

Galambos László

# **Technokrata kormányok Európában**

Válság és felelősségáthárítás

# **Politikatudományi Tanszék**

Témavezetők:

Ilonszki Gabriella DSc

Ványi Éva PhD

Budapesti Corvinus Egyetem

Nemzetközi Kapcsolatok és Politikatudományi Doktori Iskola

## Technokrata kormányok Európában

Válság és felelősségáthárítás

Doktori értekezés

Galambos László

Budapest, 2022



# Tartalomjegyzék

<b>1</b>	<b>Bevezetés.....</b>	<b>9</b>
1.1	Problémafelvetés .....	9
1.2	Az értekezés célja és kérdései .....	12
1.3	Az értekezés hipotézisei és módszertani megfontolásai .....	17
1.4	Az értekezés tagolása .....	24
<b>2</b>	<b>Technokrácia és pártkormányzás .....</b>	<b>26</b>
2.1	A fejezet ismertetése .....	26
2.2	Technokrácia és demokrácia .....	26
2.3	A pártkormányzás sajátosságai .....	30
2.4	Reszponzivitás, elszámoltathatóság, felelősség .....	33
<b>3</b>	<b>A technokrata kormány definíciója .....</b>	<b>37</b>
3.1	A fejezet ismertetése .....	37
3.2	A szakértői kormány szlogenje Magyarországon .....	37
3.3	Technokrata és menedzserkormányzás .....	40
3.4	A technokrata kormány definíciója és genezise .....	45
3.4.1	<i>A technokrata kormány definíciója .....</i>	<i>45</i>
3.4.2	<i>Szakirodalmi genezismagyarázatok .....</i>	<i>46</i>
3.4.3	<i>Válság és felelősségáthárítás .....</i>	<i>48</i>
<b>4</b>	<b>Abszolút technokrata kormányok.....</b>	<b>52</b>
4.1	A fejezet ismertetése .....	52
4.2	A technokrata vezetésű kormányok tipológiájának kritikája .....	52
4.3	Az abszolút technokrata kormányok esetei.....	54
4.3.1	<i>Módszertani megfontolások .....</i>	<i>54</i>
4.3.2	<i>Technokrata kormány Bulgáriában – A Berov-kabinet .....</i>	<i>61</i>
4.3.3	<i>Technokrata-kormány Romániában – A Văcăroiu-kabinet .....</i>	<i>64</i>
4.3.4	<i>Technokrata-kormány Romániában – A Cioloș-kabinet .....</i>	<i>67</i>
4.3.5	<i>Technokrata-kormány a Cseh Köztársaságban – A Tošovský-kabinet.....</i>	<i>71</i>
4.3.6	<i>Technokrata-kormány a Cseh Köztársaságban – A Fischer-kabinet .....</i>	<i>74</i>
4.3.7	<i>Technokrata-kormány Olaszországban – A Ciampi-kabinet.....</i>	<i>78</i>
4.3.8	<i>Technokrata-kormány Olaszországban – A Dini-kabinet .....</i>	<i>80</i>
4.3.9	<i>Technokrata-kormány Olaszországban – A Monti-kabinet .....</i>	<i>83</i>
4.3.10	<i>Technokrata kormány Magyarországon – A Bajnai-kabinet.....</i>	<i>83</i>
4.4	Következtetések .....	90

<b>5</b>	<b>Technokrata kormányok és államfői szerepek.....</b>	<b>95</b>
5.1	A fejezet ismertetése.....	95
5.2	Problémafelvetés .....	95
5.3	Elnöki kormány .....	97
5.4	Módszertani megfontolások .....	100
5.5	Államfők és technokrata vezetésű kormányok Olaszországban.....	101
5.5.1	<i>Az olasz pártrendszer alapvonásai.....</i>	101
5.5.2	<i>Az államfő alkotmányos és politikai pozíciója Olaszországban .....</i>	103
5.5.3	<i>A Monti-kormány és Napolitano elnök szerepe.....</i>	108
5.6	Államfők és technokrata vezetésű kormányok a Cseh Köztársaságban.....	114
5.6.1	<i>A cseh pártrendszer alapvonásai .....</i>	114
5.6.2	<i>Az államfő alkotmányos és politikai pozíciója a Cseh Köztársaságban .</i>	116
5.6.3	<i>A Rusnok-kormány és Zeman elnök szerepe .....</i>	120
5.7	Következtetések.....	125
<b>6</b>	<b>Technokrata miniszterelnökök reszelekciója .....</b>	<b>128</b>
6.1	A fejezet ismertetése.....	128
6.2	Elméleti és módszertani megfontolások .....	128
6.3	Technokrata miniszterelnökök politikai posztkarrierútjai .....	132
6.3.1	<i>Technokrata miniszterelnökök reszelekciója.....</i>	132
6.3.2	<i>Jan Fischer reszelekciós karrierje .....</i>	136
6.3.3	<i>Mario Monti reszelekciós karrierje.....</i>	137
6.3.4	<i>Bajnai Gordon reszelekciós karrierje .....</i>	139
6.3.5	<i>Dacian Cioloș reszelekciós karrierje .....</i>	140
6.4	Következtetések.....	142
<b>7</b>	<b>Az értekezés következtetései .....</b>	<b>145</b>
<b>8</b>	<b>Irodalomjegyzék.....</b>	<b>151</b>

## Táblázatok jegyzéke

1. táblázat. Technokrata vezetésű kormányok az Európai Unióban 1945–2022.....	14
2. táblázat. A technokrata vezetésű kormányok tipológiája .....	53
3. táblázat. Technokrata vezetésű kormányok tipizálása.....	56
4. táblázat. Abszolút technokrata kormányok McDonnell és Valbruzzi (2014) alapján .....	60
5. táblázat. Az abszolút technokrata kormányok esetei.....	91
6. táblázat. Technokrata vezetésű kormányok módosított tipizálása.....	92
7. táblázat. Technokrata miniszterelnökök reszelekciója 1960–2022 .....	134
8. táblázat. Kormányok ideáltípusai .....	145

## Köszönetnyilvánítás

Hosszú út vezetett jelen írásom elkészültéig, de úgy érzem, nem volt hiábavaló. A doktori képzés, a félév végi kutatási tervek, a disszertáció témájában megjelent publikációk, illetve az értekezés írása során sikerült igazán megtanulnom, mit jelent és mivel jár a tudományos kutatás. A képzési és kutatási program pedig hozzásegített a szükséges készségek és szemléletmód elsajátításához, amely nélkül ma aligha lehetnék kutató.

Szeretnék köszönetet mondani ezért azoknak, akik támogattak ezen az úton, és segítették kutatói fejlődésemet. Elsőként témavezetőimnek, Ilonszki Gabriellának és Ványi Évának fejezem ki köszönetemet szakmai és személyes támogatásukért. Még egyetemistaként, szakdolgozatom írásakor ismerkedtem meg velük, majd később doktori témavezetésem is vállalták. A konzultációs alkalmak, a közös gondolkodás, a sok vita, az olykor szigorú, határozott kérdések és iránymutatások remélhetőleg meghozták az eredményt, és olyan értekezést sikerült készítenem, amelyet elvártak tőlem.

Köszönet illeti részemről a Doktori Iskola vezetőjét, Balázs Zoltánt is, aki már több mint másfél évtizede követi a pályám, hiszen nemcsak programigazgatóként segítette munkám végzését, hanem egyetemi éveim alatt szakirányvezetőként is. Kérdéssel, tanácsért hozzá úgyszintén bármikor fordulhattam.

Köszönöm továbbá a Doktori Iskola programjában résztvevő tanárainak és szaktársaimnak, hogy a tanulmányi kurzusok és a kutatási fórumok keretében folytatott eszmecserék alkalmával segítették számomra a témám alakítását.

Családomnak is hálás vagyok a doktori tanulmányaim alatt nyújtott biztatásért és támogatásért. Disszertációmat ezért nekik szeretném ajánlani és Kovencz Gabriella emlékére – aki nagyon várta, hogy „dottore” legyek.



# 1 Bevezetés

## 1.1 Problémafelvetés

A technokrata kormányok témájához a magyarországi miniszteri elit vizsgálatán keresztül (amelyből szakdolgozatot írtam) 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 technokrata arcélt – kevéssé ágyazódnak be a politikai elitbe, és hamar ki is szelektálódnak onnan (Ilonszki, 2011; Ilonszki–Ványi, 2011). Alapvetően a politikai logika érvényesül tehát a miniszteri szelekcióban, a független technokraták, még ha viszonylag nagy számban fordulnak is elő a 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 teljes egészében 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 jelenlévő esetek – sőt, következmények is – a témában.

A technokrata kormányok<sup>1</sup> (*technocratic governments*) problémája a politikatudomány elhanyagolt témái közé tartozott, míg a 2008-as pénzügyi és gazdasági válság rá nem irányította a kutatók figyelmét (Pastorella, 2013), ugyanis több technokratának hívott kabinet jött létre a krízis nyomán (Galambos, 2018: 58). A jelenség nem volt újszerű, csupán számosabb, illetve gyakoribb volt az előfordulásuk, hiszen a II. világháborút követően Európa számos – demokratikus berendezkedésű – országában alakultak technokratának nevezett kormányok, 2009 óta pedig – szinte egyszerre – több is.<sup>2</sup> A gazdasági krízis velejárója a politikai válság, amit sokszor úgy kívántak a kormány- és ellenzéki pártok átvészelni, hogy az adott parlamenti cikluson belül olyan – látszólag – nem-pártalapú kabineteknek szavaztak bizalmat, amelyek mandátuma korlátozott időre szól, általában a soron következő vagy előrehozott parlamenti választásig tart.

Ahogy a téma egyre kurrensebbé vált a nemzetközi tudományos diskurzusban, találkozhattunk ország- és esettanulmányokkal (Benvenuti, 2016; Brunclík, 2016;

---

<sup>1</sup> Technokratán a független, pártonkívüli szakértőt, kormány alatt a szűk értelemben vett kabinetet értem (Galambos, 2018: 74).

<sup>2</sup> A szakirodalom jellemzően az 1945 utáni időszaktól vizsgálja a kérdést. Itt húz éles cezúrát, ez tekinthető ugyanis korszakhatárnak – a kétpólusú világrend kialakulásával – a demokratikus fejlődés szempontjából, illetve az európai (uniós) egységesülési törekvések is a világháborút követő időszakban indultak meg.

Gianetti, 2013; Hanley, 2013b, 2018), de napvilágot láttak módszeres írások is a technokrata (vezetésű) kormányok tipológiájáról (McDonnell–Valbruzzi, 2014) vagy keletkezésük okairól (Brunclík, 2015; Brunclík–Parížek, 2019; Pastorella, 2014, 2016b; Wratil–Pastorella, 2018). A hazai politikatudományi irodalomban magam dolgoztam fel a technokrata kabinetek témakörét komparatív perspektívából (Galambos, 2018), illetve Ványi Évával a Bajnai-kabinetet igyekeztük elhelyezni ebben a keretben (Ványi–Galambos, 2019). Annak ellenére azonban, hogy egyre több friss tanulmány és kötet foglalkozik a technokrácia (Beiser-McGrath et al., 2022; Bertsou–Caramani, 2020, 2022) és a technokrata miniszterek (Alexiadou–Gunaydin–Spaniel, 2021; Costa Pinto–Cotta–Tavares de Almeida, 2018) kérdéskörével, a technokrata kormány definíciója, kritériumrendszere bizonytalanná válik, legalábbis felpuhul.

Alapvető probléma, hogy a szakirodalom meghatározó részében a szerzők (McDonnell–Valbruzzi, 2014; Pastorella, 2016b; Wratil–Pastorella, 2018) a modellek építéskor általában a robusztusságra törekszenek, nagyobb sokaságra általánosítva, több esetet bevonva a vizsgálatba, így előfordul, hogy olyan kabinetek is az elemzés részévé válnak, amelyek nem, vagy csak nagyon „engedékeny”, elnagyolt kritériumrendszer alapján tárgyalhatók a technokrata kormányok témakörében. A statisztikai szempontból robusztus modellek helyett ezért inkább a fogalmi pontosságot és a valódi esetek azonosítását tartom vizsgálatom céljának. Ez segít ugyanis, hogy a téma alapvető demokráciaelméleti problémáját fel tudjuk fejteni, tudniillik azt, hogy a technokrata kormányok miként illeszthetők a pártalapú képviseleti demokrácia szisztémájába.

A legtöbb szerző egyetért abban, hogy a technokrata kormány *válságjelenség* (Brunclík, 2015; Brunclík–Parížek, 2019; Gyulai, 2010; Morlino, 2012; Pastorella, 2014, 2016a, 2016b; Wratil–Pastorella, 2018). Egy politikai *vis maior* eredménye, amivel a képviseleti elvet normaként meghatározó politikatudomány nem vet számot, és amelyet illetően az egyes országok alkotmányai is csak elvétve,<sup>3</sup> vagy egyáltalán nem nyújtanak iránymutatást (Pastorella, 2016a). Egyes értelmezések szerint ugyanakkor nem csupán átmeneti válságról lehet szó, hanem a képviseleti demokrácia és a hagyományos

---

<sup>3</sup> Görögország alkotmánya (37. cikk, 3. bekezdés) sikertelen kormányalakítási kísérletek esetén lehetőséget nyújt az államfő számára, hogy megbízást adjon a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságnak, a Legfelsőbb Polgári és Büntető Bíróságnak vagy a Számvevőszék elnökének, hogy hozzon létre széles körben elfogadott kormányt a parlament feloszlata és új választások kiírása céljából. Az ilyen független, tekintélyes intézmények élén álló szakemberek által vezetett kabinet nevezhető adott esetben technokrata kormánynak, bár mandátuma ennek is csak ügyvezető jellegű (Galambos, 2016b: 55). A cseh közjog ma már nem használja, a két világháború közötti csehszlovák közjog azonban ismerte a hivatalnokkormány fogalmát (Halász, 2014: 302). Lényeges különbség ugyanakkor a technokrata kormányokhoz képest, hogy egy ilyen hivatalnoki kabinetnek nem volt szüksége a Képviselőház támogatására (Pavlíček, 2011: 862, idézi Halász, 2014: 303).

pártrendszer, pártkormányzás általános és tartós kríziséről (Caramani, 2017; Pastorella, 2016a). A változatos argumentációk ellenére a technokrata kormány fogalma mégis bizonytalan, ugyanis a II. világháborút követően Európában alakult technokratának nevezett kabinetek egyáltalán nem egyformák, sarkalatos dimenziókban térnek el egymástól, kérdés tehát, milyen elméleti megfontoláson alapul a technokrata kormány minősítés, megfelelnek-e a szakirodalomban jelen lévő technokrata kormány listák a lefektetett elméleti alapoknak (Galambos, 2018: 58–59).

Bizonyos szerzők (Brunclík, 2016; Pastorella, 2016b) technokrataként azonosítják azokat a kabineteket is, amelyek legfeljebb minimális kritériumok – pl. a kormányfő, esetleg néhány miniszter technokrata mivolta – szerint volnának csak technokrataként aposztrofálhatók. A dolgozat egyik tézise pontosan arra vonatkozik, hogy a személyi összetétel önmagában nem elegendő indikáció a technokrata és a pártalapú kormányok megkülönböztetésére. A szakirodalomban technokratának hívott kabinetek között hasonlóság van még abban, hogy nem választások eredményeként jönnek létre és megbízatásuk előre láthatólag korlátozott ideig – a soron következő vagy előrehozott parlamenti választásig – tart, viszont különböznek egymástól megalakulásuk körülményeit, összetételüket – a technokrata és a pártpolitikus miniszterek arányát – tekintve és abban, hogy mire terjed ki a hatáskörük, ezért a technokrata kormány pontosabb definíciójára van szükség (Galambos, 2018: 59).

Esettanulmányok foglalkoztak korábban is nem-pártalapú, valamint technokrata kormányokkal (Gianetti, 2013; Hanley, 2013b; Pasquino–Valbruzzi, 2012). Az utóbbi években azonban komparatív perspektívából történtek kísérletek definíciók és/vagy tipológia megalkotására (McDonnell–Valbruzzi, 2014; Pastorella, 2014, 2016a, 2016b), továbbá magyarázatok megfogalmazására, hogy miért jönnek létre ilyen kabinetek (Brunclík, 2015; Brunclík–Parížek, 2019; Morlino, 2012; Pastorella, 2014, 2016b; Wratil–Pastorella, 2018). A genezisüket taglaló, statisztikai elemzést alkalmazó tanulmányok (Brunclík–Parížek, 2019; Wratil–Pastorella, 2018) már meglehetősen tágran 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 szignifikáns eredményt kaphatunk, és valóban segíthet beazonosítani, mely események (pl. válság) segíthetik elő az ilyen alapon definiált kabinetek létrejöttét. Ezek azonban csak szükséges, de nem elégséges feltételként értelmezhetők a technokrata kormányok geneziséhez. Még azokban az

elemzésekben is, ahol alaposabb szempontrendszer alapján igyekeznek tipológiát kidolgozni a technokrata kormányok vonatkozásában, és meghatározni, mely kabinetek tekinthetők abszolút technokrata kormánynak (*full technocratic government*) (McDonnell–Valbruzzi, 2014), a robusztus tipológia kívánalma okán utóbbi csoportba – a felpuhított kritériumrendszernek megfelelően – szintén bekerülnek olyan kabinetek, amelyek az egyes országok esetében végzett esettanulmányok nyomán bizonyítottan nem volnának oda sorolhatók (Galambos, 2018; Ványi–Galambos, 2019).<sup>4</sup>

## 1.2 Az értekezés célja és kérdései

Az értekezés célkitűzése egyfelől elméleti tisztázás, a fogalom pontos meghatározása, alkalmazhatóságának (felül)vizsgálata és az 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 azonban – tézisem szerint – nem a kormánytagok hovatartozásának aránya adja, hanem a technokrata miniszterelnök,<sup>5</sup> még konkrétabban annak (átmeneti) autonómiája és függetlensége a parlamenti pártoktól. Dolgozatom egyik célja ezért az abszolút technokrata kormány fogalmának (újra)felépítése – amely ténylegesen azt a kabinetet takarja, amit technokrata kormánynak nevezhetünk –, és hogy felhívjam 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 robusztus modell építéséhez viszont épp a számosságot kell növelni, ezért enyhíteni kénytelenek a szigorú kritériumokon. A legtöbb szerző ezt az utat járja tehát, aminek eredménye már nem a tényleges és pontosan definiált technokrata kormányok vizsgálata lesz (Brunclík–Parížek, 2019; McDonnell–Valbruzzi, 2014; Pastorella, 2016b; Wratil–Pastorella, 2018).

---

<sup>4</sup> Az elemzés alapján látható, hogy a bolgár Berov-, a román Văcăroiu-, a cseh Fischer-, a magyar Bajnai- és az olasz Dini- és Monti-kabinet közül az első négy nem illeszthető az abszolút technokrata kategóriába.

<sup>5</sup> Amit Pastorella is felismer (2016b), azonban arra a – téves – következtetésre jut, hogy már attól is technokratának tekinthető egy kabinet, ha a kormányfő maga technokrata.

Dolgozatomban beszámolok arról, hová jutott el a kérdés feldolgozásában a szakirodalom, bemutatom a technokrata kormányok definíciós és tipizálási kísérleteit, valamint tárgyalom a megalakulásuk okára ez idáig adott lehetséges magyarázatokat, illetve saját kutatással kívánom tágítani a vizsgálódás horizontját. Felül kívánom vizsgálni a szakirodalomban eddig használt fogalomrendszert, elemzésem alapján pedig pontosítani szeretném az ismert tipológiát (McDonnell–Valbruzzi, 2014). Alapvetően arra törekszem, hogy bemutassam, mely kabinetek tekinthetők ténylegesen technokrata, vagyis abszolút technokrata kormánynak (*full technocratic government*). Tézisem, hogy a technokrata kormány a pártok felelősségáthárítása (*blame avoidance*) nyomán jön létre. Ehhez képest bizonyos szempontok (pl. a kabinet összetétele és hatásköre – McDonnell–Valbruzzi, 2014) csak ennek következményeként foghatók fel. A szakirodalomban (McDonnell–Valbruzzi, 2014) – a technokrata vezetésű kormányok körét alapul véve – abszolút technokrataként nevesített kabinetek közül ekképp kevés a valóban abszolút technokrata kormány, amelyben a miniszterelnök – átmenetileg – jelentős autonómiával rendelkezik a kabinetet – kívülről – támogató pártokkal szemben.

Az egyes országokban alakult technokrata vezetésű kabinetek általában valamilyen válság, politikai, intézményi sajátosság vagy éppen 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 (Szilágyi, 2005) idején. Görögországban – ahogy utaltam rá – az alkotmány sikertelen kormányalakítási kísérletek esetén lehetővé teszi az államfő számára, hogy tekintélyes állami intézmények (felsőbb bíróságok, számvevőszék) vezetőit megbízza ügyvezető kormány megalakításával. 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 eredményezett. Egy másik nagyobb hullámot pedig a 2008-as gazdasági válság hatásait mérsékelni igyekvő gazdaságpolitikai intézkedések hoztak. Az *1. táblázatban* szereplő országok többségében ráadásul nem egyedi esetekről van szó, sok helyen bevett gyakorlattá vált a technokraták által vezetett – hosszabb, rövidebb ideig tartó – gazdasági és/vagy politikai válságmenedzselés. Ennek megfelelően kilenc EU-s tagállam 1945 óta alakult 30 technokrata vezetésű kormánya között keresem azokat, amelyeket abszolút technokrataként minősíthetünk.

1. táblázat. Technokrata vezetésű kormányok az Európai Unióban 1945–2022

Tagállam		Miniszterelnök	Hivatali idő	Hivatali napok száma	Technokrata miniszterek aránya (%)
Ausztria	1	Bierlein	2019.06.03 – 2020.01.07	219	100
Bulgária	4	Berov	1992.12.30 – 1994.10.17	656	80
		Indzhova	1994.10.18 – 1995.01.25	99	100
		Rajkov	2013.03.13 – 2013.05.29	77	100
		Bliznashki	2014.08.06 – 2014.11.07	93	100
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	100
		Lehto	1963.12.18 – 1964.09.12	269	100
		Liinamaa	1975.06.13 – 1975.09.21	100	100
Görögország	6	Grivasz	1989.10.12 – 1989.11.23	40	76
		Zolotasz I	1989.11.23 – 1990.02.13	82	32
		Zolotasz II	1990.02.13 – 1990.04.11	57	68
		Papadimosz	2011.11.11 – 2012.05.16	187	17
		Pikramenosz	2012.05.16 – 2012.06.17	31	100
		Thánu	2015.08.27 – 2015.09.21	26	79
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 – máig		38
Portugália	2	Nobre da Costa	1978.08.29 – 1978.11.22	86	100
		Pintasilgo	1979.07.31 – 1980.01.03	157	100
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 – 1996.11.03	101	41
		Isărescu	1999.11.21 – 2000.11.26	373	5
		Cioloș	2015.11.17 – 2017.01.04	415	100
Összesen	30				

*Forrás:* McDonnell és Valbruzzi (2014) kiegészített (Armingeon et al., 2020) táblázata

Emellett külön fejezetben vizsgálom a köztársasági elnökök szerepét is a technokrata kabinetek genezisének és megalakításukban ugyanis a szakirodalom (Brunclík, 2015, 2017; Morlino, 2012; Pastorella, 2014, 2016b) kiemelten kezeli az államfői szerepvállalást, mi több, sokszor elnöki kormányoknak minősíti azokat. Ezt azért is fontos vizsgálni, mert ha egy kabinetet így minősítünk, azt feltételezzük, az államfő a szuverén a kormányban. Ha pedig így van, már nem beszélhetünk miniszterelnöki autonómiáról.

Lényeges, eddig nem kutatott téma továbbá a technokrata miniszterelnökök politikai posztkarrierútjának (reszelekciójának) vizsgálata, amelyet az ezt követő fejezetben mutatok be. Ennek a kérdéskörnek a tárgyalása reflektálni kíván egy másik fontos problémára is, mégpedig a technokrácia és a pártelvű képviselő és pártkormányzás viszonyára, pontosabban arra, hogy a technokrata imázs és attitűd alternatívája lehet-e a pártelvű képviselőnek, illetve a technokrata kormányzás a pártkormányzásnak. A technokrata kormány és kormányzás ugyanis nem önmagában érdekes jelenség, voltaképpen a pártkormányzás válságának kérdésével együtt értelmezhető. A döntő kérdés nemcsak az, hogy egy technokrata kabinetben ki szerzi meg a hatalmat, hanem ki veszíti el azt, hiszen a technokrácia erősödő jelenléte nem pusztán a szakértők felemelkedését, hanem a polgárok képviselőjének gyengülését is jelzi (Ribbagen, 2013: 15). A demokrácia karaktere változóban van, a pártkormányok már nem a hagyományos funkciójuknak megfelelően működnek, a gazdasági válságot megelőző időszakra a két hagyományos – képviselői és kormányzati – funkció, melyeket a pártok korábban igyekeztek összehangolni és dinamikusan érvényesíteni, elkezdtek távolodni egymástól, a reprezentációs szerep kevésbé vált hangsúlyossá, mert a kormányzati szerep lett jelentős (Mair, 2009: 5). A pártkormányzással szembeni kihívásokat magyarázhatja egyfelől a pártok átalakulásának folyamata, vagyis a kartellpártosodás – a pártok és az állam egymásba hatolása és a pártközi összejátszás – jelensége (Katz–Mair, 2001: 144), ettől nem feltétlenül elválaszthatóan pedig a kormányzás átalakulása, ami a feladatok bővülését és új szereplők megjelenését is jelenti. Ezek a folyamatok maguk után vonják a pártkormányzás demokratikus legitimitását biztosító követelmények, a reszponzivitás (*responsiveness*), a felelősség (*responsibility*) és az elszámoltathatóság (*accountability*) gyengülését, illetve növelik a köztük lévő feszültséget (Mair, 2009). A gazdasági válság idején úgy tűnt, a pártok a polgárok érdekének képviselője helyett az állam érdekét kezdték képviselni a polgárok felé, nem a képviselő dominált a pártok funkciói között, és a pluralizmusnak egy depolitizált változata jelent meg, ahol a pártok sokkal inkább kormányzókká, mint képviselőkké váltak (Mair, 2009: 6). A pártkormányzás 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, ezért nemcsak a reszponzivitás és a felelősség 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 tehát a rezponzív és a felelős magatartás közötti feszültségben érthetők tetten. A probléma akkor jelentkezik, amikor a pártok nem találják meg az egyensúlyt a rezponzivitás és a felelősség között. A 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 rezponzivitás és elszámoltathatóság terhei nélkül. A dolgozat célja ekképp a pártok válságának problémájára (Caramani, 2017) is reflektálni, és eldönteni, hogy átmeneti vagy tartós krízisről beszélhetünk-e. Ennek az elméleti keretnek a bemutatására vállalkozom a második fejezettől, írásom empirikus esettanulmányai pedig alátámasztásul kívánnak szolgálni azon *tézisemnek*, hogy csak átmeneti krízisről beszélhetünk, mert a demokrácia és a kormányzás pártelvű marad – ezt szemléltetem a technokrata kormányokat vezető miniszterelnökök politikai posztkarrierútjának vizsgálata által is.

A dolgozat két fő problémahalmazt jár körbe, és *két fő tézist* kíván igazolni, amelyek összefüggnek egymással. Az egyik a technokrata kormány (és a felelősségáthárítás) kérdését, a másik a pártválság (átmeneti vagy tartós mivoltának), vagyis a pártkormányzás és a technokrata kormányok viszonyának kérdését érinti. A technokrácia előtérbe kerülése a pártok pillanatnyi krízisével függ össze, de a probléma nem érthető meg a pártkormányzás kihívásainak tárgyalása nélkül. Tételesem pedig az alábbi kérdéseket teszem fel az értekezésben:

1. Mi a technokrata kormány?
2. Miért jönnek létre technokrata kormányok?
3. Milyen problémát vet fel jelenlétük a pártalapú demokráciában?
4. Mely kabinetek tekinthetők abszolút technokrata kormányoknak?
5. Elnöki kormánynak tekinthetők-e a technokrata kabinetek?
6. Mi magyarázza a technokrata miniszterelnökök politikai reszelekcióját?
7. Sikeres lehet-e a technokrata miniszterelnökök reszelekciója?
8. A technokrata imázs vetélytársa lehet-e a pártelvű képviselőnek?



### 1.3 Az értekezés hipotézisei és módszertani megfontolásai

Az értekezés fő kérdéseit egyfelől szakirodalmi elemzés, másfelől összehasonlító esettanulmányok végzésével kívánom megválaszolni, téziseimet és hipotéziseimet pedig a szakirodalom alapján fogalmazom meg. A 1., 2. és 3. kérdésre a szakirodalom szintézise alapján szeretnék választ adni. A további (4., 5., 6., 7., 8.) kérdésekre már nemcsak szakirodalmi, hanem empirikus elemzés alapján kívánok felelni. Az alfejezetben összefoglalom az egyes fejezetekben megfogalmazott hipotéziseket, valamint ismertetem az alkalmazott eljárások módszertani megfontolásait.

Az irodalom könnyű kézzel használta a technokrata kormány fogalmát, ezért kívánom újra felépíteni és alkalmazhatóvá tenni a fogalmat egy szigorú kritériumrendszer alapján, amely kabinetek pedig megfelelnek ennek, azok abszolút technokrata kormányoknak minősíthetők. A kritériumok teljesülésének azonban vannak előfeltételei, melyeket empirikus elemzés keretében vizsgálok, és amihez hipotéziseket is megfogalmazok. A 4. kérdés kapcsán tehát, hogy mely kabinetek tekinthetők abszolút technokrata kormányoknak, három hipotézist állítok fel.

*Hipotéziseim:*

- (1) Akkor és csak akkor jöhet létre abszolút technokrata kormány, ha a pártok áthárítják a kormányzás felelősségét egy technokrata kormányfőre.

Ennek a mozzanatnak és a felelősség átadásának hiányában ugyanis a pártok várhatóan érvényesíteni akarják majd politikai szempontjaikat.

- (2) Akkor és csak akkor jöhet létre abszolút technokrata kormány, ha nagykoalíciós támogatás áll mögötte (a parlamenti aréna két térfelének két legnagyobb, szembenálló párta részéről).

Ennek hiányában a technokrata kormány elveszíti megkülönböztető jellegét, és a kormányzás során megjelennek a pártpolitikai szempontok.

- (3) Akkor és csak akkor jöhet létre abszolút technokrata kormány, ha az államfő aktív szerepet vállal a fennálló válság menedzselésében.

A pártok felelősségátvitelét követően a köztársasági elnök közvetítésével jöhet létre megegyezés a pártok között a krízis megoldásáról és egy technokrata kabinet támogatásáról.

A McDonnell és Valbruzzi (2014) által meghatározott szempontok az abszolút technokrata minősítéshez csak következményekként értelmezhetők, vagyis ezek nem okok, pusztán okozatok, mégpedig a felelősségátvitel okozatai. Feltételezésem (H1) szerint akkor beszélhetünk abszolút technokrata kormányról, ha a támogató pártok

áthárítják a kormányzás felelősségét (Benvenuti, 2016; Pastorella, 2016b; Semenova, 2020; Weaver, 1986; Zulianello, 2013) a technokrata miniszterelnökre – aki ennek köszönhetően maga delegálhatja a kormány tagjait, akik így mind technokraták lehetnek, továbbá maga határozhatja meg a kabinet agendáját is. Autonómmá válik a miniszterelnök a szelekciót és a programalkotást illetően, ennek köszönhetően jöhet létre abszolút technokrata kormány. A felelősségáthárítás (és a miniszterelnöki autonómia) tehát nemcsak a szükséges, hanem az elégséges feltételt is jelenti az abszolút technokrata kabinet létrejöttéhez. Ha a pártok azonban nem hárítják át a felelősséget, nem lesz autonóm a miniszterelnök, így abszolút technokrata kormányról sem beszélhetünk (Galambos, 2018). Ha nincs teljes feladatátruházás, működésbe lép a pártok önértékvényesítő mechanizmusa, nyomást gyakorolnak a kabinetre és beleszólnak a kormányzásba. A felelősségáthárításra az egyik példa Mario Monti kormányzása Olaszországban, amikor 2011-ben a súlyos gazdasági válság közepette az egymással szemben álló két nagypárt – a várható népszerűségvesztés okán – nem kívánta viselni a felelősséget a szükségesnek ítélt megszorító intézkedések végrehajtásáért (Zulianello, 2013), és Monti felhatalmazást kapott tőlük a kormány tagjainak szelekciójára, valamint a kormányprogram kidolgozására és végrehajtására is, tehát kormányfőként autonómiát élvezett. Ezzel szemben a Cseh Köztársaságban a kormány élére 2009-ben kerülő Jan Fischer miniszterei látszólag bár mind párton kívülről érkeztek, a pártok delegálták őket a testületbe, vagyis a felelősség áthárítása nem valósult meg, és a miniszterelnök kezét is megkötötték a kormányzás során (Brunclík, 2015).

A második hipotézist (*H2*) illetően meg kell jegyezni, hogy a válság, amely technokrata kormány létrejöttét eredményezi, legyen bármilyen eredetű is, politikai krízissé kulminálódik, melynek során a korábbi kabinet elveszti parlamenti többségét, tehát nincs meg a képviselői támogatás a kormányzás folytatására. Ahhoz, hogy ezt követően többség születhessen egy új kabinet támogatására, jellemzően már nem elegendő az azonos politikai térfélről származó parlamenti voksok száma, ezért ellenzéki szavazatokra is szükség lehet. A szakirodalom (Körösenyi–Hajdú–Ondré, 2015; Pastorella, 2016a) alapján feltételezem, hogy abszolút technokrata kabinet létrejöttéhez nagykoalíciós támogatás szükséges a parlamenti aréna mindkét térfelének meghatározó pártjai részéről. A másik oldal pártjai azért lehetnek érdekeltek a krízist kezelő technokrata kormány támogatásában, mert egy előrehozott választáson aratott győzelem esetén a válságkezelés rájuk maradna, és ők szenvednének el népszerűségvesztést a későbbiek során. A válság tehát arra motiválja őket, hogy politikai ellenfeleikkel – a

kartellpárti modellhez (Katz–Mair, 2001) hasonlóan – együttműködve, azt mintegy zéró összegű játékként felfogva támogassanak egy olyan kabinetet, ami egyik oldalhoz sem kötődik, így felelősségük is egyformán szétteríthető. Ha ebben nem sikerül konszenzusra jutniuk, nem alakul olyan, pártoktól független abszolút technokrata kormány, ami rövid távon mindkét oldal hasznára van. A Monti-kabinet megalakításakor a szemben álló két nagypárt ezt a zéró összegű játékot játszotta (Zulianello, 2013), míg 1992-ben a Văcăroiu-kormány megalakításakor nem volt hajlandó megegyezni a román jobb- és baloldal.

A harmadik hipotézis (*H3*) kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy a szakirodalom meghatározó tényezőként kezeli a köztársasági elnöki szerepvállalást a technokrata kabinetek létrehozásában (Brunclík, 2015; Fabbrini, 2015; Morlino, 2012), ugyanakkor nem egyértelmű, hogy az intézményes államfői hatalom (Pastorella, 2014) vagy a gyengébb jogkörű, semleges elnöki szerepvállalás (Fabbrini, 2015; Morlino, 2012) segíti elő a megalakulásukat. McDonnell és Valbruzzi (2014) elemzésében pedig a parlamentáris kormányformájúak mellett félelnöki berendezkedésű országok (Románia és Bulgária az 1990-es évek első felében) kormányai is bekerülnek az abszolút technokrata kabinetek közé. A kérdést tehát tovább szükséges vizsgálni. A semleges és az erős államfői tisztség mellett szóló érveket sem találom elég erőseknek, ezért azt feltételezem, hogy nem az elnöki intézmény „erőssége” a releváns, hanem az államfő aktív szerepvállalása – jogkörétől függetlenül.

A szakirodalomban a szerzők a konceptualizáció (McDonnell–Valbruzzi, 2014) vagy korábbi kutatásaik (Pastorella, 2013, 2014, 2016a) során még a technokrata kormányt kívánták definiálni, és arra vonatkoztatták megállapításaikat is, az alkalmazás, illetve későbbi kutatásaik során (Pastorella, 2016b; Wratil–Pastorella, 2018) viszont már másként határozták meg a fogalmat. McDonnell és Valbruzzi felpuhították az (abszolút) technokrata kormány definícióját, Pastorella pedig elengedte azt, és – feltehetően a könnyebb konceptualizálhatóság és a robusztusabb modellépítés reményében – már csak a technokrata vezetésű kormányokra koncentrált. Ehhez képest magam ragaszkodni kívánok az eredeti, szakirodalom (Gyulai, 2010; McDonnell és Valbruzzi, 2014; Morlino, 2012; Pastorella, 2014; Protsyk, 2005) által megfogalmazott definíciókhoz és kritériumokhoz, és azt keresem, hogy az egyes esetek közül melyek azok, amelyekre érvényes a technokrata kormány definíciója és kritériumrendszere. A kabinetek esetében 1. a megalakulás körülményeit, 2. a mandátumot és az agendát, 3. az összetételt és a szelekciós mechanizmust, valamint 4. az államfői szerepvállalást vizsgálom. Az alapsokaság, amelyre a megállapításaimat teszem, a technokrata vezetésű kormányok az

Európai Unió jelenlegi tagállamaiban (N=30). Közülük veszem a mintámat, azokat a kabineteket, amelyekre igazak az abszolút technokrata kormány kritériumai McDonnell és Valbruzzi elemzése alapján, miszerint a miniszterelnök és miniszterei többsége technokrata és felhatalmazással rendelkezik a status quo megváltoztatására (McDonnell–Valbruzzi, 2014: 664). Elemzési egységeim azonban a kormányok, nem az egyes kormánytagok.

Dolgozatomban tehát azokat a technokrata vezetésű kabineteket veszem figyelembe, amelyek az Európai Unió jelenlegi tagállamaiban alakultak 1945-től napjainkig. Az alapsokaság efféle lehatárolása az európai demokratikus normák és politikai rendszerek hasonlóságával, illetve a közös európai intézményrendszer jelenlétével indokolható, de a szakirodalom is az uniós tagországok esetében tárgyalja a technokrata kormányok témakörét. Kiindulópontnak a McDonnell és Valbruzzi által meghatározott kormánylistát tekintem, kiegészítve elsősorban azokkal a kabinetekkel, amelyek az azóta eltelt időszakban jöttek létre, így kapjuk meg a 30 technokrata vezetésű kabinetet (lásd fentebb az *I. táblázat*nál). Ezek – illetve az azóta alakultak – közül választom ki azokat, amelyeket McDonnell és Valbruzzi elemzése szerint abszolút technokrata kormánynak minősíthetünk, hipotéziseimet pedig rajtuk kívánom tesztelni. Az abszolút technokrata kabinetek sem értelmezhetők azonban csak önmagukban, az egyes abszolút technokratának minősített esetek mellett kontroll esetekként szükséges kitérnem az adott országokban korábban alakult hasonló profilú, technokrata vezetésű kormányokra is, abból a célból, hogy az (abszolút) technokrata kabinetek kritériumrendszere értékelhető legyen. A mintám ekképp kilenc kormányból áll (n=9): Berov, Văcăroiu, Cioloș, Tošovský, Fischer, Ciampi, Dini, Monti, Bajnai.

Elsősorban intézményeket, struktúrákat vizsgállok, illetve azon eseményeket, amelyek az intézményi változásokat indukálják. Komparatív módszert alkalmazok, kvalitatív esettanulmányok készítésével, az összehasonlítás az esetek hasonlóságain alapszik. A kvalitatív megközelítést indokolja, hogy a szakirodalmi szerzők már dolgoztak kvantitatív megközelítéssel nagyobb elemszám mellett, azonban a fogalmi fellazulásnak köszönhetően sokszor elnagyoltta vált az elemzésük, ezért a probléma további, mélyebb feltárást igényel az egyes esetek vizsgálatán keresztül. Az esettanulmány módszer limitált számú esemény és azok környezete közötti bonyolult összefüggések részletekbe menő, kontextuális leírását adja, segítségével pedig elméletek tesztelése és új elmélet kialakítása is lehetséges (Horváth–Mitev, 2015: 129–131). Főként akkor érdemes az elméletalkotáshoz esettanulmányt alkalmazni, amikor a meglévő

elméletek nem szolgálnak kellő magyarázó erővel (Eisenhardt, 1989). Komparatív kutatás végzésekor azonban a „sok változó, kis esetszám” módszertani problémával kell számolnom, amikor a magyarázó változók száma meg is haladhatja az esetekét (Gyene, 2015: 26). A statisztikai eljárásokat alkalmazó szerzők (Pastorella, 2016b; Wrátil–Pastorella, 2018) ezt a problémát úgy kezelték, hogy a kritériumrendszer puhításával növelték az esetek számát, és az alapsokaságot is az adott időintervallumban megalakult összes kormányban határozták meg. Ennek eredménye a statisztikai szempontból robusztus modell, ám egyúttal az információveszteség lett. Ha a valóban releváns – kisszámú – esetek vizsgálatát szeretném elvégezni, nem élhetek a statisztikai elemzés eszközével, ezért szükséges komparatív, esetfókuszú kutatást végezni. Az eljárás holisztikus szemléletű, ezért jól alkalmazható komplex összefüggések, történeti okok felderítésére, és miután deduktív megközelítéssel is él, megfelelő lehet hipotézistesztesztelésre, illetve tipológiák megalkotására (Ragin, 1989: 15–45).

