000

Armingeon, Klaus – Sarah Engler – Lucas Leemann – David Weisstanner (2024): *Supplement to the Comparative Political Data Set – Government Composition 1960–2022*. Zurich/Lueneburg/Lucerne, University of Zurich, Leuphana University Lueneburg, and University of Lucerne. https://cpds-data.org/data

Arter, David (1987): *Politics and Policy-Making in Finland*. Sussex, Wheatsheaf Books.

A Szlovák Köztársaság Alkotmánya. In Heka László – Jakó Nóra – Mikes Lili – Pongó Tamás – Szakály Zsuzsa (2016): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer Kft.

Az Olasz Köztársaság Alkotmánya. In Trócsányi László – Badó Attila (szerk.) (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Complex Kiadó.

Babbie, Earl (2003): *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Budapest, Balassi Kiadó.

Babos Attila (2018): Szakértői kormányt szeretne, de miniszterelnök nem lenne Márki-Zay Péter. *Magyar Nemzet*, április 4. https://magyarnemzet.hu/belfold-archivum/2018/04/szakertoi-kormanyt-szeretne-de-miniszterelnok-nem-lenne-marki-zay-peter

Balogh Levente (2015): Összeállt Dacian Cioloș szakértői „válogatottja". *Krónika Online*, november 15. https://kronikaonline.ro/belfold/osszeallt-dacian-cioloe-szakertoi-kormanya

Balogh Levente (2016): Dacian Cioloș továbbra sem indulna a választásokon. *Krónika Online*, október 6. https://kronikaonline.ro/belfold/dacian-cioloa-tovabbra-sem-indulna-a-valasztasokon

Barabás T. János (2015): Dacian Cioloș kormányalakítása és a Románia előtt álló kihívások. *KKI-elemzések*, E/43, 1–7.

Barbosa, Alexandre Moniz (2023): First Indian-origin Prime Minister of a European nation. *The Goan*, szeptember 9. https://www.thegoan.net/tg-life-sunday/first-indianorigin-prime-minister-of-a-european-nation/103599.html

Barrenechea, Rodrigo – Eduardo Dargent (2020): Populists and Technocrats in Latin America: Conflict, Cohabitation, and Cooperation. *Politics and Governance*, Vol. 8, Issue 4, 509–519. https://doi.org/10.17645/pag.v8i4.3333

Bányai György (2009): „Nem szokása ez a politikának" – Sárközy Tamás a közigazgatás átalakításáról. *Magyar Narancs*, augusztus 20. https://magyarnarancs.hu/belpol/nem_szokasa_ez_a_politikanak_-_sarkozy_tamas_a_kozigazgatas_atalakitasarol-72012

Beiser-McGrath, Liam F. – Robert A. Huber – Thomas Bernauer – Vally Koubi (2022): Parliament, People or Technocrats? Explaining Mass Public Preferen-

ces on Delegation of Policymaking Authority. *Comparative Political Studies*, Vol. 55, Issue 4, 527–554. https://doi.org/10.1177/00104140211024284

Bencsik Péter (2013): Az autoriter kormányzó és a demokratikus filozófus-elnök. Horthy Miklós és Tomáš Garrigue Masaryk államfői szerepéről. In Kovács Attila – Romsics Ignác (szerk.): *Sipos ,65. Tanulmányok Sipos József 65. születésnapjára*. 7–30. Szeged, JATEPress.

Benvenuti, Andrea (2016): Italy, the Monti government and the euro crisis (2011–12). *Australia and New Zealand Journal of European Studies*, Vol. 8, No. 2, 80–95. https://doi.org/10.30722/anzjes.vol8.iss2.15167

Bergman, Torbjörn – Alejandro Ecker – Wolfgang C. Müller (2013): How Parties Govern: Political Parties and the Internal Organization of Government. In Wolfgang C. Müller – Hanne Marthe Narud (eds.): *Party Governance and Party Democracy*. 33–50. New York, Springer. DOI: 10.1007/978-1-4614-6588-1_3

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

Bertsou, Eri – Daniele Caramani (eds.) (2020): *The Technocratic Challenge to Democracy*. London, Routledge. https://doi.org/10.4324/9780429342165

Bertsou, Eri – Daniele Caramani (2022): People Haven't Had Enough of Experts: Technocratic Attitudes among Citizens in Nine European Democracies. *American Journal of Political Science*, Vol. 66, No. 1, 5–23. DOI: 10.1111/ajps.12554

Bibó István (1986): Eltorzult magyar alkat, zsákutcás magyar történelem. In Bibó István: *Válogatott tanulmányok. Második kötet, 1945–1949*. 569–619. (A fejezethez tartozó jegyzetek: 895–903.) Budapest, Magvető Könyvkiadó.

Bin, Roberto (2013): Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo. *Quaderni Costituzionali*, No. 33 (1), 7–19.

Blondel, Jean (1991): Cabinet Government and Cabinet Ministers. In Jean Blondel – Jean-Louis Thiebault (eds.): *The Profession of Government Minister in Western Europe*. 5–18. London, Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-1-349-11395-8_2

Blondel, Jean – Svetlozar A. Andreev (2001): Bulgaria. In Jean Blondel – Ferdinand Müller Rommel (eds.): *Cabinets in Eastern Europe*. 131–141. London, Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781403905215_12

Blondel, Jean – Ioanna Penescu (2001): Romania. In Jean Blondel – Ferdinand Müller Rommel (eds.): *Cabinets in Eastern Europe*. 109–119. London, Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781403905215_10

Boda Zsolt (2020): *Ki dönt? Kormányzási stílusok és közpolitikai változás Magyarországon 2002–2014*. Budapest, Gondolat Kiadó – Társadalomtudományi Kutatóközpont.

Bodacz Péter (2023): Hogy jutottunk el odáig, hogy egy magyar lesz a szlovák miniszterelnök? *Magyar Hang*, május 8. https://hang.hu/magyar-hang-plusz/odor-laszlo-kollai-istvan-fico-pellegrini-heger-szakerto-szlovakia-a-weima-rizalodas-utjan-154307

Boffi, Emanuele (2013): Monti: «Con il Pd ma senza Vendola, con il Pdl ma senza Berlusconi» (e con Casini c'è maretta). *Tempi*, január 25. http://www.tempi.it/monti-con-il-pd-ma-senza-vendola-con-il-pdl-ma-senza-berlusconi-e-con-casini-ce-maretta

Bogdán Tibor (2015): Mennyire technokrata a Dacian Cioloș vezette szakértői kormány? *Maszol – Új Magyar Szó Online*, november 25. http://www.maszol.ro/index.php/belfold/56511-mennyire-technokrata-a-dacian-ciolo-vezette-szakert-i-kormany

Bosco, Anna – Duncan McDonnell (2012): Introduction: The Monti Government and the Downgrade of Italian Parties. *Italian Politics* (From Berlusconi to Monti), Vol. 27, 37–56. DOI: 10.3167/ip.2012.270103

Boswell, Christina (2008): The political functions of expert knowledge: knowledge and legitimation in European Union immigration policy. *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, Issue 4, 471–488. https://doi.org/10.1080/13501760801996634

Boswell, Christina (2009): Knowledge, Legitimation and the Politics of Risk: The Functions of Research in Public Debates on Migration. *Political Studies*, Vol. 57, Issue 1, 165–186. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2008.00729.x

Bódy Zsombor (2020): *Családi vállalkozás – nagyipari vállalat – szocialista technokrácia. Az Uhri Testvérek / Ikarus Karosszéria és Járműgyár gazdaság-, társadalom- és kultúrtörténete* (MTA doktori értekezés). Budapest.