Az 5. kérdés kapcsán, hogy elnöki kormánynak tekinthetők-e a technokrata kabinetek, *tézisem* az, hogy a parlamentáris keretek között, de államfői segédlettel létrejött technokrata kabinet nem elnöki kormány. Ha ugyanis egy kormány elnöki, már nem technokrata (hiszen a kormányfő ekkor nem autonóm és nem maga dönt a szelekciót és a kormányprogramot illetően – lásd Galambos, 2018, 2020).

*Hipotézisem:*

- (4) A parlamentáris rendszer és a szűk mozgásterű államfő miatt nem jöhet létre elnöki kormány.

Az elnök aktivista szerepértelmezése ellenére a parlamentáris kormányformából adódó intézményi feltételrendszer ugyanis alapvetően korlátozza az államfő ilyen irányú törekvéseit.

A semleges elnök aktivitása csupán megkönnyítheti egy technokrata kabinet létrejöttét és a technokrata kormányzást, mandátumának teljesítéséhez nem elégséges, ezért sem elnöki egy technokrata kormány. Prezidenciális vagy félprezidenciális szisztéma esetén az elnöki kormány jelző használata nem vetne fel komoly elméleti (és alkotmányossági) problémát, gond akkor jelentkezhet, ha egy parlamentáris kormányformájú ország államfője a félelnöki szisztémára jellemző jogköröket vindikál magának egy technokrata kabinet megalakításakor. A hipotézis (*H4*) alátámasztására összehasonlító esettanulmányt készíték Giorgio Napolitano és Miloš Zeman köztársasági elnökök tevékenységéről – mint kritikus esetekről –, amit egy-egy nem-pártalapú, technokrata vezetésű kormány, a Monti- és a Rusnok-kabinet megalakítása és

fennmaradása érdekében fejtettek ki. A kritikus eset választása az az eljárás, amikor olyan esetet választunk, amely adott elmélet predikciója szerint a legtipikusabb, mégis azt bizonyítjuk róla, hogy nem igazolja az elméletet (Takács, 2017: 128). Napolitano és Zeman szerepvállalását azért tekintem kritikus eseteknek, mert a szerzők ugyan az elnöki kormány kvázi tipikus eseteiként hivatkoznak rájuk (Brunclík, 2017; Morlino, 2012), a Monti- és a Rusnok-kabinet létrejöttékor a két államfő meglehetősen különböző magatartást tanúsított, ami eltérő eredményre vezetett – anélkül ráadásul, hogy a parlamentarizmus kereteit ténylegesen meghaladó elnöki szerep- és jogkör szülessen ezáltal (Galambos, 2020: 40). Az elemzés a leginkább hasonló rendszerek (*Most Similar Systems Designs*) elvén alapul, a két eset hasonlít a politikai válság meglétét – és a két ország is bizonyos történeti és intézményi sajátosságokat – illetően, de 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 (Galambos, 2020: 40).

A 6. és 7. kérdésre, hogy mi magyarázza a technokrata miniszterelnökök politikai reszelekcióját, illetve sikeres lehet-e a technokrata miniszterelnökök reszelekciója, szintén empirikus elemzés alapján válaszolok. Reszelekció alatt a további politikai pozíciók elnyerése érdekében tett lépéseket és az újabb kiválasztási folyamatot értem, sikeres reszelekció alatt pedig az egyes pozíciók elnyerését, valamint a korábbi mandátum meghosszabbítását közvetlen vagy közvetett választás útján, illetve kinevezés által (Galambos, 2013: 37–38).

#### *Hipotéziseim:*

- (5) Minél hosszabb egy technokrata miniszterelnök mandátuma, annál valószínűbb a reszelekciója.
- (6) Egy technokrata miniszterelnök reszelekciója akkor lehet sikeres, ha elköteleződik párt(ok) vagy politikus(ok) mellett.

A reszelekciót kutatva azokat a technokrata miniszterelnököket keresem, akik kormányfői mandátumuk után választáson vettek részt vagy új politikai pozícióba nyertek kinevezést 1960 és 2022 között. Az alapsokaságot az EU jelenlegi tagállamaiban alakult technokrata vezetésű kabinetek exkormányfői jelentik (N=26), vagyis elemzési egységeim itt a miniszterelnökök. Azért a kormányfők válnak az elemzési egységgé, mert a közvélemény szemében (és választási szituációban) ők testesítik meg a technokrata kormányzást, illetve további politikai szerepvállalásra is jobbára ők vállalkoznak a kabinetből. Az ötödik hipotézis (*H5*) kapcsán azt feltételezem, hogy a teljes – a status quo

megváltoztatására is – felhatalmazással, nem csak ügyvezető mandátummal rendelkező technokrata miniszterelnökök gyakrabban jelöltetik magukat újabb politikai tisztségre. A korábbi erős mandátumuk és ennek alapján élvezett függetlenségük ugyanis kívánatosabbá teszi a politikai pálya folytatását, és esélyeiket tekintve is pozitív perspektívát mutathat számukra. A hatodik hipotézist (*H6*) illetően pedig úgy gondolom, hogy ezen – pozitív perspektívát mutató – hamis látszat ellenére, ha politikailag nem köteleződnek el, és függetlenként vágnak neki egy választásnak, technokrata imázsukra (Castaldo–Verzichelli, 2020; Cotta, 2018) építve, akkor vereséget szenvednek a pártokkal és pártpolitikusokkal szemben. A reszelekciós karriert befutó kormányfőkről összegzést készíték aszerint, hogy: 1. kik, 2. milyen tisztsége(ke)t céloztak meg, illetve milyen tisztségekre kaptak felkérést és 3. miket nyertek el.

A reszelekciós utak vizsgálata sem pusztán önmagában érdekes, hanem reflektálni kíván azon szakirodalmi felvetésre, amely szerint, ha a pártalapú demokrácia tartós válságáról beszélhetünk, akkor a technokrácia annak egyik alternatívájaként vehető számításba (Caramani, 2017). Ez a problémafelvetés keretezi a dolgot. A pártok pillanatnyi válsága az oka a technokrata kormányzásnak, és (8.) kérdés, hogy a technokrata imázs vetélytársa lehet-e a pártelvű képviselőnek. A kérdés megválaszolásához szintén komparatív esettanulmányt végzek, mégpedig Jan Fischer, Bajnai Gordon, Mario Monti és Dacian Cioloș reszelekciós pályafutása alapján. Az említett volt miniszterelnökök kísérletet tettek az államfői tisztség vagy az újabb kormányfői mandátum megszerzésére. Az esetválasztás alapja, hogy mindegyik reszelekció a 2010-es évek folyamán, a „technokrata hullámot” is eredményező gazdasági válságot követően – és nem az új, formálódó pártrendszerek konszolidációja során – zajlott, tehát az általuk korábban irányított kabinetek létrejötte sem intézményi sajátosság vagy változás, hanem gazdasági és/vagy politikai krízis eredményei voltak. Emellett olyan miniszterelnökökről van szó, akik nemcsak ügyvezető kormányzásra kaptak felhatalmazást, hanem a status quo megváltoztatására is. Az összehasonlítás során pedig az vizsgálom, hogy 1. milyen céllal és 2. milyen eséllyel/támogatottsággal vágtak neki a megmérettetésnek, 3. kik voltak a (illetve voltak-e) támogatóik, 4. mi volt az eredményük, 5. volt-e újabb kísérlet, ha igen, milyen eredménnyel.

Kutatásom és az esettanulmányok készítése során szakirodalmi források, releváns sajtóanyagok, a Keesing’s – World News Archive és az MTI adatbázisai, valamint a Comparative Political Data Set 1960–2018 (Armingeon et al., 2020) adatainak elemzésére támaszkodtam.

## 1.4 Az értekezés tagolása

Az értekezés tagolása részben a kérdések struktúráját követi. A második fejezetben a technokrata és a demokratikus gondolkodásmód különbségeit, a pártkormányzás sajátosságait és problémáit tárgyalom. Ahhoz, hogy a technokrata kormányt definiálni lehessen, szemügyre kell venni, miben különbözik a pártalapú kormánytól. A pártkormányzással szemben a Mair (2009) által felállított kritériumok – reszponzivitás, felelősség, elszámoltathatóság – közötti feszültség, pontosabban válsághelyzetben a (népszerűtlenségtől és) az elszámoltatástól való félelem, emiatt a választói elvárásoknak való megfelelési kényszer és a felelős kormányzásról való lemondás az, ami oda vezet, hogy a krízis megoldásként nem-pártalapú technokrata kabinetek jönnek létre.

A harmadik fejezet a technokrata kormányok definíciós kísérleteit veszi számba a szakirodalom alapján, célom pedig, hogy meghatározzam, mi a technokrata kormány, pontosabban azokat a kritériumokat, amelyek segítségével a technokrata kormányok azonosíthatóvá válnak. Ezt követően a technokrata kormányok geneziséét tárgyalom, vagyis hogy létrejöttüket milyen tényezők segíthetik elő. A fejezet foglalkozik a téma demokráciaelméleti kihívásaival is, azzal, hogy jelenlétük milyen problémát vet fel a pártalapú demokráciában, összeegyeztethetők-e azzal a technokrata kormányok, illetve mi a funkciója ezeknek a kabineteknek a pártalapú szisztémában.

A negyedik fejezet a technokrata kormányok szakirodalmi tipizálási kísérletét és annak problematikus voltát mutatja be. Ugyanebben a fejezetben az abszolút technokrata kormányok azonosítására teszek kísérletet az egyes esetek tanulmányozásán keresztül. A szakirodalmi meghatározás (McDonnell–Valbruzzi, 2014) alapján abszolút technokrataként kategorizálható kabinetek (Berov, Văcăroiu, Cioloș, Fischer, Dini, Monti, Bajnai) és két technokrata vezetésű kormány (Tošovský, Ciampi) esetében – amelyek relevánsak az adott országban később alakult abszolút technokrata kabinetek evolúciója szempontjából – vizsgálom azt, hogy megfelelnek-e a technokrata kormánnyal szemben megállapított szigorúbb kritériumrendszernek. Mindemellett az abszolút technokrata kabinetek megalakulásának – nemcsak a szakirodalom alapján megállapítható szükséges, hanem – elégséges feltételeit is meg kívánom határozni.

Az ötödik fejezet páros esettanulmány (Giorgio Napolitano és Miloš Zeman államfői tevékenysége két technokrata vezetésű – Mario Monti és Jiri Rusnok vezette – kabinet megalakítása kapcsán) segítségével keresi a választ arra a kérdésre, hogy a technokrata kabinetek elnöki kormánynak tekinthetők-e. A szakirodalomban kurrenssé vált ugyanis az elnevezés az államfői segédlettel alakult technokrata kormányok esetében.



A hatodik fejezet a technokrata miniszterelnökök posztkarrierútját elemzi komparatív metszetben, azt kutatva elsőként, hogy mikor döntenek a technokrata miniszterelnökök az újbóli politikai szerepvállalás (reszelekció) mellett, és az sikeres lehet-e. A technokrata kormányfők fele vállalkozott újabb politikai megmérettetésre, vagy vállalt tisztséget, az ő reszelekciós útjaikat összegzem és hasonlítom össze egymással. Ezt követően rövid esettanulmányok keretében külön elemzem a gazdasági válságot követő időszak négy technokrata kormányfőjének – Mario Monti, Bajnai Gordon, Jan Fischer és Dacian Cioloș – politikai posztkarrierútját is. Reszelekciójuk választ adhat arra a kérdésre, hogy a technokrata imázs vetélytársa lehet-e a pártelvű képviselőnek. Az értekezés következtetéseit végül a hetedik fejezetben foglalom össze.

## 2 Technokrácia és pártkormányzás

### 2.1 A fejezet ismertetése

A fejezetben az – ideáltipikus – technokrata gondolkodásmód és pártkormányzás legfontosabb vonásait vázolom. Célom, hogy ismertessem a technokrata kormányzás ellentétéként értelmezett pártkormányzás (McDonnell–Valbruzzi, 2014) azon sajátosságait, amelyek szembeállíthatók a technokrata kormányzás jellegzetességeivel. Ehhez bemutatom a technokrácia és a technokrata felfogás legitim helyét a modern demokráciákban, valamint a pártkormányzás hagyományos modelljét aszerint, hogy: mi a legitimációs háttérük és milyen követelmények állíthatók fel velük szemben. Mair (2009) három kulcsfogalma – a rezponzivitás (*responsiveness*), a felelősség (*responsibility*) és az elszámoltathatóság (*accountability*) –, illetve egymáshoz való kapcsolatuk szorosan kötődik a pártkormányzáshoz. Ezek megléte, teljesítése biztosítja a pártalapú kormányok számára a legitimitást. A dolgozatban a rezponzivitás, az elszámoltathatóság és a felelősség elveiből kiindulva értelmezem a technokrata kormányzás legitimitásának problémáját, pontosabban megfordítom azokat, és a választóknak irresponzív, választásokon, a polgárok által el nem számoltatható mivoltát, illetve a rezponzív, elszámoltatható pártok technokratákra történő felelősségelhárítását (*blame avoidance*) a technokrata kabinetek alapvető tulajdonságaként jelölöm meg. A pártok ekkor, válság idején a rövid távú haszon, a hivatal megtartása, megszerzése helyett – az elszámoltathatóságot figyelembe véve – a hosszabb távú kockázatokat mérlegelik, ezért a kockázatos intézkedéseket, a kármentést és a kormányzást másra bízják, vagyis feladják a pártkormányzás ezen három demokratikus követelményét, amelyek a legitimitásukat biztosítják.

### 2.2 Technokrácia és demokrácia

A technokrácia „*adott társadalomban az állami elit és társintézményeinek adminisztratív és politikai uralma, amely egyedi, exkluzív, racionális technikák alkalmazásán alapuló közpolitikai paradigmát kíván megvalósítani*” (Centeno, 1993: 314). Autoriter berendezkedések – melyek 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 – többpártrendszerű – törvényhozással szembeni megerősítése mellett erőteljesen támaszkodott a lojális és hatékony államapparátusra, a rendszer pedig alapvetően a hadsereg, a technokrata államigazgatás és a szakértő értelmiség szövetségén nyugodott

(Halász, 2014: 169). De hogy másik korszakból és másik kontinensről is említsek példákat, az autoriter jelleget mutató latin-amerikai neo(liberalis) populista rezsimek részben szintén a technokratákra támaszkodtak. 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 regnálása idején a technokraták és a populisták együttműködését kívánta megteremteni, mert szakértőkre volt szüksége ahhoz, hogy hitelesítse a populisták kormányzati felkészültségét (Barrenechea–Dargent, 2020: 513). A sor természetesen további példákkal lenne folytatható. Nem véletlen tehát a technokrácia antidemokratikus konnotációja (Buštiková–Guasti, 2019), az ilyen rezsimekben sokszor könnyebben valósítható meg a racionalitást hangsúlyozó közpolitika.

A technokrácia manapság viszont a demokratikus rendszerekben is virágkorát éli (Ribbagen, 2013: 24), amit nemcsak úgy lehet értelmezni, mint a politika depolitizációját, hanem úgy is, mint a szakértelem politizációját (Lindstam, 2014: 13).<sup>6</sup> A kormányzati és a szupranacionális irányítás és döntéshozatal komplexitása okán a 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 politikában alapvetően a bürokratakra (hivatalnokok, köztisztviselők) gondolunk technokrataként, akik a szakértelem – legitim – hordozói a választott politikusok mellett. A bürokratává válásnak is megvannak természetesen a maga csatornái, a legjellemzőbb a köztisztviselői számléltra végigjárása, de emellett olykor az akadémiai vagy a versenyszférából is érkezhettek szakemberek, menedzserek a közigazgatási szervezetbe, és ezen szakemberek, technokraták, innentől maguk is bürokratává válnak. A közpolitika-alkotás tehát szakértelmet követel meg, amely során ez a professzionális személyi gárda komoly – bár nem szükségszerűen döntő – szerepet kell játsszon, vagyis a szaktudás és a szakmai egyensúly lényeges kellékei a közpolitika-

---

<sup>6</sup> A szakértelem politizációjának legújabb hulláma például a technokrata populizmus (Castaldo–Verzichelli, 2020; Semenova, 2020), ahol a szakértelem ad erősebb legitimitást a professzionális politikusokhoz képest, de a technokrata kormányzás is ezen a legitimációs bázison nyugszik a pártkormányzás demokratikus követelményei híján.

alkotási 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 részeivé 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 a döntéshozatalra, mint a politikusok. Előbbiek a szaktudást hangsúlyozzák a képviselettel és a pártpolitikai megfontolásokkal szemben, míg utóbbiak ennek fordítottját (Aberbach–Putnam–Rockman, 1981).

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. Bürokratakon és tanácsadókon keresztül becsatornázzható ugyan a döntéshozatalba, ám nem válik dominánssá, a képviseleti demokrácia nem változik technokráciává.

A feszültség a technokrácia és a demokrácia között eltérő legitimációjukból ered (Ribbhangen, 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, 2009; Bryld, 2000; Centeno, 1993; Fischer 1990, 2000; Putnam, 1977; Ribbhangen, 2013). A technokrata gondolkodásmód a tudást, a tényeket és a hatékonyságot hangsúlyozza, míg a demokratikus gondolkodásmód normákra, morális értékekre, érdekekre, ideológiákra fókuszál (Boswell, 2009; Fischer 1990, 2000; Putnam, 1977). Ezért amikor a szakirodalomban a technokratát szembeállítják a demokratikussal, előbbit gyakran a döntéshozatal racionális és objektív módjaként, utóbbit irracionálisnak és értékvezéreltnek ábrázolják, hiszen a technokrata felfogás alapján a döntéseknek a tudáson kell alapulniuk, és a tudományos tényeken alapuló tudás adja a technokraták privilegizált pozícióját a közpolitika-alkotásban (Ribbhangen, 2013: 21). Számukra a hatékonyság és a termelékenység a kormányzás legfőbb kritériumai, vagyis a társadalom gazdasági aspektusát emelik ki, költség-haszon elemzés alapján hoznak döntést (Aberbach et al., 1990; Bryld, 2000; Centeno, 1993; Putnam, 1977; Ribbhangen, 2013). Egy technokrata saját szerepét apolitikusként határozza meg: szkeptikus vagy ellenséges a politikusokkal és a politikai intézményekkel szemben, nem szimpatizál az egyenlőségen

alapuló demokráciával, elutasítja az ideológiai és morális szempontokat, praktikusán, pragmatikusan közelít a közpolitikai vitákhoz, mert a technológiai fejlődés és a materiális termelékenység, nem az igazságos elosztás kérdései iránt elkötelezett (Putnam, 1977: 385–387). A technokrata-menedzser felfogás az államra tehát racionális cselekvőként tekint, csak arra fókuszál, hogyan lehet növelni a hatékonyságot és a teljesítményt, miközben kevés figyelmet fordít a nem-gazdasági tényezőkre: a politikai szempontokat figyelmen kívül hagyja, az összetett politikai, társadalmi, kulturális mezőt durván leegyszerűsíti (Bryld, 2000: 703).

Centeno (1993) alapján viszont ez a racionalitáson nyugvó szakértelem, tudományos ismeret a technokrata legitimitás alapja. A technokraták felfogása ugyanis implicite, de olykor explicite is az, hogy a politika nem hatékony. 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 pusztája összessége. A technokrata feladata biztosítani ennek az egésznek az észszerű működését, megvédve azt a partikuláris érdekek befolyásától. Legitimitását tehát nem a „szavazólap” biztosítja, az a „könyv” parancsaihoz való hűségéből ered. Ezért amikor a gazdasági egyensúly törvényeit kívánja tolmácsolni és megvalósítani, akkor nem tudja figyelembe venni a társadalmi részvételi igényt vagy ellenállást. A technokrata befolyás növekedését mutatja, hogy a modern állam sem a társadalmi igényekre való érzékenységből vagy a nemzeti hűségéből eredezteti legitimitását, inkább a gazdasági hatékonyság előmozdítására és fenntartására való képességét kell demonstrálja. Azok a politikusok, akik elfogadják a kormányzati legitimitás ezen új kritériumát, felelősnek ítélik, akik azonban megkérdőjelezzik a rendszer alapvetéseit, azokat sokszor naivnak vagy opportunistának bélyegzik (Centeno, 1993: 313–320).

Az imént láttuk, hogy a technokrácia elsődleges legitimációs forrásai a tudás és a szakértelem, a demokrácia ezzel szemben érdekekből, morális értékekből és ideológiákból meríti a legitimációját, működési alapja pedig a pártelvűség. A demokratikus felfogás alapján a politikusok számára a legitimitás elnyeréséhez a társadalmi támogatás megszerzése szükséges (Ribbagen, 2013: 22), amit a pártalapú politika tesz lehetővé számukra, és amit figyelembe kell veyenek a közpolitika-alkotás során (Aberbach–Putnam–Rockman, 1981; Aberbach et al., 1990). A – folyamatos egyeztetéseknek köszönhető – kompromisszumkötés készsége is alapvető követelmény a politikában (Ribbagen, 2013: 22), az érdekalapú redisztribúciós elv – mikor a források elosztásánál egyesek nyernek, mások veszítenek – ugyanis szintén a demokratikus

legitimáció része (Aberbach–Putnam–Rockman, 1981; Putnam, 1977). Ezek a folyamatok viszont nem – kizárólag – racionális alapon zajlanak, és nem is a hatékonyság elérése az elsődleges céljuk, hanem a demokratikus döntéshozatalt hivatottak biztosítani (Ribbhagen, 2013: 22). Míg tehát a technokrata felfogás alapján a feladat a közjó (magasabb fokú racionalitás szerinti) biztosítása, amit meg kell védeni a partikuláris érdekektől (Centeno, 1993), addig a demokratikus felfogás szerint a partikuláris érdekek nemcsak figyelembeveendők, hanem természetesek és legitimek (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. A következő alfejezetekben a pártkormányzás sajátosságait és követelményeit veszem sorra, hogy szembeállíthatók legyenek a technokrata kormányzás sajátosságaival. Jellemzője ugyanis a kormányzati pozíciókba 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 dolgozatban vizsgált kérdéseket.

### **2.3 A pártkormányzás sajátosságai**

A modern democráciák képviseleti jellegűek és pártelvűek. A pártok alapvető feladata a politikai képviselet, illetve céljuk a kormányzati hatalom megszerzése. A képviseleti democráciák alapja tehát a pártverseny és a pártkormányzás (Bergman–Ecker–Müller, 2013; Caramani, 2017; Frogner, 2000; Katz, 1987; Mair, 2009), ahol a pártok biztosítják a demokratikus kapcsolatot a választók és a kabinet között (Galambos, 2018: 60). A modern democráciaelméletben a pártok nélkülözhetetlen elemei a democráciának, pártok indulnak a választásokon, rajtuk keresztül választanak programokat és vezetőket a szavazók, vagyis a választásokon történő, jellemzően a kormányzati pozícióért való megmérettetés lényegi vonása a politikai pártoknak (Bergman–Ecker–Müller, 2013: 34).

A pártok alapvető funkciója még az érték- és érdekkaggregáció, illetve -artikuláció (Caramani, 2017; Mair, 2009). A társadalomban jelen lévő értékeket, érdekeket, preferenciákat aggregálják és artikulálják, majd közpolitikai alternatívákat kínálnak fel a választók számára, és az ezen alapuló, szerződészerű kötelezettségvállalás, továbbá – az érték- és érdekkaggregáción alapuló – felelős és kompetens kormányzás biztosít nekik legitimitációt (Caramani, 2017: 57). A képviseleti szisztémában tehát a politikai cselekvés a döntéshozatali folyamat reprezentatív karakterétől kap legitimitást, azaz a polgárok akarata érvényesül képviselőiken keresztül (Frognier, 2000: 23–24). A demokráciában a kormány akkor reprezentatív, ha – szabad és általános voksoláson – választják, és a polgárok élvezik a politikai szabadságjogokat (Manin et al., 1999: 29). A reprezentatív pártkormányzás pedig többségi elvű, hiszen a politikai vezetők a szabad választásokon született többség felhatalmazásával gyakorolják a végrehajtó hatalmat (Katz, 1987: 4). A hagyományos pártkormány (*party government*) ideáltípusa úgy határozható meg, hogy

1. a döntéseket választott párttisztviselők hozzák, illetve olyanok, akik felett azok ellenőrzést gyakorolnak;
2. a kormánypolitika (*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 pártok előtt kormányra kerülve több kihívás is áll: az első a stabil kormány(zás) biztosítása, a második, hogy hivatalában ne csak túléljen, hanem döntéseket is hozzon, harmadrészt pedig jó döntéseket hozzon (Bergman–Ecker–Müller, 2013: 34). Elsőként a stabil kormányzás tényezőit veszem sorra (a második és harmadik kihívás problémáit a következő alfejezet tárgyalja a rezponzivitás, elszámoltathatóság és felelősség vonatkozásában).

A stabilitást legfőképp a jól összeállított (hivatalorientált és megfelelő pártösszetételű) kormány segíti elő. A pártok közötti alkudozás a közpolitikákról és a hivatali előnyökről kulcsfontosságú a kormányalakítási folyamatok megértése szempontjából (Nyblade, 2013: 14). A hivatalorientált (*office-based*) elméletek a kormányalakítást fix összegű játékként (*fixed-sum game*) írják le, ahol a zsákmányt könnyen el lehet osztani azok között, akik hivatalt nyertek (Nyblade, 2013: 16). Ha a pártok a kormányzati részvételt a hivatali előnyökért óhajtják, akkor el kell foglalniuk a vágyott pozíciókat, és ameddig csak lehet, hivatalban maradni, ha pedig céljuk a közpolitika-alkotás lehetőségét elnyerni, akkor azért szükséges hivatalba kerülniük, hogy

befolyással legyenek a kormánypolitikára – optimális esetben a parlamenti ciklus végéig kormányon maradnak, a nem optimális eset az, ha eközben a kabinet válságba kerül (ami a polgárok és a piacok felé annak gyengeségét jelzi) (Bergman–Ecker–Müller, 2013: 34).

A kormányzati stabilitást a kabinet pártösszetétele is nagyban befolyásolja. A koalíciós kormányzás a leggyakoribb kormányzati forma a II. világháború utáni Európában, mind a hagyományos nyugat-európai, mind a közép- és kelet-európai demokráciákban (Bergman–Ecker–Müller, 2013: 43). Mivel a technokrata kormányok jellemzően koalíciós törés eredményei (Brunclik, 2015; Pastorella, 2014), ezt a formát érdemes jobban szemügyre venni. A koalíciós kabinetek működésmódját illetően többféle modellt határozhatunk meg. A lényeges azt látnunk, miként jelölik ki a pártok saját területüket, illetve mekkora autonómiát biztosítanak egymás számára a minisztériumok irányításában (a sémák alkalmazhatóságára a következő fejezetben is utalok).

A miniszteri kormány (*ministerial government*) modellje alapján a kormánypolitika úgy néz ki, hogy a portfóliók – koalíciós pártok közötti – elosztása után minden egyes miniszter közel diktatórikus hatalmat élvez a tárcáján belül a közpolitika-alkotást illetően (lásd pl. Laver–Shepsle, 1990, 1996). A modellben a koalíciós kormányzás a kabinet pártjai közötti hatalommegosztáson alapszik, ahol az egyes pártok és saját minisztereik alakítják a közpolitikát. 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 jogalkotást illetően. 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 bármelyik más modellhez (Müller–Bergman–Ilonszki, 2019: 3–4).

A pártok a modern demokráciák fejlődésében két főbb területen játszottak tehát szerepet: az első, hogy a nép képviselőjeként értékeket, érdekeket artikuláltak, keresletet aggregáltak, kollektív preferenciákat fordítottak le különféle közpolitikai alternatívákra, vagyis hangot adtak a polgárságnak, a második pedig, hogy kormányoztak, illetve megszervezték annak intézményeit. A pártok hozzájárulása a modern demokrácia fejlődésének és legitimálásának folyamatához az volt, hogy egyesítették ezt a két lényeges szerepet. A képviseleti és a kormányzati funkciók egy szervezeten belül fejlődtek, ugyanaz a szervezet, amely a polgárságot kormányozta, adott neki hangot, és



ugyanazon szervezet, amely a képviseletet biztosította, irányította a közösség intézményeit. Ez volt a kulcs a pártkormányzás legitimációjához a demokratikus politikai rendszerekben – megbízó-ügynök analógiával szemléltetve a megbízó volt az ügynök is (Mair, 2009: 5–7).

## 2.4 Reszponzivitás, elszámoltathatóság, felelősség

A pártkormányokkal – a pártok képviseleti, érték-, érdekkaggregációs és -artikulációs funkciója mellett – további követelményeket – részponzivitás (*responsiveness*), felelősség (*responsibility*), elszámoltathatóság (*accountability*) (Mair, 2009) – állíthatunk szembe, hogy legitimnek tekinthessük őket. Ezek kell érvényesüljenek a delegációs láncban (*chain of delegation*) is (Strøm, 2000). A delegációs lánc egy megbízó-ügynök (*principal-agent*) típusú kapcsolatot jelent 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 különböző kormányzati hivatalok vezetői és a köztisztviselők között (Strøm, 2000: 267). Az elszámoltatási láncnak (*chain of accountability*) is ezt az útvonalat kell bejárnia, csak ellenkező irányban, ahol a megbízók minden szinten el tudják számoltatni a maguk ügynökeit, és attól lesz demokratikus a rendszer, hogy a polgárok mint a végső megbízók megválaszthatják és ellenőrizhetik képviselőiket (Strøm, 2000: 267). A delegációs és elszámoltatási lánc koncepciója szerint tehát a képviseleti (parlamentáris) demokráciában, amikor a lánc „szemei” – a polgárok, akik képviselőket választanak, utóbbiak, akik a kormányfőt, az pedig majd kiválasztja a kabinet tagjait és a köztisztviselőket – hatásköröket delegálnak, az ügynökök mindig a megbízójuknak felelnek, az ő nevükben kell eljárjanak, és részponzívnak kell lenniük a szavazók preferenciáival szemben, mert választások alkalmával elszámoltathatók lesznek általuk (Beiser-McGrath et al., 2022: 528–531).

Reszponzivitás alatt azt értjük, hogy a politikai vezetők vagy kormányok fogékonyak a polgárok követeléseire – ez hasonló a pártkormány és a pártalapú demokrácia azon hagyományos értelmezéséhez, amely szerint a pártok és vezetőik választáson szereznek mandátumot, hogy kormányon megvalósítsák a kívánt közpolitikát (Mair, 2009: 11). Azért pedig, hogy a polgárok közpolitikai preferenciáit valósítsák meg, újabb választás alkalmával elszámoltathatók (Caramani, 2017: 54). A demokratikus elszámoltathatóság szisztémájában a polgárok elvárják, hogy a kormány politikája kedvező legyen számukra és az ország számára, más szóval a kabinet a jó kormányzást valósítsa meg (Bergman–Ecker–Müller, 2013: 34). Az elszámoltathatóság azt

hangsúlyozza, hogy a választások célja az, hogy a kormány a korábbi cselekedeteiért legyen felelőssé tehető, ezért valószínűleg olyan közpolitikát fog végrehajtani, amit a polgárok pozitívan fognak értékelni a következő választáson (Manin et al., 1999: 29). A kormányok elszámoltathatók, ha a választók felismerik, hogy az érdekükben cselekszenek-e vagy sem, és ennek megfelelően szankcionálják őket – tehát azokat, akik a polgárok érdekében tevékenykednek, újraválasztják, akik nem így tesznek, azokat nem (Manin et al., 1999: 40). Az elszámoltathatóság azonban nem csak a választók által értelmezhető, elszámoltathatóságról beszélünk akkor is, amikor a kormány tagjai beszámolási kötelezettséggel tartoznak a parlamentnek. A polgárok vagy a parlament ítélete azon a megfontoláson kell alapuljon, hogy mennyire voltak reszponzívak a vezetők, mennyire cselekedtek a polgárok delegáltjaiként (*delegate*), ügynökeiként (*agent*) vagy akár gondnokaiként (*trustee*) (utóbbi autonómabb módon hoz döntéseket), és ennek megfelelően kell értékeljék a teljesítményüket (Mair, 2009: 12).

Amikor 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 egy hagyományosabb fogalma arra is utal, hogy az a felelős, aki az elfogadott gyakorlat korlátain belül cselekszik: ismert jogi, procedurális szabályokat és konvenciókat követ, prudensen és konzisztensen cselekszik, követi az elfogadott normákat és gyakorlatokat. Tehát alapvetően a professzionalizmust értjük alatta, és hangsúlyosan a vakmerőség ellentétére utalunk vele. Azt is mondhatjuk, hogy a felelős politikus köteleességtudatból cselekszik, tartja magát azon kötelezettségekhez, melyeket hivatali elődei vállaltak, és 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 alkalomadtán eloldhatják ezt a kötést, a vezető szakíthat a bevett tradíciókkal 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. A felelős kormányzás ezért a jó kormányzást is takarja (Mair, 2009: 11–12).

A reszponzivitás nem értelmezhető tehát jó kormányzásként a felelősség nélkül. A megbízó-ügynök modell hagyományos felfogása szerint kormányon a pártok az ügynökök, a szavazók pedig – közvetlenül vagy a parlamenten keresztül – a megbízóik, a gyakorlatban viszont a képlet legtöbbször nem ilyen egyszerű (Mair, 2009; Strøm, 2000). Számos egyéb hazai és nemzetközi megbízó és vétójátékos befolyásolja egy

kormány működését (nemzeti bankok, bíróságok, Európai Bizottság, Európa Tanács, WTO, ENSZ stb.), kormányon a pártoknak feljük is elszámoltathatónak kell lenniük, és amikor a döntéshozatal során tekintetbe veszik az ezen intézmények által lefektetett szabályokat, akkor mondhatjuk, hogy konzisztens módon, prudensen és felelősen cselekszenek (Mair, 2009: 12–13). A globalizáció és az európaizáció rengeteg új megbízót von be a játékba, akik felé a kormányoknak felelősséget kell vállalniuk, ez persze csak még nehezebbé teszi a választók számára, hogy lássák a rációt bizonyos döntések mögött, ami emiatt komoly feszültségeket is eredményezhet (Mair, 2009: 14).

Bár minden demokratikus kormány igyekszik fenntartani az egyensúlyt a reszponzivitás és a felelősség követelménye között, a köztük lévő feszültség egyre csak nő, és egyre nehezebbé válik csillapítani (Mair, 2009: 10). A pártkormányzás válsága a 2008-as gazdasági krízis idején abból eredt, hogy erősödtek a nemzetközi gazdasági és politikai kényszerek, amelyek miatt a reszponzivitás a választók felé egyre csökkent (Mair, 2009: 16). Az utóbbi másfél évtizedben – a Mair (2009) írása óta eltelt időszakban – azonban a reszponzivitás (és az elszámoltathatóság) került előtérbe – vagyis hogy mit várnak el a választók –, a felelős kormányzás rovására. A reszponzivitás ilyen mértékű behozatala a közpolitikába – különösen a populisták (Caramani, 2017; Greven, 2016; Inglehart–Norris, 2016) által – 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 reszponzivitás ígéretével lépnek fel, 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 hozott 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, mely érzéketlen arra a pillanatnyi pártérdekre, ami a társadalmi hangulatváltozást követi és ennek megfelelően politizál (Katz, 2022). A hagyományos pártok, különösen válság idején, valóban nem tudtak reszponzívok 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 hagyományos pártok elkezdnek 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.

A pártkormányzás kihívásai tehát alapvetően a reszponzív és a felelős magatartás közötti feszültségben érhetők tetten. Probléma akkor jelentkezik, amikor a pártok nem találják meg az egyensúlyt a reszponzivitás és a felelősség között. A kabinet ekkor – különösen válság idején – sérülékennyé válhat, az elszámoltathatóság pedig kockázatos lesz a pártok számára. A bürokráciában, az akadémiai vagy a versenyszférában dolgozó technokraták azonban – akik meglátásuk szerint képesek volnának és hajlandók is kezelni a krízist – készen állhatnak a gazdasági hatékonyság megőrzését szem előtt tartó, felelősnek ítélt kormányzásra, ám a polgárok felé tanúsított reszponzivitás és általuk való elszámoltathatóság terhe nélkül. Ezt a következő fejezetben fejtem ki részletesebben.

### **3 A technokrata kormány definíciója<sup>7</sup>**

#### **3.1 A fejezet ismertetése**

A fejezet a technokrata kormány szakirodalmi definíciós kísérleteivel foglalkozik. A definíciók segítségével meghatározom azokat a lényeges kritériumokat, amelyek a későbbi vizsgálódás alapját jelentik. Ehhez viszont nemcsak azt szükséges meghatározni, hogy mi a technokrata kormány, hanem – a fogalomzavart kerülendő – azt is, hogy mi nem az. Ezért megismerkedünk a menedzserkormányzás fogalmával, azzal, hogy miben különbözik a technokrata kormánytól, illetve a szakértő pártpolitikus miben különbözik a technokratától. A „mi nem” kérdéstől haladok egészen odáig, hogy meghatározzam, mi pontosan a technokrata kormány. Taglalom továbbá, hogy a szakirodalom miként határozza meg a technokrata kabinetek létrejöttének okait. Itt felmerül ugyanakkor problémaként az is, hogy a szerzők más-más definíciókat használnak. A statisztikai megközelítést alkalmazó elemzésekben általában már csak a technokrata vezetésű kormányokra általánosítanak, 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. Meg kell tehát találni azt az okot, ami egy technokrata kabinet megalakulását idézi elő, azaz megtalálni a szükséges feltételek mellett az elégséges feltételt is, vagyis azt, hogy adott válságszituációban, amikor már eldőlt, hogy technokrata vezetésű testület jön létre, miként alakulhat technokrata kabinet. Ehhez nélkülözhetetlen a pártok felelősségváró stratégiájának tárgyalása. Arra kérdésre is keresem továbbá a választ, hogy egy technokrata kabinet milyen problémát vet fel a pártalapú demokráciában, illetve megfelelhet-e a pártkormányokkal szemben támasztott kritériumoknak.

#### **3.2 A szakértői kormány szlogenje Magyarországon<sup>8</sup>**

A technokrata kormány definiálásához óhatatlanul szükséges jelentését, tartalmát összevetni egy olyan fogalommal, ami hazánkban olykor-olykor előkerül a közbeszédben – ez pedig a szakértői kormány. Az alfejezetben tárgyalandó téma felvetésével nem kívánom megfordítani a deduktív tárgyalásmódot induktív irányba, pusztán azt szeretném érzékeltetni, hogy egy közbeszédben gyakran szereplő – nem kellően definiált – fogalom, a szakértői kormány szakirodalmi átvétele miért lehet problémás, és miért szerencsésebb

---

<sup>7</sup> A fejezetben erősen támaszkodom rájuk, ezért közvetlen szövegátvételek is szerepelnek hivatkozott egyéni és társszerzős tanulmányaimból (Galambos, 2018; Ványi–Galambos, 2019).

<sup>8</sup> Az alfejezetet zömében Ványi Évával közös tanulmányunkból (Ványi–Galambos, 2019) emeltem át.

helyette magyarul is a technokrata kormány fogalmának használata. A technokrata kormány témája azért is érdekes Magyarországon, illetve azért fontos a fogalom tisztázása, mert a szakértői kormány visszatérő politikai szlogen volt a rendszerváltás óta. Először a Németh-kormány nevezte magát szakértőinek, miután megszűnt alóla az állampárt, ezzel pedig egyfajta átmenet képzett a régi rendszer kormányai és az alakuló demokratikus berendezkedés kabinetjei között. A fogalom gyakran visszatért kommunikációs panelként, több politikus is volt, aki szakértői kormányzást ígért, vagy adott szituációban szakértői kabinet szükségességét hangsúlyozta, de igazán csak a gazdasági válság közepén, Gyurcsány Ferenc 2009-es lemondása után vált tényleges kormányzati alternatívává, amikor a korábbi fejlesztési és gazdasági miniszter, Bajnai Gordon alakított új kabinetet.

A rendszerváltás utáni kormányok döntően pártalapú kabinetek voltak: a miniszterelnökök és miniszterek rekrutációs bázisa és karrierútja alapvetően kötődött és kötődik a (párt)politika világához (Ványi, 2015). Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a magyar kormányokra ne lenne jellemző az a tendencia, hogy egyes miniszteri posztokat nem pártpolitikusok, hanem felkért szakértők töltenek be, akik egy-egy szakpolitikai területen rendelkeznek olyan speciális szaktudással, amelyet kamatoztatni tudnak kormányzati pozícióban (Cotta, 2018; Ilonszki–Ványi, 2011). A pártpolitikus miniszterek az egyes kormányokban egy kivétellel<sup>9</sup> azonban mindig többségben voltak a szakértő miniszterekkel szemben (Ványi, 2015: 184). A szakértelemnek, mi több, a szakértői kormánynak – legalábbis szlogenek szintjén – azonban mindig szerepet tulajdonítottak a közbeszédben egyes politikai szereplők.