Bózsó Péter (2024): Jön-e újabb meglepetés Franciaországban a választások után? *Privátbankár.hu*, július 8. https://privatbankar.hu/cikkek/nemzetkozi/franciaorszag-valasztasok-macron-le-pen-baloldal-kormanyalakitas.html

Bölöny József (1978): *Magyarország kormányai 1848–1975*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

Brans, Marleen – Valérie Pattyn – Geert Bouckaert (2016): Taking Care of Policy in Times of Crisis: Comparative Lessons from Belgium's Longest Caretaker Government. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 18, No. 5, 448–463. https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1104811

Braun, Michael (1996): The Confederated Trade Unions and the Dini Government: „The Grand Return to Neo-corporatism?" *Italian Politics* (The Stalled Transition), Vol. 11, 205–221.

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

Brunclík, Miloš (2016): Three technocratic cabinets in the Czech Republic: a symptom of party failure? *Politics in Central Europe*, Vol. 12, No. 2, 7–28. DOI: 10.1515/pce-2016-0010

Brunclík, Miloš – Michal Kubát (2016): The Czech Parliamentary Regime After 1989: Origins, Developments and Challanges. *Acta Politologica*, Vol. 8, No. 2, 5–29.

Brunclík, Miloš (2017): Presidential cabinet in the Czech Republic: a symptom of parliamentary regime problems. *Project: Does Direct Election Matter? Analyzing Effect of Direct Election of President on the Working of the Political Regime in the Czech Republic (registration number 15-01907S)*. https://www.researchgate.net/publication/320489490_Presidential_Cabinet_A_Symptom_of_a_Crisis_of_Parliamentary_Regime

Brunclík, Miloš (2018): The Czech Republic – Babiš' new cabinet and symptoms of illiberal democracy. *Presidential Power Blog*, március 30. https://presidential-power.net/?author=38 (Nem elérhető, letöltve: 2024. január 2.)

Brunclík, Miloš – Michal Parízek (2019): When are technocratic cabinets formed? *Comparative European Politics*, Vol. 17, Issue 5, 759–777. https://doi.org/10.1057/s41295-018-0124-3

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

Bull, Martin J. – James L. Newell (1997): The Landmark 1996 Elections in Italy. *Representation – Journal of Representative Democracy*, Vol. 34, Issue 3–4, 233–239. DOI: 10.1080/00344899708523018

Buštíková, Lenka – Petra Guasti (2019): The State as a Firm: Understanding the Autocratic Roots of Technocratic Populism. *East European Politics and Societies and Cultures*, Vol. 33, No. 2, 302–330. https://doi.org/10.1177/0888325418791723

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

Carboni, Andrea (2023): Non-party ministers and technocrats in post-revolutionary Tunisia. *The Journal of North African Studies*, Vol. 28, Issue 1, 151–178. https://doi.org/10.1080/13629387.2022.2034502

Castaldo, Antonino – Luca Verzichelli (2020): Technocratic Populism in Italy after Berlusconi: The Trendsetter and his Disciples. *Politics and Governance*, Vol. 8, Issue 4, 485–495. DOI: 10.17645/pag.v8i4.3348

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

Constitute (2022): *Bulgaria's Constitution of 1991 with Amendments through 2015*. Comparative Constitutions Project. https://www.constituteproject.org/constitution/Bulgaria_2015.pdf

Costa Pinto, António – Maurizio Cotta – Pedro Tavares de Almeida (2018): Beyond Party Government? Technocratic Trends in Society and in the Executive. In António Costa Pinto – Maurizio Cotta – Pedro Tavares de Almeida (eds.): *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*. 1–27. (Palgrave Studies in Political Leadership) Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62313-9_1

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*. 267–288. (Palgrave Studies in Political Leadership) Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62313-9_10

Culpepper, Pepper D. – Aidan Regan (2014): Why don't governments need trade unions anymore? The death of social pacts in Ireland and Italy. *Socio-Economic Review*, Vol. 12, Issue 4, 723–745. https://doi.org/10.1093/ser/mwt028

Czímer Gábor (2023): ÖSSZEFOGLALÓ: Magyar miniszterelnökkel az élén, szakértői kormány fogja vezetni Szlovákiát. *Új Szó*, május 8. https://ujszo.com/kozelet/osszefoglalo-magyar-miniszterelnokkel-az-elen-szakertoi-kormany-fogja-vezetni-szlovakiat

Cseke Balázs (2021): Márki-Zay Péter szakértői kormányt állítana fel. *Telex*, szeptember 12. https://telex.hu/belfold/2021/09/12/marki-zay-peter-szakertoi-kormanyt-allitana-fel

Cservák Csaba (2001): Milyen a magyar kormányzati rendszer? – A kormányforma fejlődése és problémái. *Jogelméleti Szemle*, 2. évf., 4. sz. http://jesz.ajk.elte.hu/cservak8.html

Csíkhelyi Lenke (2004): Bulgária. In Kardos József – Simándi Irén (szerk.): *Európai politikai rendszerek*. (2., átdolgozott kiadás) 119–146. Budapest, Osiris Kiadó.

Csuhaj Ildikó (2018): Gyurcsány: a Jobbikkal korlátozott mandátumú szakértői kormány elképzelhető. *ATV*, március 29. https://www.atv.hu/belfold/20180329/gyurcsany-ferenc-interju

Dahl, Robert (1992): Miért összeegyeztethetetlen a demokrácia és a szabadpiac? *Mozgó Világ*, 18. évf., 8. sz., 89–99.

Dandoy, Régis – Lorenzo Terrière (2022): Caretaker Governments in Belgium: The new normal? In Didier Caluwaerts – Min Reuchamps (eds.): *Belgian Exceptionalism: Belgian Politics between Realism and Surrealism*. 123–137. London, New York, Routledge. DOI: 10.4324/9781003104643-11

Dell'Arti, Giorgio – Massimo Parrini (2009): *Catalogo dei viventi*. Marsilio Editori.

Diamanti, Ilvo (2012): Il principio del montismo. *La Repubblica*, április 2. http://www.repubblica.it/politica/2012/04/02/news/principio_montismo-32601764/

Draveczki-Ury Ádám (2015): „Csak nézői voltunk a saját történelmünknek". *Honvédelem*, október 15. https://honvedelem.hu/hatter/multidezo/csak-nezoi-voltunk-a-sajat-tortenelmunknek.html

Dull Szabolcs (2013): Bajnai Gordon: Egy év múlva miniszterelnök leszek. *Origo*, november 11. https://www.origo.hu/itthon/20131110-egy-ev-mulva-miniszterelnok-leszek-interju-bajnai-gordonnal.html

Duverger, Maurice (1980): A New Political System Model: Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research*, Vol. 8, Issue 2, 165–187. https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00569.x

Dúró József – Gallai Sándor (2012): *Az átmenet sajátosságai a visegrádi országokban*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem.

Elgie, Robert (2011): *Semi-Presidentialism. Sub-Types and Democratic Performance*. Oxford, Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199585984.001.0001

Emanuele, Vincenzo – Marco Improta – Bruno Marino – Luca Verzichelli (2023): Going technocratic? Diluting governing responsibility in electorally turbulent times. West *European Politics*, Vol. 46, No. 5, 995–1023. https://doi.org/10.1080/01402382.2022.2095494

Fabbrini, Sergio (2015): Tecnici al governo e governi tecnici: alcune riflessioni comparative sull'Italia. *Ventunesimo Secolo*, Vol. 14, No. 36, 65–79. DOI: 10.3280/XXI2015-036004

Fehérvári Nándor (2022): Járulékos veszteség: Szófia is elfordul Moszkvától az ukrajnai háború miatt. *BALK Magazin*, március. 27. https://balk.hu/2022/03/27/jarulekos-vesztesege-szofia-is-elfordul-moszkvatol-az-ukrajnai-haboru-miatt

Fischer, Frank (2000): *Citizens, Experts, and the Environment. The Politics of Local Knowledge*. Durham, London, Duke University Press. https://doi.org/10.1215/9780822380283

Franciaország Alkotmánya. In Heka László – Jakó Nóra – Mikes Lili – Pongó Tamás – Szakály Zsuzsa (2016): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer Kft.

Franczel Richárd (2014): Franciaország miniszterelnöki intézménye. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* (1), 69–97.

Fricz Tamás (2012): Kormányzati rendszerek Közép- és Kelet-Európában – Komparatív elemzés. *Politikatudományi Szemle*, 21. évf., 4. sz., 104–123.

Friedman, Jeffrey (2019): Populists as Technocrats. *Critical Review*, Vol. 31, Issue 3–4, 315–376. https://doi.org/10.1080/08913811.2019.1788804

Frognier, André-Paul (2000): The Normative Foundations of Party Government. In Jean Blondel – Maurizio Cotta (eds.): *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective*. 21–37. London, Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780333977330_2

Frosini, Tommaso Edoardo (2012): Anatomia e anomalia di un governo tecnico. *Ianus – Diritto e finanza*, Vol. 54, No. 3, 267–278.

Furlong, Paul (2014): Institutional change and the eurozone crisis in Italy: the case of Berlusconi and the Italian president. *ECPR General Conference, Glasgow, September 2014*.

Fusaro, Carlo (2013): Ruolo del presidente della Repubblica e forma di governo in Italia. L'ipotesi semi-presidenziale. *Civitas Europa*, 1 (N° 30), 7–30.

Gajduschek György (2000): *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátságainak magyarázatában* (PhD-disszertáció). Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Politikatudományi Doktori Iskola.

Galambos László (2013): Szakértők tündöklése és bukása. Szakértő miniszterelnökök kormányzati pályafutása és politikai reszelekciója. *Valóság*, 56. évf., 9. sz., 30–39.

Galambos László (2016a): Nem-pártalapú kormányok Csehországban – Aktorok és intézmények összehasonlító perspektívából. In Koncz István – Szova Ilona (szerk.): *PEME XII. Ph.D – Konferencia*. 65–78. Budapest, Professzorok az Európai Magyarországért Egyesület. https://peme.hu/wp-content/uploads/2016/03/XII.-PhD-Konferencia-2016.02.06..pdf

Galambos László (2016b): A Cioloş-kabinet – Az első román szakértői kormány? In Keresztes Gábor (szerk.): *Tavaszi Szél – Spring Wind 2016 Tanulmánykötet. IV. kötet*. 380–389. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége. DOI: 10.23715/TSZ.2016.4

Galambos László (2018): A technokrata kormány értelmezése és esetei. *Politikatudományi Szemle*, 27. évf., 3. sz., 58–78. DOI: 10.30718/POLTUD.HU.2018.3.58.78.

Galambos László (2020): Technokrata kormányok és államfői szerepek – Új kormányforma vagy kivételes állapot? *Parlamenti Szemle*, 5. évf., 2. sz., 37–67.

Galambos László (2022): Neoliberális plebiszciter rezsimek Dél-Amerikában: Carlos Menem peronizmusa és Alberto Fujimori párt nélküli rezsimje. In Körösényi András – Gyulai Attila – Illés Gábor (szerk.): *Vezérdemokráciák a világban: Macrontól Erdoğanig és Trumpig*. 211–239. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont – Politikatudományi Intézet és Ad Librum Kiadó.

Galli, Carlo (2012): Montismo: Se il governo dei tecnici diventa un' ideologia. *La Repubblica*, október 4., 44–45.

Garzia, Diego – Johannes Karremans (2021): Super Mario 2: comparing the technocrat-led Monti and Draghi governments in Italy. *Contemporary Italian Politics*, Vol. 13, Issue 1, 105–115. DOI: 10.1080/23248823.2021.1903175

Gergely Márton – Windisch Judit (2018): Vona Gábor: A rendszerrel nem az a baj, hogy nem én állok az élén. *HVG*, április 3. https://hvg.hu/itthon/20180403_Vona_Gabor_interju

Gergely Zsófia (2009): Egy vérciki hét – így ment a kormányfőjelölés. *Origo*, április 14. https://www.origo.hu/itthon/2009/04/kormanyfojeloltkereses-glatztol-bajnaiig

Gianetti, Daniela (2013): Mario Monti's Technocratic Government. *Italian Politics* (Technocrats in Office), Vol. 28, 133–152. https://doi.org/10.3167/ip.2013.280108

Görögország Alkotmánya. In Trócsányi László – Badó Attila (szerk.) (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. https://dc.fes.de/fileadmin/user_upload/publications/RightwingPopulism.pdf

Grimaldi, Selena (2011): The Role of Italian Presidents: The Subtle Boundary between Accountability and Political Action. *Bulletin of Italian Politics*, Vol. 3, No. 1, 103–125.