Választási kampányában több politikus ígért szakértői kormány(zás)t a rendszerváltás óta (Horn Gyula 1994-ben, Gyurcsány Ferenc és Vona Gábor 2018-ban, valamint Márki-Zay Péter 2021-ben), vagy – átmeneti szükségmegoldásként – szakértői kormány felállítását tartotta szükségesnek (Orbán Viktor 2006-ban, illetve Fodor Gábor 2008-ban). A szakértői kormány igényének felmerülése ugyanakkor nem volt előzmény nélküli. A Németh-kormány – miután az MSZMP KB 1988. novemberi határozatában deklarálta a minisztertanács önállóságát (Ványi, 2015), majd az állampárt megszűnése után a miniszterek egy része nem újította meg szocialista párttagságát – szakértői kormányként igyekezett meghatározni önmagát, utalva arra, hogy innentől legitimitását a minisztertanács tagjainak szakmai kompetenciája biztosítja (Rádai, 1998; Wiener,

---

<sup>9</sup> Az első Orbán-kormányban a 29 miniszter közül 13 fő (44%) került politikai pozícióból a kormányba (Ványi, 2015: 184).

1997). A szakértelem jelentőségét az is mutatja, hogy az 1960-as évektől a politikai és gazdasági élet vezető szereplői lettek olyan technokraták, akik tisztségüket elsősorban nem politikai hűségüknek, párttagságuknak köszönhetnék, hanem gazdasági vagy egyéb területen szerzett szaktudásuknak (Ilonszki–Stefan, 2018). A szakértelemnek ez a presztízse jellemezte a hazai szocializmus következő két évtizedét is, a technokraták jelen voltak a kormányzat és az államigazgatás különböző szintjein.

Nem volt véletlen tehát, hogy Horn Gyula későbbi miniszterelnök a szakértői kormányzás ígéréssel kampányolt,<sup>10</sup> kompetens kormányzást ígérve az MDF-kormány idején jellemző politikai-ideológiai vitákkal szemben (Gyulai, 2010). Ebből végül a kabinet összetételét illetően annyi (sem) valósult meg, hogy a Horn-kormányban szerepelt a legkevesebb pártonkívüli miniszter (Ilonszki–Ványi, 2011). Orbán Viktor, az őszi beszéd kiszivárgása utáni és Fodor Gábor, az SZDSZ Gyurcsány-kabinetből való kilépését követő elképzelései – a korlátozott mandátumú – szakértői kormányról szintén nem valósultak meg, ahogy Vona Gáboré sem a Jobbik szakértői kormányzásáról, Gyurcsány Ferencé sem a baloldal és a Jobbik esetleges kényszerű együttműködése okán megalakuló szakértői kabinetről, valamint Márki-Zay Péter szakértői kormánya sem jött létre. 2009-ben Gyurcsány Ferenc lemondása után, Bajnai Gordon kormányra kerülésével lehetőség nyílt szakértői kabinet felállítására, azonban még a miniszterelnök sem így határozta meg kormányát (a vonatkozó fejezetben részletesebben is foglalkozom vele).

Az világossá válhatott, hogy bár sok politikus 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 szükséges. A következő alfejezetben kifejtem, hogy miért tartom szerencsésebbnek magyarul a technokrata kormány használatát a közbeszédben gyakrabban használt szakértői kormánnyal szemben, továbbá mit érthetünk a technokrata és a menedzserkormányzás, a technokrata és a szakértő pártpolitikus fogalmakon, illetve mi a különbség köztük. Ez nélkülözhetetlen a technokrata kormány pontos definíciójának megalkotásához.

---

<sup>10</sup> A Horn-kormány leteszi a hivatali esküt. *Múlt-kor*, 2004. július 17. <https://mult-kor.hu/cikk.php?id=6033>

### 3.3 Technokrata és menedzserkormányzás

A technokrata (*technocrat*) – a független, pártonkívüli szakértő – szelekcióját és mandátumát illetően különbözik a szakértő (párt)politikustól (*politically experienced expert*).<sup>11</sup> Egy parlamenti választáson képviselővé választott, majd miniszterré kinevezett, korábban szakmai (pl. kutatói, oktatói, közigazgatási, egészségügyi, üzleti, szakszervezeti) karriert befutó személy ugyanúgy lehet szakértője (*expert*) egy adott területnek, mint a válság idején, technokrata kormányban hivatalos viselő, szintén szakmai pályát befutó technokrata kollégája. Előbbi mandátuma ugyanakkor határozottan pártpolitikai, nemcsak felelős vezető kell legyen, hanem reszponzív is a választók felé, valamint tevékenységéért elszámoltatható egy következő választáson. Technokrata kollégájával utóbbi két követelmény azonban nem állítható szembe, hiszen nem választás eredményeként került kormányra, és – várhatóan – nem is méreti meg magát a soron következő voksoláson. A különbség a szakértő politikus és a technokrata között tehát nem szakértelmüket illetően ragadható meg (lásd Semenova, 2020). A kérdés az, hogy mire van felhatalmazásuk, illetve politikai felelősséggel és elszámolással tartoznak-e egy párt vagy a választók felé. A technokrata kormány szubsztanciája nem a – pártpolitikushoz mért – nagyobb szakértelem, hanem a – legalábbis választáson való – „el nem számoltathatóság”, illetve az a technokrata attitűd és szemlélet, amit – a szakértő pártpolitikussal szemben – a technokrata miniszternek nem kell feladnia a reszponzivitás és a választáson való elszámoltathatóság okán.

A technokrata kormány is világosan eltér a hagyományos pártalapú kabinetétől (Pastorella, 2014, 2016a, 2016b). A vonatkozó definíciós kísérletek jellemzően dichotómiában, a technokrata versus politikai (vagy pártalapú) különbségtételben gondolkodnak (Gyulai, 2010; Morlino, 2012; Protsyk, 2005). Ennek megfelelően a technokrata kormány és kormányzás a politikához viszonyítva kap jelentést, és egyfajta antipolitikai pozíciót foglal el, amikor válság alkalmával, rendkívüli helyzetben, időben korlátozott mandátummal annak alternatívájaként tűnik fel (Gyulai, 2010). Azt is mondhatjuk azonban, hogy a technokrata kormány fogalma egy oximoron, egy kormány csakis politikai lehet, hiszen a parlamenttől kapja a bizalmat, és döntéseinek éppúgy következményei lesznek az állampolgároknak nézve, mint bármely politikai cselekvésnek (Morlino, 2012: 1). A parlamenti frakciók, melyek támogatják a technokrata kabinetet, csupán igyekeznek magukat távol tartani tőle, hangsúlyozva annak nem-pártalapú jellegét

---

<sup>11</sup> A két fogalmat Semenova (2020: 593) is hasonlóképpen különbözteti meg egymástól.



(Protsyk, 2005: 141). Nem nevezhetünk ezért apolitikusnak egy technokrata kormányt, a helyes jelző rá a nem-pártalapú (*non partitico*) (Morlino, 2012: 1). Fontos alapvetés tehát: a pártoknak a kormányhoz és a kormányzáshoz való viszonya határozza meg azt, hogy technokrata kabinettel van-e dolgunk (Galambos, 2018: 60).

Nem tartozik tehát a szorosabban vett témához a szakszerű (menedzser) kormányzás, amely a technokrata felfogás szerint a hatékonyság elvét igyekszik érvényesíteni, de elsősorban a demokratikusan választott, pártalapú kabinetekben. A technokrata gondolkodásmód és a szakértelem presztízse, illetve dominanciája ugyanis kétféle módon jelentkezhethet a hagyományos pártkormányzáshoz viszonyítva. E kettő megkülönböztetése sarkalatos ahhoz, hogy a technokrata kormány mibenlétét és szerepét tisztázni lehessen. A technokrata gondolkodásmód legitimitása és dominanciája megjelenhet a menedzserkormányban és a technokrata kormányban is, a két kabinet funkciója ugyanakkor meglehetősen eltér egymástól, a közös bennük a technokrata gondolkodásmód mint a kormányzás fontos attribútuma.

A demokratikus politikai és a technokrata elemek a kormányzatban tehát nem feltétlen csak úgy különíthetők el, hogy a demokratikus úton választott (vagy delegált) miniszterek a demokratikus gondolkodásmódnak megfelelően reszponzív, míg a nekik alárendelt bürokraták racionálisan cselekszenek. A technokrata felfogás preferálása miniszteri szinten is jelentkezhethet egyfajta menedzserkormányzás formájában. A kormányzati rendszerrel foglalkozó hazai szakirodalomban Sárközy Tamás (1996, 2003) használta – korábban a szakértői, majd – a menedzserkormányzás fogalmát, amely alatt azt a fajta kormányzati szakértelmet és annak érvényesülését kell értsük, amikor a miniszter képes beilleszkedni a kormányzati munka egészébe, képes koordinálni a kormányon belül, illetve koordinálni az érdekképviselőkkel való egyeztetéseket, tehát alkalmas nagy szervezetrendszerek vezetésére (Sárközy, 1996). A menedzserkormányzás fogalmát később elhatárolta az átmeneti hivatalnokkormányokként értelmezett szakértői kormányoktól – melyekre én a technokrata jelzőt használom –, a kormányzás jellege szerint pedig megkülönböztette egymástól a politikai kormányt<sup>12</sup> és a kormány alatt álló közigazgatási, intézményi és vállalati rendszer hatékony irányítására törekvő menedzserkormányzást (Sárközy, 2003). Utóbbi esetén arról van szó, hogy a technokrata elem – az alapvetően reszponzív – miniszteri szinten jelenik meg, a kormányzás mégsem

---

<sup>12</sup> A politikai kormányzásra példa 2006-tól a Gyurcsány-kabinet által eszközölt modell, ahol összevonták egymással a politikai és közigazgatási államtitkári pozíciókat a szakállamtitkári tisztség bevezetésével, és megbízásuk is kormány mandátumához lett kötve.

nélkülözi a demokratikus elemet. Menedzserkormány esetén olyan – pártalapú – kabinetről beszélünk, ahol választások eredményeként kerülnek pozícióba miniszterek, akik a hatékonyság elvét kívánják érvényesíteni a kormányzati munka során, beillesztve azt a hagyományos politikai észjárás keretei közé, és alapvetően reszponzív és felelős módon kell kormányozzanak, amiért elszámoltathatók. Pártpolitikus és technokrata miniszterek egyaránt alkalmasak lehetnek erre a fajta munkára egy menedzserkormányban, aminek lényege a szakértelem és a menedzserszemlélet.

A szakmai tapasztalattal és szervezőképességgel rendelkező (szakértő) pártpolitikusok és/vagy technokraták részvétele a pártalapú kabinetekben a demokratikus követelmények érvényesülése mellett – egyfajta szakszerű kormányzást folytatva – tehát legjobban a menedzserkormány fogalmával írható le. Menedzserkormányzás esetén az egyes miniszterek viszonylag nagy autonómiával rendelkeznek, és szakmai standardok alapján hoznak szakmai és/vagy politikai értékítéletet. Hasonlóan ahhoz, ahogy egy divizionális szervezet működik a viszonylag autonóm divíziókat irányító középvezetőkkel (Mintzberg, 1981). Az ilyen működési elvű vállalatoknál a divíziók között is lehet verseny a forrásokért, akárcsak a minisztériumok között, a szervezet egészét érintő döntés ugyanis a felsővezető kezében van, aki ideális esetben a legoptimálisabb megoldást választja. Hasonlóképp teszi ezt a miniszterelnök a kabinetben szakmai vagy politikai értékítélet alapján, esetleg a pénzügyminiszterre bízva, hogy a költségkialakításakor mekkora teret enged a szaktárcavezetőknek. Egyaránt előfordulhat tehát szakmai és politikai jellegű értékítélet a döntés során, ahogy a költségvetési korlátnak megfelelően finansiális megfontolás is.

Politikai kormány(zás) esetén, legalábbis azt ideáltípusként alapul véve – az előző fejezetben megismert modellek közül – miniszterelnöki kormányzásról beszélhetünk, ahol a – kormányfői – politikai akaratot delegálják alacsonyabb szintre, vagy a kabinet pártösszetételének függvényében koalíciós kompromisszumon is nyugodhat a kormányzás. A menedzserkormányzás inkább a miniszteri kormányzás modelljéhez áll közel, ahol nagy autonómiával rendelkezik a tárcavezető (de akár a koalíciós kompromisszum modelljében is kivitelezhető lehet ez a kormányzati megoldás, abban az esetben, ha a miniszterek számára kellő mozgástér marad).

A technokrata kormány más alapokon áll. Az ilyen kabinetben pártpolitikai háttérrel nem rendelkező szakemberekből álló testület kap – válsághelyzetben, átmenetileg – kormányzati megbízást, a technokrata kormányzás megkülönböztetése ezért fontos a szakszerű, vagy menedzserkormányzástól, hogy ne keveredjen egymással

a fogalmak jelentése (Ványi–Galambos, 2019: 40). A technokrata kormány alapvetően válságjelenség, míg a menedzserkormány esetében – még ha azt Sárközy a politikai (vagy pártalapú) kormánytól eltérőnek is nevezte – olyan pártalapú, demokratikus legitimitációval rendelkező kabinetről van szó (függetlenül attól, hány technokrata tagja van), amely a kormányzás során a hatékony irányításra és koordinációra törekszik. A technokrata kormányzás tehát nem azonos a szakszerű kormányzással, utóbbi lényege szerint mást takar.

Az angol nyelvű szakirodalom a *technocratic government* kifejezést használja arra, amit magyarul szakértői kormánynak hívunk, a technokrata kormány és a szakértői kormány pedig magyarul szinonimaként is használtak, a szakértői jelző szakszerűsége utaló mellékszövegéje azonban félrevezető lehet, mert a vizsgált kabinetek témaköre nem a szakszerű kormányzást takarja (Galambos, 2018: 74), utóbbi sokkal inkább a menedzserkormányzás sajátja. A tárgyalt kabinetek megnevezésére ezért a technokrata kormány jelzőt tartom alkalmasabbnak, egyfelől a technokraták és a szakértő pártpolitikusok közötti esszenciális különbségek, másfelől a szakértői kormány – pusztán csak a – szakértelemre, illetve szakszerűsége utaló konnotációja miatt. A szakértői jelző alkalmazása a szakszerűséget sejtető mellékszöveg miatt azért is zavaró és félrevezető lehet, hiszen válságkormányokról beszélünk, amelyeknek – bármily furcsa – nem a szakszerű kormányzás az elsődleges feladatuk, hanem a krízis tüneteinek a kezelése, válságkormányzás idején – melyet a technokrata kabinetek magukra vállalnak – ugyanis nincs valódi lehetőség szakmai invenciók foganatosítására (Ványi–Galambos, 2019: 40). A technokrata kormányzás során jellemzően a költségvetési kiadások csökkentése a cél (Alexiadou–Gunaydin, 2019; McDonnell–Valbruzzi, 2014). Ehhez a szakértelem, a szakterület ismerete oly módon járulhat hozzá, hogy az adott miniszter tudja, hol lehet vagy érdemes az ágazatban forrásokhoz nyúlni, illetve azokat elvonni, továbbá a szakértelem a legitimitását biztosítja a technokrata kormánytagoknak, a kabinet ezért alapvetően nem demokratikus, hanem meritokratikus alapokon áll, és a többség biztosításához járulhat hozzá bizonytalan parlamenti viszonyok esetén (Ványi–Galambos, 2019: 40). Működését illetően sokkal inkább centralizáltság jellemzi, szemben a menedzserkormány divizionális működésmódjával.

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 technokrata delegálása politikai pozícióba, mert utóbbi átmeneti szerepe révén nem jelent számára

konkurenciát,<sup>13</sup> és a kormányzás terhét is leveszi a válláról. A befektetők, a hitelezők, illetve a pénzpiacok értelemszerűen más szempontokat mérlegelnek, mikor adott esetben nyomást gyakorolnak. Helyeslik, támogatják a technokraták kinevezését, ha úgy látják, a politikus tisztségviselő nem képes megfelelni a hitelnyújtásért cserébe támasztott feltételeknek (Alexiadou–Gunaydin–Spaniel, 2021). Ekkor szerencsésebb számukra egy olyan cselekvő, illetve tárgyalópartner jelenléte, aki a választókkal szembeni rezponzivitás és a népszerűségvesztéstől való félelem helyett az adott megállapodás feltételeinek teljesítését kezeli prioritásként. Ha viszont egy pártpolitikus tisztségviselő is képes eleget tenni a hitelezővel szemben vállalt kötelezettségeknek, akkor a hitelezőnek nem feltétlenül érdeke a politikai szereplők cserélődése, így nincs közvetlen érintettsége a belpolitikai folyamatok alakulásában.

Ha nincs hitelezői nyomás, a „szakértés” általában akkor is fiskális megszorítást és/vagy népszerűtlen szakpolitikai reformot jelent, amiért a politikai szereplők sokszor nem kívánják vállalni a felelősséget és az ezzel járó népszerűségvesztést (Weaver, 1986; Zulianello, 2013). A felelősség áthárításakor (*blame avoidance*) a delegált technokrata miniszterelnök önjáróvá válik, ám ezért is kapja mandátumát – a választott – képviselőktől. A technokrata kormányfő tisztsége elvállalásának feltételeként szabhatja meg, hogy kormányzása során belátása szerint cselekedhet, vagyis teljes autonómiát élvezhet.

A külső intézményi nyomás vagy sürgető reform tehát korántsem jelenti azt, hogy a technokraták kormányzati pozícióba kerülésével párhuzamosan – mint fentebb utaltam rá – az egyes ágazatokban a szakszerűség fog érvényesülni. Átmeneti technokrata kormányzás esetén sokszor épp a külső nyomás vagy a költségvetési szigor miatt veszik kevésbé figyelembe az ágazati érdekeket (Culpepper, 2014), szakmai invenciókra, innovációkra nincs idő és lehetőség, a legtöbb esetben a cél egy megszorító program keresztülvitele. A legitimáción túl emiatt lényeges csupán a miniszterek szakmai háttere, tapasztalata, hogy annak ismeretében könnyebb legyen végrehajtani a költségcsökkentést adott minisztériumi költségvetési fejezeten belül. A technokrata kormány esetében az összetétel (technokrata miniszterek jelenléte) tehát inkább a – pártpolitikától való – függetlenséget jelenti, nem a szakmailag invenciózus, innovatív megoldások érvényesítését a kormányzás során. A hangsúly mindig a technokrata kormányfőn van, aki – ha saját maga választhatja ki a kabinet tagjait, azok technokraták lehetnek, és

---

<sup>13</sup> Berlusconi úgy volt hajlandó támogatni a Monti-kormányt, ha Monti csak átmeneti szerepet vállal és nem indul a következő parlamenti választáson (Mandák, 2011).

valószínűleg elfogadják a feltételeit – maga képviseli a technokrata gondolkodásmódot. Ez program szerint általában – a nemzetközi pénzügyi intézmények által is elvárt – deregulációról, privatizációról, a költségvetés kiadásainak csökkentéséről (közsféra leépítése, szociális, jóléti kiadások kurtítása) és a bevételek növeléséről (adóemelés, új adónemek bevezetése) (McDonnell–Valbruzzi, 2014: 663) szól. Az előző fejezetben megismert koalíciós modellek közül – szemben a menedzserkormányval, ami inkább a miniszteri kormányzáshoz áll közel – a technokrata kabinetre, mint látni is fogjuk, a miniszterelnöki (vagy más szóval kancellári típusú) kormányzás jellemző, ahol a technokrata kormányfő – legalábbis kezdetben – autonóm.

### **3.4 A technokrata kormány definíciója és genezise<sup>14</sup>**

#### **3.4.1 A technokrata kormány definíciója**

A meritokratikus alapon álló és irreszponzív technokrata (válság)kormány tehát különbözik a demokratikus legitimációjú és reszponzív kabinetektől: a pártkormánytól (és politikai kormányzástól), illetve a (szakszerűséget előtérbe helyező) menedzserkormány(zás)tól. A szakirodalom jobbra a technokrata–pártalapú dichotómiából kiindulva igyekszik kritériumokat meghatározni a technokrata kormány minősítéshez. Pastorella szerint a technokrata kormány főbb jellemzői: miniszterelnöke nem karrierpolitikus és nem tartozik politikai párthoz (ténylegesen vagy állítása szerint); miniszterei szakértők a saját területükön és pártfüggetlenek; semleges a politikai pártoktól (ténylegesen vagy állításuk szerint); értéksemleges agendája van (ténylegesen vagy állításuk szerint); nem választások eredményeként alakul; a média technokrataként aposztrofálja (Pastorella, 2014: 2). McDonnell és Valbruzzi pedig megfordították Katz (1987: 7) pártkormányokra alkalmazott ideáltipikus feltételrendszerét, és az ez alapján meghatározott inverz-pártkormányt egy technokrata kormány ideáltípusának nevezik, amelynek kritériumai:

1. a főbb kormányzati döntéseket nem-választott párttisztviselők hozzák;
2. az egyes szakpolitikákat nem pártok alakítják ki, de közösen emelik törvényi erőre;
3. a miniszterelnök és miniszterei nem pártokon keresztül rekrutálódnak (McDonnell–Valbruzzi, 2014: 656).

---

<sup>14</sup> Az alfejezetet zömében hivatkozott tanulmányomból (Galambos, 2018) emeltem át.

Egy minisztert akkor tekintenek technokratának, ha kinevezéséig nem viselt párttagságot, nem tagja egyik pártnak sem, és szakértelme szorosan kapcsolódik a betöltött kormányzati pozícióhoz (McDonnell–Valbruzzi, 2014: 657–658).

A bevezetésben láthattuk, hogy a szakirodalom a technokrata kormányt válságjelenséggént kezeli (Brunclík, 2015; Brunclík–Parížek, 2019; Gyulai, 2010; Morlino, 2012; Pastorella, 2014, 2016a, 2016b; Wratil–Pastorella, 2018), ami a pártkormányzás problémáiból is eredeztethető (Mair, 2009), és amihez a szerzők bizonyos vonásokat vagy egzakt kritériumrendszert is meghatároznak (Gyulai, 2010; McDonnell és Valbruzzi, 2014; Morlino, 2012; Pastorella, 2014; Protsyk, 2005). Ezekben az 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) mérlegelésével. Összegezve a fent ismertetett szakirodalmi definíciókat és kritériumokat, azt mondhatjuk, hogy a technokrata kormány válságjelenség: 1. nem parlamenti választás eredményeként, 2. ideiglenes (időben korlátozott, de nem ügyvezető) mandátummal jön létre, 3. nem-pártalapú kabinet, tagjai technokraták, 4. akiket nem pártok delegálnak, 5. agendája pártsemleges, mert nem pártok alakítják. Az iménti jellemzők a pártkormány inverzét írják le, ezért ezeket tekintem a dolgozatban egy kabinet technokrataként való minősítéséhez szükséges kritériumoknak. Egy kormánytag esetében – finomítva McDonnell és Valbruzzi szigorú meghatározását – pedig azt, hogy aktuálisan létező pártnak ne legyen sem tagja, sem képviselője, valamint szakértő legyen a maga területén, vagy szakértelme, tapasztalata kapcsolódjon a betöltött pozíciójához.

### ***3.4.2 Szakirodalmi genezismagyarázatok***

A technokrata kormány a pártkormányzás pillanatnyi válságának tünete. De miért alakul ki vajon ez a krízis, és miért jönnek létre technokrata kormányok? Fontos oksági tényezőként jelenik meg a gazdasági (recesszió) és a politikai válság (botrány és bizalomvesztés) (Brunclík–Parížek, 2019; Pastorella, 2016b; Wratil–Pastorella, 2018), esetlegesen a pártrendszer jellemzői, döntően a pártrendszer fragmentáltsága és – bár nem feltétlenül ebből következően – a pártok csődje (amikor a parlamenti választást követően képtelenek kormányt alakítani, legitimációs válságba kerülnek, nem tudják megteremteni a kormányzás személyi feltételeit, vagy a kabinet pártjai alulmaradnak a parlamentben az ellenzéki pártokkal szemben) (Brunclík, 2015: 63; Pastorella, 2014: 13). A technokrata

kormányok megalakulását behatárolhatják és elősegíthetik bizonyos intézményi feltételek. Ilyen egyfelől a köztársasági államforma (Morlino, 2012), illetve a parlamentáris kormányforma a semleges, parlament által választott államfővel (Fabbrini, 2015; Morlino, 2012). Monarchikus államformájú országokban nem jöttek létre technokrata kabinetek. Morlino szerint nem is jöhetnének, 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). Elnöki kormányforma esetén szintén nem merül fel a technokrata kormány problémája, hiszen a köztársasági elnök, aki egyben a kormányfő is, jellemzően közvetlenül választott politikus, és hasonló okból nem jön létre technokrata kabinet a francia típusú félelnöki rendszerben sem, ahol ugyan a miniszterelnök a kormányfő, azonban – a társbérletet leszámítva – a közvetlenül választott (politikus) államfő a kabinet tényleges vezetője (Fabbrini, 2015; Morlino, 2012). Mindemellett a francia abszolút többségi parlamenti választási szisztéma jellemzően stabil pártrendszert és kormánytöbbséget eredményez.

A szerzők egyetértenek abban, hogy a gazdasági és/vagy a politikai válság alapvető tényezők a technokrata kabinetek létrejöttében, de a gazdasági válság felfogható egyfajta pártcsödként is (Brunclík, 2015: 62), hiszen mutatja, hogy a pártalapú kormányok képtelenek bizonyos gazdaságpolitikai döntések végrehajtására, vagy vonakodnak meghozni azokat. A gazdasági krízis tehát politikai válsággá kulminálódik. Az elnöki tényező már nem ilyen egyértelmű, a tárgyalt szerzők közül Brunclík (2015) és Morlino (2012) releváns tényezőként említi, míg Pastorella regressziós elemzésében az államfői hatalom pozitív együttjárást mutatott ugyan a technokrata kormányok kinevezésével, de statisztikai szempontból nem mutatkozott szignifikánsnak (Pastorella, 2014: 13–14). Ez talán annak köszönhető, hogy sokszor nem az erős, pártháttérrel rendelkező, hanem a pártsemleges elnök 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 azonban, hogy a szerzők másként – vagy idővel már másként – határozzák meg a technokrata kormányt. Pastorella korábbi elemzéseiben (2013, 2014, 2016a) még a technokrata kabineteket vizsgálja, későbbi kutatásai során viszont már „csak” a technokrata vezetésű kormányokat (Pastorella, 2016b; Wratil–Pastorella, 2018), mégpedig azon az alapon, hogy a technokrata kormányfő adja az esszenciáját a kabineteknek. Wratil és Pastorella (2018) – statisztikai

– elemzésükben is csupán a technokrata vezetésű kormányokra tesznek megállapításokat, Brunclík és Parížek (2019) szintén kvantitatív vizsgálatukban pedig az előbbi szerzők fogalommeghatározását alkalmazzák. A definíció felpuhítására és a vizsgálandó elemek körének kiszélesítésére persze gyakorlati magyarázat adható, mégpedig az, hogy statisztikai szempontból szignifikáns eredményt könnyebben tudunk produkálni nagyobb elemszám vizsgálata mellett. Ennek az az ára viszont, hogy az eredeti vizsgálati fókusz könnyen elveszíthetjük. Nagy elemszámmal dolgozó kvantitatív elemzés segítségével meg tudjuk határozni, hogy gazdasági és/vagy (párt)politikai válsághelyzetben alakulnak technokrata vezetésű kabinetek, amelyek között akadnak persze olyanok is, amiknek nem csak a miniszterelnöke technokrata. A – fentebb definíciószerűen körülírt – technokrata kormányok geneziséét taglaló elemzés tehát váratott magára, éppen a következő alfejezetben taglalt probléma, a felelősségáthárítás vizsgálatának szükségessége okán.

### **3.4.3 Válság és felelősségáthárítás**

A technokrata kormányok létrejötte politikai válság eredménye. A krízis sokrétű lehet, de – mint láthattuk – alapvetően a pártok pillanatnyi csődjét jelenti. Hogyan realizálódhat ilyen esetben a technokrata kabinet mint megoldás? Az előzőek alapján joggal merül fel a demokráciadeficit problémája, hiszen nem-választott személyek kapnak megbízást képviseleti elven alapuló 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 kormányzati pozícióba, általában a populista politika felelőtleniségével állítják párhuzamba tagjai szakértelmét, és ezzel legitimálják jelenlétüket a képviseleti elvű demokratikus politikai rendszerben. McDonnell (2012) szerint a válság mutatja, hogy a pártokat nem lehet a demokrácia egyetlen nélkülözhetetlen cselekvőiként felfogni, és úgy véli, nem közvetlenül választott aktorként egy technokrata kabinet nem teljesíti ugyan a rezponzivitás és az elszámoltathatóság kívánalmait, a felelősség követelményét viszont csak az teljesíti. Hopkin (2012) ezzel szemben azt gondolja, a technokrata kormányok nem jelentenek valódi megoldást, mert nem lehet intézkedéseket kiróni a polgárokra a minimális konszenzus megléte nélkül, a választott professzionális politikusok pedig alkalmasabbak a reformok végrehajtására, mint a nem-választott technokraták. A technokrata kormányokat kétségtelenül „felelőtlen” aktornak lehet tekinteni abban az értelemben,



hogy nem reszponzívak és a választópolgárok sem tudják demokratikus úton számonkérni a kabinetek tagjait.

Miként fordulhat elő mégis, hogy végrehajtó hatalomként működhet egy ilyen testület, akár válsághelyzet esetén is? A demokratikus felhatalmazással rendelkező politikai szereplők lemondanak a kormányzásról, 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, 2016b; 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 keletkezik, ahol 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 megoldás lehet, hogy olyan pártsemleges szakembereknek engedjék át a kormányrudat, akik számára nem szempont újraválasztásuk, és akik viselni fogják a kormányzás terhét a pártok helyett is.

A választott politikusok és pártok cselekvési válsága a felelősségáthárítás (*blame avoidance*) (Weaver, 1986) fogalmával írható le. A legtöbb döntéshozó előmeneteli, újraválasztási esélyei növelésében érdekelt, ezért elsődlegesen az ezt befolyásoló tényezőket veszik figyelembe. Felelősségáthárítókként (*blame avoiders*) viselkednek, döntéseik politikai következményeire fókuszálnak: maximalizálni igyekeznek az elérhető hasznot és minimalizálni az esetleges veszteségeket, vagyis növelni az irántuk való bizalmat a felelősség minimalizálása mellett. A felelősség áthárítása történhet például úgy, hogy kerülni igyekeznek egy politikailag költséges döntést 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 újra szeretné választatni magát, sokszor tehát akkor cselekszik racionálisan, ha elmulasztja végrehajtani a számára politikai szempontból kockázatos intézkedéseket – és azok végrehajtására például pártonkívüli technokratát delegál (Alexiadou–Gunaydin, 2014: 9). Ez a mechanizmus zajlik hát le, amikor

technokrata kormánynak szavaznak bizalmat, kerülni igyekezték a népszerűségvesztést, ha esetleg megkorlátozó intézkedésekre kellene sort keríteni. A technokraták megpróbálják bizonyítani, hogy szakmai tapasztalatuk, felkészültségük okán alkalmasabbak a feladat ellátására, mint azok a politikusok, akik számára újraválasztásuk az elsődleges szempont. 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 újravezni akarnak, addig a technokraták számára más a sikerkritérium, ők inkább szakmai közösségük szemében kívánnak kompetensnek tűnni, ezért vélhetően kevésbé veszik figyelembe az intézkedéseikre adott választói reakciókat, mint a választott politikusok, a pártonkívüli technokraták delegálásának pedig akkor nagyobb a valószínűsége, amikor egy közpolitikai reform meghozatala 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 nem világosak a felelősségi körök és az sem, hogy a szavazók kit jutalmazzanak vagy büntessenek választás alkalmával a kormányzás eredményéért. A megkorlátozókat végrehajtó technokrata kabinet gyakorlatilag „kamikaze”-kormány.<sup>15</sup> 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 minisztereknek 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 fogadják el akár szigorúbb döntéseket is, ha a politikai hatalom legitimációja arányos annak reprezentativitásával (Frogner, 2000: 23–24). Normatív szempontból a technokrata kormányok léte egy képviseleti demokráciában ezért nem kívánatos jelenség. Azt jelzi, hogy a választók képviseletéért felelős pártok és politikusaik nem képesek vagy nem hajlandók kezelni az adott szituációt, így diszfunkcionálissá válik a jelenlétük. Egy olyan

---

<sup>15</sup> Abban az értelemben, ahogy Antall József is használta a fogalmat saját kormányára. A technokrata kabinet végzete ugyanis egyértelmű, mandátumából következően nincs folytatása a kormányzásnak.

kabinet megalakulásával, amelyben a kormánytagok pártonkívüli technokraták közül kerülnek ki, megszakad a delegációs 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 képviselő jelent (Pastorella, 2016a). A Mair (2009) által meghatározott követelmények – rezponzivitás, felelősség, elszámoltathatóság – persze nem kérhetők számon egy nem-választott technokrata kormányon. A válságkezelő kabinet felállításáért és a kormányzati döntések meghozataláért a felelősség a választott képviselőket terhelné, ám ők pártonkívüli technokratákra hárítják át azt, így a választóknak tett ígéreteiket nem teljesítik (nem rezponzívak), a szükségesnek vélt, de népszerűtlen intézkedések meghozataláért pedig nem vállalják a felelősséget, mert igyekeznek elkerülni az elszámoltatást a soron következő választáson.

Technokrata kabinet tehát a pártok felelősségáthárítása következtében jöhet létre. Technokrata kormányzás esetén democráciadeficittel 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.

## 4 Abszolút technokrata kormányok<sup>16</sup>

### 4.1 A fejezet ismertetése

A fejezetben megvizsgálom, hogy a szakirodalom milyen kritériumok mentén tipizálja a technokrata (vezetésű) kormányokat. Megítélésem szerint a szerzők elnagyolt kategóriarendszerrel dolgoznak, empirikus vizsgálatom alapján ugyanis csak néhány kabinet, az abszolút technokrata kormányok csoportja felel meg annak, amit technokrata kabinetként értelmezhetünk, és ez a kategória is tovább szűkíthető. A további kormányok, amelyek geneziséét a szerzők kutatják, csupán technokrata vezetésű kabinetek, ezért az általuk feltárt okok is csak szükséges, de nem elégséges feltételként azonosíthatók az abszolút technokrata kormányok létrejötte szempontjából.

### 4.2 A technokrata vezetésű kormányok tipológiájának kritikája<sup>17</sup>

Az oksági magyarázatok meghatározása és a főbb jellemzőket leíró szakirodalmi megállapítások összegzése mellett az alkalmazás, vagyis a technokratának nevezett kormányok kijelölése, csoportosítása is kihívásokkal teli feladat. Az ily módon jelölt kabinetek közül nem tekinthető mindegyik – sőt, valójában 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,<sup>18</sup> és ezeket a kabineteket a korábban már ismertetett – Katz (1987) nyomán megalkotott – ideáltípusukhoz igyekeztek mérni, hogy megállapítsák, azok „mennyire technokraták”. Olyan szisztémát alkottak, amelyben *összetétel* és *hatáskör* szerint differenciálnak az egyes kabinetek között, ennek megfelelően pedig a következőket nézik: a technokrata és pártpolitikus miniszterek aránya (a technokrata kormánytagok legalább felét adják a kormánynak), illetve a mandátum és annak hossza (felhatalmazással rendelkeznek-e a status quo megváltoztatására és önálló közpolitika kialakítására, vagy csak ügyvezető funkciójuk van) (McDonnell–Valbruzzi, 2014: 664). Egy alapvetően pártalapú (pártalapú ügyvezető kormány) és három technokrata vezetésű (technokrata vezetésű pártalapú, nem-pártalapú ügyvezető, abszolút technokrata kormány) kategóriát alakítottak ki, és szerintük az

<sup>16</sup> A fejezetben erősen támaszkodom rájuk, ezért közvetlen szövegátvételek is szerepelnek hivatkozott egyéni és társszerzős tanulmányaimból (Galambos, 2013, 2016a, 2016b, 2018; Ványi–Galambos, 2019).

<sup>17</sup> Az alfejezetet zömében hivatkozott tanulmányomból (Galambos, 2018) emeltem át.

<sup>18</sup> A szerzők az EU-ban 1945 és 2013 között hivatalban lévő technokrata vezetésű kormányokat vizsgálták.

abszolút technokrata kormány (*full technocratic government*) 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, illetve hatásköre kiterjed a status quo megváltoztatására (McDonnell–Valbruzzi, 2014: 662–664), ahogy az a 2. táblázatban látható.

2. táblázat. A technokrata vezetésű kormányok tipológiája

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

Forrás: McDonnell és Valbruzzi (2014: 664) táblázata

A szerzőpáros viszonylag alapos tipológiát alkotott, ezért használom viszonyítási pontként, azonban korrekcióra szorul. A technokrata vezetésű kormányokat mint összefoglaló megnevezést a technokrata kormányok tipológiájához nem tartom szerencsésnek, hiszen csupán azt jelöli, hogy technokrata miniszterelnök áll a kabinet élén, legyen szó akár technokrata, akár pártalapú kormányról. Azokat a technokrata vezetésű pártalapú kabineteket nem tekintem igazán relevánsnak a témában, amelyek miniszterelnöke és esetleg néhány minisztere technokrata, de a kormányzati döntéseket a pártok határozzák meg. A nem-pártalapú ügyvezető kormányok esetében pedig, álljanak akár teljesen technokratakból, rövid megbízatásuk miatt bizonyosan nem beszélhetünk a pártok cselekvési válságáról vagy felelősségáthárításról. Az abszolút technokrata kormány fogalmat viszont megfelelőnek tartom, és fontos is ezen kabinetek azonosítása a – valamilyen módon – technokrataként aposztrofált kormányok között. McDonnell és Valbruzzi minősítésükhöz viszont minimalista követelményrendszert határozott meg, amely elsősorban csak a kabinetek összetételén és hatáskörén alapszik (Galambos, 2016b: 56). Az, hogy a kormányfő és miniszterei többsége technokrata, illetve a kabinetnek mandátuma van a status quo megváltoztatására, nem elégséges kritérium egy kormány abszolút technokrataként való minősítéséhez. A szerzők nem tartják magukat az eredetileg megfogalmazott – a harmadik fejezetben bemutatott – definíciójukhoz sem, amivel a technokrata kormány ideáltípusát írják le, amely szerint a főbb kormányzati

döntéseket nem-választott párttisztviselők hozzák, az egyes szakpolitikákat nem pártok alakítják ki, de közösen emelik törvényi erőre, illetve a miniszterelnök és miniszterei nem pártokon keresztül rekrutálódnak (McDonnell–Valbruzzi, 2014: 656). A probléma tehát, hogy a maguk által meghatározott feltételeket sem érvényesítik a tipológiájukban, ezért több kabinetet minősítenek abszolút technokrataként, mint amennyi – akár csak az eredeti kritériumaik alapján – az lehetne.

A következő alfejezetben azt kívánom bemutatni, hogy mely kabinetek azok, amelyek megfelelnek a szakirodalmi kritériumok összegzése alapján megfogalmazott definíciónak, és – alapvetően a pártok felelősségáthárítása okán – a pártkormány inverzének tekinthetők, illetve abszolút technokrata kormányként minősíthetők.

### **4.3 Az abszolút technokrata kormányok esetei**

#### **4.3.1 Módszertani megfontolások**

A korábbi fejezetek értelmében azt vizsgálom tehát, mely technokrata vezetésű kabinetek tekinthetők definíció szerint (abszolút) technokrata kormányoknak. Összehasonlító kutatásomban az abszolút technokrata kabinetek létrejöttének szükséges és elégséges feltételeit is igyekszem meghatározni. Szükségesnek tekinthetők azok a feltételek, melyek egy technokrata kormány megalakulásához fenn kell álljanak, vagyis amik megléte nélkül semmiképp sem jöhetnének létre, elégségesnek pedig azok, amelyek, mondhatni, garantálják a létrejöttüket (Babbie, 2003: 90–91).

McDonnell és Valbruzzi (2014) tipológiája nem foglalkozik technokrata kormányok létrejöttét befolyásoló tényezőkkel, vagyis az okkal, pusztán az okozattal. A genézisüket kutató kvantitatív elemzésekkel pedig az a probléma, hogy a technokrata minősítéshez elegendőnek tekintik a miniszterelnök technokrata mivoltát (Pastorella, 2016b), mondván, ő a kormány feje, vagy már eleve csak a technokrata vezetésű kormányokra tesznek megállapításokat (Pastorella–Wratil, 2018). Nem jelenti azonban, hogy (párt)politikai válság is keletkezik egy technokrata kormányfő kinevezésével, olyan krízis, amikor felelősségáthárítás történik. Azért is fontos, hogy a kabinet technokratákból álljon, mert ahol a miniszterek pártonkívüli technokraták, a parlamenti pártok és a végrehajtó hatalom között akkor szűnik meg a közvetlen, a választók és a végrehajtó hatalom között pedig a közvetett kapcsolat, amit a – pártelvű – képviselő jelent.<sup>19</sup> A

---

<sup>19</sup> Természetesen a képviselői demokráciában még egy abszolút technokrata kabinet esetében is a parlament emeli törvényi erőre az általa kezdeményezett jogszabályokat, de a két hatalmi ág között párttisztviselők nélkül mégiscsak megszűnik a közvetlen kapcsolat.

kormányzati tisztségekről való lemondás a felelősségáthárítás által valósul meg, ez fejezi ki a technokrata kormány lényegét egy pártalapú kabinethez képest, és mutatja a Gyulai (2010) és Morlino (2012) által említett antipolitikai, illetve nem-pártalapú pozíciót, valamint teszi lehetővé a Pastorellánál (2014) szereplő értéksemleges agendát. A kvantitatív módszert alkalmazó szerzők (Brunclík–Parížek, 2019; Pastorella–Wrátil, 2018) persze azonosítanak olyan tényezőket (gazdasági, politikai válság), amelyek magyarázzák a technokrata vezetésű kormányok létrejöttét, és ezek alkalmazhatók az abszolút technokrata kabinetek genezisének kutatásakor is, ám megalakulásuknak csak szükséges, de nem elégséges feltételeit tudjuk meghatározni általuk.