Gyene Pál (2015): Az összehasonlító módszer és alkalmazásának korlátai a politikatudományban. *Multidiszciplináris kihívások, sokszínű válaszok: Gazdálkodás- és szervezéstudományi folyóirat*, 1. sz., 26–34.

Gyulai Attila (2010): A rendkívüli kormányzás retorikája. In Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2009-ről*. Digitális évkönyv. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.

Gyulai Attila – Horváth Attila (2022): Andrej Babiš: perszonalizáción túl, plebiszciter rezsimen innen. In Körösényi András – Gyulai Attila – Illés Gábor (szerk.): *Vezérdemokráciák a világban: Macrontól Erdoğanig és Trumpig*. 79–111. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont – Politikatudományi Intézet és Ad Librum Kiadó.

Hajagos Andrea (2024): Bulgáriában az EP-választás napján újra parlamenti választást tartanak. *Euronews*, április 9. https://hu.euronews.com/2024/04/09/bulgariaban-az-ep-valasztas-napjan-ujra-parlamenti-valasztast-tartanak

Halász Iván (2014a): *Államfő, parlament, kormány – Az államszervezet fejlődése a visegrádi országokban 1989 után*. Budapest, Lucidus Kiadó.

Halász Iván (2014b): V. Az államforma kérdése és az államfők típusai. In Bende Zsófia – Halász Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog. Fejezetek az alkotmány, az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből*. 57–76. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar.

Halász Iván (2019): Az első Csehszlovák Köztársaság és a második Lengyel Köztársaság születése az első közjogi dokumentumok tükrében (1918–1919). *Állam- és Jogtudomány*, 60. évf., 3. sz., 32–58.

Halász Iván (2023): *Őfelsége, az elnök – A csehszlovák, valamint a cseh és a szlovák államfői tisztség az állami és intézményi kontinuitás kontextusában (1918–2018)*. Budapest, Gondolat Kiadó.

Hamberger Judit (2013): A cseh alkotmányos rendszer jellemzői és problémái. *MKI-tanulmányok*, 22, 1–25.

Hanley, Seán (2013a): 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*.

Hanley, Seán (2013b): Miloš Zeman's attempt to impose a caretaker government in the Czech Republic is a fundamental challenge to Czech parliamentary democracy. *LSE European Politics and Policy (EUROPP) Blog*, július 4. https://eprints.lse.ac.uk/72542/

Hanley, Seán (2014): Two Cheers for Czech Democracy. *Politologický časopis / Czech Journal of Political Science*, Vol. 21, No. 3, 161–176. DOI: 10.5817/PC2014-3-161

Hanley, Seán (2018): Legitimacy and the Paradox of Technocratic Government in Newer European Democracies: The Fischer Administration in the Czech Republic Revisited. *East European Politics and Societies and Cultures*, Vol. 32, No. 1, 78–100. https://doi.org/10.1177/0888325417734281

Hloušek, Vít – Lubomír Kopeček (2014): Caretaker Governments in Czech Politics: What to Do about a Government Crisis. *Europe-Asia Studies*, 66:8, 1323–1349. DOI: 10.1080/09668136.2014.941700

Hopkin, Jonathan (2012): Technocrats have taken over governments in Southern Europe. This is a challenge to democracy. *LSE European Politics and Policy (EUROPP) Blog*, április 24. https://eprints.lse.ac.uk/46028/

Horváth Attila (2014): VIII. Választások és választási rendszerek. In Bende Zsófia – Halász Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog. Fejezetek az alkotmány, az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből*. 117–134. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar.

Horváth Attila (2018): Egy mindenki ellen, mindenki egy ellen? A 2017-es parlamenti választások és a kormányalakítás kihívásai Csehországban. *Parlamenti Szemle*, 3. évf., 1. sz., 121–144.

Illés Gábor – Körösényi András (2017): Ortodoxia, heterodoxia és cselekvés: Bajnai Gordon és Orbán Viktor válságkezelése, 2009–2014. In Körösényi András (szerk.): *Viharban kormányozni. Politikai vezetők válsághelyzetekben*. 139–166. Budapest, MTA TK PTI.

Illyés Gergely – Székely István Gergő (2017): Parlamenti választások Romániában – Stabil baloldali többség, megosztott ellenzék. *Kisebbségi Szemle*, 2. évf., 1. sz., 35–58.

Ilonszki, Gabriella (1998): *Westminsteri változatok – Angolszász politikai rendszerek*. Budapest, Aula Kiadó.

Ilonszki Gabriella – Ványi Éva (2011): Miniszteri fluktuáció és intézményi változások Magyarországon, 1990–2010. *Politikatudományi Szemle*, 20. évf., 3. sz., 7–36.

Ilonszki, Gabriella – Laurentiu Ștefan (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*. 203–233. (Palgrave Studies in Political Leadership) Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62313-9_8

Ilonszki, Gabriella (2019): Hungary: From Coalitions to One-Party Dominance. In Torbjörn Bergman – Gabriella Ilonszki – Wolfgang C. Müller (eds.): *Coalition Governance in Central Eastern Europe*. 207–251. Oxford University Press. DOI: 10.1093/oso/9780198844372.001.0001

Improta, Marco (2021): Inside Technocracy: Features and Trajectories of Technocratic Ministers in Italy (1948–2021). *Italian Political Science*, Vol. 16, No. 3, 220–240.

Inglehart, Ronald F. – Pippa Norris (2016): Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash. *Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper Series*, No. RWP16-026. https://doi.org/10.2139/ssrn.2818659

Izmindi Richárd (2020): *A magyar kormányzati rendszer (1848–2018)*. Budapest, Dialóg Campus.

Karóczkai Balázs (2023): Magyarozós, sorosozós vita után nem kapott bizalmat Ódor Lajos kormánya. *Index*, június 15. https://index.hu/kulfold/2023/06/15/szlovakia-odor-lajos-ludovit-odor-miniszterelnok-parlament-szavazas-politikai-valsag-zuzana-caputova

Katz, Richard S. (1987): Party Governments and Its Alternatives. In Richard S. Katz (ed.): *Party Governments: European and American experiences*. Berlin, New York, Walter de Gruyter. https://doi.org/10.1515/9783110900255-002

Katz, Richard S. – Peter Mair (2001): Kartellpárt – A pártszervezet változó modelljei és a pártdemokrácia. *Politikatudományi Szemle*, 10. évf., 3. sz., 131–156.