Az alapvető probléma a tárgyalt szerzők részéről a vizsgálandó sokaság kiszélesítése (Pastorella, 2016b), illetve az, hogy emiatt adják fel a szigorúbb kritériumrendszer alkalmazását (McDonnell–Valbruzzi, 2014). Ez abból ered, hogy több kabinettel robusztusabb modellt tudnak építeni. Elemzésemben ezzel szemben ahhoz tartom magam, hogy a szakirodalmi szempontok összegzése alapján, általam meghatározott kritériumok teljesülése esetén beszélhetünk inverz-pártalapú, vagyis (abszolút) technokrata kormányról. Ez a konstelláció azonban csak okozat. Az ok(ka)t, ezen együttállás létrejöttének szükséges és elégséges feltételeit is azonosítani kell. Empirikus kutatásomban tehát azt kívánom bemutatni, hogy melyek azok a kabinetek, amelyek abszolút technokrata kormányként minősíthetők, és melyek azok, amelyek nem. Ezáltal az abszolút technokrata kormány fogalmának pontosítására, újradefiniálására teszek kísérletet, az egyes esetek vizsgálatával alátámasztva az érvelést.

McDonnell és Valbruzzi tipológiája és a kormányok az alapján történő rendszerezése abból a szempontból jól alkalmazható, hogy világosan különbséget tesz az ügyvezető és a status quo megváltoztatására is felhatalmazással rendelkező kabinetek között. Az általuk meghatározott kormánylistához ezért hozzáadtam azokat a technokrata vezetésű kabineteket, amelyek írásukhoz képest később alakultak, illetve amelyeket a szakirodalom és a Comparative Political Data Set 1960–2018 (Armingeon et al., 2020) adatsorai akként határoznak meg. Az alapsokaság meghatározása az európai demokratikus normák és politikai rendszerek hasonlóságával, valamint a közös európai intézményrendszer jelenlétével indokolható, továbbá a szakirodalom is jellemzően az uniós tagországok esetében vizsgálja a kérdéskört. Ennek megfelelően a felsorolásban az Európai Unió tagállamaiban a II. világháborút követően, napjainkig (1945–2022) – demokratikus körülmények között – alakult kabinetek szerepelnek, összesen 30 kormány, amelyekre alkalmaztam McDonnell és Valbruzzi tipológiáját (3. táblázat).

3. táblázat. Technokrata vezetésű kormányok tipizálása

Tagállam		Miniszterelnök	Kormány típusa
Ausztria	1	Bierlein	nem-pártalapú ügyvezető kormány
Bulgária	4	Berov	<i>abszolút technokrata kormány</i>
		Indzhova	nem-pártalapú ügyvezető kormány
		Rajkov	nem-pártalapú ügyvezető kormány
		Bliznashki	nem-pártalapú ügyvezető kormány
Cseh Köztársaság	3	Tošovský	nem-pártalapú ügyvezető kormány
		Fischer	<i>abszolút technokrata kormány</i>
		Rusnok	nem-pártalapú ügyvezető kormány
Finnország	3	Von Fieandt	nem-pártalapú ügyvezető kormány
		Lehto	nem-pártalapú ügyvezető kormány
		Liinamaa	nem-pártalapú ügyvezető kormány
Görögország	6	Grivasz	nem-pártalapú ügyvezető kormány
		Zolotasz I	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Zolotasz II	nem-pártalapú ügyvezető kormány
		Papadimosz	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Pikramenosz	nem-pártalapú ügyvezető kormány
		Thánu	nem-pártalapú ügyvezető kormány
Magyarország	1	Bajnai	<i>abszolút technokrata kormány</i>
Olaszország	4	Ciampi	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Dini	<i>abszolút technokrata kormány</i>
		Monti	<i>abszolút technokrata kormány</i>
		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	<i>abszolút technokrata kormány</i>
		Văcăroiu II	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Văcăroiu III	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Isărescu	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Cioloș	<i>abszolút technokrata kormány</i>
Összesen	30		

*Forrás:* McDonnell és Valbruzzi (2014) kiegészített (Armingeon et al., 2020) táblázata

Ausztria egyetlen, Brigitte Bierlein által (2019–2020) vezetett technokrata vezetésű kormánya bár kivétel nélkül technokratákból állt, csak az előrehozott parlamenti választásig szóló, ügyvezető mandátummal rendelkezett. Bulgáriában négy technokrata vezetésű kabinet is alakult az 1990-es évek óta, Ljuben Berov (1992–1994), Reneta Indzhova (1994–1995), Marin Rajkov (2013–2013) és Georgi Bliznashki (2014–2014) irányításával, azonban csak Berov kormánya felel meg az abszolút technokrata kormány McDonnell és Valbruzzi-féle kritériumainak, a többinek csak ügyvezető mandátuma volt.



A Cseh Köztársaságban három technokrata vezetésű kabinet közül Josef Tošovskýét (1997–1998) és Jiří Rusnokét (2013–2014) ügyvezetőként tartják számon, míg Jan Fischer (2009–2010) kormányát abszolút technokrataként. Finnország három technokrata vezetésű kabinetjét – Rainer von Fieandt (1957–1958), Reino Ragnar Lehto (1963–1964), Keijo Antero Liinamaa (1975–1975) – nem-pártalapú ügyvezető kormányként jellemezhetjük. Görögországban hat technokrata vezetésű kormány is volt, bár, ahogy a bevezetőben említettem, az alkotmány definíciószerűen szabályozza a hasonló profilú kabinetek megalakítását. Xenofón Zolótasz (1989–1990) első kormánya és Lukász Papadimosz (2011–2012) kabinetje technokrata vezetésű pártalapú kormányként, míg Zolótasz (1990–1990) második kormánya, Joánnisz Grívasz (1989–1989), Panajotisz Pikramenosz (2012–2012) és Vaszilikí Thánu-Hrisztofilu (2015–2015) kabinetje nem-pártalapú ügyvezető kormányként minősíthetők. Magyarországon Bajnai Gordon (2009–2010) kormányát abszolút technokrataként kategorizálta a szerzőpáros. Olaszország négy technokrata vezetésű kabinetje közül Carlo Azeglio Ciampi (1993–1994) és Mario Draghi 2021-től napjainkig regnáló kormánya technokrata vezetésű pártalapú kabinet, Lamberto Dini (1995–1996) és Mario Monti (2011–2013) kormánya abszolút technokrata minősítésű. Portugáliában Alfredo Nobre da Costa (1978–1978) és Maria de Lourdes Pintasilgo (1979–1980) kormányai paramétereik alapján nem-pártalapú ügyvezető kabinetek voltak. Romániában hat technokrata vezetésű kabinetet tartunk számon, melyek közül Dacian Cioloş (2015–2017) és Nicolae Văcăroiu (1992–1994) első kormánya megfelel az abszolút technokrata minősítés McDonnell és Valbruzzi-féle kritériumainak, míg Văcăroiu második (1994–1996) és harmadik (1996–1996) kabinetje, illetve Theodor Stolojan (1991–1992) és Mugur Isărescu (1999–2000) kormánya technokrata vezetésű pártalapú jelzővel illelhető.

Az alapsokaságból választandó esetek tanulmányozása által egyfelől a McDonnell–Valbruzzi-féle tipológia felülvizsgálatát végzem el, másfelől az abszolút technokrata kabinetek létrejöttének – nemcsak szükséges, hanem – elégséges feltételeit keresem. Ehhez a felelősségáthárítás mellett vizsgálom a nagykoalíciós támogatás szükséges mivoltának és a köztársasági elnök szerepvállalásának kérdését.

A bevezető fejezetben is említett első hipotézisem (*H1*) arról szól, hogy akkor jöhet létre abszolút technokrata kormány, ha a pártok áthárítják a kormányzás felelősségét egy technokrata kormányfőre. Ezen mozzanat és a felelősségátadás hiányában a pártok – változó megfontolásaik alapján – várhatóan érvényesíteni akarják majd politikai szempontjaikat. A felelősség áthárításakor azonban a kormányfő maga delegálhatja a

kabinet tagjait, a miniszterek így mind technokraták közül kerülhetnek ki, emellett a miniszterelnök egymaga határozhatja meg a kabinet agendáját. Ez azt jelenti, hogy autonómmá válik a technokrata kormányfő – legalábbis a szelekciót és a programalkotást illetően –, és ennek köszönhetően jön létre abszolút technokrata kabinet. A felelősségáthárítás (és a miniszterelnöki autonómia) jelenti ekképp az elégséges feltételt az abszolút technokrata kormány létrejöttéhez.

Ha a pártok nem hárítják át a kormányzati felelősséget a miniszterelnökre, az nem lesz autonóm, és nem jön létre abszolút technokrata kormány (Galambos, 2018). Amennyiben nem történik meg a teljes feladatátruházás, a pártok csakhamar működésbe fogják léptetni önérdékérvényesítő mechanizmusukat, és mindig igyekeznek majd nyomást gyakorolni a kabinetre, illetve beleszólni a kormányzásba. Vagyis a technokrata kormányzás nem valósul meg, és a kabinetben jelenlévő technokraták csak kirakati bábúknak tűnnek azon technokratákhoz képest, akik teljes felhatalmazást kaptak a kormányzásra. A pártoknak gondolni kell a rezponzivitásra és az elszámoltathatóságra a technokrata kormányzás alatt is, és ezt annak megfelelően teszik, hogy mekkora kockázatot érdemes vállalniuk a kormányzással. Súlyos válság esetén minél távolabb igyekeznek tartani magukat a közpolitika-alkotástól, kevésbé súlyos válság idején viszont nem éri meg nekik elengedni a gyeplőt, és megmarad a közvetlen kontroll a kabinet felett.

A második hipotézis (*H2*) szerint akkor jöhet létre abszolút technokrata kormány, ha nagykoalíciós támogatás áll mögötte a parlamenti aréna két térfelének két legnagyobb, szembenálló pártja részéről. Enélkül a technokrata kormány elveszíti megkülönböztető jellegét, és a kormányzás során előkerülhetnek a pártpolitikai szempontok. Itt fontos hangsúlyozni, hogy a krízis, ami egy technokrata kormány létrejöttét eredményezi, bármilyen eredetű is legyen, előbb-utóbb politikai válsággá terebélyesedik, melynek során a korábbi kabinet elveszti a parlamenti többséget, és már nincs meg a szükséges képviselői támogatás a kormányzához. Ezt jellemzően a koalíciós többség felbomlása, egyes képviselők vagy képviselőcsoportok kihátrálása idézi elő (Brunclík, 2015: 63). Egy új kabinet támogatásához szükséges többség létrejöttéhez pedig már nem lesznek elégségesek az azonos térfélről származó képviselők, tehát ellenzéki szavazatokra is szükség lesz. A szakirodalom azt tételezi, hogy gyakran összpárti vagy a többséginél szélesebb parlamenti támogatás áll a technokrata kabinet mögött (Körösenyi–Hajdú–Ondré, 2015: 44), amely ennek köszönhetően egyfajta nemzeti egységkormánynak tekinthető, és a legitimitását is ettől a nemzeti egységtől nyeri (Pastorella, 2016a: 953). Emiatt feltételezem azt, hogy abszolút technokrata kabinet megalakításához

nagykoalíciós támogatás szükséges. Az ellenoldal pártjai pedig azért válhatnak érdekeltté egy válságkezelő technokrata kormány támogatásában, mert ha előrehozott választásokra 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 olyan kormányt támogatnak, mely egyik oldalhoz sem kötődik közvetlenül, a felelősségük így egyformán szétteríthető lesz. Ha viszont nem jutnak konszenzusra, nem jön létre olyan, pártoktól független abszolút technokrata kormány, ami rövid távon mindkét oldal hasznára lehet.

A harmadik hipotézis (*H3*) szerint akkor jöhet létre abszolút technokrata kormány, ha az államfő aktív szerepet vállal a fennálló válság menedzselésében. A pártok felelősségelhárítása okán csak az elnök közbenjárására születhet megállapodás a pártok között a krízis megoldásáról, esetlegesen pedig egy technokrata kabinet támogatásáról. A szakirodalom releváns tényezőnek tekinti az államfői szerepvállalást a technokrata kabinetek megalakulásában (Brunclík, 2015; Fabbrini, 2015; Morlino, 2012), viszont nem egyértelmű, hogy az intézményesen erős befolyás vagy éppen a gyengébb jogkörű, semleges elnöki szerepvállalás segítheti elő a létrejöttüket. Morlino (2012) és Fabbrini (2015) fejtegetései alapján a parlamentáris kormányforma és a semleges, parlament által választott államfő közreműködése járul hozzá a megalakulásukhoz. Pastorella (2014) regressziós elemzésében pedig az (erős) államfői hatalmi tényezőt vizsgálja, ami pozitív együttjárást mutat ugyan a technokrata kabinetekkel létrejöttével, de – mint korábban említettem – nem mutatkozik szignifikánsnak, talán éppen azért, mert valóban nem az erős (közvetlenül választott, pártkötődéssel bíró) elnöki intézmény a kulcs, hanem a gyenge (közvetve választott, semleges), de aktív államfő. McDonnell és Valbruzzi (2014) elemzésében ugyanakkor a parlamentáris kormányformájúak mellett félelnöki berendezkedésű országok (Románia és az 1990-es évek Bulgáriája) kormányai is bekerülnek az abszolút technokrata kabinetek közé. A kérdés tehát egyelőre eldöntetlen, ezért további vizsgálat szükséges. Nehéz volna azonban akár a semleges, akár az erős államfői tisztséget hipotetizálni, hiszen a szakirodalomban mindkettő mellett találunk érveket, pontosabban egyik mellett sem találunk elég erőseket. Éppen ezért azt feltételezem, hogy nem az elnöki intézmény erőssége a meghatározó tényező, hanem – jogkörétől függetlenül – az aktív államfői szerepvállalás.

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

Ország	Miniszterelnök	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
	Cioloș	2015–2017	415	100

*Forrás:* Saját szerkesztés McDonnell és Valbruzzi (2014) elemzése alapján

Hipotéziseim teszteléséhez a fenti, 4. táblázatban feltüntetett hét abszolút technokratának minősített kabinetet veszem górcső alá. McDonnell és Valbruzzi kategorizálása alapján választottam ki őket – a korábban bemutatott 30 technokrata vezetésű kormány közül –, hogy megállapítható legyen, valóban abszolút technokrata kormányoknak tekinthetők-e szigorúbb kritériumrendszer alapján is. Ekképp a Berov-, a Fischer-, a Bajnai-, a Dini-, a Monti-, a Văcăroiu-, valamint a Cioloș-kabinetet elemzem (ez utóbbi tipológiájukhoz képest később alakult, de megfelel az általuk meghatározott kritériumoknak az összetételt és hatáskört illetően). Azokat a technokrata vezetésű kormányokat is tárgyalni szükséges továbbá, amelyek az egyes országokban az abszolút technokratának minősített kabineteket megelőzően alakultak, és az abszolút technokrata kormányok összehasonlítása, vagyis a kritériumrendszer értékelése szempontjából relevánsnak tekinthetők. Ennek megfelelően – kontroll esetekként – vizsgálom a Tošovský- és a Ciampi-kabinetet is. (Említést teszek még azokról a kormányokról, amelyek az egyes országokban alakultak ugyan, de az összehasonlításhoz összetételük vagy ügyvezető mandátumuk okán keveset tesznek hozzá, ezért nem tárgyalom őket külön esetként. Ezek az Indzova-, a Rajkov-, a Bliznashki-, a Stolojan-, az Isărescu- és a Rusnok-kabinet, a hivatalban lévő Draghi-kormányra azonban itt nem kerül sor.)

Összefoglalva tehát az alapsokaság, amelyre a megállapításaimat teszem, a technokrata vezetésű kormányok az Európai Unió jelenlegi tagállamaiban (N=30). Elemzési egységeim a kormányok (nem az egyes kormánytagok). Közülük veszem a mintámat, azokat a kabineteket, amelyekre igazak McDonnell és Valbruzzi minimalista abszolút technokrata kormány kritériumai (a miniszterelnök és a miniszterek többsége technokrata, felhatalmazással rendelkezik a status quo megváltoztatására). Mivel azonban az abszolút technokrata kabinetek sem értelmezhetők kizárólag önmagukban, az egyes

abszolút technokratának minősített esetek mellett – mint az imént említettem – kitérek az adott országban korábban alakult hasonló profilú, technokrata vezetésű kormányokra is. A minta így kilenc kormányból áll (n=9): Berov, Văcăroiu, Cioloș, Tošovský, Fischer, Ciampi, Dini, Monti, Bajnai. Intézményeket, struktúrákat vizsgállok, illetve azokat az eseményeket, melyek az intézményi változásokat indukálják. Kvalitatív megközelítést, mégpedig komparatív módszert alkalmazok, az összehasonlítás az esetek hasonlóságain alapszik (lásd fentebb McDonnell és Valbruzzi három kritériumát). Az egyes kormányok esetében tárgyalom: 1. a megalakulás körülményeit, 2. a mandátumot és agendát, 3. az összetételt és a szelekciós mechanizmust, valamint 4. az államfői szerepvállalást. Feltételezésem szerint pedig a felelősségáthárítás (ennek következtében pedig a miniszterelnöki autonómia) nemcsak a szükséges, hanem az elégséges feltételt is jelenti az abszolút technokrata kormány létrejöttéhez. Ha a pártok nem hárítják át a felelősséget, nem történik meg a feladatátruházás a technokrata kabinetre és nem lesz autonóm a miniszterelnök, akkor az azért van, mert a pártok részesei akarnak lenni a kormányzásnak, vagyis ekkor nem beszélhetünk abszolút technokrata kabinetről. A felelősségáthárítás akkor egyértelmű, 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 jutni, nem alakul abszolút technokrata kabinet, ami adott helyzetben politikai hasznot hajthatna mindkét oldal számára.

#### ***4.3.2 Technokrata kormány Bulgáriában – A Berov-kabinet***

1992. december végén Zselju Zselev államfő tanácsadóját, a pártonkívüli Ljuben Berov közgazdászprofesszort nevezte ki kormányfővé Filip Dimitrov (Demokratikus Erők Szövetsége – DESZ) miniszterelnök lemondása után. A kabinet megalakításával egy két hónapja húzódó válság ért véget – melyet a DESZ-kormány összeomlása okozott, és ami után a DESZ és az ellenzéki Bolgár Szocialista Párt (BSZP) kormányalakítási kísérlete is kudarcot vallott –, Zselev elnök ezt követően kormányalakításról szóló egyeztetésre hívta a török kisebbségi Mozgalom a Jogokért és Szabadságért pártot a parlamentben még jelenlévő erők közül.<sup>20</sup> Berovot így ők jelölték a posztra, szakértőinek nevezett kormánya

---

<sup>20</sup> "Government of experts". *Keesing's Record of World Events*, Vol. 38. (1992), Issue No. 12. (December), page 39241.

*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). A *programjáról* elmondható, hogy: a miniszterelnök kabinetjét a „privatizáció kormányaként” határozta meg, ugyanis hivatalba lépéséig egy állami vállalatot sem privatizáltak, 95% felett volt az állami tulajdon részaránya; az új kabinet ismét életre hívta az érdekegyeztető tanácsot, melyet a Dimitrov-kormány szüntetett meg; Berov továbbá figyelmet kívánt szentelni a földreform végrehajtásának, és megállapodást kívánt elérni a külső adósság rendezéséről.<sup>21</sup>

A kormányról szóló parlamenti szavazáson a 240 fős törvényhozásból 151 képviselő vett részt, és 127-en voksoltak rá igennel,<sup>22</sup> a DESZ képviselői többségének tartózkodása mellett.<sup>23</sup> Miután a DESZ frakciójának egy része támogatta a kabinet megválasztását, a párt árulónak minősítette őket,<sup>24</sup> az új kormányt pedig egy „kétes politikai alku eredményének” nevezték a törökök és a BSZP között.<sup>25</sup> A DESZ azt sejtette, hogy a szocialisták alkut kötöttek a török kisebbségi párttal, hogy a kabinet támogatásáért cserébe helyezték szabadlábra Andrej Lukanov volt szocialista miniszterelnököt, akitől korábban megvonták a mentelmi jogot és őrizetbe vették – a volt kormányfő ugyanakkor, akit a parlament többségi döntése nyomán szabadon engedtek, ezt cáfolta.<sup>26</sup> Pártszakadás mellett tehát minimális többségi *támogatás* segítette hatalomra az új kabinetet.

A közgazdászprofesszor kormányfővé választása Zselev győzelmét jelentette abban a *hatalmi harcban*, amely az elnöki hivatal és a volt miniszterelnök között zajlott.<sup>27</sup> 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,<sup>28</sup> az új kabinetet pedig „bábkormánynak” minősítették, mert az szerintük tevékenységét nem a demokratikus jogrendszernek, hanem az államfő akaratának rendeli alá.<sup>29</sup> Zselev cáfolta, hogy „államfői kormány” lépett volna hivatalba, szerinte a kabinet törvényes keretek között, parlamenti szavazáson kapott bizalmat.<sup>30</sup>

---

<sup>21</sup> MTI: Berov – programnyilatkozat. 1992. december 30.

<sup>22</sup> MTI: Szófia, 1992. december 30.

<sup>23</sup> "Government of experts". *Keesing's Record of World Events*, Vol. 38. (1992), Issue No. 12. (December), page 39241.

<sup>24</sup> MTI: Bulgária: „bábkormány”? 1992. december 31.

<sup>25</sup> "Government of experts". *Keesing's Record of World Events*, Vol. 38. (1992), Issue No. 12. (December), page 39241.

<sup>26</sup> MTI: Lukanov szabad. 1992. december 31.

<sup>27</sup> MTI: Berov – programnyilatkozat. 1992. december 30.

<sup>28</sup> MTI: Szófia: DESZ-nagygyűlés. 1992. december 29.

<sup>29</sup> MTI: Bulgária: „bábkormány”? 1992. december 31.

<sup>30</sup> MTI: Bulgária: szakad a DESZ? – (2. rész). 1993. január 11.

Az elnök 1994 tavaszán viszont már élesen bírálta a kormányt – felrótta, hogy nem kezdte meg a privatizációt és a kormányprogram egyetlen lényeges pontját sem teljesítette –, ezért megvonta tőle a bizalmát és előrehozott választásokat sürgetett, mert úgy vélte, hogy a kabinet veszélyessé vált az állampolgári béke és az ország stabilitása szempontjából.<sup>31</sup> A ciklus alatt 80%-kal értékelték le a levát a dollárhoz képest, hatalmas áremelkedési hullám temette maga alá az országot, a szakszervezetek általános sztrájkkal fenyegetőztek, az ország valutatartalékai minimálisra csökkentek, a lakosság 70%-ának életszínvonala pedig a létminimum szintjére süllyedt.<sup>32</sup> A politikai bizalomvesztés okán, mivel már nem volt többségi támogatottsága a parlamentben (Blondel–Andreev, 2001: 132), a miniszterelnök felszólította a pártokat, hogy írjanak alá keretmegállapodást a választás őszi megrendezéséről, illetve a törvényhozás és a kormány feladatainak meghatározásáról az addig tartó időszakban,<sup>33</sup> ezzel beismerve egyúttal, hogy nem tudja végrehajtani az eredeti kormányprogramot, amelynek végrehajtására felhatalmazást kapott.<sup>34</sup> Ezt követően korlátozott időre, három hónapra szóló bizalmat kapott a parlamenttől egy minimális program végrehajtásához Bulgária tartozásainak rendezéséről és a tömeges privatizációs programról.<sup>35</sup>

A kabinet végül szeptemberben, a korlátozott mandátum lejártá után határozott a lemondásról, amit a parlament is jóváhagyott. A Berov-kormány így is a leghosszabb ideig volt hivatalban azon öt kabinet közül, amelyek Todor Zsivkov eltávolítása után gyakorolták a végrehajtó hatalmat,<sup>36</sup> és hét bizalmi szavazást vészelt át a szocialisták, a DESZ-ből dezertálók és a török kisebbségi párt támogatásának köszönhetően.<sup>37</sup> A kormányzás fő haszonélvezője a Bolgár Szocialista Párt volt, legerősebb parlamenti erőként tőle függött a kabinet sorsa anélkül, hogy vállalta volna a kormányzás felelősségét.<sup>38</sup>

A Berov-kabinetet nem nevezhetjük abszolút technokrata kormánynak, hiszen bár megalakulása nem parlamenti választás eredménye volt és pártsemleges agendát képviselt, az államfő és a volt kormányfő közötti hatalmi harc eszközeként jött létre. A kabinet mandátumát eredetileg nem ideiglenesnek szánták, és csak a miniszterelnök

---

<sup>31</sup> MTI: Zselev: rossz a kormány. 1994. április 3.

<sup>32</sup> MTI: Bulgária: elmaradt a kormányátalakítás. 1994. április 27.

<sup>33</sup> MTI: Berov – választásokat (1. rész) 1994. május 25.

<sup>34</sup> MTI: A bolgár miniszterelnök választásokat sürget. 1994. május 29.

<sup>35</sup> MTI: Nem mond le a bolgár kormány. 1994. augusztus 22.

<sup>36</sup> MTI: Bolgár kormány – lemondás. 1994. szeptember 2.

<sup>37</sup> MTI: Bulgária: forró politikai ős (2. rész) 1994. szeptember 2.

<sup>38</sup> MTI: Zselev: rossz a kormány. 1994. április 3.

lemondása miatt ért véget. A kormány tagjainak többsége nem – csak a statisztika (McDonnell–Valbruzzi, 2014) szerint – volt pártfüggetlen, és a miniszterelnök sem volt autonóm. A kormányt Ivan Pirovski (protokollfőnök, 1997–2002) a vele készült interjúban úgy írta le, hogy Berov maga bár független volt, a kabinet tagjainak volt pártkötődése, és a kormányfő nem bírt tényleges hatalommal a kabinet felett, csak formális vezetője volt, nem tudott érdemben beleszólni a kormánypolitikába – a kabinetet a sajtó és más miniszterelnökök is csak „nagy oligarcha kormányként” emlegették (Pastorella, 2016b: 283). Berov valóban a bolgár oligarchák túszává vált, virágzott a korrupció és a szervezetbűnözés, számos korrupciós botrány tarkította a kabinet regnálását, az ellenzéki pártok pedig csak a gazdasági érdekcsoportok strómanjának nevezték a kormányfőt.<sup>39</sup>

Bulgáriában három technokrata vezetésű, illetve nem-pártalapú kabinet alakult Berovén kívül. Az egyik éppen őt követően, Reneta Indzhova irányításával (1995 év elejéig), majd 2013-ban Marin Rajkov és 2014-ben Georgi Bliznashki kormánya, azonban nagyjából három hónapig tartó mandátumukkal csak ügyvezető kabinetek voltak.

#### **4.3.3 Technokrata-kormány Romániában – A Văcăroiu-kabinet**

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 pénzügyminiszter volt – nevezte ki miniszterelnökké. A kabinet egy „kiskoalíció” volt, a vezető erejét adó Nemzeti Megmentési Front – amelynek Iliescu volt a korábbi vezetője és ahová Roman is tartozott – mellé három kispárt társult partnerként, és a következő évben tartott – az új alkotmány elfogadását követő első – választásokig vezették Romániát (Blondel–Penescu, 2001: 110).

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 független közgazdászt, Nicolae Văcăroiu-t bízta meg kormányalakítással (Blondel–Penescu, 2001: 110–111). Văcăroiu a szintén

---

<sup>39</sup> 1993: Lyuben Berov – The Straw Man. *BNR – Radio Bulgaria*, published on 7/18/15.  
<http://bnr.bg/en/post/100580808/1993-lyuben-berov-the-straw-man>



technokrata Stolojan diáktársa, az átmenet idején, 1989–90-ben gazdasági miniszterhelyettes, majd a gazdasági- és pénzügyminisztérium államtitkára,<sup>40</sup> illetve a Román Kommunista Párt tagja volt, az 1989-es fordulatot követően azonban egyik pártba sem lépett be.<sup>41</sup>

Újraélesztése óta Iliescu elnök hasztalanul próbálta megnyerni az ellenzéket egy nemzeti egységkormány megalakításához.<sup>42</sup> Az új miniszterelnök megbízásával jelezte, hogy nem volt szalonképes többség a parlamentben, nem sikerült sem pártpolitikus vezette nagykoalíciót, sem többségi koalíciót létrehozni, és bár az ellenzék elutasította, hogy az államfő technokratát nevezzen ki, egyik párt vagy politikai oldal sem törekedett igazán a kormányzásra, a másik táborra igyekeztek *hárítani* a népszerűségvesztést kockázatos intézkedések végrehajtását.<sup>43</sup> Az új miniszterelnök kinevezésére a többi párt nem is tudott reagálni, állításuk szerint Văcăroiu az ismeretlenség homályából lépett elő<sup>44</sup> – holott kormányzati tisztséget is viselt korábban.

A Stolojan és Văcăroiu közti különbség a gazdasági reform megvalósításának ütemében volt tetten érhető. Elődje az árliberalizációt támogatta, míg Văcăroiu nem értett egyet az árak gyors ütemű felszabadításának módszerével.<sup>45</sup> Ellene volt annak, hogy sokterápiával siettesék a piacgazdasági átmenetet.<sup>46</sup> Miniszterelnökként a gazdasági szerkezetváltást és a privatizálás meggyorsítását kívánta előmozdítani az életszínvonal jelentős zuhanása nélkül és a szociális biztonság fokozása mellett.<sup>47</sup> Azt ígérte továbbá, hogy független marad, de alapvetően a *kormánypárt politikáját* fogja folytatni.<sup>48</sup>

A kabinet négy évre tervezett, ami problémás volt, mert az FDSN – mely lényegében egy Iliescu támogatására szerveződött politikai erő volt – a választáson csak a voksok 28%-át kapta, tehát a párt tagjaiból és a hozzá közel álló szakértőkből álló kabinet *kisebbségi* kormány volt.<sup>49</sup> Văcăroiu is elismerte, hogy a kabinet lényegében FDSN-es *színezetű*, annak ellenére, hogy a miniszterek felét technokraták adták.<sup>50</sup> A román Képviselőház és a Szenátus tagjai közül 260-an támogatták a kabinetet, és 203-an

---

<sup>40</sup> MTI: Iliescu kormányfő-jelöltje: Nicolae Vacaroiu. 1992. november 4.

<sup>41</sup> MTI: Vacaroiu – (1. rész) 1992. november 5.

<sup>42</sup> MTI: Vacaroiu kemény erőpróba előtt – 2. 1992. november 6.

<sup>43</sup> MTI: Iliescu kormányfő-jelöltje: Nicolae Vacaroiu. 1992. november 4.

<sup>44</sup> MTI: Az új román kormányfő első nyilatkozata. 1992. november 6.

<sup>45</sup> MTI: Vacaroiu kemény erőpróba előtt. 1992. november 6.

<sup>46</sup> MTI: Az új román kormányfő első nyilatkozata. 1992. november 6.

<sup>47</sup> MTI: Vacaroiu kemény erőpróba előtt. 1992. november 6.

<sup>48</sup> MTI: Kis többséggel bizalom az román kormánynak (1. rész). 1992. november 19.

<sup>49</sup> MTI: A Vacaroiu-kormány bemutatkozása. 1992. november 13.

<sup>50</sup> MTI: Stolojan – Domokos – Vacaroiu (1. rész). 1992. november 11.

szavaztak ellene,<sup>51</sup> ami várható volt, hiszen az ellenzék elutasította a kormányban való részvételt.<sup>52</sup> A miniszterelnök négy évig maradt hivatalban, és több kabinetet alakított úgy, hogy kisebbségben volt a parlamentben. Pozíciója mindvégig bizonytalan volt, a parlamenti többséget kisebb baloldali pártok támogatásával tudta biztosítani, egy ideig pedig két nacionalista párt is a kormány tagja volt (Blondel–Penescu, 2001: 111).

A McDonnell és Valbruzzi által abszolút technokrataként kategorizált első Văcăroiu-kabinetet nem tekinthetjük annak. Az 1992-es parlamenti választásokat követően, de nem annak eredményeként alakult, viszont a kormány mandátuma nem volt ideiglenes, Văcăroiu a parlamenti ciklus alatt több kabinetet is alakított. 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 beszélhetünk felelősségáthárításról, mert a kabinet tagjainak felét pártpolitikusok tették ki, és az FDSN programját folytatta. A pártháttérrel nem rendelkező kormánytagok jelenléte a kabinetben nemcsak a miniszterelnöknek volt köszönhető, hanem az államfő patronázshatalmának is, Iliescu ugyanis szerepet játszott az egyes kormányok tagjainak szelekciójában, növelve a pártonkívüli szakértők arányát, így neki köszönhető Stolojan és Văcăroiu, valamint egyes technokrata miniszterek kormányzati pozícióba emelése, a Văcăroiu-kabinet pedig kimondottan az elnök konszenzuális, nem-pártalapú, nemzeti egységet mutató politikai vízióját testesítette meg (Ilonszki–Stefan, 2018: 212–214). Iliescu pozíciója a kormányzati instabilitás okán különösen erős volt, Stolojan és – különösen – Văcăroiu segítségével sikeresen kézben tudta tartani még a parlamentet is (Blondel–Penescu, 2001: 112). McDonnell és Valbruzzi kategorizálásával szemben ezért azt mondhatjuk, hogy az első Văcăroiu-kabinet sokkal inkább *elnöki*, mint abszolút technokrata kormány volt.

(Az Isărescu-kabinet) Az 1996-ban győztes jobboldali koalíciónak is több kormányfője volt, Victor Ciorbeától 1998. márciusi lemondása után Radu Vasile vette át a tisztséget, de nem volt képes kontrollálni a politikai és a gazdasági folyamatokat (Blondel–Penescu, 2001: 111). 1999 decemberében a Kereszténydemokrata Nemzeti Parasztpárt megvonta támogatását az általa delegált Vasilétól, miután azonban nem volt hajlandó

---

<sup>51</sup> MTI: Legfontosabb híreinkből 4. 1992. november 19.

<sup>52</sup> MTI: Vacaroiu – (1. rész) 1992. november 5.

lemondani, Emil Constantinescu köztársasági elnök rendeleti úton távolította el posztjáról, és Mugur Isărescut, a Román Nemzeti Bank vezetőjét nevezte ki miniszterelnökké (Kovács, 2009b). Az államfő a jegybankelnök pénzügyi szakértelmével és széles körű elismertségével indokolta döntését, valamint arra hivatkozott, hogy 2000-ben választási év következik, és mivel az új kormányfő nem pártpolitikus, tisztségét bizonyosan nem használná szavazatszerzésre – Constantinescu szerint ezek a tényezők a nemzetközi szintén is hitelessé tették a miniszterelnököt, és ez fontos is volt, ugyanis az Európai Unió pár nappal korábban döntött a csatlakozási tárgyalások megkezdéséről Romániával.<sup>53</sup> Az Isărescu-kormány technokrata vezetésű, de pártalapú kabinet, a jobboldali pártok koalíciója volt (Galambos, 2016a: 384).

A kormány adóreformot kívánt végrehajtani, emellett pedig a bérek és a munka termelékenységének korrelációját, az infláció felére csökkentését és a külföldi finanszírozás megteremtését megvalósítani (Kocsis–Szabó, 2004: 730). A miniszterelnök a Nemzetközi Valutalaptól és a Világbanktól tudott támogatást szerezni programja végrehajtásához, ugyanis hivatalba lépésekor 70% körülire becsülték a feketegazdaság arányát, és az infláció is 50% felett volt (Kovács, 2009b). A kabinet nekilátott az állami vállalatok privatizációjának, bevezette a személyi jövedelemadót és csökkentette a társasági adót, ezáltal az inflációt és a költségvetési hiányt sikerült mérsékelnie, az átlagbér viszont visszaesett, több mint duplájára nőtt a munkanélküliség, ezért a kormány regnálását kudarcos időszakként őrzi a köztudat (Kovács, 2009b). Az alapvetően pártalapú Isărescu-kabinet rövid taglala elsősorban a román technokrata kormányok fejlődési íve, egészen pontosan a technokrata kabinetek megalakulását érintő államfői magatartás változásának bemutatása szempontjából lesz lényeges.

#### **4.3.4 *Technokrata-kormány Romániában – A Ciolos-kabinet***<sup>54</sup>

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 szeptemberben vádat emelt a Korruptióellenes Ügyészség (DNA) okirat-hamisítás, pénzmosás és adócsalásban való bűnrészesség miatt, ezt megelőzően pedig már a

<sup>53</sup> MTI: Román kormányválság – Mugur Isărescu kinevezése. 1999. december 16.

<sup>54</sup> A fejezettrészt zömében hivatkozott tanulmányomból (Galambos, 2016a) emeltem át.

vagyont is zárta – a román kormányfő emiatt 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 forгатókönyve. 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 Catalin Predoiu volt),<sup>55</sup> 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 – melyet ügyvezető kormány nem terjeszthetett elő – mihamarabb el kellett fogadni (Szócs, 2015).

Az államfő Dacian Cioloş volt európai uniós mezőgazdasági biztost kérte fel arra, hogy lássa el a miniszterelnöki teendőket, és alakítson technokrata kabinetet, amely a soron következő, 2016. őszi parlamenti választásokig vezetné Romániát. Cioloş bár független szakemberként jelölte a kormányfői posztra az elnök, mégsem volt ismeretlen és tapasztalatlan a politikában. 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, elismert szakembernek számított.<sup>56</sup>

Iohannis a miniszterelnök-jelölt bemutatásakor ismertette, hogy a parlamenti pártok a konzultációk alkalmával a technokrata kormány megalakítását támogatták (Szócs, 2015). A pártokkal és a civilekkel folytatott *egyeztetéseket* követően az államfő úgy nyilatkozott, hogy *„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 is”*.<sup>57</sup>

Cioloş híd szerepet kívánt vállalni a társadalmi elvárások és a politika között, bár úgy ítélte meg, *„egy év hosszabb időszak annál, hogy a kormány kizárólag a hétköznapi*

---

<sup>55</sup> Iohannis azonban nem akar előrehozott választást, ugyanis kerülni akarta a látszatot, hogy saját pártját (PNL) akarná előnyhöz juttatni.

<sup>56</sup> MTI: Román kormányalakítás – Dacian Cioloş volt uniós biztost jelölte miniszterelnöknek Iohannis. 2015. november 10.

<sup>57</sup> Dacian Cioloş kéri fel kormányalakításra Iohannis. *Transindex*, 2015. november 10. <https://itthon.transindex.ro/?cikk=25610>

*ügyek adminisztrálására szorítkozhatna, de túl rövid idő ahhoz, hogy életbe léptethetné a társadalom által elvárt gyökeres változásokat*".<sup>58</sup> Kijelölt miniszterelnökként a közigazgatás hatékonyságának javítását, a társadalom bizalmának visszaszerzését az állam intézményeiben és a demokrácia megerősítését tűzte ki célként.<sup>59</sup>

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).<sup>60</sup> Bár a miniszterelnök rendelkezett 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). 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 Cioloș-kormányt, a Liberálisok és Demokraták Szövetsége (ALDE), valamint a Népi Mozgalom Párt (PMP) pedig nemmel szavazott.<sup>61</sup> Liviu Dragnea, a PSD elnöke korábban azt mondta, a kormányprogram és a kabinetnévsor függvényében fognak voksolni, arra a kérdésre pedig, hogy ellenzékben lesznek-e, azt válaszolta: „*mindenki ellenzékben lesz, ha a kormányfő és a miniszterek is pártfüggetlenek*” (Szöcs, 2015).

A miniszterelnök 13 oldalas *programvázlatot* ismertetett, amelynek részletes kidolgozását menet közben ígérte. Korán felismerte ugyanakkor, hogy rövid mandátuma

---

<sup>58</sup> MTI: Román kormányalakítás – Dacian Cioloș volt uniós biztost jelölte miniszterelnöknek Iohannis. 2015. november 10.

<sup>59</sup> Átment a parlamenten a Cioloș-kabinet. *Vásárhely.ro*, 2015. november 17. (Letöltve: 2016. május 20.) [http://www.vasarhely.ro/kozter/atment\\_a\\_parlamenten\\_a\\_Ciolos\\_kabinet#.Vz8eiqNf3IX](http://www.vasarhely.ro/kozter/atment_a_parlamenten_a_Ciolos_kabinet#.Vz8eiqNf3IX)

<sup>60</sup> A Cioloș által előterjesztett kormánylista hamar módosult, az egészségügyi minisztérium élére Andrei Băciu helyett Patriciu Achimaș-Cadariura került, illetve a parlamenti bizottsági meghallgatáson rosszul teljesítő Cristina Guseth helyére Raluca Prună javasolta igazságügyi miniszternek.

<sup>61</sup> Átment a parlamenten a Cioloș-kabinet. *Vásárhely.ro*, 2015. november 17. (Letöltve: 2016. május 20.) [http://www.vasarhely.ro/kozter/atment\\_a\\_parlamenten\\_a\\_Ciolos\\_kabinet#.Vz8eiqNf3IX](http://www.vasarhely.ro/kozter/atment_a_parlamenten_a_Ciolos_kabinet#.Vz8eiqNf3IX)

alatt a reformok lehetőségei korlátozottak. 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 megyei tanácselnökök kétfordulós rendszerben történő megválasztásának elképzeléséről szintúgy (Barabás, 2015: 4–6).