Katz, Richard S. (2022): If the Cure for the Ills of Democracy Is More Democracy, Might the Cure Be Worse than the Disease? *Scandinavian Political Studies*, Vol. 45, Issue 1, 68–85. Doi: 10.1111/1467-9477.12218

Kington, Tom (2021): 'Super' Mario Draghi, banker who saved euro, to rescue Italy. *The Times*, február 3. https://www.thetimes.co.uk/article/super-mario-draghi-banker-who-saved-euro-to-rescue-italy-v96wpdjjz

Kirby, Paul (2024): Dutch ex-spy chief Dick Schoof named as PM-candidate. *BBC*, május 28. https://www.bbc.com/news/articles/c3ggvg9ye83o

Kiss Balázs (2023a): Magyar vezetésű szakértői kormányt jelentett be Szlovákiában Zuzana Čaputová. *Infostart*, május 8. https://infostart.hu/tudositoink/2023/05/08/magyar-vezetesu-szakertoi-kormanyt-jelentett-be-szlovakiaban-zuzana-caputova

Kiss Balázs (2023b): Három magyar taggal állt fel a szakértői kormány Szlovákiában – Ódor Lajos máris üzent. *Infostart*, május 15. https://infostart.hu/tudositoink/2023/05/15/harom-magyar-taggal-allt-fel-a-szakertoi-kormany-szlovakiaban-odor-lajos-maris-uzent

Klein, Claude (1977): The Powers of the Caretaker Government: Are They Really Unlimited? *Israel Law Review*, Vol. 12, No. 3, 271–287. https://doi.org/10.1017/S0021223700005860

Kolek Zsolt (2023): Megszavazták a ciklus lerövidítését. Jöhet az előrehozott választás. *Ma7*, január 25. https://ma7.sk/aktualis/ma-szavaznak-a-parlamentben-a-ciklus-leroviditeserol-johet-az-elorehozott-valasztas

Komjáthy Lóránt (2023): Mit jelent a szakértői kormány, milyen hatáskörökkel bírhat, és szüksége van-e a parlament támogatására? *Körkép*, május 10. https://korkep.sk/cikkek/politika/2023/05/10/mit-jelent-a-szakertoi-kormany-milyen-hataskorokkel-birhat-es-szuksege-van-e-a-parlament-tamogatasara/

Kopeček, Lubomír – Miloš Brunclík (2018): How Strong Is the President in Government Formation? A New Classification and the Czech Case. *East European Politics and Societies and Cultures*, Vol. 33, No. 1, 109–134. https://doi.org/10.1177/0888325418770737

Kovács Áron (2009a): Csőd ellen jó az átmeneti kormány, bukás ellen nem. *Origo*, március 22. https://www.origo.hu/nagyvilag/20090322-atmeneti-kormanyok-csehorszagban-es-romaniaban.html

Kovács Áron (2009b): Berezelt Paroubek, még fél év cseh átmenet. *Origo*, szeptember 16. https://www.origo.hu/nagyvilag/2009/09/csehorszag-paroubek-meggondolta-magat-nem-lesz-elore-hozott-valasztas

Körösényi András (2005): *Vezér és demokrácia – Politikaelméleti tanulmányok*. Budapest, L'Harmattan Kiadó.

Körösényi András (2007): A demokratikus elitizmus konszenzusán túl. *Politikatudományi Szemle*, 16. évf., 4. sz., 7–28.

Körösényi András (2008): A felhatalmazáselmélet védelmében. Válasz Meszerics Tamás kritikájára. *Politikatudományi Szemle*, 17. évf., 4. sz., 161–172.

Körösényi András – Hajdú András – Ondré Péter (2015): Politikai vezetők: kormányfői karrier és teljesítmény. In Körösényi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris Kiadó.

Körösényi András – Illés Gábor – Metz Rudolf (2017): Összefoglalás és következtetések. In Körösényi András (szerk.): *Viharban kormányozni. Politikai vezetők válsághelyzetekben*. 266–284. Budapest, MTA TK PTI.

Körösényi András – Gyulai Attila – Illés Gábor (2022): Vezér- és vezér nélküli demokráciák, radikális és mérsékelt plebiszciter rezsimek: elméleti-fogalmi bevezető. In Körösényi András – Gyulai Attila – Illés Gábor (szerk.): *Vezérdemokráciák a világban: Macrontól Erdoğanig és Trumpig*. 13–53. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont – Politikatudományi Intézet és Ad Librum Kiadó.

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*. 95–107. Budapest.

Kvale, Steinar (2005): *Az interjú – Bevezetés a kvalitatív kutatás interjútechnikáiba*. Budapest, Jószöveg Kiadó.

Lakner Zoltán – Pungor András – Szabó Brigitta – Faragó József (2019): *Frontsebészet – A köztársaság utolsó kormánya*. (168 Óra Könyvek) Budapest, Telegráf Kiadó Kft.

Laver, Michael J. – Kenneth A. Shepsle (1990): Coalitions and Cabinet Government. *American Political Science Review*, Vol. 84, Issue 3, 873–890. https://doi.org/10.2307/1962770

Laver, Michael – Kenneth A. Shepsle (1996): *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge, Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511625671

Lányi Bertalan (1909): *A Fejérváry-kormány (1905. junius 18 – 1906. április 8.) kormányzatpolitikai és alkotmányjogi megvilágításban*. Budapest, Benkő Gyula Cs. és Kir. Udvari Könyvkereskedése.

Lijphart, Arend (1992): *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford, Oxford University Press.

Linder Viktória (2023): II. fejezet – A legújabb fejlődési irányok a német közszolgálatban. In Csóka Gabriella – Ludányi Dávid (szerk.): *Főbb közszolgálati modellek Európában*. 33–54. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó.

Lindstam, Emmy (2014): *Support for Technocratic Decision-Making in the OECD Countries: Attitudes toward Apolitical Politics*. Universitat de Barcelona Treball Fi de Grau. https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/57961/1/LINDSTAM_EMMY.pdf

Mair, Peter (2008): The Challenge to Party Government. *West European Politics*, 31:1–2, 211–234. http://dx.doi.org/10.1080/01402380701835033

Mair, Peter (2009): Representative versus Responsible Government. *MPIfG Working Paper*, No. 09/8. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln. https://pure.mpg.de/rest/items/item_1232487/component/file_1232485/content

Mandák Fanni (2011): Berlusconi megy, Monti jön – Egy kormányválság krónikája. *International Relations Quarterly*, Vol. 2, No. 3, 1–4.

Manin, Bernard – Adam Przeworski – Susan C. Stokes (1999): Elections and Representation. In Adam Przeworski – Susan C. Stokes – Bernard Manin: *Democracy, Accountability and Representation*. 29–54. Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9781139175104.002

Mansfeldová, Zdenka – Tomáš Lacina (2019): Czech Republic: Declining Bipolarity and New Patterns of Conflict. In Torbjörn Bergman – Gabriella Ilonszki – Wolfgang C. Müller (eds.): *Coalition Governance in Central Eastern Europe*. 129–169. Oxford, Comparative Politics. https://doi.org/10.1093/oso/9780198844372.003.0004

Marone, Francesco (2012): Prime riflessioni sul governo tecnico nella democrazia maggioritaria italiana. *La Rivista Gruppo Di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale*, 3, 1–16.