A kormány egyéves *mandátuma* alatt többször volt minisztercseré, de a távozó tárcavezetők helyét mindig pártonkívüli szakemberek vették át. A választásokhoz közeledve a technokrata kabinet népszerűsége egyre alacsonyabb volt, és a pártok is kezdtek szembe menni vele. A parlament pártállásól függetlenül elfogadott egy olyan bérnövelésről és illetékeltörlésről szóló csomagot,<sup>62</sup> amit a kormányfő élesen ellenzett. A közsférában a béremeléseket károsnak nevezte, mert 9 milliárd lejjel, a GDP 1%-ával terhelték volna meg a büdzsét, veszélybe sodorva a nehezen kialakított költségvetési egyensúlyt. Iohannis kiállt Cioloş mellett, 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 Cioloş tehát nem választás eredményeként – hanem Victor Ponta lemondása után – lett miniszterelnök, a kabinet mandátuma pedig ideiglenes volt, mert egy évvel a parlamenti választások előtt vette át a kormányrudat. A PSD és az ellenzéki PNL a társadalmi elégedetlenséget látva elhárították maguktól a kormányzás felelősségét azzal, hogy nem jelöltek miniszterelnököt. Cioloş Iohannis választása volt, emiatt sokan azt várták, hogy az államfő erőteljesebben kívánja majd érvényesíteni befolyását a kormányzás során, különösen azért, mert hivatalosan egyik párt sem támogatta a Cioloş-kabinetet, részükről szerepe csak az volt, hogy a választásokig egyiküknek se kelljen vállalnia a kormányzati felelősséget, és nyugodtan felkészülhessenek a kampányra (Illyés–Székely, 2017: 35). A miniszterelnök ennek köszönhetően – átmenetileg – autonóm volt, a kabinetben pártpolitikusok nem, csak az általa választott, pártpolitikai szerepet nem vállaló technokraták kaptak miniszteri tisztséget, a kormány agendája így pártsemleges lehetett.

Romániában, ahol félelnöki rendszer működik, a korábbi államfők aktív szerepet játszottak kormányalakításkor, ám az elnökök pozíciója nem volt semleges, és a – nekik köszönhetően alakult – technokrata vezetésű kabinetek sem nevezhetők függetlennek a

---

<sup>62</sup> 102 olyan adó és illeték, melyek bosszúságot okoztak a polgároknak, pl. rádió- és tévéilleték, gépjárművek forgalomba helyezésekor fizetendő környezetvédelmi adó (Illyés–Székely, 2017: 38).

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 múltott (Blondel–Penescu, 2001: 115). Iohannis elnök újdonságként, a román gyakorlattól eltérően konzultációsorozatot folytatott mind a civil, mind a politikai szféra képviselőivel (Surubaru, 2015), 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 is 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.

#### ***4.3.5 Technokrata-kormány a Cseh Köztársaságban – A Tošovský-kabinet<sup>63</sup>***

Václav Klaus miniszterelnök 1997 végén azt követően mondott le tisztségéről, hogy második, kisebbségi kormánya válságba került. Az országban gazdasági krízis ütötte fel a fejét, és a kormányfő pártján, a Polgári Demokrata Párton (ODS) belüli ellenfeivel és Václav Havel köztársasági elnökkel is konfliktusba került.

A közép- és kelet-európai térség mintaaországában 1997-re *gazdasági válság* lett úrrá, a kuponos privatizáció első és második hulláma után a vállalati szektor újrastrukturálása elmaradt (Dúró–Gallai, 2012: 128), és a még állami tulajdonban lévő bankok privatizációja is szükségessé vált. 1997 májusától a korona válságáról is beszélhetünk. A befektetők olyan gyorsan igyekeztek szabadulni a cseh fizetőeszköztől, amivel a kormány és a jegybank nem tudott lépést tartani, mert bár bevezették a lebegő árfolyamrendszert, a magas folyó fizetésimérleg-hiány miatt nem sikerült visszanyerni a befektetők bizalmát (Dúró–Gallai, 2012: 128). Klaus kabinetje megszorító intézkedéseket fogantatosított, aminek köszönhetően jelentős megtakarításokra tett szert, ugyanakkor kormányzása korábbi éveéhez képest jelentősen lelassult (0,3%) a gazdasági növekedés (Dúró–Gallai, 2012: 75–129). A gazdasági visszaesés, a megszorító politika és az életszínvonal csökkenése folytán erősödött a társadalmi elégedetlenség, amely *tüntetés*hez vezetett, és követelték a Klaus-kormány távozását.<sup>64</sup> A gazdasági válság mellett napvilágot látott egy korrupciós, pártfinanszírozási *botrány* is (Kovács, 2009b).

<sup>63</sup> A fejezetrészt zömében hivatkozott tanulmányomból (Galambos, 2016b) emeltem át.

<sup>64</sup> MTI: Cseh szakszervezetek – mondjon le a kormány. 1997. november 8.

Az ODS állítólag illegális támogatásokat kapott, mivel azonban a párt nem tette átláthatóvá a kasszáját, a koalíciós partnerek szakítottak a kormánnyal, a többség reménye nélkül pedig Klaus lemondott miniszterelnöki posztjáról (Dúró-Gallai, 2012: 66–75).

Klaus távozását követően az ODS *legimitációs válsága*, kettészakadása, valamint a baloldali ellenzék gyengesége meggátolta a pártokat abban, hogy életképes (pártalapú) kabinetet hozzanak létre, a politikai krízis így megnyitotta az utat Havel elnök *kezdeményezése* előtt, hogy új kormányt alakítsanak, és meg is bízta Josef Luxot, a Keresztény és Demokrata Unió – Csehszlovák Néppárt (KDU–ČSL) elnökét, hogy vizsgálja meg egy új kabinet lehetséges forgatókönyvét (Brunclík, 2016: 17). A koalíciós pártok között több személy neve is felmerült Klaus utódjaként.<sup>65</sup> A krízis áthidalására végül Josef Tošovskýt, Cseh Nemzeti Bank vezetőjét találták alkalmasnak egy átmeneti kormány irányítására, előrehozott választásig szóló mandátummal.<sup>66</sup> Lux küldetése tehát teljesült, 1997. december 17-én az államfő – aki Klaus nagy kritikusa és a krízis megoldásaként egy nem-pártalapú megoldás támogatója volt – kinevezte Tošovskýt, hogy alakítson technokrata kabinetet (Brunclík, 2016: 17). Azért esett rá az elnök választása, mert személyét a koalíciós pártok és az ellenzéki szociáldemokraták is el tudták fogadni, így esélye lehetett a parlament bizalmának elnyerésére.<sup>67</sup>

Tošovskýnak – aki 1989 és 1992 között a Csehszlovák Nemzeti Bank, ezt követően pedig a Cseh Nemzeti Bank kormányzói tisztségét töltötte be – meghatározó szerepe volt az önálló cseh jegybanki politika kialakításában, olyan szaktekintély volt, aki Klaus reformelképzeléseivel is szembement miniszterelnöksége idején, a jegybanki vezetés ugyanis több olyan lépést tett a korábbi években, amit a kormányfő élesen kritizált.<sup>68</sup> Klaus a gazdaság élénkítése céljából kamatsökkentést várt a jegybanktól, Tošovský annak elnökeként viszont inflációs megfontolásból nem volt rá hajlandó.<sup>69</sup> Úgy vélte, a jegybank egyes intézkedéseire és szigorú devizapolitikájára azért volt szükség,

---

<sup>65</sup> MTI: Csehország – Sedivý és Tosovsky a lehetséges kormányfők? 1997. december 16.

<sup>66</sup> Az átmeneti mandátum nem volt kérdéses, csupán az képezte vita tárgyát, hogy az júniusig vagy decemberig szóljon, Klaus és az ODS azonban azt szerette volna, hogy a választásokat legkorábban 1999 közepén tartsák, Csehország NATO-csatlakozását követően, a párt lényegében az alkotmány előírását tartotta irányadónak, amely szerint csak három sikertelen kormányalakítási kísérlet után tűzhetik ki az új választás időpontját (MTI: Csehország – Tosovsky kormányfői megbízatásának visszhangja – 1. 1997. december 17.). További vitát generált a koalíciós pártok között, hogy Klaus is tagja legyen-e a kormánynak. Lux határozottan ellenezte a volt miniszterelnök részvételét, úgy vélte, Klaus távozása a politika iránti bizalom visszaszerzésének feltétele (MTI: Csehország – kezd konkrét formát ölteni az új kormány. 1997. december 22.).

<sup>67</sup> MTI: Csehország – Josef Tosovsky lesz az új kormányfő. 1997. december 16.

<sup>68</sup> MTI: Párton kívüli szakértő a cseh kormány élén (PAN). 1997. december 16.

<sup>69</sup> Alkotmányos Csata – Cseh kormányalakítás. HVG, 1998. január 10. (Letöltve: 2013. december 1.)

[http://archivum.hvg.hu/article/199801Alkotmanyos\\_csata\\_Cseh\\_kormanyalakitas.aspx](http://archivum.hvg.hu/article/199801Alkotmanyos_csata_Cseh_kormanyalakitas.aspx)



mert a Klaus-kormány nem reagált időben a cseh gazdaság egyensúlyvesztésére, Klaus szigorú takarékosági intézkedéseit ugyanakkor Tošovský is helyeselte és támogatta, amikor pedig 1997 májusában támadások érték a koronát, a jegybank vitte keresztül a korona árfolyamának teljes felszabadítását, aminek köszönhetően nem következett be a fizetőeszköz összeomlása.<sup>70</sup>

Tošovský elmondása szerint az államfő felkérésére és a feszült belpolitikai helyzet okán fogadta el a megbízatást a – Havel által félpolitikainak nevezett – kormány élére.<sup>71</sup> Elsődleges *feladatai* között szerepelt a csatlakozási tárgyalások folytatása a NATO-val és az Európai Unióval, a gazdasági növekedés beindítása, a gazdasági bűnözés elleni harc, valamint a lakosság bizalmának visszaszerzése.<sup>72</sup> Tošovský szabad kezet kapott a miniszterek *kiválasztásában*,<sup>73</sup> a kabinet 17 tagjából 10 a koalíciós pártokból érkezett, közülük nyolcan az előző kabinetben is szolgáltak (Kovács, 2009b), a technokraták *aránya* pedig a miniszterek mindössze 38%-a volt (Brunclík, 2016: 20). Tošovský és hat minisztere pártonkívüliek voltak, Az ODS négy, a KDU–ČSL és a Polgári Demokrata Szövetség (ODA) három-három kormánytagot delegált, míg Klaus nem lett tagja az új kabinetnek.<sup>74</sup> Az ODS-en belül konfliktust generált, hogy Tošovský a Klaus-ellenes platform képviselőinek szánt miniszteri tisztségeket, a volt kormányfő szerint ezért hiba volt, hogy utódja szabad kezet kapott a kormánytagok szelekciójakor.<sup>75</sup> Az új miniszterelnök azonban úgy vélekedett, hogy megbízható szakértőkre van szükség, és az egyes pártok belharcait távol kell tartani a kabinettől.<sup>76</sup>

A kormányt eleinte a Szabadság Unió (az ODS szakadárjai), az ODA és a KDU–ČSL támogatták, míg az ODS és néhány szociáldemokrata (ČSSD) képviselő arra készült, hogy a kabinet ellen voksolnak a bizalmi szavazáson. A technokrata kabinettel kialakuló lehetséges hatalmi vákuum elfogadhatatlan volt azon pártok számára, akik az előrehozott választást preferálták (utóbbi azonban alkotmányos aktust igényelt volna a Képviselőház mandátumának lerövidítéséről). Havel azonban teljes mellszélességgel az új kabinet mellett állt, és jelezte, ha Tošovský nem kapná meg a bizalmat, egy új kormány megalakítása még hetekig vagy hónapokig tarthatna, 1998. január 27-én ezért

---

<sup>70</sup> MTI: Párton kívüli szakértő a cseh kormány élén (PAN). 1997. december 16.

<sup>71</sup> Uo.

<sup>72</sup> MTI: Havel kormányfővé nevezte ki Tosovskyt – ÖF. – (1. rész). 1997. december 17.

<sup>73</sup> MTI: Csehország – Klaus bírálja az új kormány megalakítását. 1998. január 3.

<sup>74</sup> MTI: Csehország – Havel kinevezte az új kormányt. 1998. január 2.

<sup>75</sup> MTI: Csehország – Klaus bírálja az új kormány megalakítását. 1998. január 3.; Csehország – Klaus: alkotmányosértő módon alakult meg a kormány. 1998. január 4.

<sup>76</sup> MTI: Csehország – Josef Tosovsky az új kormányról, választásokról. 1998. január 2.

támogatásáról biztosítva a kabinetet, *nyomásgyakorlási* szándékkal megjelent a Képviselőházban, majd ennek következtében, hosszas huzavona és bizonytalanság után a kormány megnyerte a bizalmi szavazást (Brunclík, 2016: 17).

A kabinet mandátuma deklaráltan átmeneti volt,<sup>77</sup> vagyis nem a parlamenti ciklus végéig szólt, sőt, valójában *ügyvezető* kormányként funkcionált. A kabinetet az ODS mint párt *nem támogatta*, frakciója viszont mögötte állt, az ellenzéki Cseh Szociáldemokrata Párt (ČSSD) pedig „*megtűrte*” korlátozott mandátuma miatt.<sup>78</sup> A kormány a *bankprivatizáció* végső szakaszát folytatta, ugyanis a nagy bankok magánosítása már 1996 decemberében megindult, a vagyonejgyes privatizáció során részben magánkézbe kerültek, és csak a maradék állami részvénytársaságok privatizálása zajlott.<sup>79</sup> A törvényhozás elfogadta a banktörvényt is, amely 15%-ban korlátozta a pénzintézetek részesedését a nem pénzügyi profilú vállalatokban (Kovács, 2009b).

Kormányzása kezdetén a felmérések szerint Tošovský volt a legnépszerűbb politikus,<sup>80</sup> megszorító intézkedései<sup>81</sup> hatására azonban csökkent iránta a szimpátia.<sup>82</sup> Mandátuma után nem jelöltette magát politikai pozícióra, újra a jegybank, majd 2000-tól a bázeli székhelyű Nemzetközi Fizetések Bankja Pénzügyi Stabilitási Intézetének vezetője lett (Kovács, 2009b).

A Tošovský-kabinet nem választás eredményeként, ideiglenes mandátummal alakult, rövid agendája pártsemleges volt, de nagyrészt pártpolitikusok alkották a kormányt, felelősségáthárításról így nemigen beszélhetünk, tehát nem volt abszolút technokrata kormány, ráadásul csak ügyvezetőként tartják számon. Az abszolút technokrataként kategorizált Fischer-kabinettel való összevethetősége viszont kulcsfontosságú ahhoz, hogy annak megfelelő minősítést lehessen adni.

#### **4.3.6 Technokrata-kormány a Cseh Köztársaságban – A Fischer-kabinet<sup>83</sup>**

A 2006-os választáson győztes Mirek Topolánek (ODS) jobboldali kormánya ingatag lábakon állt. A parlamenti támogatást is csak 2007-ben kapta meg – amikor a második bizalmi szavazást két ellenzéki szociáldemokrata képviselő támogatásával sikerült megnyernie –, 2009 tavaszán azonban a szociáldemokraták, a kommunisták és a

<sup>77</sup> MTI: Csehország – Tosovsky kormányfői megbízatásának visszhangja – 1. 1997. december 17.

<sup>78</sup> MTI: Csehország – Tosovsky közzétette kormányának összetételét. 1997. december 30.

<sup>79</sup> MTI: Csehország – erősödik a korona. 1998. február 5.

<sup>80</sup> MTI: Tosovsky a legnépszerűbb cseh politikus. 1998. február 17.

<sup>81</sup> Az állami támogatást élvező szolgáltatások árának – lakbér, villanyáram, földgáz – drasztikus emelése (MTI: Csehország – jelentős drágulások léptek életbe. 1998. július 1.).

<sup>82</sup> MTI: Csehország – csökken a Tosovsky kabinet népszerűsége. 1998. április 24.

<sup>83</sup> A fejezettrészt zömében hivatkozott tanulmányomból (Galambos, 2016b) emeltem át.

kormánypártokból kilépők szavazataival végül *megbuktatták* a kabinetet (Dúró–Gallai, 2012: 74–76). A helyzet azért is volt kellemetlen, mert a cseh kormány töltötte be az Európai Unió soros elnöki tisztét (Pásztor, 2009).

Václav Klaus államfő visszautasította az ellenzéki ČSSD tervét – hogy engedjék a Topolánek-kabinetet kormányozni a cseh EU-elnökség végéig, és utána egy átmeneti ügyvezető kormányt alakítsanak, ami az előrehozott választásig kormányozna –, ezért a párt vezetője, Jiří Paroubek egy technokrata kabinet ötletét vetette fel a válság megoldásaként (Brunclík, 2016: 18). Jan Fischer, a Cseh Statisztikai Hivatal elnöke kormányfői jelölését 2009 áprilisában az ODS és a ČSSD *javasolta* Václav Klaus államfőnek.<sup>84</sup> A kormányzó pártok – ODS, Zöldek Pártja (SZ), KDU–ČSL – és a ČSSD vezetői meg is állapodtak, hogy az októberre tervezett előrehozott képviselőházi választásig Fischer álljon egy ügyvezető technokrata kabinet élén (a Cseh- és Morvaország Kommunista Pártját nem vonták be a tárgyalásokba).<sup>85</sup>

Klaus elégedett volt a pártok közötti egyezséggel, ugyanakkor nem értett 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 politikusok, miniszterhelyettesek voltak, akik új lehetőséget kaptak a bizonyításra.<sup>86</sup> Topolánek hangsúlyozta, hogy nem ODS–ČSSD nagykoalíció alakult, a KDU–ČSL viszont azért nem jelölt senkit a kormányba, mert szerintük az épphogy az volt,<sup>87</sup> a két kormányfő-helyettest ráadásul szintén az ODS és a ČSSD delegálta.<sup>88</sup> Nemi vita után Fischer és a pártok között,<sup>89</sup> a 16 miniszterből végül nyolcat-nyolcat a szocdemek és a korábbi koalíciós pártok – hatot a polgáriak, kettőt a zöldek – jelöltek.<sup>90</sup> Fischer sem a kormánytagok jelölésekor, sem később a kormánytagok

---

<sup>84</sup> MTI: Klaus csütörtökön Jan Fischert cseh kormányfővé nevezi ki. 2009. április 8.

<sup>85</sup> MTI: Megegyezt az új cseh átmeneti kormányról a koalíció és az ellenzék. 2009. április 6.

<sup>86</sup> MTI: Megegyezt az új cseh átmeneti kormányról a koalíció és az ellenzék – FRISÍTETT (ÚJ: Klaus üdvözlö a megállapodást). 2009. április 6.

<sup>87</sup> MTI: Fischer a jövő héten véglegesíti a cseh kormány személyi összetételét. 2009. április 16.

<sup>88</sup> MTI: Klaus május 8-án nevezi ki az átmeneti cseh kormányt. 2009. április 24.

<sup>89</sup> Mivel a kereszténydemokraták nem támogatták a kormányt és nem jelöltek senkit a nekik járó három miniszteri posztra, továbbá a pártok sem tudtak megegyezni a helyek elosztásáról, Fischer maga döntött a jelöltekről. Ez viszont vitát robbantott ki. Topolánek úgy vélte, Fischernek nincs joga önkényesen jelölni, és ha a kormány összetétele nem a pártok megállapodásán alapszik, nincs esélye, hogy bizalmat kapjon. Paroubek és Martin Bursík, a Zöldek Pártjának vezetője is bírálta Fischert. Paroubek azt mondta, a kormányfő jelölését csak tájékoztatásnak tekintí, amelyről még tárgyalni fognak (lásd MTI: Veszélyben a cseh kormányalakítás, Fischer nem tartotta be a politikai megállapodást. 2009. május 1.). A pártok ezért új miniszterjelöltekkel álltak elő, a ČSSD az ipari és kereskedelmi, az ODS a pénzügyi, a zöldek pedig a környezetvédelmi és az emberi jogi tárca élére (MTI: Új személyeket jelölnek az átmeneti cseh kormányba a politikai pártok. 2009. május 3.).

<sup>90</sup> MTI: Václav Klaus kinevezte a cseh átmeneti kormányt. 2009. május 8.

cseréjekor nem kapott szabad kezet, a kabinet *összetételét* a pártok határozták meg. Bár explicite nem mondták ki, Fischer – korlátozott mozgástere miatt – kormánya 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 hatásának enyhítése érdekében foganatosítandó intézkedések meghozatala (Hanley, 2013b: 11).

Májusban a Szenátus is támogatta az alkotmánytörvény-javaslatot, amely lehetővé tette a képviselői mandátumok lerövidítését és az előrehozott képviselőházi választás gyorsított eljárásban történő kiírását.<sup>91</sup> Az eredeti szabályozás szerint az előrehozott választás megrendezése bonyolult és hosszadalmas folyamat lett volna, ezért folyamodtak ehhez az eszközhöz.<sup>92</sup>

Az Alkotmánybíróság azonban – Miloš Melčák képviselő panasa alapján – megghiúsította az október 9–10-re tervezett választás megtartását. A testület semmissé nyilvánította a Képviselőház döntését megbízatási idejének lerövidítéséről, és érvénytelenítette az elnöki rendeletet is, amely meghatározta az előrehozott választás időpontját. Klaus példátlanak és átpolitizálnak nevezte az Alkotmánybíróság állásfoglalását, mely véleménye szerint alkotmányos válságot idézett elő. Topolánek is felelőtlennek nevezte a határozatot, Paroubek szerint pedig az ország érdekében ellentétes döntés született, ami nemzetközi szintű megszégyenüléséhez vezethet, jövőtehetetlen károkat okozva a Cseh Köztársaság tekintélyének és presztízsének.<sup>93</sup>

A ČSSD később megváltoztatta álláspontját, és úgy döntött, mégsem támogatja a Képviselőház feloszlását,<sup>94</sup> így az végül nem is szavazott róla. Fischer hivatalban maradásának feltételeként azt szabta, hogy erősítsék meg kormánya mandátumát, és fogadják el a költségvetési hiány csökkentését célzó *megszorító intézkedéseket*.<sup>95</sup>

---

<sup>91</sup> A Képviselőház alkotmányerejű törvénnyel lerövidítheti saját megbízatási idejét, ami által önmagát oszlatja fel. 1998-ban is így vezethetett az út az előrehozott választásig (Halász, 2014: 99–100).

<sup>92</sup> MTI: Megnyílt az út az előre hozott képviselőházi választáshoz Csehországban. 2009. május 28.

<sup>93</sup> MTI: A cseh alkotmánybíróság megghiúsította a választások októberi megtartását – FRISSÍTETT (Új: pártok). 2009. szeptember 1.

<sup>94</sup> Paroubek arra hivatkozott, ha a téma újra az Alkotmánybíróság elé kerül, és újfent bizonytalanság lesz a választással kapcsolatban, veszélybe kerülhet a költségvetés elfogadása (MTI: A cseh szociáldemokraták nem támogatják a Képviselőház feloszlását. 2009. szeptember 15.). Kritikusai szerint viszont népszerűségvesztése okán tartott az előrehozott választás eredményétől (Kovács, 2009a).

<sup>95</sup> A miniszterelnök szerint a közfinanszírozás fenntarthatatlan pályán mozgott, a költségvetés bevételehiánytól szenvedett, a deficit csökkentésekor pedig problémát jelentett, hogy a költségvetés 80%-át kitevő kötelező kiadások zöme szociális juttatás (MTI: Nem lesz előre hozott választás Csehországban, a képviselőház nem szavazott önmaga feloszlásáról. 2009. szeptember 15.; MTI: Cseh kormányfő: „fájdalmas kiadáscsökkentés kell” – FT-interjú. 2009. június 15.).

A kabinet előterjesztésére ezért ősszel nagyszabású takarékosági csomagot szavazott meg a Képviselőház, amiben a szociális támogatások csökkentése, a nyugdíjak befagyasztása, a közvetett adóterhek növelése, a vezető politikusok és a bírák havi bérének 20%-os, az állami szférában dolgozókéinak – ideértve a köztisztviselőket és a parlamenti képviselőket is – 4%-os csökkentése szerepelt, a terveket pedig a munkaadók és a szakszervezetek is támogatásukról biztosították.<sup>96</sup> A pártok megosztottsága miatt a költségvetést év végén mégis heves vita után sikerült csak elfogadni – a ČSSD és a kommunisták módosító indítványaiával úgy, hogy az ODS nem vett részt a szavazáson, lehetővé téve ezáltal a javaslat elfogadását –, aminek eredményeként a tervezettnél nagyobb összeg jutott szociális segélyekre, a hivatalnokok bérére és a mezőgazdasági termelők támogatására, Fischer ugyanakkor problémásnak nevezte a költségvetés módosítását, mert az eredetileg tervezett 5,2%-os GDP-arányos hiány így 5,7%-ra emelkedett.<sup>97</sup> A megszorító intézkedések keretében 2010-től ingatlanadó-, áfa- (19-ről 20%-ra) és jövedékiadó-emelésre került sor, megkurtították a szociális támogatásokat (például a családi pótlékot és a táppénzt), valamint elmaradt a nyugdíjemelések.<sup>98</sup> 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 orvosolták volna a költségvetés problémáit, míg a polgári demokraták a megszorításokat támogatták.<sup>99</sup>

A kormány összetétele nem volt állandó, egyes posztokon személycserék történtek. 2010. márciusban a Zöldek Pártja elhagyta a kabinetet, miután a miniszterelnök elvette tőlük a környezetvédelmi tárcát.<sup>100</sup> A kispárt távozása persze nem ingatta meg a kormány pozícióját.

Fischer kormánya nem választás eredményeként alakult és ideiglenes mandátuma volt, ám lényegében egy technikai nagykoalícióról beszélhetünk a pártok közvetlen részvétele nélkül. A miniszterelnök nem élvezett autonómiát, 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 100%-

---

<sup>96</sup> MTI: Nagyszabású takarékosági intézkedés-csomagot hagyott jóvá a cseh kormány. 2009. szeptember 21.; MTI: A cseh alsóház elfogadta a költségvetési megszorító csomagot – FRISSÍTETT (új: csökkentik a hivatalnokok fizetését). 2009. szeptember 25.

<sup>97</sup> MTI: Jóváhagyta a jövő évi költségvetési tervezetet a cseh képviselőház. 2009. december 9.

<sup>98</sup> MTI: Megszorításokat hoz az újév Csehországban. 2009. december 31.

<sup>99</sup> MTI: Újabb takarékosági intézkedéseket sürget a cseh pénzügyminiszter. 2010. január 25.

<sup>100</sup> MTI: Kilépett a kormányból a csehországi Zöldek Pártja. 2010. március 24.

ban pártonkívüliek voltak (Brunclík, 2016: 20; McDonnell–Valbruzzi, 2014: 659), ám kinevezése előtt több miniszter is tagja volt valamely pártnak, ezért hivataluk elfoglalásakor kiléptek onnan, kormányzati megbízatásukat követően viszont megújították tagságukat (Hanley, 2013b: 36–38). A kabinet tagjai ebből fakadóan szorosan kötődtek az őket delegáló politikai erőkhöz, amelyek jelentős befolyással rendelkeztek a kormányzás során. A kabinet agendája pártsemleges volt ugyan, a pártok azonban olykor – mint a költségvetés elfogadásakor – lényegében leszavazták. Ezzel szemben az az érdekes, hogy Tošovský korábban szabad kezet kapott a miniszterek kiválasztásakor, és bár kormányában többségben voltak a pártpolitikuskok, jóval kisebb volt a pártok befolyása, ekképp a miniszterelnök széles körű autonómiával rendelkezett (Brunclík, 2015: 63). A Fischer-kabinet korántsem volt tehát olyan független, mint amit az abszolút technokrata címke sejtetni engedne, sokkal inkább nevezhetnénk technokrata vezetésű pártalapú kormánynak.

#### **4.3.7 Technokrata-kormány Olaszországban – A Ciampi-kabinet**

Az Olasz Köztársaság történetében 1993-ban, az „első köztársaság” összeomlása idején alakult először pártonkívüli technokrata által vezetett kormány. Miniszterelnöke, Carlo Azeglio Ciampi ezt meglőzően az olasz jegybank (*Banca d'Italia*) vezetője volt. Kabinetjét a tíz hónapja hivatalban lévő Amato-kormány távozását követően iktatták be (Molnár, 2011; Pankovits, 1998).

Giuliano Amato súlyos gazdasági és belpolitikai válság idején mondott le. Kabinetje kénytelen volt a líra leértékelését eszközölni a politikai rendszer iránti befektetői bizalmatlanság miatt. Az állampolgárok inkább külföldi értékpapírokba fektették megtakarításaikat, a külföld felé való eladósodottság mértéke, az államháztartás hiánya és az infláció is magas volt. Visszaesett a termelés és megnőtt a munkanélküliség – a pénzügyi gondokkal küzdő, privatizálásra váró állami ipari vállalatok nagyarányú létszámleépítést hajtottak végre. Mindeközben több miniszter ellen is eljárás folyt, így a kormányfő végül benyújtotta lemondását (Molnár, 2011: 65–68).

A Ciampi-kormány tehát komoly gazdasági és társadalmi bizalmi válság közepette lépett hivatalba, amikor az 1992-es csúszópénzbotrány (*Tangentopoli*), a teljes politikai osztály hitelvesztése és a gazdasági problémák együttese előidézte a politikai földrengést és az első köztársaság összeomlását (Patkós, 2017: 209). A kabinet működése lényegében az elsőből a második köztársaságba való közvetlen átmenetet jelezte. Elnöki kormányként is említették (Grimaldi, 2011; Verzichelli–Cotta, 2018), azonban Oscar

Luigi Scalfaro államfő csak azután döntött Ciampi megbízása mellett, hogy eredménytelenül zárult a pártokkal folytatott *egyeztetés* az új miniszterelnök személyéről, ugyanis mindenki mást jelölt volna a tisztségre.<sup>101</sup> Ciampi nemzetközi tekintélyű szakember volt, jegybankelnökként az ő érdeme volt a líra megszilárdítása, a pénzpólitika liberalizálása és a jegybank függetlenítése a kormányzattól.<sup>102</sup> Megbízatása egyértelműen jelezte, hogy az államfő pártfüggetlen, technokrata kormányt tart alkalmasnak egy átmeneti időszakra.<sup>103</sup> Ciampi közölte, hogy nem egyeztet a pártokkal a kabinet *összetételéről*, arról maga kíván dönteni – amire addig nem volt precedens a köztársaság történetében –, és pártfüggetlen technokrata kormányt kíván alakítani.<sup>104</sup>

A miniszterelnök képviselőházi programbeszédében arra célzott, hogy kabinetje csak átmeneti lehet, mert nem tudja majd befejezni azt, amibe belekezd.<sup>105</sup> A testületben a Pentapartito<sup>106</sup> tagjai mellett már helyet kaptak a posztkommunista Baloldali Demokrata Párthoz (PDS) és a Zöldekhez tartozó személyek is, de többségük nem volt képviselő.<sup>107</sup> A sajtó és a köznyelv csak „professzor kormánynak” (*governo dei professori*) nevezte a kabinetet (lásd Chimenti, 1994). A PDS tagjai hamar elhagyták a kormányt – helyükre Ciampi túlnyomórészt technokrata minisztereket választott, a pártonkívüli miniszterek aránya így 44% lett –, ezért a kormányzati munka a Pentapartito támogatása, valamint a PDS és az Északi Liga képviselőinek tartózkodása mellett zajlott (Molnár, 2011; Pankovits, 1998), utóbbiak azonban világossá tették, hogy „morális – tartózkodó – támogatásuk” csak a tervezett választási reform végrehajtásáig tart.<sup>108</sup>

A Ciampi-kabinet jól menedzselte az infláció elleni küzdelmet, és számos állami vállalat privatizációját kezdeményezte.<sup>109</sup> *Feladata* volt egy új választási törvény előkészítése és elfogadtatása is. A megújult szisztémában a korábban alkalmazott arányos megoldással szemben dominánsan a többségi elvet érvényesítették. Ekképp egy vegyes

---

<sup>101</sup> A pártok abban értettek csak egyet, hogy szélesebb bázisra kell támaszkodjon az új kabinet, melynek fő feladata az új választási törvény megalkotása. A kormányfő személyében nem volt egyetértés, a Baloldali Demokrata Párt preferálta Giorgio Napolitano, a Képviselőház elnöke és – az Északi Ligával, a zöldekkel és a radikálisokkal együtt – Mario Segni, a választási rendszer módosításáról szóló korábbi népszavazás kezdeményezője volt, a kereszténydemokratáké pedig Romano Prodi közgazdászprofesszor vagy Leopoldo Elia alkotmányjogász. Lásd MTI: Olaszország – kormányalakítási megbízás (1. rész). 1993. április 26.

<sup>102</sup> Uo.

<sup>103</sup> MTI: Olaszország – kormányalakítási megbízás (2. rész). 1993. április 26.

<sup>104</sup> MTI: Olaszország – Ciampi – (1. rész). 1993. április 27.

<sup>105</sup> MTI: Olaszország – Ciampi programbeszéde (1. rész). 1993. május 6.

<sup>106</sup> Az első köztársaság domináns és koalíciós pártjai: kereszténydemokraták (DC), szocialisták (PSI), republikánusok (PRI), liberálisok (PLI), szociáldemokraták (PSDI).

<sup>107</sup> MTI: Olaszország – új kormány (1. rész). 1993. április 29.

<sup>108</sup> MTI: Olaszország – szenátusi bizalmi szavazás. 1993. május 12.

<sup>109</sup> Carlo Azeglio Ciampi életrajza. *Presidenza della Repubblica*. (Letöltve: 2013. augusztus 15.) <http://www.quirinale.it/qrnw/statico/ex-presidenti/Ciampi/cia-biografia.htm>

rendszert alkottak meg, ahol a képviselők 75%-át többségi, 25%-át arányos szisztéma alapján választották, továbbá 4%-os bejutási küszöböt határoztak meg a listás szavazásnál (Molnár, 2011; Pankovits, 1998; Szabó, 2007).

A kabinet nem választás eredményeként, ideiglenes mandátummal, de teljes hatáskörrel működött, egyfajta nemzeti egységkormányként.<sup>110</sup> Annak ellenére, hogy a kormányfő maga dönthetett az összetételéről, jórészt pártpolitikusokból állt, nem volt szó felelősségáthárításról, tehát nem volt abszolút technokrata kabinet. Ciampi volt viszont az Olasz Köztársaság első kormányfője, aki párton- és parlamenten kívülként viselte a tisztséget. Hivatalba lépésekor elnöki kormányt kezdtek emlegetni, mert jelölése nem a releváns pártok részéről történt, illetve a kabinet létrehozása és túlélése kifejezetten az *államfő támogatásának* függvénye volt (Grimaldi, 2011: 111). Az abszolút technokrata kormányok létrejöttéhez Olaszországban mégis a Ciampi-kabinet volt az „első lépés”, ezért az azokkal való és az olasz technokrata miniszterelnökök reszelekciós tendenciáinak összevetéséhez mindenképp szükségesnek tartottam tárgyalni.

#### **4.3.8 Technokrata-kormány Olaszországban – A Dini-kabinet**

1995-ben, Silvio Berlusconi (Forza Italia) első kabinetjének bukása után kincstárügyi minisztere, Lamberto Dini kapott miniszterelnöki megbízást. A technokrata Dini bár kormányzati tisztséget viselt, politikailag nem volt közvetlenül elkötelezett, párt tagja nem volt, miniszterségét megelőzően pedig a jegybank általános igazgatójaként dolgozott (Molnár, 2011: 95).

A Forza Italia (FI), a Nemzeti Szövetség (AN) és az Északi Liga (LN) alkotta jobboldali koalíciót a Liga mondta fel 1994 végén. Scalfaro elnök a parlament két házának vezetőivel konzultált a *kormányválság* megoldásáról (Furlong, 2014), és az egyeztetéseket követően egyértelművé tette, hogy nem kíván előrehozott választásokat kiírni, de ha a szükség ezt hozná, akkor sem Berlusconit bízna meg ügyvezető kormány vezetésével.<sup>111</sup> A Forza Italia annyiban volt hajlandó engedni, hogy legalább közülük kerüljön ki az új miniszterelnök, ezért a párt Dinit javasolta a miniszterelnöki posztra, akit még az ellenzéki pártok is el tudtak fogadni.<sup>112</sup>

Dini technokrata kormányt ígért, amelyet a pártok eleve átmeneti kabinetként kezeltek, a korábbi koalíciós partner AN vezetője, Gianfranco Fini ki is jelentette, hogy

---

<sup>110</sup> MTI: Olaszország – szenátusi bizalmi szavazás. 1993. május 12.

<sup>111</sup> MTI: Olasz kormányválság – újabb konzultációk. 1995. január 3.

<sup>112</sup> Uo.; MTI: Lamberto Dini – életrajzi háttér. 1995. január 13.



megbízatása csak rövid időre, egy szűk program végrehajtásáig szólhat, ha ugyanis hosszabb ideig maradna hivatalban, a kabinet politikai kormányrá alakulna át, ami számukra elfogadhatatlan.<sup>113</sup> A pártok lemondtak a politikai államtitkárokról, így a minisztereket a helyükön maradó közigazgatási államtitkárok – a minisztériumok vezérigazgatói – helyettesítették,<sup>114</sup> és a miniszterek között is kizárólag *technokraták* kaptak helyet (Verzichelli–Cotta, 2018: 87), ami addig példa nélküli volt a köztársaság történetében (Marone, 2012: 8). A kormány semlegességét illetően viszont voltak viták a kabinet és a képviselők között (Galambos, 2020: 48). Dini cáfolta azt a feltételezést, hogy az elnök nyomást gyakorolt volna rá a kormánynévsor összeállításakor.<sup>115</sup> Azt elismerte, hogy a távozó koalícióból elvárták, hogy adjon helyet a kabinetben néhány korábbi miniszternek, de ezt visszautasította.<sup>116</sup> A távozó koalíció pártjai – az Északi Liga kivételével – ezt követően világossá tették, hogy nem szavaznak bizalmat a Dini-kabinetnek, miután elutasította követelésüket volt miniszterek újbóli kormánytagságáról.<sup>117</sup> Fini úgy vélte, a kabinet súlyos belpolitikai válság kirobbantását kockáztatta, mert a távozó koalíció pártjai a kormánnyal szembeni bizalmatlanságukkal egyben az államfővel szembeni bizalmatlanságukat is kifejezték, Cesare Previti, az FI képviselője szerint Dini elárulta a korábbi koalíciótól kapott megbízatást, saját elhatározásából, vagy naivan az elnök játékszereként, a kereszténydemokrata Pier Ferdinando Casini pedig egyenesen azt mondta, hogy az államfő a Baloldali Demokrata Párt javára ténykedett.<sup>118</sup>

Miniszterelnök-jelöltként Dini hangsúlyozta, hogy a rendkívüli körülmények teszik szükségessé a technokrata kormány létrejöttét, ugyanis sürgős és alapvető döntéseket kell meghozni, amik nem várhatnak addig, amennyi ideig a politikának szüksége volna rájuk,<sup>119</sup> és csak addig kíván hivatalban maradni, amíg el nem végzi a kormányprogramban megfogalmazott feladatait.<sup>120</sup> Úgy vélte, ezeket akár néhány hónap alatt el lehet végezni, és felhívta rá a figyelmet, hogy bár az alkotmány nem definiál olyan kabinetet, amelynek megbízatása meghatározott időre szól, mégsem kíván a pártok

---

<sup>113</sup> MTI: Olasz kormányválság – hamarosan kormánylista (1. rész). 1995. január 16.

<sup>114</sup> Uo.

<sup>115</sup> MTI: Az új olasz kormány néhány hónapra tervez. 1995. január 18.

<sup>116</sup> MTI: Az új olasz kormány. 1995. január 17.

<sup>117</sup> MTI: Az új olasz kormány – 2. rész (lásd az mtik1097-et). 1995. január 17.

<sup>118</sup> MTI: Az új olasz kormány – 3. rész (ld. mtik1097, mtik1110). 1995. január 17.

<sup>119</sup> MTI: Rövid életű lesz az olasz szakértői kormány. 1995. január 23.

<sup>120</sup> Pótköltségvetés elkészítése, a regionális választásokat szabályozó törvény reformja, a társadalombiztosítás rendszerének megváltoztatása és az egyenlő sajtófeltételek megteremtése (MTI: Az új olasz kormány néhány hónapra tervez. 1995. január 18.).

helyére állni, pusztán el akarja végezni az elengedhetetlen feladatokat, hogy a választott politikai erők mihamarabb felállíthassanak egy, a népszuverenitást nagyobb mértékben kifejező kormányt.<sup>121</sup> A kabinetről szóló *szavazáson* a Képviselőházban és a Szenátusban – a releváns pártok közül – az FI, 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 szavazataival szemben.<sup>122</sup>

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 ígéretének megfelelően 1995 végén, a költségvetési törvény elfogadása után benyújtotta lemondását. Scalfaro elnök kísérletet tett egy újabb kabinet létrehozására, de a megbízott Antonio Maccanico próbálkozása nem járt sikerrel. Az államfő ezután a parlament felosztatása és az előrehozott választások kiírása mellett döntött. Az új kormány megalakulásáig, 1996 májusáig a Dini-kabinet irányította az országot.<sup>123</sup>

A Dini-kabinet nem-választott testület volt, mandátumát kezdettől fogva ideiglenesnek tekintették, és fontos Fini azon megállapítása is, miszerint ha Dini rövid időre, egy szűk program végrehajtására szóló megbízatása ellenére hosszabb ideig maradt volna hivatalban, technokrata kabinetje politikai (pártalapú) kormánnyá alakult volna át.<sup>124</sup> Az *aktív elnöki* szerepvállalást övező viták jellemzők voltak Scalfaro elnök idején, különösen, amikor visszautasította az előrehozott választás lehetőségét (Gianetti, 2013:

---

<sup>121</sup> Uo.