Mauceri, Philip (1997): Return of the Caudillo: Autocratic Democracy in Peru. *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 5, 899–911.

McDonnell, Duncan (2012): With Mario Monti's technocratic government, it is not just the idea of party government which is being damaged in Italy, but the very idea of the political party's role as an indispensable agent of democracy. *LSE European Politics and Policy (EUROPP) Blog*, április 16. https://eprints.lse.ac.uk/46069/

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

Mejstrik, Michal (2016): Czech Republic – The Present Situation of a Prospective Eurozone Member: Current Challenges during Time of Creative Destruction (A Comparison with Slovakia as a Eurozone Member). In Yoji Koyama (ed.): *The Eurozone Enlargement: Prospect of New EU Member States for Euro Adoption*. 87–111. New York, Nova Science Publishers.

Merkovity Norbert (2007): Kommunikáció és marketing a politikában. A politikai kommunikáció és a politikai marketing néhány eltérő tulajdonsága. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica*, (7) 1–15., 183–210.

Merkovity Norbert (2012): *Bevezetés a hagyományos és az új politikai kommunikáció elméletébe*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány.

Metz Rudolf – Lakatos Júlia (2022): Donald Trump: Egy radikális kísérlet a vezérek demokráciájában. In Körösényi András – Gyulai Attila – Illés Gábor (szerk.): *Vezérdemokráciák a világban: Macrontól Erdoğanig és Trumpig*. 277–

304. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont – Politikatudományi Intézet és Ad Librum Kiadó.

Miczov Jordán (2010): Rendszerváltás Bulgáriában. A többpártrendszer kialakulása és megszilárdulása 1989 és 1991 között. In Krausz Tamás – Mitrovits Miklós – Zahorán Csaba (szerk.): *Rendszerváltás és történelem. Tanulmányok a kelet-európai átalakulásról*. 193–224. Budapest, L'Harmattan Kiadó – ELTE BTK Kelet-Európa Története Tanszék.

Miotto, Francesca (2024): Mario Draghi wants to reshape Europe's regulation of M&A. Will his plans succeed? In *Global M&A insights – Q4 2024*. 18–20. A&O Shearman. https://www.aoshearman.com/en/insights/global-ma-insights-q4-2024

Mitev Ariel (2015): Esettanulmány módszer. In Horváth Dóra – Mitev Ariel: *Alternatív kvalitatív kutatási kézikönyv*. 129–155. Budapest, Alinea Kiadó.

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.

Molnár Norbert (2023): De ki az a magyar közgazdász, aki a jövő héten Szlovákia miniszterelnöke lesz? *HVG*, május 8. https://hvg.hu/360/20230508_Szlovakia_Odor_Lajos_miniszterelnok

Morlino, Leonardo (2012): Governo tecnico e cittadini in Italia. *Il "governo tecnico" nel pensiero di Bruno Visentini: iniziativa presso il Senato della Fondazione Bruno Visentini (Roma, 30 ottobre 2012)*. http://www.fondazionebrunovisentini.eu/site/wp-content/uploads/2012/11/Governo-tecnico-e-democrazia-Prof.-Morlino.pdf (Nem elérhető, letöltve: 2022. április 15.)

Mucsi Viktor (2024): A Draghi-jelentés szerint az EU versenyképességének megtartásához elképesztő mennyiségű pénz kéne. *Index*, szeptember 18. https://index.hu/gazdasag/2024/09/18/mario-draghi-jelentes-europai-unio-versenykepesseg-strategia-gazdasag/

Muñoz, Paula (2018): *Buying Audiences: Clientelism and Electoral Campaigns When Parties Are Weak*. Cambridge, Cambridge University Press.

Müller, Wolfgang C. – Torbjörn Bergman – Gabriella Ilonszki (2019): Extending the Coalition Life-cycle Approach to Central Eastern Europe – An Introduction. In Torbjörn Bergman – Gabriella Ilonszki – Wolfgang C. Müller (eds.): *Coalition Governance in Central Eastern Europe*. 1–59. Oxford, Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780198844372.003.0001

Nagy Gergely Miklós (2021): Márki-Zay Péter: Szájer József egymaga többet ártott a Fidesznek, mint az ellenzék 2010 óta összesen. *24.hu*, szeptember 24. https://24.hu/belfold/2021/09/24/marki-zay-peter-szajer-jozsef-elovalasztas-ellenzek-orban-viktor-interju/

Németh Árpád (2024): Totális káosz az új holland kormány. *Index*, július 20. https://index.hu/kulfold/2024/07/20/hollandia-kormany-kaosz-szelsojobb-botrany-kormanyprogram-europai-unio/

Nyblade, Benjamin (2013): Government Formation in Parliamentary Democracies. In Wolfgang C. Müller – Hanne Marthe Narud (eds.): *Party Governance and Party Democracy*. 13–31. New York, Springer. DOI: 10.1007/978-1-4614-6588-1_2

Olivetti, Marco (2012): Governare con l'aiuto del Presidente. *Il Mulino*, 2, 233–241.

O'Shaughnessy, Hugh (2004): Maria de Lourdes Pintasilgo – Europe's second female prime minister. *The Independent*, július 14. https://www.independent.co.uk/news/obituaries/maria-de-lourdes-pintasilgo-550094.html

Pankovits József (1998): *Az olasz politikai pártok választútja a 20. század végén*. Budapest, Napvilág Kiadó.

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*.

Pastorella, Giulia (2014): Why have technocrats been appointed to govern European democracies? *UACES General Conference. Cork, 1–3 September 2014*.

Pastorella, Giulia (2016a): *Technocratic Governments: Power, Expertise and Crisis Politics in European Democracies* (PhD thesis). The London School of Economics and Political Science (LSE). https://etheses.lse.ac.uk/3364/1/Pastorella_Technocratic_Governments.pdf

Pastorella, Giulia (2016b): Technocratic Governments in Europe: Getting the Critique Right. *Political Studies*, Vol. 64, No. 4, 948–965. https://doi.org/10.1111/1467-9248.12217

Pásztor Bianka (2009): Megbukott a soros EU-elnök. *Kitekintő*, március 25. http://kitekinto.hu/europa/2009/03/25/megbukott_a_soros_eu-elnok (Nem elérhető, letöltve: 2013. augusztus 15.)

Patkós Veronika (2017): Berlusconi bukása és Monti válságkormányzása: a 2011-es belpolitikai válság Olaszországban. In Körösényi András (szerk.): *Viharban kormányozni. Politikai vezetők válsághelyzetekben*. 195–216. Budapest, MTA TK PTI.

Pedrazzani, Andrea – Michelangelo Vercesi (2022): Ministerial Comebacks: Explaining Reselection and Promotion of Cabinet Members in Italy. *Italian Political Science*, Vol. 17, No. 1, 55–74.