<sup>122</sup> MTI: Új olasz kormány – bizalmi szavazás. 1995. január 25.; Olasz kormány – szenátusi vita kezdete. 1995. január 30.

<sup>123</sup> MTI: Olasz választások – a miniszterelnök pártja. 1996. február 28.

<sup>124</sup> Văcăroiu esetében is azt láthattuk, hogy mivel tovább maradt hivatalban, folyamatosan politikai alkukra kényszerült, és csökkent kabinetjeiben a technokraták aránya (*l. táblázat*).

138). A kormányfőt viszont eredetileg a Forza Italia jelölte a posztra, és bár nem volt nagykoalíciós háttére – mert csak a baloldali 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 válság közepette vette át az ország irányítását, a Dini-kormány létrejötte azonban inkább belpolitikai problémáknak, a jobbközép krízisének volt köszönhető (Marone, 2012: 8; Patkós, 2017: 209), ám mindkét problémahalmaz politikai válságot eredményezett. Ciampi kormányában szabad szelekciós lehetősége ellenére egyaránt voltak technokrata és pártpolitikus miniszterek, és bár utóbbiak több pártból érkeztek, a PDS visszalépése után, morális támogatásnak nevezett folyamatos tartózkodásuk mellett lényegében kisebbségben kormányzott a miniszterelnök. 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 fejezetben járom körbe.

#### **4.3.9 Technokrata-kormány Olaszországban – A Monti-kabinet**

2011 őszén személyes és politikai *botrányai* mellett a gazdasági *válsaggal* is küzdő Silvio Berlusconi – a nemzetközi szervezetek *nyomásának* is köszönhetően – lemondott miniszterelnöki tisztségéről. Ezt követően Mario Monti vezetésével technokrata kormányzás kezdődött (Galambos, 2013: 34).

Azután, hogy Berlusconi (Szabadság Népe) 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 egyfajta bizalmi szavazásként értékelte –, az Európai Unió által szorgalmazott Stabilitási Paktum szenátusi és képviselőházi elfogadását követően benyújtotta a kabinet lemondását (Kricsfalusi, 2012: 98; Mandák, 2011: 1). Giorgio Napolitano *köztársasági elnök* gyors *reakciójának* köszönhetően a Szenátus és a Képviselőház, illetve a pártok vezetőivel történt konzultációk eredményeként néhány nap alatt megegyeztek Mario Monti közgazdászprofesszor kormányfői jelöléséről (Kricsfalusi, 2012: 99–100). A sietséget a

pénzügyi piacok és az EU bizalmának visszaszerzése magyarázta, Olaszország államadóssága ugyanis túllépte éves GDP-je 120%-át, a rövid és a 10 éves lejáratú állampapírok kamata – Berlusconi lemondásakor – pedig a 7%-ot (Szabó, 2012: 37–41).

A neves egyetemi tanár és korábbi uniós biztos pár nappal korábban kapott az államfőtől örökös szenatori címet, és azért ítélték alkalmasnak egy új kormány vezetésére, mert mind szakmai körökben, mind az Európai Unió színterén tekintélye volt, továbbá személyét mindkét politikai oldal elfogadhatónak találta (Galambos, 2013: 34). A kabinetbe pártfüggetlen szakembereket választott, akik fele egyetemi katedráról érkezett (Verzichelli–Cotta, 2018). A kormány miniszteri szinten tehát teljes egészében a miniszterelnök által *szelektált* technokratákból állt, az államtitkárok kinevezését illetően azonban már megegyezésre kellett jutnia a pártokkal, amelyek a posztokra így parlamenti képviselőik arányában delegálták az egyes személyeket: Monti – 18%, Szabadság Népe (PdL) – 32%, Demokrata Párt (PD) – 32%, centrista pártok – 10%, független – 7% (Gianetti, 2013: 133–137).

Monti pártpolitikusat is be akart vonni az új kormányba Pier Luigi Bersani (PD), Pier Ferdinando Casini (Kereszténydemokrata Unió – UdC) és Gianni Letta (PdL) személyében azért, hogy megerősítse a kabinet parlamenti támogatottságát. Bersani és Casini *nem fogadták el* a felkérést, Berlusconi viszont nem csupán Lettát akarta az új kormányba, hanem – a Dini-kabinethez hasonlóan – több volt miniszterét is. Monti ezt elutasította, ugyanakkor biztosította őt, hogy a kormányát támogató pártokkal szemben semleges lesz. Berlusconi arra nézve is garanciát kért tőle, hogy az új kabinet mandátuma – májusi előrehozott választásokkal – időben korlátozott lesz, illetve hogy nem indul a választásokon miniszterelnök-jelöltként. Monti azonban kijelentette, hogy ekkora felelősséget nem pusztán négy hónapra vállal, és a törvényhozási ciklus végéig kíván dolgozni (Mandák, 2011: 3).

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.<sup>125</sup> Ez volt tehát az első technokrata (vezetésű) kabinet Olaszországban, amely lényegében mindkét nagy politikai tömb támogatását maga mögött tudhatta. 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

---

<sup>125</sup> MTI: Estére Monti lehet az olasz miniszterelnök. 2011. november 13.

„szakértői” (az összetételénél fogva, mert a civil társadalomból érkezett szakembereket reprezentálta) (Olivetti, 2012: 235).

A Monti-kormány feladata a sürgető reformok végrehajtása volt, hogy kivezessék Olaszországot az adósságválságból, mely az egész eurozónát veszélyeztette (Gianetti, 2013: 133), ezért a lakosságtól komoly áldozatokat követelő megszorító *program* (*Salva Italia*) megvalósításába kezdett (Galambos, 2013: 34). Ez többek között a luxusadó kivetését, az – első lakás utáni – ingatlanadó újbóli bevezetését, a nyugdíjkorhatár emelését, a gyógyszerpiacon egyes gyógyszerek és a személyszállítási szolgáltatások liberalizációját foglalta magában, továbbá elkezdtek 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).

Eleinte sokan megmentőként tekintettek Montira, népszerű volt a lakosság körében, ám intézkedései nyomán támogatottsága egyre csökkent, a kabinet működését tiltakozó megmozdulások kísérték. A parlamenti támogatás eleinte bár stabilnak tűnt mögötte, 2012. december elején népszerűtlenségét látva a Szabadság Népe frakciói politikai megfontolásból a törvényhozás két házában tartózkodásukkal megvonták a bizalmat a kormánytól. A költségvetés elfogadása után a miniszterelnök benyújtotta lemondását, és előrehozott választásokra került sor (Galambos, 2013: 34).

Mario Monti tehát nem választás eredményeként került kormányra, hanem súlyos gazdasági és politikai válság közepette. A választásokig alig másfél év volt hátra a parlamenti ciklusból, ezért a kabinet mandátuma mindenképp ideiglenes volt. A pártok elhárították a kormányzás felelősségét. 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). Stratégiai megfontolásból ezért a PdL és a PD egyike sem kívánta vállalni az EU által elvárt gazdasági reformok végrehajtását (Zulianello, 2013: 244). A kormány agendája így pártsemleges lehetett, és elsődleges feladatának a *Salva Italia* megszorító program végrehajtását tűzte ki. Monti teljesen autonómmá vált, kizárólagos szelekciós lehetőségéből kifolyólag 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 válság közepette, és egy technokratára bízták a kormányzás felelősségét, aki teljes egészében független szakemberekből állította össze a kabinetet, illetve maga által megalkotott kormányprogramot terjeszthetett 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 elnök 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, sokan úgy értékelték, hogy egy lépést tett a *de facto* félelnöki rendszer felé (Gianetti, 2013: 135–138). A köztársasági elnök aktivizmusa ugyanakkor a kabinet tető alá hozását szolgálta – a legfőbb politikai vezetőkkel is egyeztetve – egy olyan válságos szituációban, amit a pártok képtelenek voltak megoldani. A kormányzásba viszont az államfő nem szólt bele. A következő fejezetben részletesebben is tárgyalom az erről folytatott polémia.

#### **4.3.10 Technokrata kormány Magyarországon – A Bajnai-kabinet<sup>126</sup>**

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.

---

<sup>126</sup> A fejezetrészt zömében Ványi Évával közös tanulmányunkból (Ványi–Galambos, 2019) emeltem át.

Más esetet illusztrált Gyurcsány Ferenc miniszterelnökké választása 2004-ben, Medgyessy Péter lemondása következtében, ami ugyan egy politikai válságjelenség következménye volt, mivel azonban a kormánypártok egységét a miniszterelnök lemondása inkább erősítette, mint gyengítette,<sup>127</sup> 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 egyedülálló jelenségnek, 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 lehetséges – elsősorban pártunkívüli – 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<sup>128</sup> szinte mindegyike a pártpolitikán kívülről érkező 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 megalakulása előtt, és szerződés formájában kívánta rögzíteni, hogy a nehéz döntések meghozatalakor is támogatják. A Fidesz nem tárgyalt róla és nem támogatta az általa illegitimnek tartott kabinetet, elnöksége előrehozott választásokat követelt.<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> 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 Népszabadságnak adott 2004. augusztusi interjújával, amelyben utalást tett az SZDSZ korrupciós ügyeire, a miniszterelnök kivívta a koalíciós partner ellenszenvét és a kormányfőcsere támogatását.

<sup>128</sup> Az új miniszterelnök kereséséről lásd Gergely, 2009.

<sup>129</sup> Nyolc nap múlva lehet kormányfő Bajnai. *Origo*, 2009. április 5. <http://www.origo.hu/itthon/20090405-bajnai-gordon-megvalasztasa-aprilis-14en-szavaznak.html>

Politikatudományi szempontból azonban 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 hátraszágát biztosító pártok, a szocialisták és a szabaddemokraták a parlamenti ciklus hátralevő 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 választási győzelemre, így az előrehozott választásokban sem voltak érdekelték: a párt mint szervezet és a képviselők egzisztenciális háttéré 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 konstruktív bizalmatlansági indítványra 204 képviselő (az MSZP és az SZDSZ többsége) *vokszolt* igennel, nyolc fő (ebből hat volt MDF-es független) tartózkodott, a Fidesz pedig nem szavazott.<sup>130</sup>

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. A pártkötődés tekintetében a kormány az *arányokat* tekintve kiegyenlített képet mutatott: kilenc MSZP-tag miniszter mellett kilenc pártonkívüli – köztük a miniszterelnök – alkotta a kabinetet (Ványi, 2015: 169). Politikai

---

<sup>130</sup> Bajnai az új kormányfő. *Origo*, 2009. április. 14. <http://www.origo.hu/itthon/20090413-kedden-szavaznak-a-gyurcsany-ferenczel-szembeni-bizalmatlansagrol-es-bajnai-gordon.html>



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<sup>131</sup> gondolkodott a választásokig hátralevő időszakra. Bajnai sem a pártnak, sem az MSZP parlamenti frakciójának nem volt tagja, korábban azonban fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos, önkormányzati és területfejlesztési, majd a kisebbségi kormányban nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter volt, igaz, végig pártonkívüliként.

Gyengíti a Bajnai-kabinet technokrata jellegét, hogy pártpolitikus miniszterei igen erős pártbeágyazottsággal rendelkeztek. A kormány egyértelmű politikai háttérrel 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<sup>132</sup> 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 Bizalom erősítés – A válságkezelő kormány egyéves cselekvési terve 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 rövidtávú válságkezelés, az egyensúlyteremtés, a gazdasági növekedés ösztönzése és a bizalom helyreállítása –, valamint a célok eléréséhez rendelt intézkedési

---

<sup>131</sup> A jelöltek között leginkább gazdasági szakemberek neve került elő (a teljesség igénye nélkül): Surányi György, Bokros Lajos, Vértess András.

<sup>132</sup> Molnár Csaba, Ficsor Ádám.

csomagok<sup>133</sup> kifejezetten a válságkezelés feladatának ellátását mutatják. A kormányprogram alapján a Bajnai-kabinet teljesíti a pártsemleges 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 szűkölt le kizárólag a krízis kezelésére. Sőt, arányaiban a válságkezelésre vonatkozó törvények és rendeletek csak kisebb részét tették ki a Bajnai-kormány jogalkotói tevékenységének (részletesen lásd Ványi–Galambos, 2019: 50–55).

A soron következő választások várható időpontja előtt alig egy évvel hivatalba lépett kabinet a technokrata kormány 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, Bajnai nem kapott mindenben szabad kezet (Ilonszki–Ványi, 2011: 20). A technokrata kormányzáshoz kapcsolódó pártsemleges agenda követelménye részben teljesült csak, mert bár a kormányprogram valóban szakértői tervezetet demonstrált, a kabinet jogalkotói tevékenységét nem kizárólag ennek megvalósítása tette ki. Ha tipizálni szeretnénk, a hazai politikatudományi írássok alapján a kabinet minősítése inkább technokrata vezetésű pártalapú kormány lehetne, speciális, válságkezelő fókusszal (Gyulai, 2010; Ilonszki–Ványi, 2011; Stumpf, 2010; Ványi, 2015).

#### 4.4 Következtetések

Az esettanulmányokban a kabineteket 1. megalakulásuk körülményei, 2. mandátumuk és agendájuk, 3. összetételük és a szelekciós mechanizmus, valamint – ahol releváns volt – 4. az államfői szerepvállalás szerint tárgyaltam. Azt vizsgáltam, hogy megfelelnek-e a technokrata kormány kritériumainak és abszolút technokrata kabinetnek tekinthetők-e. Az abszolút technokrata kormányok főbb jellemzőit, a minősítésükhöz szükséges kritériumokat az 5. táblázatban foglaltam össze.

---

<sup>133</sup> 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 piacok bizalmának visszaszerzése és megtartása (Válságkezelés és Bizalomerősítés, 2009).

5. táblázat. Az abszolút technokrata kormányok esetei

Kormány	Nem-választott	Ideiglenes mandátum	Felelősség-áthárítás	Autonóm technokrata kormányfő	Technokrata miniszterek	Párt-semleges agenda	Aktív államfő	Nagy-koalíciós támogatás
<b>Cioloș</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Monti</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Dini</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
Berov	1	0	0	0	0	1	1	0
Văcăroiu	1	0	0	0	0	0	1	0
Ciampi	1	1	0	0	0	0	1	0
Tošovský	1	1	0	0	0	1	1	0
Fischer	1	1	0	0	0	1	0	1
Bajnai	1	1	0	0	0	1	0	0

1 – igen, 0 – nem

*Forrás:* Saját szerkesztés Galambos (2018: 71) alapján

Abszolút technokrata kormány nem választás eredményeként, ideiglenes mandátummal jön létre, amikor a pártok stratégiai megfontolásból, nem vállalva a kormányzás felelősségét, áthárítják azt egy technokrata miniszterelnökre, aki ennek köszönhetően ideiglenesen autonómmá válik, technokrata minisztereket delegálhat, valamint pártsemleges kormányagendát alakíthat ki. A kabinet mandátuma az időbeli korlátozottság okán kötött – ez fontos kitétel, hiszen hosszabb távon a pártok közvetlen befolyásától függő kormánnyá alakulhat át –, a kormányfő viszont relatíve szabad kezét kap. A miniszterelnök autonómiája szintén fontos attribútuma egy abszolút technokrata kabinetnek, hiszen ahol a pártok vagy a köztársasági elnök – akinek elsősorban a krízis révén aktívabb, közvetítő szerepe tekinthető legitimnek – nem biztosítanak átmenetileg, legalább a válságkezelés idejére szóló autonómiát a kormányfőnek, mert maguk delegálnak minisztereket és beleszólásuk van a kormánypolitikába, ott nem beszélhetünk a felelősség áthárításáról és abszolút technokrata kabinetről sem (Galambos, 2018: 71).

Ezeket a kritériumokat érdemes egy tipológia alapjának tekinteni. Abszolút technokrata eszerint a Cioloș-, a Monti- és a Dini-kormány lehet, míg a Berov-, a Văcăroiu-, a Fischer- és a Bajnai-kabinet inkább csak technokrata vezetésű pártalapú kormány (a Ciampi- és a Tošovský-kabinet tipizálásán nem szükséges módosítani). A technokrata vezetésű kormányok besorolását pedig – a McDonnell és Valbruzzi által megalkotott kategóriák alapján – a 6. táblázatban látható módon érdemes korrigálni.

6. táblázat. Technokrata vezetésű kormányok módosított tipizálása

Tagállam		Miniszterelnök	Kormány típusa
Ausztria	1	Bierlein	nem-pártalapú ügyvezető kormány
Bulgária	4	Berov	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Indzhova	nem-pártalapú ügyvezető kormány
		Rajkov	nem-pártalapú ügyvezető kormány
		Bliznashki	nem-pártalapú ügyvezető kormány
Cseh Köztársaság	3	Tošovský	nem-pártalapú ügyvezető kormány
		Fischer	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Rusnok	nem-pártalapú ügyvezető kormány
Finnország	3	Von Fieandt	nem-pártalapú ügyvezető kormány
		Lehto	nem-pártalapú ügyvezető kormány
		Liinamaa	nem-pártalapú ügyvezető kormány
Görögország	6	Grivasz	nem-pártalapú ügyvezető kormány
		Zolotasz I	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Zolotasz II	nem-pártalapú ügyvezető kormány
		Papadimosz	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Pikramenosz	nem-pártalapú ügyvezető kormány
		Thánu	nem-pártalapú ügyvezető kormány
Magyarország	1	Bajnai	technokrata vezetésű pártalapú kormány
Olaszország	4	Ciampi	technokrata vezetésű pártalapú kormány
		Dini	<i>abszolút technokrata kormány</i>
		Monti	<i>abszolút technokrata kormány</i>
		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	<i>abszolút technokrata kormány</i>
Összesen	30		

*Forrás:* McDonnell és Valbruzzi (2014) kiegészített és módosított kormánylistája

Az első hipotézisemet (*H1*) igazoltnak látom, mert ha a pártok áthárítják a kormányzás felelősségét, abszolút technokrata kabinet jöhet létre. A második hipotézisemet azonban (*H2*) el kell vetnem, ugyanis nem – feltétlenül – szükséges nagykoalíciós támogatás (a parlamenti aréna két térfelén szemben álló legerősebb pártok részéről) abszolút technokrata kormány megalakításához. A kartellpárti modell ugyan jó analógiának tűnik – ami az állítólagos versenytársak összejátszására, együttműködésére épül, és megkívánja valamennyi vagy csaknem valamennyi releváns résztvevő kooperációját (Katz–Mair,

2001: 144) –, azonban ennek az összejátszásnak nem kell, hogy minden párt, pontosabban a két nagypárt egyformán részese legyen. Elég hozzá, ha az egyik oldal pártjaihoz a másik oldal akárcsak egy kispártja is csatlakozik, ami által már egy minimális győztes koalíció alakulhat a kabinet támogatására. Lásd Dini-kormány, ahol politikai válság volt ugyan, de csak a jobboldal krízise, és áthidalhatónak bizonyult az ellenzéki pártok és egy volt koalíciós társ (Északi Liga) együttműködése révén. Nagykoalíciós támogatásra nincs tehát szükség abszolút technokrata kabinethez, de stabil többségre igen, akár a különböző politikai oldalakról, illetve bizonyos garanciákra is (szelekció joga, önálló agenda kialakítása) a miniszterelnök számára, hogy a pártok nem kívánnak beleavatkozni a kormányzásba.

A harmadik hipotézis (*H3*) kapcsán elmondható, hogy az aktív államfő kulcsszereplőnek tekinthető – ahogy azt az esetek vizsgálatánál láttuk –, mert válsághelyzetben közvetítésével jöhet létre megegyezés a pártok között egy technokrata kabinet támogatásáról. Az abszolút technokrata kabinetek megalakulásakor láthattuk, hogy Scalfaro, Napolitano és Iohannis elnök is a kormányválság megoldását sürgette, és egyeztetéseket folytatott a politikai szereplőkkel. Amikor a pártok alkalmatlansága vagy hátralépése egyértelművé válik, az államfő – különösen parlamentáris berendezkedés esetén – akkor cselekszik legitim módon, ha elfogadja a pártcsődöt, és annak megfelelően lép fel aktív szereplőként, gyakorolva a jelölési és/vagy kinevezési jogát, vagyis nem pártalapon vagy önkényesen cselekszik, aktívabb szerepvállalását a válsághelyzet eredményezi (Galambos, 2018: 61). A tapasztalatok alapján ezért elfogadhatom a harmadik hipotézist, hiszen mindhárom abszolút technokrata kabinet megalakulásánál aktív szerepet vállaltak a köztársasági elnökök, míg azokban az esetekben, ahol nem – a Fischer-kabinet megalakításakor, amikor Klaus, illetve a Bajnai-kormány létrejöttékor, amikor Sólyom László passzív maradt –, ott nem is alakult abszolút technokrata kabinet. Kérdés persze, hogy azért, mert a tapasztalatok eddig nem igazolták vissza, nem is alakulhatna-e abszolút technokrata kabinet államfői közreműködés nélkül. Plauzibilis magyarázat lehet a hipotézis igazolására Morlino megállapítása, hogy valóban a pártsemleges elnök közbenjárása lehet a döntő (Morlino, 2012: 2). A pártsemleges államfő közreműködése nélkül ugyanis a pártok önérdékvényesítése lesz az elsődleges a kormány összeállításakor – ahogy láttuk a Fischer-kabinet esetében is.

Az államfői szerep ugyanakkor további kérdéseket vet fel. A tárgyalt esetek túlnyomó többségében aktív elnöki 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. Egyfelől meg kell jegyezni, hogy más-más kormányzati berendezkedés volt jelen az egyes vizsgált országokban. Romániában a félelnöki berendezkedés okán – amihez Bulgária is közel állt az 1990-es évek elején – nagyobb befolyást tulajdonítanak az államfőnek, és komolyabb szerepet vindikálhat magának kormányválság idején. Iliescu elnöksége idején különösen nagy befolyással rendelkezett, ami a technokrata miniszterek szelekciójában is megmutatkozott. Ezzel szemben Iohannis konszenzusra törekedett a krízis idején, igyekezett asztalhoz ültetni a politikai és a civil szféra képviselőit a válság megoldása céljából. Az abszolút technokrata Cioloş-kabinet létrejöttét tehát nem az erős államfői hatalom, hanem az államfői konszenzuskérés segítette elő, amikor a pártok számára kelletlen feladat lett volna a kormányzás. A második olasz köztársaság idején szintén hangsúlyosabbá vált az – amúgy gyenge jogkörű – államfő 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 kérdés, hogy elnöki kormánynak tekinthetjük-e ezeket a kabineteket (Brunclík, 2017; Fusaro, 2013; Morlino, 2012). Azért is fontos ezt körbejárni, hiszen nem beszélhetünk miniszterelnöki autonómiáról olyan – elnöki – kormány esetében, ahol a szuverenitást és a kabinet legitimitását az államfőnek tulajdonítjuk. A problémát részletesebben a következő fejezetben tárgyalom.

## 5 Technokrata kormányok és államfői szerepek<sup>134</sup>

### 5.1 A fejezet ismertetése

A szakirodalomban hangsúlyos szerepet tulajdonítanak egyes szerzők (Brunclík, 2017; Fusaro, 2013; Morlino, 2012) az államfői szerepvállalásnak a technokrata kormányok megalakításában, mi több, elnöki kormánynak is nevezik őket (Brunclík, 2017; Morlino, 2012). A fogalom különösen azért lehet problémás, mert sok esetben parlamentáris rendszerben jöttek létre a technokrata kabinetek, ahol eszerint azt kell feltételezzük, hogy az államfőt reprezentatív jogkörökkel felruházó szisztéma elmozdult a félelnöki berendezkedés irányába. A kérdés tehát megválaszolásra vár: elnökiné tekinthetők-e a technokrata kormányok? A problémát azért külön fejezetben tárgyalom, 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.<sup>135</sup> Az intézményi háttér pedig meghatározó tényező lehet a technokrata kabinetek létrejöttékor, 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. A korábbi fejezethez képest – amelyben főként a pártok és a technokrata miniszterelnök szemszögéből vizsgáltam a technokrata kormányok létrejöttének kérdését – most az államfők perspektívájából kívánom bemutatni, milyen az, amikor az elnök egy válsághelyezettel találja magát szemben, és döntő szava lehet a krízis megoldását illetően.

### 5.2 Problémafelvetés

Bár a politikatudományban – a demokratikus berendezkedésű országok esetében – alkalmazott kormányzástipológia legtöbbször parlamentáris, elnöki és félelnöki rendszereket különböztet meg (Duverger, 1980; Lijphart, 1992), az utóbbi időben gyakran megjelenik a szakirodalomban az elnöki kormány fogalma (Brunclík, 2016, 2017; Fusaro, 2013; Hanley, 2013a; Verzichelli–Cotta. 2018; Wint–Antoš–Kysela, 2016), sokszor épp a parlamentáris rendszerek vonatkozásában. Jellemzően a válság idején alakult technokrata (vezetésű) kabineteket értik elnöki kormányok alatt (Brunclík, 2017), mert a köztársasági elnöknek rendszerint különleges szerep jut az adott helyzet megoldásában (Morlino, 2012). Ez – mint az előző fejezetben is láthattuk – nem egyszer

<sup>134</sup> A fejezet hivatkozott tanulmányom (Galambos, 2020) átdolgozott változata.

<sup>135</sup> A közép- és kelet-európai országok kormányzati rendszereinek tipizálásáról lásd Fricz, 2012.

új, technokrata vezetésű kabinet megalakítását eredményezi. De lehet-e az elnöki kormány jelzöt alkalmazni egy, az államfő közreműködésével létrejött technokrata (vezetésű) kabinetre? A fejezetben két esetet dolgozok fel – Giorgio Napolitano és Miloš Zeman államfők szerepvállalását Mario Monti és Jiří Rusnok kormányának megalakításában –, amelyek hasonlítanak a kiinduló szituációt illetően, de különböznek az események lefolyásában és kimenetében. Igyekszem rámutatni ezekre a különbségekre, mert a szakirodalomban egy kategóriában említik a kabineteket – elnöki kormányként (Brunclik, 2017) –, emellett azt is vizsgálom, hogy lehet-e a parlamentáris szisztéma módosulásáról beszélni Olaszországban és a Cseh Köztársaságban.

Az aktív elnöki szerepvállalás elsősorban parlamentáris szisztémában generálhat vitákat. Parlamentáris kormányformájú köztársaságokban az államfő jellemzően szűk jogkörrel rendelkezik, szerepe szimbolikus, reprezentatív – személyében a nemzet egészét testesíti meg, mint annak átlényegült letéteményese –, intézkedéseire pedig miniszteri ellenjegyzés szükséges (Cservák, 2001). A miniszterelnököt – országtól függően – javasolja, felkéri vagy megbízza, a minisztereket 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, jogköre jellemzően nem. Politikai súlya inkább csak válságos időszakban nőhet meg. Ilyen helyzet fordulhat elő, amikor egy kialakulóban lévő pártrendszer még nem intézményesült, az ingatag koalíciók miatt a kormányok gyengék, az államfő pedig ekkor nagyobb befolyással rendelkezhet. 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 kormány felállítását támogatva. Az elnök 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 – jogkörén. Egy új kormányra ugyanakkor a parlamentnek is igent kell mondania.

Napolitano és Zeman befolyása nem egyik pillanatról a másikra nőtt meg. Az olasz államfői intézmény kiemelkedése – 2011-ben – nem egy konkrét törés eredménye, hanem a már létező tendenciák felgyorsulásának tekinthető, és ezek a trendek bizonyos mértékben nyomon követhetők az első köztársaság összeomlása és a második köztársaság



létrejötte óta (Furlong, 2014: 3). A cseh elnöki tisztség alkotmányos státuszától függetlenül – Masaryk óta (Halász, 2014, 2019) – szintén sajátosan tekintélyes pozíció, amit a Cseh Köztársaság megalakulásától kezdve az államfők ki is használtak arra, hogy beleavatkozzanak a pártpolitikába (Halász, 2014; Hamberger, 2013). Napolitanónak és Zemannak azonban a parlamentáris berendezkedés okán – a kezdeményezőkézségen túl – nem volt valódi hatalma a parlamenti többséggel szemben a kabinetek túlélésének biztosítása érdekében (az ügyvezető funkcióval történő megbízás nem tekinthető annak).

A fejezetben körbejárom az elnöki kormány fogalmát, majd tárgyalom a két ország pártrendszerének alapvonásait – hogy lássuk, milyen politikai környezetben funkcionál az államfő –, a köztársasági elnökök alkotmány által biztosított jogköreit, az olasz és a cseh államfők politikai pozícióját, végül a kormányalakításban játszott szerepüket. A bevezetőben ismertetett negyedik hipotézisem (*H4*) alátámasztása céljából a Monti- és a Rusnok-kabinet esetében vizsgálom

- 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 kormányoknak.

Az argumentáció iránya az a megállapítás, hogy Napolitano és Zeman sem rendelkeztek 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.

### 5.3 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; Morlino, 2012; Verzichelli–Cotta, 2018). Érdeemes szemügyre venni tehát, mely szempontok azok, amelyek alapján az elnöki kormány minősítést alkalmazzák.

*Jogkörhöz/befolyáshoz kötődően:* Egy elnöki kormányban a miniszterelnök személyét és a kormányprogram főbb pontjait az államfő határozza meg (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 az államfőt – gyakran széles többséggel – a parlament választja, és ez a pártsemleges pozíció biztosítja számára a legitimitását a pártok felől, hogy demokratikus válság idején közreműködésével egyetértés jöhessen létre köztük arról, hogy olyan kabinetnek szavazzanak bizalmat, ami lényegében elnöki kormánynak tekinthető – ehhez nélkülözhetetlen, hogy az államfő ténylegesen pártsemleges szerepet játsszon, valamint a pártok hajlandók legyenek egyet hátrálni (Morlino, 2012: 2).

*Elnöki kormány vs. parlamentáris kormány:* Parlamentáris kabinet a pártok közötti egyezség eredményeként jön létre – ekkor az államfő szerepe formális a kormányalakítási folyamatban –, elnöki kormány – amely tulajdonképpen technokrata kabinet – ezzel szemben az államfő akaratának megfelelően alakul, nincs pártkötődése, tevékenysége felett a pártok nem gyakorolnak kontrollt (pl. Ciampi-, Dini-, Monti-, Rusnok-kormány) (Brunclík, 2017: 2–3).

Morlino 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 tehát a technokrata kabinetek megalakulásának feltételeiről helytálló, viszont az elnöki jelző alkalmazása a kormányra az előbbieket miatt nem indokolt. Brunclík definíciójában ugyan distinkciót tesz a parlamentáris és az elnöki kormány között, elemzésében már nem differenciál a parlamentáris és a félelnöki berendezkedés között, mondván, a kabinet mindkét kormányforma esetén a parlamentnek felel (Brunclík, 2017: 2). Meghatározásával több probléma is van. Egyfelől a három olasz kormány megkapta a parlament felhatalmazását, míg a Rusnok-kormány nem, és – mint később bemutatom – csak egy joghézagnak köszönhetően maradhatott hivatalban, ügyvezető kabinetként. Másfelől nem korlátozható a parlamentáris és a félelnöki berendezkedés közötti különbség egy hasonlóságra a kormány felelősségét illetően. Az elnöki kormány fogalom óhatatlanul implikálja, hogy az elnöki befolyás kiterjed a pártokra, és ez teszi lehetővé az államfő számára a – Verzichelli és Cotta által említett – miniszterelnöki kiválasztást és a kormányprogram (főbb pontjainak) meghatározását is. Ez a befolyás azonban alapvetően ott van jelen, ahol az államfő közvetlenül választott (esetleg vezető) pártpolitikus, így beavatkozhat a pártpolitikai folyamatokba. Ekkor viszont már inkább félprezidenciális rendszerről beszélhetünk, ahol az elnök nemcsak

reprezentál, őrt áll és közvetít a döntéshozók között, hanem maga is az (Wintr–Antoš–Kysela, 2016: 149). Félélnöki rendszerekben valóban találkozhatunk erős államfői befolyással, ha technokraták kinevezéséről van szó (Amorim Neto–Strøm, 2006; Protsyk, 2005; Szilágyi, 2005), vagyis a miniszteri szelekcióban az államfő is részt vesz, és növelni tudja befolyását azáltal, hogy olyanok kerülnek a kormányba, akik nem – elsősorban – a pártokhoz, hanem hozzá lojálisak.<sup>136</sup> Ez viszont azt jelenti, hogy befolyással bír a pártokra, hogy elfogadják miniszterjelöltjeit, tehát jóval nagyobb a mozgástere, mint egy parlamentáris berendezkedésű ország államfőjének. A félélnöki rendszerek kiindulópontként való tárgyalása emiatt félrevinné az argumentációt, hiszen félprezidenciális szisztémában nem kell – külön – elnöki kormányról beszélni. A jelző adódhatna a kormányformából, az államfő szélesebb jogköréből, illetve erős befolyásából azonos politikai színezetű elnöki hivatal és kormánytöbbség esetén.<sup>137</sup>

Elnöki kormányról akkor beszélhetünk tehát, amikor az államfői befolyás erős és tartós a kabinet, a pártok és a parlamenti többség felett, az elnök tetszése szerint képes alakítani a politikai folyamatokat. Ez azonban a félélnöki és elnöki 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 kabinetről – Fusaro (2013) fogalmát kölcsönvéve – elnöki technokrata kormány (*governo tecnocratico del presidente*) jelzővel minősíthetnénk.<sup>138</sup> Azonban ez csupán az államfő aktívabb szerepét, nem döntési kompetenciáját jelzi, vagyis az „elnöki” a „technokratának” szól, nem a kabinet vagy a kormányforma attribútuma, és mindkét jelző a kormány provizórikus voltát mutatja. Egy technokrata kabinet eleve átmeneti, az elnöki jelző pedig azt mutatja, hogy – kivételes szituációban –

---

<sup>136</sup> 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).

<sup>137</sup> „Nem elnöki kormány” döntően csak társbérlet, vagyis különböző párthovatartozású államfő és parlamenti többség esetén képzelhető el.

<sup>138</sup> A szerző szerint az elnöki kormány (*governo del presidente*) inkább zsurnalisztikai fogalom, ezért pontosabb helyette az elnöki technokrata kormány jelző (Fusaro, 2013: 11).

az államfő közreműködésének, illetve ráhatásának köszönhetően jött létre. (Természetesen hangsúlyozni kell, hogy nem minden technokrata kabinet elnöki technokrata kormány is egyben.)

#### 5.4 Módszertani megfontolások

A fejezetben tehát arra a *kérdésre* keresem a választ, hogy lehet-e a parlamentáris rendszerben létrejött technokrata kabineteket elnöki kormánynak nevezni azért, mert az államfő aktív közreműködése nyomán alakultak. *Tézisem*, hogy a parlamentáris keretek között, államfői segédlettel létrejött technokrata kabinet esetében nem beszélhetünk elnöki kormányról. *Hipotézisem (H4)* szerint éppen a parlamentáris rendszer és a szűk mozgásterű államfői intézmény miatt nem, ugyanis a köztársasági elnök aktivista szerepértelmezése ellenére a parlamentáris berendezkedésből adódó intézményi feltételrendszer alapvetően korlátozza az államfő erre irányuló törekvéseit. A pártsemleges elnök aktivizmusa mindössze elősegítheti a technokrata kabinet megalakítását és a technokrata kormányzást, mandátuma teljesítéséhez egyedül kevés. Vagyis ha mindenképp jelzöt szeretnénk találni rá, az *elnöki technokrata kormány* lehet a megfelelő az államfői proaktivitásra utalva, de – a (fél)elnöki szisztémára utaló konnotáció miatt – az elnöki kormány fogalma nem alkalmas erre, hiszen parlamentáris kormányforma esetén szűk az államfői jogkör. Az elnöki aktivizmus krízis idején a parlamenti pártok és a pártrendszer gyengeségének köszönhető, amikor az alapvetően szűk jogkörrel rendelkező államfő válságmenedzserként avatkozik be a (párt)politikai folyamatokba, javaslatait, döntéseit azonban a parlamenti pártoknak kell jóváhagyniuk, melyek adott esetben el is utasíthatják azokat.

Hipotézisem alátámasztására komparatív esettanulmány módszert alkalmazok Giorgio Napolitano és Miloš Zeman tevékenységéről – mint kritikus esetekről –, melyet egy-egy technokrata kabinet (Monti és Rusnok) megalakítása és fennmaradása érdekében fejtettek ki. A szakirodalomban az elnöki aktivitás miatt mindkét eset kapcsán – parlamentáris szisztémákról lévén szó – megjelenik a (fél)prezidencializálódás kérdése (Brunclík–Kubát, 2016; Furlong, 2014; Fusaro, 2013; Grimaldi, 2011; Tebaldi, 2014), és az elnöki kormány jelzöt is egyformán alkalmazták a közreműködésüknek köszönhetően létrejött Monti- és Rusnok-kabinetre (Brunclík, 2017; Frosini, 2012; Fusaro, 2013; Hanley, 2013a; Marone, 2012; Morlino, 2012; Wintř–Antoš–Kysela, 2016). A kritikus esetek tanulmányozása által cáfolni kívánom a szakirodalom erre vonatkozó megállapításait.

Az esetválasztás kapcsán a Cseh Köztársaság és Olaszország politikai rendszerének további hasonlóságaira is fel kell hívni a figyelmet:

1. Mindkét országban parlamentáris kormányforma működik.<sup>139</sup>
2. Az 1990-es évek elején rendszerváltás történt mindkét országban: 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 olykor az olasz és a cseh államfők is aktív szereplői voltak a politikai életnek (Bin, 2013; Grimaldi, 2011; Hamberger, 2013; 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 előidézésének) (Galambos, 2016b).

## 5.5 Államfők és technokrata vezetésű kormányok Olaszországban

### 5.5.1 Az olasz pártrendszer alapvonásai

Az olasz parlament kétkamarás (a Képviselőház 630, a Szenátus 315 fős, a következő választástól 400, illetve 200 fős), tagjait öt évre választják, a törvények elfogadásához és a kormány megszavazásához mindkét ház jóváhagyása szükséges. 2017-ben fogadtak el új választási törvényt (*Rosatellum*), a választási szabályok azonban az elmúlt három évtized során többször is változtak – *Mattarellum* (1993), *Porcellum* (2005), *Italicum* (2015). Az új szabályozás alapján a képviselők és a szenátorok mintegy harmadát többségi, közel kétharmadát arányos szisztéma szerint választják, és a választók egyazon szavazattal voksolhatnak majd adott párt egyéni jelöltjére és listájára.

Az olasz pártrendszer évtizedekig többpólusú, ám rendkívüli fragmentált volt (szélsőséges pluralizmus – lásd Sartori, 2005), és kormányzati instabilitás jellemezte. 1946 óta a 67. 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

---

<sup>139</sup> 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).

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 csúszópénzbotrány (*Tangentopoli*) idézte elő. A korrupciós ügybe keveredett koalíciós pártoknak ez 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 (Grimaldi, 2011: 111). A Kereszténydemokrata Párt darabokra hullásával és a korábban releváns pártok eltűnésével destrukturálódott a többpólusú szisztéma, ami 1994-től magával hozta a képviselő 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 és a 2018-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*) (Olajfak koalíció a posztkommunista Baloldali Demokraták és a balközép-liberális Margaréta dominanciájával, melyek 2007-ben Demokrata Pártként fuzionáltak) szembenállásán nyugodott. Míg a baloldali kormányok élén folyamatosan váltották egymást a miniszterelnökök, a Jobbközép koalícióit mindig Berlusconi vezette, kormányon egészen 2011-ig. A 2013-as választások után harmadik politikai blokkként és ellenzékben megjelent a proteszt Öt Csillag Mozgalom (M5S). Mivel egyik blokk sem szerzett ekkor többséget, Giorgio Napolitano elnök közbenjárására Enrico Letta (PD) miniszterelnökségével először kényszerült koalícióra egymással a Bal- és a Jobbközép. Az együttműködés ebben a formában nem sokáig maradt fenn, Berlusconi PdL-je 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. A 2018-as voksoláson a Matteo Salvini vezette – egykori szeparatista Északi – Liga vált a jobboldal meghatározó erejévé, és az Öt Csillag Mozgalommal alakított kormányt, élén a pártonkívüli Giuseppe Conte miniszterelnökkel. 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 korábbi elnöke alakított technokrata vezetésű, de alapvetően pártalapú kabinetet, méghozzá egyfajta nemzeti egységkormányként.

Olaszországban a technokrata kabinetek gyakori eszközévé voltak a kormányválságok áthidalásának, és rendszerint a krízis okán aktívabbá váló államfők közreműködésének köszönhetően jöttek létre. Az alfejezetben ezek gyakorlatát tárgyalom.

### **5.5.2 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 az előterjesztő miniszter – akit a minisztertanács elnökének javaslatára nevez ki (92. cikk) – és – törvényerejű vagy törvény által megjelölt aktusok esetén – a minisztertanács elnökének (miniszterelnök) – akit maga nevez ki (92. cikk) – ellenjegyzése mellett érvényesek, és felelősséget értük a kormánytagok vállalnak (89. cikk). Az államfő felelőssége csak hazaárulás és alkotmánysejtés esetén állapítható meg (90. cikk). Az elnök üzeneteket küldhet a kamaráknak (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 parlament elnökeinek meghallgatása után feloszlathatja akár az egyik, akár mindkét kamarát – az államfői ciklus féléves lejártára vonatkozó megkötéssel (88. cikk). Az államfő diszkrecionális joga, hogy – a 315 szenátoron felül – életük végéig szenátorra (örökös szenátor) nevezhet ki öt, a hazának magas szintű társadalmi, tudományos, művészeti vagy irodalmi elismerést szerzett állampolgárt – ezenkívül a volt köztársasági elnökök is életük végéig tagjai a Szenátusnak (59. cikk).

Olaszország meglehetősen lakonikus alkotmányszövege csak felületesen határozza meg az elnöki jogköröket, nyitva hagyva az államfők 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 a 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 is alkalmazhatja – legyen szó

részéről hivatalos felszólalásról vagy nyilatkozatról, nem pusztán informális üzenetekről vagy sajtómegnyilvánulásokról –, ennél fogva 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 maradván a döntéshozatali folyamat során (Tebaldi, 2014: 564).

Az olasz államfői tisztség esetében tekintélyes intézményről van szó. Jellemzően idős (második vonalbeli) pártpolitikusokat<sup>140</sup> (lásd Grimaldi, 2011) választ államfőnek a parlament (a Szenátus és a Képviselőház, valamint a régiók küldöttei – három delegált régiónként),<sup>141</sup> az alkotmány előírásának megfelelően 2/3-os többséggel – a harmadik sikertelen forduló után elég az abszolút többség –, hétéves időtartamra (50 év a választhatóság alsó korhatára) (83–85. 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.<sup>142</sup> Az államfőválasztás viszont általában meglehetősen elhúzódnó procedúra, a kormányzó többségen belül mindig konfliktusos momentum a szavazás, és ritkán szokott nyerni a legnagyobb kormánypárt első hivatalos jelöltje (Grimaldi, 2011: 106).<sup>143</sup> Bár az elnök tisztségére újraválasztható, csak a legutóbbi két államfő „újrázott” az Olasz Köztársaság létrejötte óta, a 88 éves Giorgio Napolitano 2013-ban – a pártok ugyanis nem tudtak megegyezni az elnökjelöléskor és a választáskor –, de 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 pártrendszer jellemző instabil viszonyok közepette azonban a köztársasági elnök vált az olaszok elsődleges referenciapontjává, és ez az intézmény az, amely iránt a legnagyobb bizalmat tanúsítják (Grimaldi, 2011: 120).

Az olasz pártrendszer volatilitása okán, kormányváltások idején számos alkalommal felértékelődött az elnök szerepe. Lényegében az államfő az egyetlen stabil politikai tényező a sűrűn változó kormányzati ciklusok alatt. Hatásköre és politikai ereje ezért nagyban függött az aktuális elnök szerepfelfogásától és az aktuális politikai

---

<sup>140</sup> Lényegében Carlo Azeglio Ciampi volt az egyetlen, akinek nem volt pártkötődése és soha nem volt a parlament tagja, igaz, szolgált miniszterelnökként és miniszterként is.

<sup>141</sup> Összesen több mint ezer elektor.

<sup>142</sup> Török Orsolya: Olasz elnökválasztás: ezúttal sikerül? *Kitekintő*, 2015. január 29. [https://kitekinto.hu/europa/2015/01/29/olasz\\_elnokvalasztas\\_ezuttal\\_sikerul](https://kitekinto.hu/europa/2015/01/29/olasz_elnokvalasztas_ezuttal_sikerul)

<sup>143</sup> Idáig csak Francesco Cossigát és Carlo Azeglio Ciampit választották meg első körben, 2/3-nál nagyobb arányú parlamenti többséggel (Grimaldi, 2011: 106).



helyzettől, ezért az államfői szerep nem tekinthető pusztán reprezentatívnak (Patkós, 2017: 204). Ez bizonyos esetekben lehetővé tette az elnök számára, hogy maga mérje fel a lehetséges kormányzó többséget, irányt szabjon a kormányprogramnak, illetve mérlegelje egyes miniszterek kinevezését (Tebaldi, 2014: 563). Az államfők 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 elnöki hatalom változékony szerepének értelmezéséhez a szakirodalomban többféle analógia ismert: a háromszög (*triangolo*) és a harmonika (*accordion*), továbbá az államfő 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 a befolyása érvényesítésére. Amikor azonban a pártrendszer instabil és konfliktusos többséget eredményez, az államfő nagyobb autonómiával fog interveniálni 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 a részvételüket a kormányzás során és a kormányválságok megoldásában. A közvetítők autonómabb szerepet játszanak a politikai szereplők közötti mediáció és a koalícióépítés során (pl. a koalíciós pártok közti mély konfliktus esetén, amikor teljesíthetetlen egy alternatív koalíciós

megállapodás elérése). Az uralkodók esetében az elnök autonóm fellépése egy kormányzati krízis megoldása érdekében különösen kiterjedté és döntővé válik, ha a pártrendszer már majdnem teljesen romba dőlt, és elvesztette legitimitását. Amikor a pártrendszer különböző válságoktól szenved, amelyek megbénítják mind a parlamenti többséget, mind az ellenzéki pártokat – 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 „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 és az Euro bevezetését előkészítő gazdasági szükséghelyzet közepette összeomlottak a kormányzó pártok (és megkezdődött Berlusconi politikai pályafutása). Oscar Luigi Scalfaro (1992–1999) ennek okán már nemcsak a meggyőzés és a nyilvánosság erejét használta, hanem élt azon jogosítványával 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 feloszlata tűnt, ezt követően azonban bevett gyakorlattá vált, hogyha 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 következőképp alapvetően parlamentáris kormányformájú, képviseleti demokrácia – nem (fél)elnöki rendszerű és nem közvetlen demokrácia –, és az államfő feladata ezt biztosítani. A nehézség az, hogy az alkotmány védelme politikailag semleges cselekményként nemigen értelmezhető részéről. A fogalom, miszerint az elnök az alkotmányos rend védelmezője, egy alkotmányon túli szerepet ad neki. Amennyiben hatalmának meghatározatlansága úgy értelmezhető, hogy személyesen is vonódjon be a politikai folyamatokba, akkor kivételes befolyása lehet arra, hogy figyelmen kívül hagyja a demokratikusan választott intézményeket, 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 években a kormányválságokat – ahogy az előző fejezetben részletesebben bemutattam – a Carlo Azeglio Ciampi és a Lamberto Dini által irányított kabinetekkel hidalták át, mégpedig Oscar Liugi Scalfaro államfő hathatós közreműködése eredményeként. A Ciampi-kabinetet említik is elnöki kormányként a szakirodalomban (Grimaldi, 2011; Verzichelli–Cotta, 2018), mert a miniszterelnök-jelölés nem a releváns pártok részéről érkezett, valamint a kabinet megalakítása és túlélése kifejezetten az államfő támogatásának volt köszönhető (Grimaldi, 2011: 111). A Ciampit felkérő Scalfaro azonban csak azután folyamodott a jegybankelnök kinevezéséhez, hogy eredménytelen volt a pártokkal folytatott egyeztetés az új kormányfő személyéről, mert mindenki mást-mást jelölt volna.<sup>144</sup> Ezt követően tehát az elnöknek magának kellett lépnie. Dini kinevezésekor pedig Scalfaro a parlament két házának vezetőivel is konzultált a – Berlusconi-kabinet bukását követő – kormányválság megoldásáról, igaz, korábban visszautasította a Forza Italiának a parlament felosztatására vonatkozó kérését (Fusaro, 2013: 16). A jobboldali pártok később ezért – noha a Forza Italia jelölte miniszterelnöknek – azzal is vádolták Dinit, hogy csupán az államfő játékszere.<sup>145</sup>

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,

---

<sup>144</sup> MTI: Olaszország – kormányalakítási megbízás (1. rész) – Az olasz jegybank kormányzója kapott megbízást a következő kormány megalakítására. 1993. április 26.

<sup>145</sup> MTI: Az új olasz kormány – 3. rész (ld. mtik1097, mtik1110). 1995. január 17.

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 felosztatására, majd pártja részvétele nélkül alakult meg a Dini-kabinet –, és ezt követően az elnök viselkedésének nyilvános bírálata is rendszeressé vált részéről (Berlusconi számára egyébként az előrehozott választás támogatása vagy elutasítása mindig taktikai lépés volt) (Furlong, 2014: 7).<sup>146</sup> 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 konszolidálódott 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 kezdeményezőkézségben mutatkozott meg, mindkét kabinet a pártok jóváhagyásától és támogatásától függött. Helyesebb ezért esetükben az elnöki technokrata kormány minősítést alkalmazni.

### **5.5.3 A Monti-kormány és Napolitano elnök szerepe**

#### **5.5.3.1 A kabinet megalakítása és működése**

(A köztársasági elnök személye) Giorgio Napolitano az egykori Olasz Kommunista Párt (PCI) vezető alakja volt, 1953-tól 1996-ig a parlament tagja, 1992 és 1994 között a Képviselőház elnöke, 1996 és 1998 között belügyminiszter, 1999 és 2004 között az Európai Parlament (EP) képviselője, 2005 óta örökös szenátor és 2006-ban választotta meg a parlament az Olasz Köztársaság elnökévé. 2013-ban a pártok nem tudtak

---

<sup>146</sup> 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).

megegyezni az elnökjelölt személyét illetően, ezért a 88 éves Napolitano-t választották újra. Ezen aktusnak köszönhetően a köztársaság történetében először választottak újra államfőt, 2015-ben azonban idős korára tekintettel lemondott tisztségéről. Elnöki szerepe akkor vált dominánssá, amikor Olaszország a politikai rendszer 2010 óta elhúzódó válságát – melyet a pártok és a második köztársaság pártrendszerének bénultsága okozott – tapasztalta meg, ami mellé mély gazdasági krízis társult (Tebaldi, 2014: 562). A Berlusconi-kormány idején Napolitano kulcsszereplő volt abban, hogy megoldást találjanak a gazdasági és intézményi válságra, amelyre a kormány és a politikai pártok nem voltak képesek, az elnök szerepe mégis ellentétes értékelések tárgya lett a politikai viták során, a közvéleményben és az akadémiai irodalomban egyaránt – tevékenységét egyesek alkotmányosan legitimnek és politikailag helyénvalónak, míg mások alkotmányosan illegitimnek és politikailag oktalannak ítélték (Tebaldi, 2014: 562).<sup>147</sup>

*(A válság és az elnök reakciója)* Mario Monti 2011 őszén azt követően lett miniszterelnök, hogy a válsággal és botrányaival küzdő Berlusconi lemondott kormányfői tisztségéről. A Monti-kabinet megalakítását Napolitano kezdeményezte, aki a politikai patthelyzet, illetve a pénzügyi piacok és az Európai Unió felől érkező nyomás – mely sürgette a választ az adósságválságra – alatt bizonyította, hogy képes kezelni a kettős krízist a Berlusconi-kormány válsága idején (Tebaldi, 2014: 567–568).

Berlusconi nemcsak 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 – hivatalosan nem jelentették be,

---

<sup>147</sup> 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 félelnökvé változtatta (Tebaldi, 2014: 562).

de lehetetlenné kívánta tenni Berlusconi számára, hogy kormánya mandátumát meghosszabbítsa –, majd egyeztetéseket kezdett a kormányválság megoldására érdekében (Tebaldi, 2014: 568). A folyamatról – Scalfarohoz hasonlóan – szorosán 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,<sup>148</sup> 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 erőknél 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 beszámoltam róla – elhárították maguktól a kormányzás felelősségét, stratégiai megfontolásból nem akarták vállalni az unió által elvárt népszerűtlen gazdasági reformok végrehajtását (Zulianello, 2013: 244). Mivel a pártok szabad kezet adtak a kormánynak, eleinte bármit megtehetett, arra hivatkozva, hogy – válság lévén – mást nem tehet (Patkós, 2017: 196), a miniszterelnök pedig a *Salva Italia* végrehajtását tűzte ki célul, hogy kivezessék Olaszországot az adósságválságból. Monti a „*jelenkori politika egyik, ha nem legtekélyesebb római diktátora*” volt (Patkós, 2017: 207), ugyanis nemcsak a pártok nem kötötték meg a kezét, hanem a szakszervezetek sem, hiszen gyakorlatilag kizárta őket a kormányzati döntéshozatalból (Culpepper–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

---

<sup>148</sup> Napolitano döntése azonnali nemzetközi támogatást kapott Barack Obamától, Nicholas Sarkozytól, Christian Wulfftól és Herman Van Rompuytól. A pozitív hatás a hazai és a nemzetközi pénzügyi piacokon sem maradt el (Tebaldi, 2014: 569).

ez leginkább azt jelentette, hogy az elnök 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 Őt Csillag Mozgalom. Az időközben költségvetési csalásért elsőfokon elítélt Berlusconi azzal támadta a miniszterelnököt, hogy képtelen a válság kezelésére, majd pártja, a PdL megvonta támogatását a kabinettől. A számtalan államfői üzenet ellenére – amelyekben Napolitano azt kérte a pártoktól, hogy a kormány a törvényhozási ciklus végéig kitölthesse a mandátumát – a nagy koalíciós 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).

#### 5.5.3.2 *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 az államfő túllépett az alkotmány által megszabott szerepén, és ő maga jelentette a fő anomáliát, másfelől viszont érdemes hangsúlyozni, hogy aktusai összhangban voltak az alkotmány által megszabott parlamentáris kormányzással, és Napolitano élt az elnöki szerep flexibilitásával, amely ebben az esetben az intézményi holtponthoz megoldására szolgáló eszköz volt (Tebaldi, 2014: 577–578). Magam az utóbbi felfogást osztom. Az olasz politikai rendszer háromszögében az elnöki intézmény csúcsa által bezárt szög nagysága úgy növekedett, ahogy a kormányé és a parlamenté csökkent, a harmonika analógia szerint pedig az államfői hatalom éppen kiterjedt a többi politikai intézmény gyengesége okán. Napolitano tehát jegyzőből közvetítővé, majd uralkodóvá vált. A krízis megoldást követelt a pártok felelősségáthárítása 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 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, 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 egyetértés volt Napolitano, az EU vezető szakemberei, politikusai és a nemzetközi gazdasági szereplők között (Patkós, 2017: 195). Amikor látszott, hogy a pártok inkább csak vétőt tudnak emelni, mint kormányozni, vagy új választások elébe nézni, Napolitano közbelépett, és megváltoztatta a politikai játszmat azzal, hogy egy pártonkívüli figurát 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 szintén 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 eszköz nem volt a kezében, amivel a kormány távozását kikényszeríthette volna, ezért is igyekezte legitimálni Montit az örökös szenátori kinevezéssel (Patkós, 2017: 204–205). Utóbbi nyomásgyakorlás volt Berlusconira, hogy lemondjon, az elnök pedig egyengethesse az új szenátor útját a kormányalakításig (Bosco–McDonnell, 2012: 44). Az országra nézve káros következményekkel járhatott volna a több hónapos bizonytalanság, ami az előző kormány lemondása és az új kabinet megalakulása között telik el egy esetleges előrehozott választás esetén, az államfő ezért azt az álláspontot képviselte, hogy minél előbb alakuljon meg egy, a reformok iránt elkötelezett technokrata kormány, amely az országba vetett befektetői bizalom visszaállításának is alapja lehet (Patkós, 2017: 204). Monti szenátori kinevezésével és miniszterelnöki felkérésével Napolitano nemcsak menedzselte a kormányalakítás



folyamatát, hanem irányt szabott a következő hónapok történéseinek azáltal, hogy azt üzenete a nemzetközi piaci és politikai szereplőknek, hogy elkötelezett az általuk megkövetelt megszorító program mellett, továbbá garantálta a Monti-kabinet ez irányú kötelezettségvállalását is, hogy visszanyerje az ország nemzetközi hitelességét (Bosco–McDonnell, 2012; Furlong, 2014; Patkós, 2017). 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 reagálni kellett, ezért a szükséges lépések megtételéhez egyeztetéseket folytatott a pártok vezetőivel, a Monti-kormány beiktatásakor pedig széles körű konszenzus volt a politikai szereplők között abban, hogy bürokratikus delegálásra van szükség, és a tűzoltást az új kabinetre 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 három főbb területen próbált meg választ adni a válságra: keresni kellett egy lehetséges miniszterelnököt, aki iránt meglehet a bizalom az uniós intézmények, illetve a hazai és a nemzetközi piacok részéről is; a piacokon jelenlévő vészhelyzet okán meg kellett előzni a parlament idő előtti feloszlását, ami új választásokhoz és a kampányidőszakban bizonytalansághoz vezethetett volna; végül szükséges volt jelölni 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, eközben vezető szerepet játszott a kormányzás hatékonyságának javításában is (Tebaldi, 2014: 571). Döntéshozatali kompetenciája természetesen nem volt, leginkább a morális meggyőzés eszközével tudott élni.

Összegzésképp elmondható, hogy – a harmonika analógiája szerint – amikor a pártok és a kormány hatalma gyengült, az államfőé kiterjedtebbé vált, és ő 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, amelyre 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 demokratikus parlamentáris rendszer megerősítésében, különösen akkor, amikor a politikai rendszert egyszerre fenyegeti egy exogén válság, ami döntésre kényszeríti a kormányt, illetve egy endogén válság, ami 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 hordoz magában a politika osztály hitelességi válsága esetén.

## **5.6 Államfők és technokrata vezetésű kormányok a Cseh Köztársaságban**

### **5.6.1 A cseh pártrendszer alapvonásai**

A Cseh Köztársaságban a parlament kétkamarás (200 fős Képviselőház, 81 fős Szenátus), de a meghatározó szerep a négyévente arányos, listás szisztéma szerint választott Képviselőházé, ugyanis a kormánynak csak itt kell bizalmat kérnie, és a költségvetésről is csak ez a kamara dönt, míg a Szenátust abszolút többségi rendszerben választják hat évre (választásokat kétévente tartanak, és a szenátorok harmada mindig cserélődik), és a minősített, alkotmányozó többség a parlament két házában 3/5-ös (Galambos, 2016b: 57). A választási rendszer az alsóházban tehát arányos, a felsőházban többségi elvű, a kétkamarás szisztéma pedig aszimmetrikus bikameralizmus, mert a Képviselőház jelentősebb a Szenátusnál, és 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 egyfajta 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, 2013b: 6). Az 1992-ben megválasztott cseh Nemzeti Tanács vált a cseh parlamentté,<sup>149</sup> az erőviszonyok viszont 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, 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 (ČSSD) 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, 2013b: 6). 1998-ig a szélsőséges pluralizmus jellemezte a pártrendszert, aztán a mérsékelt pluralizmus felé mozdult el (Dúró–Gallai, 2012: 66–72). A 2013-as voksoláskor ismét sokpártivá (hét) vált a Képviselőház (Galambos, 2016b: 58). A 2013-as és 2017-es választásokon az ODS 7 és 11%-kal kis- és középpárti, 2017-ben a ČSSD 7%-kal kispárti státuszba süllyedt, ezzel elvesztették váltópárti státuszukat, és 2017-re majdnem 30%-kal az Andrej Babiš által vezetett ANO emelkedett ki magasan a többi párt közül (Horváth, 2018). Babiš négy évig irányította a kisebbségi ANO–ČSSD-kabinetet, melyet a KSČM kívülről támogatott, és 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 hatékornynak tűnt Václav Klaus és a Polgári Demokrata Párt kormányzása idején. A cseh kabinetek azonban – az arányos választási rendszernek is köszönhetően – általában nem rendelkeznek tiszta és konzisztens parlamenti többséggel. Gyakoriak a kisebbségi kormányok,<sup>150</sup> a kormányválságok, és három technokrata vezetésű kabinet is volt már hivatalban. A cseh parlamentáris berendezkedés válsága nem pusztán a kormány belső

---

<sup>149</sup> Csehszlovákiában az 1992-es választások – így a cseh nemzeti tanácsi voksolás is – már a leendő szétválás jegyében folytak, ám az első Szenátus megválasztására csak 1996-ban került sor (Dúró–Gallai, 2012: 64–65).

<sup>150</sup> Zeman szociáldemokrata kisebbségi kormánya (1998–2002) csak a Klausszal kötött ellenzéki szerződésnek köszönhetően maradhatott fenn egy teljes parlamenti cikluson át (Galambos, 2016b: 57).

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 két évtizedben, 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 részletesebben is tárgyalom.

### **5.6.2 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 alkotmány 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 parlamentáris (kormányformájú) demokráciaként határozza meg, de 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, az első köztársaság hagyományaihoz hasonlóan”* (Cseh Nemzeti Tanács, 1992, idézi Wintr–Antoš–Kysela, 2016: 145). Az alkotmány szerint 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 – melyet 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 kormányformán 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, és egyszer választható újra. Az alkotmány alapján korlátozott jogkörrel rendelkezik, kinevezési aktusainak többsége a kormányfő vagy adott kormánytag ellenjegyzéséhez kötött (62. cikk). Tisztsége betöltéséért nem tartozik felelősséggel (54. cikk), ellenjegyzéshez kötött határozataiért a kormány felel (63. cikk), az ahhoz nem kötött aktusokért viselt felelősségről viszont nem szól az alkotmány, ezért az államfő lényegében csak hazaárulás esetén vonható felelősségre (Halász, 2014: 199–200). Kontraszignáláshoz nem kötött hatásköre 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, 2014: 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 napon belül érvényesíthető (Hamberger, 2013: 8). Vannak továbbá olyan jogosítványai, amelyek esetében az alkotmány nem fogalmaz egyértelműen, ezért a joghézagok konfliktusforrások is. A 68. cikk alapján a miniszterelnököt a köztársasági elnök nevezi ki (és a kormányfő javaslatára kinevezi a minisztereket, majd a kabinetnek 30 napon belül kell bizalmi szavazást kérni a Képviselőháztól, ha pedig nem szerezné meg, a folyamatot meg kell ismételni, és ha ezután is sikertelenül járna a kabinet, harmadjára a Képviselőház elnökének javaslatára kell az államfőnek kineveznie a miniszterelnököt). A 62. cikk pedig azt tartalmazza, hogy az elnök kinevezi és felmenti a kormány tagjait (elfogadja lemondásukat, felmenti a kormányt, elfogadja annak lemondását), illetve lemondás esetén megbízza a kormányt (amelynek elfogadta lemondását, vagy amelyet felmentett), hogy ideiglenesen töltsse be megbízatását az új kormány megalakulásáig. 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 más elnökei rendelkeznek (Brunclík, 2016: 15–16).

További jogkörei közé tartozik még az államfőnek, hogy a 35. cikk alapján a Képviselőház (a Szenátust nem) több esetben feloszthatja – kellő indoklás és meghatározott körülmények között, vagyis nem belátása szerint (Brunclík–Kubát, 2016: 12). Lényeges ugyanakkor, hogy az alsóház akkor is feloszthatja, ha az nem szavazott bizalmat az újonnan kinevezett kormánynak – amelynek vezetőjét ő nevezte ki a Képviselőház elnökének javaslatára –, illetve ha a Képviselőház többsége 3/5-ös többséggel megszavazta önmaga feloszlását (Wintr–Antoš–Kysela, 2016: 150). „Intézménylátogatási” jogukat (64. cikk) is kihasználták/használják az elnökök: a Képviselőházban felszólalási és javaslattételi joguk van (bár törvényt nem kezdeményezhetnek), valamint részt vehetnek a kormány ülésein és hozzászólhatnak a vitákhoz (utasítási lehetőségük viszont nincs) (Halász, 2014: 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 elbukhatna a 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 rigorózus értelmezés alapján lehet a vonatkozó cikkelyt (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 és 2013 óta közvetlen megválasztásának módját 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, 2014: 162). Az államfőnek van tehát bizonyos politikai és erkölcsi befolyása, ami megerősödött a közvetlen választás általi legitimációval, ennek eredménye viszont a parlamentáris szisztéma erős deformációja lett, a rendszer ezért számos problémát okoz és számos kihívással néz szembe (Brunclík–Kubát, 2016: 16).

A Cseh Köztársaságnak ez idáig három elnöke volt, és mindegyiküket – akár a parlament, akár a polgárok által – újraválasztották. Václav Havel író, az ellenzéki mozgalom legendás alakja előbb Csehszlovákia, majd a Cseh Köztársaság államfője 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 elnöke, majd miniszterelnök volt, és 2013-ban az első közvetlenül megválasztott államfő lett, 2018-ban pedig újraválasztották. Alkotmányos jogkörüket a cseh elnökök eléggé egyénien értelmezték és értelmezik, ami nemegyszer az azzal való visszaélést is jelentette, ugyanis mindhárom államfő beleavatkozott a belpolitikai csatározásokba, illetve részese volt egy-egy neki nem tetsző kormány bukásának (Hamberger, 2013: 15–16). Jogosítványaiktól függetlenül tehát aktív szereplői voltak a közéletnek és alakítói a politikai folyamatoknak, és mindegyikük tevékeny résztvevője volt vagy egy technokrata vezetésű kabinet létrejöttének, vagy az azt megelőző kormányválság előidézésének (Galambos, 2016b: 58).

A Rusnok-kabinetet megelőzően, mint láttuk korábban, két technokrata vezetésű kormány is regnált, Josef Tošovskýé Václav Klaus lemondása után, valamint Jan Fischeré, mely Mirek Topolánékét követte. Havel teljes mellszélességgel a Tošovský-kabinet mellett állt – mi több, előzőleg ő bízta a kereszténydemokrata Josef Luxot, hogy új kormány létrehozása érdekében puhatolózzon –, a bizalmi szavazáskor pedig a parlamenti támogatottság bizonytalansága okán, nyomásgyakorlás céljával meg is jelent a Képviselőházban, hogy támogatásáról biztosítsa az új kabinetet (Brunclík, 2016: 17). A Fischer-kormány megalakításakor viszont a kormányzó jobboldali pártok és az ellenzéki ČSSD vezetői állapodtak meg a Cseh Statisztikai Hivatal elnökének jelöléséről egy technokrata kabinet élére.<sup>151</sup> Ellentétben tehát a Tošovský-kormány létrehozásával, amikor a nagypártok passzívak voltak, és engedték az államfőnek megalakítani a kabinetet, az ODS és a ČSSD ekkor aktívak voltak, és kevés teret hagytak az elnöknek a

---

<sup>151</sup> MTI: Megegyezett az új cseh átmeneti kormányról a koalíció és az ellenzék. 2009. április 6.

manőverezésre az új kormányról folytatott egyeztetések során, így Klaus a partvonalon maradt (Brunclík, 2016: 18–22).

Mindkét cseh államfő esetében elmondhatjuk, hogy aktívan léptek fel a kormányválságok idején, bár más-más módon. Havel elnök és Klaus miniszterelnök között folyamatosak voltak az ellentétek, és Havelnek is szerepe volt Klaus távozásában, de államfőként Klaus ugyancsak hangot adott nemtetszésének, ha az ODS nem az általa elvárt irányba haladt, és Topolánek bukásában is közrejátszott (Hamberger, 2013: 16). Tošovský autonómiája feltehetően Havel közreműködésének is köszönhető volt, tekintélyével igyekezett biztosítani számára a parlamenti támogatást. Az elnök proaktívan lépett fel a Tošovský-kabinet megalakításakor, de elsősorban azért, mert a pártok képtelenek voltak kormányt alakítani. Bár a jegybankelnök kabinetjének jóváhagyásához hozzájárult az államfői tekintély, a pártok azért fogadták el, mert nem kockáztattak vele sokat, rövid mandátuma alatt nem keletkezett pártpolitikai hatalmi vákuum. Ugyan 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 mögött, ami esetleg 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.

### **5.6.3 A Rusnok-kormány és Zeman elnök szerepe**

#### **5.6.3.1 A kabinet megalakítása és működése**

(A köztársasági elnök személye) Miloš Zeman 1993-tól a ČSSD elnöke, 1998-tól 2002-ig pedig a Cseh Köztársaság miniszterelnöke volt. 2009-ben hozta létre a Polgári Jogok Pártja – Zemanék (SPOZ) nevű, azóta is parlamenten kívüli formációt, amelynek jelöltjeként 2013-ban megnyerte az első közvetlen köztársaságielnök-választást, és 2018-ban újraválasztották. Zeman az alkotmány extenzív 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, melyet a parlamenti pártok akarata ellenére léptetett hivatalba. A kormány bár nem kapta meg a Képviselőház jóváhagyását, egy alkotmányos joghézagnak és az államfőnek köszönhetően – ügyvezető kabinetként – mintegy fél évig tudott kormányozni. 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, 2014; Hamberger, 2013).

*(A 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 (Halász, 2014: 217), ellenszenvét pedig többször is kifejezte a regnáló Nečas-kabinettel szemben. Amikor a kormány összeomlott, a köztársasági elnök a parlament akaratával szemben Jiří Rusnokot nevezte ki kormányfővé. Zeman saját szempontjainak előtérbe helyezésével 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. Elődeihez hasonlóan Zeman is meghívta a parlamenti pártok képviselőit, hogy megvitassák a kormányválság alternatív 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 kormányfővé,<sup>152</sup> hogy alakítson technokrata kormányt (Brunclík, 2016: 19). A pártok azért elleneztek a lépést, mert az államfő nem adott lehetőséget sem új kabinet megalakítására, amit a jobboldal – Miroslava Němcová, a Képviselőház elnöke vezetésével, akit miniszterelnöknek jelöltek –, sem a Képviselőház felosztatására és előrehozott választás kiírására, amit a baloldal szeretett volna (Galambos, 2016b: 63). 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.<sup>153</sup> Zeman feltétlenül technokrata kormánnyal akarta áthidalni a politikai krízist, és nem titkolta, hogy annak kinevezésével saját szempontjait érvényesítette (Galambos, 2016b: 63). Kijelentette, hogy nem okoz csalódást azoknak, akik az elnökválasztáson rá szavaztak, kampányában ugyanis a Nečas-kabinet megállítását tűzte

---

<sup>152</sup> Rusnok a Zeman-kormányban pénzügyminiszter, Vladimír Špidla kabinetjében ipari és kereskedelmi miniszter, 1998-tól 2010-ig pedig a ČSSD tagja is volt (Galambos, 2016b: 63).

<sup>153</sup> MTI: Cseh kormányválság – Jiří Rusnok az új cseh miniszterelnök. 2013. június 25.

ki célul.<sup>154</sup> 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, 2016b: 63).

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.<sup>155</sup> A két korábbi technokrata vezetésű testülettel szemben a Rusnok-kormányt nem kötötte politikai megállapodás, mely 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, 2016b: 63). 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,<sup>156</sup> a kabinet összeállításakor pedig nem kért szót.<sup>157</sup> A kormányt Zeman kabinetjének tartották, de Rusnok kijelentette, hogy miniszterjelöltjeiről nem konzultált az államfővel, ugyanis szabad kezet kapott a kiválasztásukban.<sup>158</sup> Fontos megjegyezni, hogy a Rusnok-kormány több minisztere az elnök pártjához (SPOZ) állt közel, ami interpretálható úgy is, hogy az államfő megkísérelte egy elnökpárti kabinet létrejöttét elősegíteni, és egy megbízható, lojális pártot nyerni magának a Képviselőházban (az SPOZ azonban nem szerzett mandátumot a 2013. őszi előrehozott választáson) (Brunclík, 2016: 19). A Rusnok-kormányt 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

---

<sup>154</sup> MTI: Cseh kormányválság: szakértői kormány felállítását mérlegeli a cseh államfő. 2013. június 23.

<sup>155</sup> MTI: Cseh kormányválság – Jiri Rusnok az új cseh miniszterelnök. 2013. június 25.

<sup>156</sup> MTI: Cseh kormányválság – Zeman megerősítette, hogy szakértői kormányt akar. 2013. június 24.

<sup>157</sup> MTI: Cseh kormányválság – Jiri Rusnok az új cseh miniszterelnök. 2013. június 25.

<sup>158</sup> MTI: Cseh kormányalakítás – várhatóan a jövő szerdán nevezik ki az új cseh kormányt. 2013. július 2.

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 kormányt, mindaddig a Rusnok-kabinet ügyvezető kormányként hivatalban maradt, még a költségvetés vitája és elfogadása is az ő előterjesztésük alapján zajlott (Galambos, 2016b: 64). Több mint fél évig, parlamenti felhatalmazás nélkül irányította tehát az országot a Rusnok-kabinet, ami példa nélküli volt.<sup>159</sup>

#### 5.6.3.2 *Az államfő szerepének értékelése*

*(A legitim játékos illegitim játéka)* Rusnok kinevezése miatt az államfőt számos kritika érte – de mint láttuk, elődei sem tartottak „tisztes távolságot” a pártpolitikától –, illetve korábban hangoztatta is 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, 2016b: 64). Az elnök elég „szabadon értelmezte” az alkotmány vonatkozó passzusát (62. cikk), amikor arra hivatkozott, hogy aszerint járt el, és tette nem ütközött annak betűjébe (Galambos, 2016b: 64–65). A közvetlen választás által nagyobb legitimitást nyert államfői intézmény saját jogú megerősítésére – amikor szélesebb jogkört vindikált magának – azt is mondhatjuk, hogy a félelnöki modell irányába mozdította el a kormányzati rendszert (Hanley, 2014: 165). Negligálta, hogy a politikai berendezkedést az alkotmány parlamentáris demokráciaként írja le, a politikai pártok jelentőségét kiemelve (5. cikk), Zeman akciója ezért akár alkotmányos krízist is előidézhetett volna (Hanley, 2013a). A félelnöki rendszer megvalósulása persze aligha volna lehetséges az alkotmány megváltoztatása nélkül – akkor is, ha a parlamentáris, illetve a félelnöki szisztéma csak elméleti modellek, és 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 egy „*de facto* elnöki kormány” jött létre (Hanley, 2013a; Wintr–Antoš–Kysela, 2016), tette diszfunkcionális volt és veszélyeztette a parlamentáris berendezkedés alkotmányos alapjait (Wintr–Antoš–Kysela, 2016: 149–159). Az alkotmányban található joghézagok lehetőséget teremtettek számára a szabad és öncélú jogértelmezéshez, amellyel semmibe

---

<sup>159</sup> MTI: Cseh kormányalakítás – Miloš Zeman kinevezte az új cseh kormányt. 2014. január 29.

vette a korábbi gyakorlatot. Ki is fejtette, hogy szerinte „*az alkotmányos hagyományok mint fogalom totál hülyeség, mert ha tényleg alkotmányosak volnának, rögzítve kéne legyenek az alkotmányban. Ezek csak hagyományok. Az elnök annak ellenére, hogy közvetlenül választják, nem tudja megváltoztatni az alkotmányt, azonban bizonyosan elidegeníthetetlen joga, hogy megváltoztassa azokat a hagyományokat, amelyek nincsenek rögzítve 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 elutasította a követelésüket, nem adott rá esélyt, 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 kapja meg a Képviselőház bizalmát, akkor a második kormányalakítási megbízást is az államfő adja. Ha Rusnok másodszorra is bizalmat kért volna, és ismét nem kapja meg, a házelnököt illette volna meg a miniszterelnök-jelölés joga, és Zeman ezt el akarta kerülni, hiszen Němcová jóvoltából jobboldali kabinet alakult volna, Rusnok lemondása után azonban az alkotmány (62. cikk) lehetőséget adott az államfőnek, hogy ideiglenes megbízatással ruházza őt fel az új kabinet létrejöttéig (Galambos, 2016b: 65). Az alaptörvény viszont ekkor sem korlátozza a kormányt teendői ellátásában, legfeljebb elvárható tőle, hogy önmérsékletet tanúsítson, és minimálisan szükséges döntéseket hozzon (Halász, 2014: 304). Amennyiben az alsóház nem tudott volna határozni az önfelosztásról, Rusnok akár a 2014. májusi választásig is hivatalban maradhatott volna, aminek Zeman a legjobban örült volna, a 2013. novemberi előrehozott voksolás után ugyanakkor így is hosszú és nehéz koalíciós tárgyalásoknak néztek elébe (Halász, 2014: 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 köszönhetően a Rusnok-kabinet annyi ideig maradhatott hivatalban, mint korábban a – Képviselőház bizalmát is elnyerő – Tošovský-kormány (Galambos, 2016b: 65).

Azt láthattuk tehát, hogy egy alapvetően parlamentáris rendszert az államfő a (fél)elnöki szisztéma irányába próbált elmozdítani az alkotmány szövegének sajátos értelmezésével és az alkotmányos gyakorlat semmibevételével. Egy hozzá hű személyekből álló kabinetet nevezett ki, ami által kizárólag saját szempontjainak szerzett

érvényt, hiszen minden lépését jobboldali politikai ellenfeleivel szemben tette meg. A Rusnok-kormány a parlamenti bizalmi szavazás elvesztése után pedig a cseh alkotmány joghézagának és az államfő támogatásának köszönhetően olyan lehetőségekkel rendelkezett, amikkel egy, lényegében ügyvezető kabinet nemigen szokott (például a költségvetés beterjesztése az új parlamentnek). Rigorózus módon értelmezve az alkotmányszöveget, az államfő talán nem lépte túl hatáskörét, az alkotmány 2. cikkében szereplő deklarációval szemben – amely a pártok szerepét hangsúlyozza a politikai rendszerben – viszont már vitatható a lépése, és a kialakult szokásjogtól is idegen volt.

Ezek a folyamatok nem érthetők meg anélkül a tény nélkül, hogy Zeman volt az első közvetlenül választott elnök. A 2013-as kormányválság alatt ezt a legitimitációs előnyt 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).

## 5.7 Következtetések

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

Mint korábban utaltam rá, 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 – ennél fogva 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 hangsúlyozom, nem abszolút uralkodóé (szerepét illetően helyesebb volna a proaktív vagy a domináns jelző). Miután pedig a vázolt analógiák a politikai gyakorlatra vonatkoznak, nem alkotmányos szabályok és nem változtatják meg a kormányzati berendezkedést, nem beszélhetünk a kormányforma módosulásáról. Az államfő által „felügyelt” válságkezelés (elnöki) technokrata kormánnyal – de parlamenti támogatás mellett – legitim. Az államfő alkotmányban előírt nemzetegyesítő, pártok feletti szerepének megfelelően lényegében alkotmányos kötelességének is tekinthető, hogy igyekezzen a 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 tágitani igyekezett a mozgásterét, lényegében nem járt sikerrel, a Rusnok-kabinet elveszítette a bizalmi szavazást, és csak egy joghézagnak köszönhetően működhetett hosszabb ideig ügyvezető kormányként. A parlamentáris rendszer adta kereteket tehát nem tudta szétfeszíteni az államfői szándék (lásd *H4* hipotézis), a közvetlen választói legitimitáció ellenére sem. Zeman kísérletének bukását felfoghatjuk a parlamentarizmus győzelmeként is, hiszen a pártok nemet mondtak a kabinetre, de az alkotmány vereségeként 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 kimondottan „Zeman-kormány” volt. Ha Zeman kísérletét, az alkotmány (joghézagainak) szabad értelmezését és a hozzá lojális személyek kinevezését elfogadható gyakorlatként akceptálnánk, akkor nem a félprezidenciális, még csak nem is a prezidenciális szisztéma, hanem a klientelizmus irányába lépnénk el. Egyelőre nem tudjuk persze, elnöksége és a közvetlen választás által nagyobb legitimitást nyert tisztség mennyiben fogja (át)alakítani a cseh államfői gyakorlatot és a parlamentáris berendezkedést. Az ugyanakkor látható, hogy hivatali periódusa további részében és újraválasztása után is aktív politikai szereplő maradt (Mansfeldová–Lacina, 2019), mind a Sobotka-, mind a Babiš-kabinet idején. Mindemellett meg kell jegyezni természetesen, hogy nem ő volt az első erős, egyéni

felfogású államfő a cseh(szlovák) történelemben. Mint láttuk, hagyományai vannak a meghatározó elnöki szerepkörnek, és a Cseh Köztársaság előző két államfője is karakteres szereplője volt a közéletnek. Zeman elnöksége a közvetlen legitimációval talán szintén csak a betetőzését jelenti egy korábban megkezdődött folyamatnak.

## 6 Technokrata miniszterelnökök reszelekciója<sup>160</sup>

### 6.1 A fejezet ismertetése

A szakirodalom eddig nem tett kísérletet a technokrata miniszterelnökök további politikai karrierjének komparatív szemléletű feldolgozására. Ezt a hiányt kívánom pótolni. A fejezetben – a korábbiakkal ellentétben – azért a kormányfőkkel és nem a kormányokkal foglalkozom, mert a közvélemény számára a technokrata miniszterelnökök jelenítik meg személyükben – akár pozitív, akár negatív módon – a technokrata alternatívát, illetve ők próbálhatnak meg sajátos imázst felépíteni és választási szituációban közvetíteni azt a szavazók felé. A 26 technokrata kormányfő között 13-an voltak, akik folytatni kívánták politikai pályafutásukat, és meglehetősen változatos karrierutakkal találkozhatunk. Négy miniszterelnökét részletesebben is be kívánom mutatni közülük, azokon keresztül jól érzékeltethetők ugyanis a technokrata attitűd anomáliái a politikai versenyben.