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

Putnam, Robert D. (1977): Elite Transformation in Advanced Industrial Societies. An Empirical Assessment of the Theory of Technocracy. *Comparative Political Studies*, Vol. 10, Issue 3, 383–412. https://doi.org/10.1177/001041407701000305

Ragin, Charles C. (1987): *The Comparative Method – Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkely, Los Angeles, London, University of California Press.

Rádai Eszter (1998): „Olyan voltam mindig, mint a megcsalt férj" – Beszélgetés Békesi Lászlóval. *Beszélő*, 3. évf., 2. sz., 8–21.

Renczes Ágoston (2021): Kinevezte Petr Fiala kabinetjét Miloš Zeman elnök, hivatalba lépett az új cseh kormány. *Azonnali*, december 17. https://azonnali.hu/cikk/20211217_kinevezte-petr-fiala-kabinetjet-milo-zeman-elnok-hivatalba-lepett-az-uj-cseh-kormany (Nem elérhető, letöltve: 2024. február 15.)

Ribbhagen, Christina (2013): *Technocracy within Representative Democracy. Technocratic Reasoning and Justification among Bureaucrats and Politicians*. Gothenburg, Department of Political Science, University of Gothenburg. https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/32363/1/gupea_2077_32363_1.pdf

Saalfeld, Thomas (2013): Economic Performance, Political Institutions and Cabinet Durability in 28 European Parliamentary Democracies, 1945–2011. In Wolfgang C. Müller – Hanne Marthe Narud (eds.): *Party Governance and Party Democracy*. 51–79. New York, Springer. DOI: 10.1007/978-1-4614-6588-1_4

Sajtos László – Mitev Ariel (2007): *SPSS kutatási és adatelemzési kézikönyv*. Budapest, Alinea Kiadó.

Sartori, Giovanni (2005): *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Colchester, ECPR Press.

Sánta Szilárd (2023): Napunk newsfilter: Ha szakértői kormányt nevez ki Čaputová, magyar miniszterelnöke lehet Szlovákiának. *Napunk*, április 4. https://napunk.dennikn.sk/hu/3313574/napunk-newsfilter-ha-szakertoi-kormanyt-nevez-ki-caputova-magyar-miniszterelnoke-lehet-szlovakianak

Sárközy Tamás (1996): Kormányzás a „politika" és a „szakma" ütközéspontjában. In Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1995-ről*. 193–208. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.

Sárközy Tamás (2003): A nemzeti középkormány intézményrendszere. (Prezidenciális, konfrontatív, populáris kormányzás helyett többpólusú konszenzusra törekvő politikai kormányzás?) In Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2002-ről*. Digitális évkönyv. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.

Sebők Miklós (2019): *Paradigmák fogságában – Elitek és ideológiák a magyar pénzügyi kapitalizmusban*. Budapest, Napvilág Kiadó.

Semenova, Elena (2020): Expert Ministers in New Democracies: Delegation, Communist Legacies or Technocratic Populism? *Politics and Governance*, Vol. 8, Issue 4, 590–602. DOI: 10.17645/pag.v8i4.3397

Seres Attila (2012): Pénelopé szerepében a Professzor. *Népszabadság*, december 24. http://nol.hu/lap/vilag/20121224-penelope_szerepeben_a_professzor (Nem elérhető, letöltve: 2013. augusztus 15.)

Somogyi Szilárd – Pomichal Krisztián (2023): Magyar kormányfő, szakértői kormány – Különleges nap ez a mai a szlovák demokrácia történetében. *Ma7*, május 15. https://ma7.sk/aktualis/magyar-kormanyfo-szakertoi-kormany-kulonleges-nap-ez-a-mai-a-szlovak-demokracia

Ștefan, Laurențiu (2021): Puppets of the president? Prime ministers in post-communist Romania. *East European Politics*, Vol. 37, No. 3, 481–495. https://doi.org/10.1080/21599165.2021.1873779

Stoica, Mihnea (2016) Romania's election: In spite of the PSD's comeback, anti-establishment sentiment is stronger than ever. *LSE European Politics and Policy (EUROPP) Blog*, december 13. https://eprints.lse.ac.uk/70025/

Stréhli-Klotz Georgina (2016): A közszolgálati életpálya-menedzsment működtetésének keretfeltételei. In Szabó Szilvia – Szakács Gábor (szerk.): *Közszolgálati stratégiai emberierőforrás-menedzsment*. 122–128. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.

Strøm, Kaare (2000): Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, Vol. 37, Issue 3, 261–289. https://doi.org/10.1111/1475-6765.00513

Stumpf István (2010): Válságkormányzás és kormányzati stabilitás – Gyurcsány bukása és a Bajnai-kormány stabilitása. In Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2009-ről*. Digitális évkönyv. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.

Surubaru, Neculai-Cristian (2015): Governing a dysfunctional state: The challenges facing Romania's new technocratic government. *LSE European Politics and Policy (EUROPP) Blog*, november 25. https://eprints.lse.ac.uk/70837/

Szabó Dóra (2012): Olaszország gazdasági zuhanórepülése. In Zgut Edit (szerk.): *Európa harca a válság ellen: Nemzetállami megoldások és Uniós kiútkeresés*. 36–43. (Kitekintő elemzések 14.) Budapest, Kitek Média Kft.

Szabó Tibor (2007): A Forza Italia (Olaszország). *Politikatudományi Szemle*, 16. évf., 1. sz., 45–64.

Szakács Gábor (2016): A menedzsmenttechnikák alkalmazásának lehetőségei a közszolgálat emberierőforrás-gazdálkodásában. In Szabó Szilvia – Szakács Gábor (szerk.): *Közszolgálati stratégiai emberierőforrás-menedzsment*. 62–64. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.

Szalai András (2014): VI. A kormányforma kérdése és dilemmái. In Bende Zsófia – Halász Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog. Fejezetek az alkotmány,*

az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből. 77–93. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar.

Szegő Iván Miklós (2023): A bolgárok is jobban figyelnek a tanári fizetésekre Orbánéknál, a kormányra mégis nehéz idők várnak. *24.hu*, június 11. https://24.hu/kulfold/2023/06/11/bulgaria-koalicios-kormany-denkov-kemikus-nyugat-oroszbarat-ellentet-gdp-inflacio-tanari-fizetesek

Szilágyi István (2005): Hivatásos katonából „professzionális" demokrata – António Ramalho Eanes: elnöki aktivizmus és rendszerkonszolidáció Portugáliában. *Politikatudományi Szemle*, 14. évf., 3–4. sz., 81–109.

Szilvássy József (2013a): A sörözőtárs elnököt választott. *Népszabadság*, január 10.

Szilvássy József (2013b): Botladozva indul a Rusnok-kormány. *Népszabadság*, július 16.

Szilvássy József (2024): Ódor Lajos visszatért. *Új Szó*, január 26. https://ujszo.com/velemeny/odor-lajos-visszatert

Szőcs Levente (2015): Menekülés a kormánytól. *Népszabadság*, november 10. http://nol.hu/kulfold/menekules-a-kormanytol-1574193 (Nem elérhető, letöltve: 2016. május 20.)

Szőcs Levente (2024): Tartósodott a politikai patthelyzet Bulgáriában. *Maszol – Új Magyar Szó Online*, augusztus 12. https://maszol.ro/kulfold/Tartosodott-a-politikai-patthelyzet-Bulgariaban

Szűcs Mónika – Griechisch Erika – Rárosi Ferenc (2020): *Bevezetés a biostatisztikába és az R program használatába I. Khi-négyzet próba függetlenségvizsgálatra* (Online oktatási csomag). SZTE ÁOK-TTIK Orvosi Fizikai és Orvosi Informatikai Intézet. https://eta.bibl.u-szeged.hu/2941/

Takács Albert (2014): VII. A parlament és a törvényhozás. In Bende Zsófia – Halász Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog. Fejezetek az alkotmány, az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből*. 95–116. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar.

Takács Flóra (2017): Az esettanulmány mint módszertan a szociológiában. *Szociológiai Szemle*, 27. évf., 1. sz., 126–132.

Takács Péter (2017): Autokrácia és autoriter rezsim. Észrevételek két osztályozó kategória jelentéséhez és használatához. In Takács Péter (szerk.): *Unitas Multiplex. Ünnepi tanulmányok Szigeti Péter 65. születésnapjára*. 385–410. Budapest–Győr, Gondolat Kiadó – SZE DFK.

Tebaldi, Mauro (2014): From Notary to Ruler: The Role of the President of the Republic during the Italian Crisis (2010–14). *South European Society and Politics*, Vol. 19, Issue 4, 561–581. https://doi.org/10.1080/13608746.2014.992770

Thüringer Barbara (2015): Lemondott Victor Ponta. *Index*, november 4. http://index.hu/kulfold/2015/11/04/romania_victor_ponta_lemondas/

Tóth-Biró Marianna (2021): Márki-Zay: Nemcsak egy pártot kell összefogni, hanem a pártszövetségen túl a civileket és ma még bizonytalanokat is. *Telex*, október 13. https://telex.hu/belfold/2021/10/13/marki-zay-nemcsak-egy-partot-kell-osszefogni-hanem-a-partszovetsegen-tul-a-civileket-es-ma-meg-bizonytalanokat-is

Tóth Csaba (2005): Politikai intézmények. In Gallai Sándor – Török Gábor (szerk.): *Politika és politikatudomány*. (Második, változatlan utánnyomás) 263–295. Budapest, Aula Kiadó.

Török Orsolya (2015): Olasz elnökválasztás: ezúttal sikerül? *Kitekintő*, január 29. https://kitekinto.hu/europa/2015/01/29/olasz_elnokvalasztas_ezuttal_sikerul (Nem elérhető, letöltve: 2021. november 28.)

Ungváry Krisztián (2022): *Kiugrás a történelemből – Horthy Miklós a világpolitika színpadán*. Budapest, Open Books Kiadó.

Ványi Éva (2015): *Jelentés a kormányról – Kormányzati karrierút Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig.* Budapest, Századvég Kiadó.

Ványi Éva – Galambos László (2019): Szakértői kormány magyar módra. A Bajnai-kormány szakértői jellegéről. *Politikatudományi Szemle*, 28. évf., 4. sz., 37–61. https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2019.4.37

Veress Emőd (2006): Elnök és kormány viszonya Romániában: a félparlamentarizmus gyakorlata. *Magyar Kisebbség: Nemzetpolitikai Szemle*, 10. évf., 1–2. (39–40.) sz., 299–311.

Verzichelli, Luca – Maurizio Cotta (2018): Shades of Technocracy: The Variable Use of Non-partisan Ministers in Italy. In António Costa Pinto – Maurizio Cotta – Pedro Tavares de Almeida (eds.): *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*. 77–110. (Palgrave Studies in Political Leadership) Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62313-9_4

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

Weber, Max (1979): Gazdaságtörténet. In *Gazdaságtörténet – Válogatott tanulmányok*. 9–296. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Weber, Max (1987): Szociológiai alapfogalmak. In *Gazdaság és Társadalom: A megértő szociológia alapvonalai 1.* 37–80. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Wiener György (1997): Hatalmi viszonyok és kormányzati struktúra (1988–1994). *Eszmélet*, 9. évf., 36. sz., 134–159.

Wintr, Jan – Marek Antoš – Jan Kysela (2016): Direct Election of the President and its Constitutional Consequences. *Acta Politologica*, Vol. 8, No. 2, 145–163.

Wratil, Christopher – Giulia Pastorella (2018): Dodging the bullet: How crises trigger technocrat-led governments. *European Journal of Political Research*, Vol. 57, No. 2, 450–472. https://doi.org/10.1111/1475-6765.12234

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 DOKUMENTUM

Válságkezelés és Bizalomerősítés – A válságkezelő kormány egyéves cselekvési terve (2009): http://www.magyar-mernok.hu/files/pdf/válságkezelő_program_2009.pdf

INTERNETES HONLAPOK

24.hu
amosnews.ro
aoshearman.com
atv.hu
azonnali.hu
balk.hu
bbc.com
blf.fi
bnn-news.com
bnr.bg
btvnovinite.bg
centralog.blog.hu
commission.europa.eu
constituteproject.org
corriere.it
cpds-data.org
dc.fes.de
delfi.lv
diariodarepublica.pt
diena.lv
diplomatmagazine.com
diposit.ub.edu
elezioni.interno.it
eprints.lse.ac.uk
ertnews.gr
eta.bibl.u-szeged.hu
etheses.lse.ac.uk
europarl.europa.eu
europeannewsroom.com
fondazionebrunovisentini.eu
gupea.ub.gu.se
hang.hu
honvedelem.hu
hu.euronews.com
hvg.hu
iefimerida.gr
independent.co.uk
index.hu
infostart.hu
intellinews.com
jesz.ajk.elte.hu
keesings.com
kitekinto.hu
korkep.sk
kronikaonline.ro
m.president.bg
ma7.sk
magyar-mernok.hu
magyarnarancs.hu
magyarnemzet.hu
maszol.ro
mti.hu

mult-kor.hu
napunk.dennikn.sk
nepszava.hu
nol.hu
novinite.com
odor.sk
omda.bg
origo.hu
peme.hu
prabook.com
praguemonitor.com
presidential-power.net
privatbankar.hu
protothema.gr
pure.mpg.de
quirinale.it
repubblica.it
researchgate.net
ruptly.tv
sansimera.gr
stirileprotv.ro
tasr.sk
telex.hu
tempi.it
thegoan.net
thetimes.co.uk
transindex.ro
ujszo.com
vasarhely.ro
youtube.com