### 6.2 Elméleti és módszertani megfontolások

A technokrata kabinetek jelenlétét Brunclík (2015) és Pastorella (2014) a pártok és a pártrendszer válságaként értelmezik. Caramani (2017) a technokráciát viszont – a populizmushoz hasonlóan – egyenesen a hagyományos képviseleti demokrácia és a pártkormányzás egyik lehetséges, bár válság szülte alternatívájaként említi. Bertsou és Pastorella (2017), valamint Bertsou és Caramani (2022) pedig felhívja a figyelmet a technokrácia iránti pozitív állampolgári attitűdökre Közép- és Kelet-Európában, illetve Észak-, Nyugat- és Dél-Európa egyes országaiban. Mindemellett Hanley (2018) is felveti, hogy a technokrata kormányok egyre gyakoribb szereplői lehetnek a demokratikus képviseleti rendszernek. A pártok válságáról szóló diskurzus kapcsán meg kell említeni azonban – a technokrácia kérdéskörétől függetlenül –, hogy Katz és Mair már évtizedekkel ezelőtt is kritikusan fogadta a pártok hanyatlásáról, kudarcáról szóló fejtegetéseket, szerintük ugyanis inkább csak a pártokkal szembeni kihívásokról lehet beszélni, és a kihívást mint fogalmat is elsősorban a kartellpártokkal szemben tartották megfogalmazhatónak (Katz–Mair, 2001: 154).

A helyzet valóban úgy fest, ha a technokrata kormányokat támogató pártok magatartását vesszük szemügyre, vagy a technokrata miniszterelnökök reszelekcióját nézzük (Galambos, 2013), hogy nem lehet a pártok hosszú távú visszaszorulásáról beszélni a technokraták javára. Az abszolút technokrataként minősített kabinetek

---

<sup>160</sup> A fejezetben erősen támaszkodom rájuk, ezért közvetlen szövegátvételek is szerepelnek hivatkozott tanulmányaimból (Galambos, 2013, 2018).



vizsgálatából kiderült, hogy nem minden esetben mondanak le a pártok a kormányzásról, a ténylegesen abszolút technokrata kabinetek esetében pedig stratégiai megfontolásból hárítják át a kormányzás felelősségét, illetve támogatnak egy technokratákból álló testületet, és amint látni fogjuk, a technokraták reszelekciós útjai sem azt mutatják, hogy a pártpolitikai versenyben sok babér teremne számukra. Ezt veszem a fejezetben alaposabban szemügyre.

Hanley (2018) megfontolásra javasolja az elképzelést, hogy egy 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, hanem lehetőséget nyújt a demokratikus képviselet megreformálására is (Hanley, 2018: 95).

Ehhez a felvetéshez áll közel Caramanié (2017), amennyiben lehetségesnek tételezi a technokrácia tartós jelenlétét a pártalapú képviseleti szisztémában. A pártokat hibáztatni szokták azért, mert elvesztették érzékenységüket a polgárok problémái iránt, és emiatt alkalmatlanná váltak a népképviselőre. Szemükre vetik, hogy a kormányzásért vállalt felelősség helyett rövid távú választási célokra fókuszálnak, a képviselet és a kormányzás problémái ugyanakkor a politika és a gazdaság radikális átalakulásából – a gazdasági globalizáció, a kormányzás nem-állami karakteréből és a politikai kommunikáció mediatiszációjából – is eredeztethetők. A kérdés, hogy ez a válság – ha valóban annak tekintjük – meddig terjed, és mutatkoznak-e alternatívák a hagyományos pártalapú szisztémával szemben? Caramani szerint a képviselet és a pártkormányzás krízise hosszabb távon a populizmus és a technokrácia kihívása elé állítja a pártokat, egyfelől a reszponzivitás, másfelől a felelősség és a hatékonyság oldaláról nézve (Caramani, 2017: 54).

Caramaninak igaza lehet abban, hogy a populizmus komoly kihívás. A populizmus és a közvetlen demokrácia – legalábbis az ezt képviselő politikai erők megerősödése és hatalomra kerülése esetén – valóban kihívói lehetnek a hagyományos pártalapú szisztémának (Greven, 2016; Inglehart–Norris, 2016; Molnár, 2015), ennek tárgyalása azonban nem tartozik szorosan a dolgozatom témájához. A technokrata kormányokat vizsgálva viszont igyekeztem rámutatni, miért problematikus a technokraták jelenléte a végrehajtó hatalom élén egy pártalapú demokráciában. Reszponzivitás és elszámoltathatóság híján az abszolút technokrata kormányok a

képviselési demokrácia kivételes eseményeként foghatók csak fel (Cotta, 2018). A pártkormányzás követelményei (reszponzivitás, elszámoltathatóság, felelősség) közül a technokrata kormány nem lehet sem részponzív, sem elszámoltatható – még ha adott esetben egy gazdasági vagy politikai válság esetén nincs is más rajtuk kívül, aki felelősen cselekedne (McDonnell, 2012). Következésképpen, még ha egy technokrata kormány nem is alkotmányellenes (Pastorella, 2016a), akkor sem demokratikus. Képviselési és demokratikus (reszponzivitáson és elszámoltathatóságon alapuló) rendszerekben a technokraták értelemszerűen nem tudják mandátumuk lejárta után stabilizálni pozícióikat (Gyulai, 2010) a választók jóváhagyása nélkül. Csak akkor válhatnak legitimmé és elszámoltathatóvá, ha elindulnak egy választáson vagy újabb kormányzati tisztséget vállalnak. Vagyis el kell köteleződniük valamely párt vagy politikus mellett, vagy függetlenként kell nekivágniuk egy választásnak, hogy folytathassák politikai karrierjüket (Galambos, 2013). Ezért az, hogy a technokraták és a technokrata szemlélet versenytársai lehetnek-e pártpolitikusoknak, illetve a technokrácia a képviselési demokráciának és a pártkormányzásnak (Caramani, 2017), azon mérhető le, hogy választási szituációban a szavazók technokratákat vagy pártpolitikusokat preferálnak-e.

A technokrata miniszterelnökök reszelekciója ugyanakkor a politikatudomány alig kutatott témái közé tartozik. A szakirodalom szerint a nem-választott, pártfüggetlen technokraták kormányon kevésbé törődnek a választók reakcióival, mint a választott politikusok (Alexiadou–Gunaydin, 2014, 2019), és a volt miniszterek is – biztos politikai (parlamenti) háttér híján – inkább szakmailag nagyobb kihívást jelentő civil foglalkozás után néznek (Blondel, 1991: 15). A magyar kormányzati elit vizsgálata pedig 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). Ezek a tendenciák azzal magyarázhatók, hogy a technokraták erősségét leginkább szakmai reputációjuk adja, a képviselési demokrácia nem otthonos számukra, egy átlag választópolgárnak világuk nagyon távoli és nyelvezetük is nehezen érthető (Cotta, 2018: 270). Az irodalom alapján tehát a technokrata miniszterelnökök kis valószínűséggel törekednének újabb politikai pozíciók megszerzésére. A tapasztalat mégis azt mutatja, hogy számos volt technokrata kormányfő foglalt el politikai tisztséget, akár a parlamentben, akár egy új kabinetben, akár más vezetőként. Tanulmányok foglalkoztak a technokrata kormányokkal, illetve vizsgálták a technokrata miniszterek szelekcióját és

deszelekcióját (Costa Pinto–Cotta–Tavares de Almeida, 2018; Ilonszki–Ványi, 2011), de nem történt kísérlet, hogy komparatív megközelítésben magyarázatot adjanak arra, hogy miért és hogyan kerültek – ilyen profilú, vagyis nem pártalapú kormányban szolgáló – technokraták újabb pozícióba, illetve akik sikertelenül próbálkoztak vele, miért jártak úgy.

A fejezet a dolgozat 6–8. kérdéseire keresi a választ, hogy (6.) mi magyarázza a technokrata miniszterelnökök politikai reszelekcióját, (7.) sikeres lehet-e a technokrata miniszterelnökök reszelekciója, és (8.) a technokrata imázs vetélytársa lehet-e a pártelvű képviseletnek. A reszelekciós utakat vizsgálva azokat a technokrata kormányfőket keresem, akik mandátumukat követően indultak valamilyen választáson, esetleg új politikai pozícióba nevezték ki őket. Kutatásom során az 1960 és 2022 közötti időszakot vizsgálom, alapsokaságomat pedig az EU jelenlegi tagállamaiban alakult technokrata vezetésű kabinetek miniszterelnökei jelentik (N=26). Az elemzési egységek tehát most a miniszterelnökök, nem a kormányok, ezért aki egymás után több kabinetet is irányított, most egy esetként szerepel. Ötödik hipotézisem szerint minél hosszabb egy technokrata miniszterelnök mandátuma, annál valószínűbb a reszelekciója (H5). Vagyis azt feltételezem, hogy a teljes felhatalmazással, azaz nem ügyvezető mandátummal kormányzó technokrata miniszterelnökök gyakrabban jelöltetik magukat újabb politikai tisztségre. A korábbi erős mandátumuk és az ez alapján élvezett függetlenségük vonzó alternatívává teszi számukra a megkezdett politikai karrierjük folytatását. Emiatt esélyeiket is pozitívan fogják értékelni. Hatodik hipotézisem alapján azonban úgy vélem, hogy egy technokrata miniszterelnök reszelekciója akkor lehet sikeres, ha elköteleződik párt(ok) vagy politikus(ok) mellett (H6) (Galambos, 2013; Ilonszki–Ványi, 2011). A pozitív perspektívát mutató, hamis látszat ellenére ugyanis, ha politikailag nem köteleződnek el, és függetlenként jelöltetik magukat egy választáson, pusztán technokrata imázsukra (Castaldo–Verzichelli, 2020; Cotta, 2018) építve, akkor vereséget fognak szenvedni a pártokkal és pártpolitikusokkal szemben. Az elemzésben a reszelekcióban részt vevő technokrata miniszterelnökök politikai posztkarrierútját vizsgálom. A dolgozat 8. kérdése megválaszolása céljából pedig ezek közül négy esetet (Monti, Bajnai, Fischer, Ciolos) hasonlítok össze esettanulmányok keretében.

## 6.3 Technokrata miniszterelnökök politikai posztkarrierútjai

### 6.3.1 Technokrata miniszterelnökök reszelekciója

A szakirodalmi felvetésekkel szemben a tapasztalatok azt mutatják, hogy számos volt technokrata miniszterelnök próbálta folytatni politikai karrierjét. Ezeket veszem számba:

- Reino Ragnar Lehto (1963–1964) kormányfői megbízatása után Uusimaa tartomány kormányzói tisztségét töltötte be.
- Maria de Lourdes Pintasilgo (1979–1980) 1986-ban függetlenként – sikertelenül – pályázott az államfői posztra, később szocialista támogatással EP-képviselő lett.
- Reneta Indzhova (1994–1995) 1995-ben függetlenként a szófiai főpolgármesterségre pályázott, de csak a harmadik helyet szerezte meg. 2001-ben szintén függetlenként, de a Mozgalom a Jogokért és Szabadságért államfőjelöltként indult, ám csak mintegy 5%-ot ért el.
- Theodor Stolojan (1991–1992) 2000-ben a PNL tagjaként és jelöltjeként indult az államfőválasztáson, ahol harmadik lett. 2002-ben a párt elnöke lett, de 2004-ben lemondott tisztségéről, 2006-ban pedig kizárták a pártból, ezután megalakította a Liberális Demokrata Pártot (PLD).<sup>161</sup> 2007-től 2019-ig EP-képviselő volt.
- Nicolae Văcăroiu (1992–1996) 1996-ban szociáldemokrata színekben a Szenátus tagja és elnöke lett, 2007-ben – Traian Băsescu felfüggesztésekor – ideiglenesen az államfői tisztséget is betöltötte, 2008-tól 2017-ig pedig a Román Számvevőszék elnöke volt.
- Mugur Isărescu (1999–2000) 2000-ben – mivel Constantinescu nem jelöltette magát újra – független jelöltként elindult a köztársaságielnök-választáson, de csak 9%-os eredményt ért el. Pártpolitikai karrierbe nem kezdett, visszatért a Román Nemzeti Bank élére, ahol jegybanki kormányzói tisztségét máig őrzi.
- Carlo Azeglio Ciampi kormányfői tisztsége (1993–1994) után gazdasági csúcsminiszter, majd nagykoalíciós támogatással Olaszország államfője lett.
- Lamberto Dini (1995–1996) a Dini Listája vezetője, külügyminiszter, a Szenátus tagja (Margaréta, Liberális Demokraták, PdL színekben) és elnökhelyettese volt.
- Mario Monti (2011–2013) a következő parlamenti választáson a kormányzati pozíció megőrzése céljából a Polgári Választás (SC) és a Monti Listája választási szövetség vezetőjeként indult. Örökös szenátorként ma is a Szenátus tagja.

---

<sup>161</sup> A PLD 2008-ban egyesült a korábban Traian Băsescu által vezetett Demokrata Párttal (PD) Demokrata Liberális Párt (PDL) néven.

- Bajnai Gordon (2009–2010) a 2014-es parlamenti választáson az Együtt–PM pártszövetség vezetőjeként és az Összefogás választási koalíció tagjaként mérette meg magát, ezt követően EP-listavezető volt.
- Jan Fischer (2009–2010) a 2013-as elnökválasztáson indult az államfői tisztségért, majd ugyanebben az évben a Rusnok-kormány pénzügyminisztere és miniszterelnök-helyettese lett.
- Jiří Rusnokot (2013–2014) ügyvezető mandátuma után a Cseh Nemzeti Bank tanácsának tagjává, később kormányzójává nevezte ki Zeman köztársasági elnök.
- Dacian Cioloş (2015–2017) a PNL miniszterelnökjelöltje volt a soron következő parlamenti választáson, majd az USR–PLUS színeiben EP-képviselő és az Újításuk meg Európát EP-frakció vezetője lett. Volt az USR elnöke, és újabb kormányalakítási megbízást is kapott, ám nem járt sikerrel.

A 7. táblázatban összefoglaltam a reszelekciós utakat aszerint, hogy: 1. mely volt miniszterelnökök, 2. milyen tisztsége(ke)t céloztak meg, illetve milyen tisztségekre kaptak felkérést és 3. miket nyertek el. Az adatokból színes posztkarrierutak rajzolódhatnak ki. A 13 újrázni szándékozó volt miniszterelnök közül csak négy volt, aki ügyvezető kormányt irányított (Lehto, Pintasilgo, Indzhova és Rusnok), a többi kollégájuk a status quo megváltoztatására is jogosult kabinet vezetője volt. Két miniszterelnök a jegybank vezetőjeként – ami nem klasszikus politikai tisztség, de a cseh jegybankelnök itt egyértelműen politikai kinevezettnek számított – folytatta pályafutását, Isărescu és Rusnok. Előbbi azonban csak „visszatért” kormányzói pozíciójába, míg Rusnok az iránta való lojalitásának köszönhetően nyerte el Zemantól a tisztséget, hiszen – mint láthattuk – a cseh alkotmány ellenjegyzés nélkül teszi lehetővé az államfő számára a jegybanki tanács tagjainak, valamint a jegybank elnökének kinevezését. Többen – és vannak, akik csak először – viszonylag pártsemlegesnek gondolt vezetői tisztségek elnyerésével kísérleteztek, mint a főpolgármesteri (Indzhova) vagy a köztársasági elnöki poszt. Hat volt kormányfő (Pintasilgo, Indzhova, Stolojan, Isărescu, Ciampi és Fischer) célozta meg az államfői pozíciót, mely intézmény reprezentatív és tekintélyes renoméja talán jobban illett technokrata karakterükhöz, közvetlen választás esetén azonban vereséget szenvedtek, sőt, többen csak igen szerény eredményt értek el. Egyetlen volt technokrata miniszterelnök nyerte el az államfői tisztséget, akit a parlament választott meg, Carlo Azeglio Ciampi. Kormányfői mandátuma után közvetlen pártpolitikai szerepvállalás nélkül nyert el magas szintű politikai posztokat: 1996-tól 1999-ig kincstárügyi,

költségvetési és gazdaságtervezési csúcsmiszteri pozíciót töltött be a Prodi- és a D'Alema-kormányban, és miniszterként kulcsfontosságú lépéseket tett azért, hogy Olaszország teljesíteni tudja a Maastrichti Szerződés kritériumait, lehetővé téve ezzel csatlakozásukat a Gazdasági és Monetáris Unióhoz, 1999 májusában pedig – az első szavazás alkalmával, nagy többséggel – a parlament köztársasági elnökké választotta.<sup>162</sup>

7. táblázat. Technokrata miniszterelnökök reszelekciója 1960–2022

Miniszterelnök	Hivatali idő	1. tisztség	2. tisztség	3. tisztség	Elnyert tisztség
Reino Ragnar Lehto	1963–1964	Uusimaa tartomány kormányzója	X	X	Uusimaa tartomány kormányzója
Maria de Lourdes Pintasilgo	1979–1980	Köztársasági elnök (független)	EP-képviselő (szocialista támogatással)	X	EP-képviselő
Reneta Indzhova	1994–1995	Főpolgármester (független)	Köztársasági elnök (független, párt támogatással)	X	X
Theodor Stolojan	1991–1992	Köztársasági elnök (PNL)	PNL, PLD elnöke	EP-képviselő	PNL és PLD elnöke, EP-képviselő
Nicolae Văcăroiu	1992–1996	Szenátor (PSD)	A Szenátus elnöke, ideiglenes államfő	A Számvevőszék elnöke	Szenátor, a Szenátus elnöke, ideiglenes államfő, a Számvevőszék elnöke
Mugur Isărescu	1999–2000	Köztársasági elnök (független)	A jegybank elnöke	X	A jegybank elnöke
Carlo Azeglio Ciampi	1993–1994	Kincstárügyi miniszter (független)	Köztársasági elnök (független, nagyk. támogatás)	X	Kincstárügyi miniszter, köztársasági elnök (örökös szenátor)
Lamberto Dini	1995–1996	Képviselő (LD-RI)	Külügyminiszter	Szenátor (Margaréta, LD, PdL)	Képviselő, külügyminiszter, szenátor
Mario Monti	2011–2013	Az SC vezetője	Miniszterelnök	X	Az SC vezetője (örökös szenátor)
Bajnai Gordon	2009–2010	Az Együtt–PM vezetője	EP-listavezető	X	Az Együtt–PM vezetője
Jan Fischer	2009–2010	Köztársasági elnök (független)	Pénzügyminiszter és miniszterelnök-helyettes	X	Pénzügyminiszter és miniszterelnök-helyettes
Jiří Rusnok	2013–2014	A jegybanki tanács tagja	A jegybank elnöke	X	A jegybanki tanács tagja, a jegybank elnöke
Dacian Cioloș	2015–2017	Miniszterelnök (PNL, USR)	EP-képviselő (USR–PLUS), EP-frakcióvezető (Újítsuk meg Európát)	Miniszterelnök (USR)	EP-képviselő, EP-frakcióvezető, Az USR vezetője

*Forrás: Saját gyűjtés*

<sup>162</sup> Carlo Azeglio Ciampi életrajza. *Presidenza della Repubblica*. (Letöltve: 2013. augusztus 15.) <http://www.quirinale.it/qnrw/statico/ex-presidenti/Ciampi/cia-biografia.htm>

Hatan voltak, akik pártpolitikai pályafutásba kezdtek (Stolojan, Văcăroiu, Dini, Monti, Bajnai és Ciolos), illetve hárman EP-képviselők lettek (Pintasilgo, Stolojan és Ciolos). Négyen vannak közülük, akiknek tartós pártpolitikai karrierje volt vagy van, Stolojan, Văcăroiu, Ciolos és Dini. Amíg azonban előbbieket kitartottak ugyanazon politikai oldal mellett, utóbbi nemegyszer térfelet is váltott, ami egy technokratához képest különös politikai alkalmazkodó képességről árulkodik. Dini tökéletesen példázza az olasz „transzformizmus” jelenségét (Szabó, 2007: 62). Igazi vándormadár, politikai pályafutása két évtizede alatt mindkét térfélen vállalt szerepet (Galambos, 2013: 33). Noha pártonkívüliként, de a Berlusconi-kabinetben vállalt miniszteri tisztsége után lett technokrata kormányfő. Majd miután kormánya egy év után befejezettnek látta a munkát, az ország újabb választások elé nézett, Dini pedig politikai ambíciói kiteljesítéseként saját pártot hozott létre Olasz Megújulás – Dini Listája (RI-LD) név alatt (Pankovits, 1998: 86–87). A voksoláson a baloldali Olajfa-koalíció aratott győzelmet, aminek ez említett alakulat is tagja volt a maga 4,3%-os képviselőházi választási eredményével (Bull–Newell, 1997). A Berlusconi-kabinetben betöltött miniszteri, majd kormányfői funkciója után Dini Romano Prodi kormánya külügyminisztere lett, pozícióját Massimo D’Alema és Giuliano Amato miniszterelnöksége idején úgyszintén megőrizte, és ezt követően, 2001-ben kezdődött szenátusi karrierje, amikor az új, kispártokat tömörítő balközép pártszövetség, a Margaréta színeiben szenátorra választották, 2006-ban pedig újra elnyerte a posztot (Galambos, 2013: 33). 2008. január végén – az ő ellenszavazatának is köszönhetően – a második Prodi-kormány a Szenátusban megbukott a bizalmi szavazáson, ezután visszatért a jobboldalra, amikor az előrehozott választásokra előző évben alapított pártja, a Liberális Demokraták csatlakozott a Berlusconi által vezetett új ernyőszervezethez (PdL), ezáltal a jobboldali formáció színeiben ismét bejutott a Szenátusba – nem sokkal később elhagyta pártját és be is lépett a PdL-be (Dell’Arti–Parrini, 2009). 2013-ig a Szenátus tagja maradt.

Vannak továbbá olyan volt kormányfők, akik függetlenként vágtak neki az (első) reszelekciónak – Pintasilgo, Indzhova, Isărescu, *Monti*, *Bajnai*, *Fischer* és *Ciolos* –, ám ez nem bizonyult eredményesnek. Utóbbi négy reszelekciós karrier során a kudarc oka is jól detektálható. Ezt mutatom most be annak figyelembevételével, hogy: 1. milyen céllal és 2. milyen eséllyel/támogatottsággal vágtak neki a megmérettetésnek, 3. kik voltak a (illetve voltak-e) támogatóik, 4. mi volt az eredményük és – az adatokból már látható – kudarcuk oka, 5. volt-e újabb kísérlet, ha igen, milyen eredménnyel. Az összehasonlítás alapja egyfelől, hogy a tágyalt miniszterelnökök korábban nem pusztán ügyvezető

kormányzásra kaptak mandátumot, hanem felhatalmazásuk volt a status quo megváltoztatására is, másfelől politikai posztkarrierútjukat a 2010-es évektől, a technokrata hullámot is eredményező gazdasági válságot követő időszakban futották, futják be, és nem a még új, formálódó pártrendszerek konszolidációja során. Tehát már az általuk korábban irányított technokrata vezetésű kabinetek megalakulását sem valamilyen intézményi sajátosság vagy változás, hanem gazdasági és/vagy politikai krízis eredményezték. Kormányfői működésüket követő reszelekciójuk ezért jobban rámutathat Caramani (2017) és Hanley (2018) megállapításainak helyes vagy helytelen voltára.

### 6.3.2 Jan Fischer reszelekciós karrierje<sup>163</sup>

Jan Fischer hivatalában bizonyította kompetenciáját, kormányzásával sikerült politikai stabilitást teremtenie, teljesítményét hazájában és az európai szintén is elismerték,<sup>164</sup> a közvélemény személyében egy tehetséges, intelligens, erkölcsös, konfliktuskerülő, menedzser típusú vezetőt ismert meg (Hanley, 2013b: 12–23). A lakosság körében sikerült megőriznie a Tošovský-kabinet által kivívott technokrata renomét, és a felmérések alapján jelentős volt a támogatottsága.<sup>165</sup> Sőt, az elégedettségi mutatók alapján kormányával együtt az élen szerepelt a rendszerváltás utáni cseh miniszterelnökök és kabinetek rangsorában, és sok találgatás volt arról, milyen pozíciót tölthetne be a jövőben,<sup>166</sup> népszerűségének ismeretében így nem volt váratlan, hogy 2012 januárjában – miután az alkotmánymódosításnak köszönhetően lehetővé vált a közvetlen elnökválasztás – bejelentette, hogy indul az *államfői posztért* (Hanley, 2013b: 24–41). A politikától azonban visszavonult, kormányfői megbízatása után az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank alelnökeként dolgozott, vagyis tekintélyes tisztséget tett kockára jelöltségével. Fischer hibát követett el továbbá azzal, hogy pusztán technokrata renoméjára építve *függetlenként*, pártok és érdekcsoportok *támogatása nélkül* vágott neki a választásnak.<sup>167</sup> Miniszterelnökként népszerű volt ugyan, viszont hiányzott belőle az a politikusi rátermettség és határozottság a választási arénában, ami egy technokrata kormány menedzseléséhez nem volt okvetlenül szükséges. A *közvélemény-kutatások* alapján sokáig potenciális *befutónak* tartották, a Miloš Zemannel szemben vívott tévés

<sup>163</sup> A fejezetrészt zömében hivatkozott tanulmányomból (Galambos, 2013) emeltem át.

<sup>164</sup> Miniszterelnöksége idején került sor a Lisszaboni Szerződés ratifikációjára.

<sup>165</sup> A választók lázadása Csehországban. *Centralog*, 2010. június 2. [https://centralog.blog.hu/2010/06/02/a\\_valasztok\\_lazadasa\\_csehorszagban](https://centralog.blog.hu/2010/06/02/a_valasztok_lazadasa_csehorszagban)

<sup>166</sup> Ilyen volt a Topolánek és Paroubek által javasolt EU-biztosi tisztség. Ez felfogható volt úgyis, hogy népszerűsége miatt szívesen eltávolították volna a hazai politikai életből (Fischert idézi Hanley, 2013b: 23).

<sup>167</sup> Milliókkal tartozik Jan Fischer. *Népszabadság*, 2013. február 16. [http://nol.hu/kulfold/milliokkal\\_tartozik\\_jan\\_fischer](http://nol.hu/kulfold/milliokkal_tartozik_jan_fischer)



vitaműsorban azonban, amíg Zeman kiváló debattőrként állt helyt, Fischer láthatóan feszengett, válaszai színtelenek voltak, *lámpalázásnak* és *unalmasnak* hatott (Hanley, 2013b: 25; Szilvássy, 2013a). A 2013. januári államfőválasztáson a sokáig esélyesnek, de a második fordulóba mindenképpen továbbjutónak tartott Fischer végül nem várt vereséget szenvedett, az első körben csak *harmadik* lett Zeman és Karel Schwarzenberg (TOP 09) külügyminiszter mögött.

A választási fiaskó után fél évvel, 2013 nyarán Fischer visszatért a nagypolitikába. A Rusnok-kabinetben *pénzügyminiszter* és *miniszterelnök-helyettes* lett annak köszönhetően, hogy az elnökválasztás második fordulójában *Zemant támogatta* Schwarzenberggel szemben. Tisztségének elnyerése után azonban megvesztegetésgyanúsaként tűnt, hogy elnökválasztási kampányköltségei miatt felhalmozódott milliós tartozásait különböző szponzorok révén hirtelen ki tudta egyenlíteni, ezért feljelentést is tettek ellene (Szilvássy, 2013b). Bár Fischer állította, hogy törvényes úton rendezte a kölcsönök visszafizetését, és a kormányfő is tisztázottnak vélte az ügyet, a botrány rontotta a bizalmi szavazás előtt – amúgy sem sok eséllyel – álló kabinet hitelességét.<sup>168</sup>

### 6.3.3 Mario Monti reszelektions karrierje<sup>169</sup>

2012. december elején, amikor a Szabadság Népe 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 egyfajta értelmiségi ideológia – a „montizmus” – is formálódott a technokrata miniszterelnöki tisztség köré. Népszerű volt az a gondolat, amely a pártok vetélkedésén felülemelkedő, a „demokratikus arisztokráciát” megtestesítő 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.<sup>170</sup> A miniszterelnök azonban többször megerősítette,

<sup>168</sup> PM sees no reason to replace Finance Minister Fischer. *Prague Daily Monitor*, July 22, 2013. (Letöltve: 2013. augusztus 15.) <http://praguemonitor.com/2013/07/22/pm-sees-no-reason-replace-finance-minister-fischer>

<sup>169</sup> A fejezet részt zömében hivatkozott tanulmányomból (Galambos, 2013) emeltem át.

<sup>170</sup> Berlusconi: «Se Monti guida i moderati, io non mi candido». *Corriere della Sera*, 12 dicembre 2012. [http://www.corriere.it/politica/12\\_dicembre\\_12/berlusconi-libro-vespa\\_e45f09fc-447e-11e2-a26e-c89e7517e938.shtml](http://www.corriere.it/politica/12_dicembre_12/berlusconi-libro-vespa_e45f09fc-447e-11e2-a26e-c89e7517e938.shtml)

hogy nem kíván további politikai karriert,<sup>171</sup> legfeljebb akkor, 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* tudta maga mögé felsorakoztatni.<sup>172</sup>

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 tette, hogy a választások győzelemesélyeseként a Demokrata Párt adná a miniszterelnököt. Monti azonban csak a Nichi Vendola által vezetett Baloldal, Környezet, Szabadság (SEL) részvétele nélkül volt hajlandó együttműködni velük, a Szabadság Népevel pedig akkor, ha a pártot nem Berlusconi vezeti (Boffi, 2013).

A centrista helyezkedés mellett a *kampány sem bizonyult Monti terepének*. Reformjai miatt sokat *veszített népszerűségéből*, és az elégedetlenséget ki is használták vele szemben. Versenytársai egy brüsszeli diktátumokat végrehajtó Merkel-bábként aposztrofálták. Monti a kampányban adócsökkentést ajánlott, holott kormányzása idején nem volt erre hajlandó. Az ígéretési versenyben esélytelen volt – többek között az ingatlanadó eltörlését és a már befizetett összegek visszatérítését hangoztató – Berlusconival szemben. Az SC képviselőházi 8%-os és szenátusi 9%-os választási *eredménye* a pártok versenyében végül csak a negyedik helyre volt elég.

Monti választási kudarcával a köré épített 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*

---

<sup>171</sup> Monti: «Io senatore a vita, non mi candidato». *Corriere della Sera*, 25 settembre 2012. [http://www.corriere.it/politica/12\\_settembre\\_25/monti-cnn-io-senatore-non-candidato-elezioni\\_73f724ae-0745-11e2-8daa-75c6ff9e45c.shtml](http://www.corriere.it/politica/12_settembre_25/monti-cnn-io-senatore-non-candidato-elezioni_73f724ae-0745-11e2-8daa-75c6ff9e45c.shtml)

<sup>172</sup> Az UdC-t és Fini új pártját, az FLI-t.

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 *örökös szenátorként* jelenleg is tagja.

#### 6.3.4 Bajnai Gordon reszelekciós karrierje

Bajnai Gordon 2011-ben egyfajta 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 soron következő 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,<sup>173</sup> mely szövetségre lépett a PM-mel, és ezután 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* pedig csak a *listás* szavazatok 25%-át kapta. 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%-os *eredményt* sikerült elérniük. A volt miniszterelnök ugyanakkor csak a listavezetői szerepet vállalta,

---

<sup>173</sup> A Haza és Haladás Egyesület, a Magyar Szolidaritás Mozgalom és a Milla Egyesület együttműködéseként.

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 – 1% alatt teljesített a párt, és nem sokkal később fel is oszlott.

Bajnai – akárcsak Monti – lényegében pártok feletti mivoltára hagyatkozva tért volna vissza kormányfőjelöltként, próbálkozása viszont – olasz kollégájához hasonlóan – kudarcra ítéltetett. A pártok, vagyis az MSZP és Mesterházy érdekérvényesítő képessége jóval erősebb volt egy outsider technokrataénál, akinek már az a kapcsolati tőke sem volt a segítségére, ami – a szocialista pártból 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 tehát a – ráadásul csak a baloldalon meglévő – technokrata presztízs kevésnek bizonyult az összellenzéki kormányfőjelöltséghez. Némi öniróniával meg is jegyezte egy korábbi 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).

### **6.3.5 Dacian Cioloș reszelekciós karrierje**

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, hogyha a győztes politikai erő felkérné miniszterelnöknek, elfogadja, illetve *Iohannis* elnök is erőteljesen utalt rá, hogy szeretné, ha a kormányfő folytatná a megkezdett munkát, és ha valamelyik párt (PNL) miniszterelnöknek jelölné, szívesen megbízná őt új kabinet megalakításával (Balogh, 2016). A PNL eleget is tett a kíváncságnak, és Cioloșt támogatta *kormányfőjelölt*ként, mivel híján volt a népszerű vezéregyenységeknek, és amúgy sem volt túl nagy a bizalom a román politikai osztály iránt, a viszonylag elfogadott miniszterelnök személyének támogatásától és a vele való kampányolástól várt jobb eredményt (Illyés–Székely, 2017: 38–39).

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 Cioloş személyének bírálatával tudtak fogást találni rajta, ami nem volt nehéz, mert az újabb szerepvállalástól korábban deklaráltan ódzkodó miniszterelnök nem érezte magáénak a kampány terepét, végig meglehetősen bizonytalanul viselkedett. Az addigi romániai 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. A PNL szavazóinak alacsony részvétele miatt – amelyet 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 Cioloş *elégtelen kampánytevékenységével* magyarázták (Illyés–Székely, 2017: 39).

A volt technokrata miniszterelnök azonban 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 Cioloş vezetésével közös listát állítottak a 2019-es *EP-választásra*. A volt kormányfő *mandátumot* szerzett, és az új nevet viselő liberális *EP-frakció*, az Újítsuk meg Európát (Renew Europe) *vezetője* lett. Twitter-üzenetében az írta: „*Az RE új remény Európa és minden európai számára. (...) Hiszek egy kelettől nyugatig, északról délig terjedő Európában, egy innovatív és globálisan versenyképes Európában, egy unióban, amely megőrzi állampolgárait, a szabadságukat és az emberi jogukat. 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.*”<sup>174</sup>

A frakcióvezetőségről 2021. októberben leköszönt, mert megválasztották a PLUS-szal egyesülő *USR elnökévé*. Florin Cîţu (PNL–USR–RMDSZ) kabinetjének bukása után Iohannis Cioloş is megbízta *kormányalakítással*, de programját és kabinetjét 88 igen és 184 nem ellenében a parlament elutasította a bizalmi szavazáson.<sup>175</sup> 2022. februárban végül az USR elnöki posztjáról is lemondott, de továbbra is EP-képviselő.

<sup>174</sup> MTI: EU-tisztújítás – Dacian Cioloş volt román kormányfő lesz az Újítsuk meg Európát EP-frakció vezetője. 2019. június 19.

<sup>175</sup> FRISSÍTVE – Elutasította a parlament a Cioloş-kormány beiktatását (percről percre). *Maszol*, 2021. október 20. <https://maszol.ro/belfold/A-Cioloş-kormány-beiktatásáról-szavaz-a-parlament-ket-haza-szerdan-percrol-percre>

## 6.4 Következtetések

Számos volt technokrata miniszterelnök jelöltette magát választás alkalmával – rácsafolva a szakirodalom megállapításaira –, vagy vállalt újabb politikai pozíciót kinevezés révén. Jellemzően azonban sikertelenül próbáltak újabb vagy magasabb tisztséget elnyerni, ha technokrata imázsukra hagyatkozva, függetlenként pozicionálták magukat, mert ilyenkor alulmaradtak a pártpolitikusokkal szemben (Galambos, 2018: 72–73).

Többen, akik a 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, Fischer komoly tisztséget kockáztatva viszonylag hamar visszatért a politikába. Államfőválasztási veresége és kampányadósságai miatt kellemetlen helyzetbe került, mivel azonban Zemant támogatta az elnökválasztás második fordulójában, a Rusnok-kormányban betöltött tisztségét is annak köszönhette. Bajnai szintén saját renoméjában bízva, a biztos támogatottság reményében vágott neki a választási felkészülésnek. A baloldali pártok kezdeti ódzkodása az Olajfa-koalíció-szerű ernyőszervezettől viszont oda vezetett, 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. Ciolos ezzel szemben a kezdeti határozatlanság és kudarc után – a legtöbb román technokrata elődjéhez hasonlóan – mégis a politikai küzdőteret választotta, és saját politikai vállalkozása, illetve európai lobbijereje meghozta az eredményt azáltal, hogy az egyik legjelentősebb EP-frakció, a Renew Europe vezetője lett. Ezt követő tisztségeiben, megbízatásaiban érték ugyan sikertelenségek, azonban továbbra is EP-képviselő, és politikai pályafutását vélhetően folytatni kívánja.

Az olasz technokrata miniszterelnökök reszelekciós útjai viszont elég változatosak. A két korábbi technokrata kormányfő átmeneti mandátuma utáni politikai karrierje – más-más okból, de – sikeres reszelekciós mintának tekinthető (Galambos, 2013: 36). Kormányfői megbízatását követően Ciampi kincstárügyi miniszteri tisztséget viselt, majd a törvényhozás köztársasági elnökké emelte, és tekintélyes, nagyra becsült államfőként szolgált (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 politikailag ambiciózusabb technokrata utódai (Castaldo–Verzichelli, 2020: 491). Dini tökéletesen idomult a politikai aréna játékszabályaihoz, és – lojalitásáról ugyan nem mindig tanúságot



téve – eredményes pályát futott be (Galambos, 2013: 36). Befolyása viszont egyre mérsékeltebb volt (Castaldo–Verzichelli, 2020: 491), olykor csak a szövetségei cserbenhagyásával tudott újra relevánssá válni. Monti előtt tehát két lehetséges politikai karrierút is példaként állt, azonban 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 bizonyult sikeresnek, és kampánybéli részvételével a szakmai tekintélye is csorbult (Galambos, 2013: 36). Monti „tökéletes technokrata” volt, de nem technokrata populista, amikor nekivágott a kampánynak, Berlusconi ellentétéként kompetens vezetőként igyekezett megjelenni (Castaldo–Verzichelli, 2020: 490), mégis mindig az ő kampányához idomult. Hiába próbált kevésbé „akadémikus” és inkább „átlagember” lenni, 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 ezen felül még a befizetett adók visszafizetését is, majd mikor Berlusconi a kutyájával kampányolt, Monti is örökbefogadott egyet (Castaldo–Verzichelli, 2020: 490). Egy költségvetési szigoron alapuló kormányzásra persze nem feltétlenül volt érdemes önálló politikai arculatot felépítenie, mert Montinak bár sikerült javítania hazája renoméját a nemzetközi szintén, illetve komoly megszorítások árán az EU által elvárt szintre mérsékelnie az államháztartás hiányát, az olasz GDP csökkent, a munkanélküliség és az államadósság éves GDP-hez mért aránya emelkedett, a szakértői jelző pedig Olaszországban évekre szitokszóvá vált (Galambos, 2013: 36).

A képviseleti demokrácia választási mechanizmusai nem kedveznek tehát a technokratáknak, az átlag szavazó számára világuk távoli, nyelvezetük 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, mert híján vannak a pártok támogatásának (azok anyagi, szervezeti előnyeit nélkülözve), és sokszor azoknak az alkati, illetve retorikai készségeknek is, amik pártpolitikus versenytársaikat alkalmassá teszik a pályára. A sikeres politikai karrierhez ezért egyértelmű értékválasztásra, elköteleződésre, párt támogatásra van szükség (H6), és a korábbi domináns pozíciójukhoz képest legtöbbször el kell fogadják a másodhegedűs –

beosztott politikus – szerepét. Caramani (2017) és Hanley (2018) feltételezésével szemben – ami a technokráciát, illetve a technokrata kormányzást a képviselői demokrácia és a pártkormányzás egyik lehetséges alternatívájának tekinti – ezért megállapítható, hogy a technokrácia vagy a technokrata szemlélet – noha egyes elemei jelen lehetnek a kormányzati és kormányközi döntéshozatalban – direkt módon, a választók akaratából nem fogja felváltani a pártalapú szisztémát (Galambos, 2018: 73).



## 7 Az értekezés következtetései

Az értekezésben alátámasztani szándékoztam, hogy a technokrata kormány válságjelenség, mégpedig a pártok pillanatnyi válságának eredménye (1. kérdés). Egyértelműen különbözik az ideáltípus szerinti pártkormányokra jellemző politikai és a szakszerű kormányzásként értelmezhető menedzserkormányzástól. A 8. táblázatban szereplő sémákat a dolgozatban megismert elméleti, szakirodalmi modellek és empirikus esetek elemzése alapján vázoltam fel, és segítségükkel magyarázni próbáltam a megtapasztalt politikai valóságot a pártok válsága és a technokrata kormányzás gyakorlata kapcsán.

8. táblázat. Kormányok ideáltípusai

Típus	Pártkormány	Menedzserkormány	Technokrata kormány
<b>Profil</b>	politikai kormányzás	szakszerű kormányzás	szakértői kormányzás
<b>Genezis</b>	normál	normál	válság
<b>Mandátum</b>	teljes	teljes	ideiglenes
<b>Felhatalmazás</b>	választói és parlamenti	választói és parlamenti	parlamenti
<b>Elszámoltathatóság</b>	választói és parlamenti	választói és parlamenti	parlamenti
<b>Reszponzivitás</b>	reszponzív	reszponzív	irreszponzív
<b>Felelősség</b>	felelős	felelős	felelős
<b>Agenda</b>	pártalapú	pártalapú / pártsemleges	pártsemleges
<b>Összetétel</b>	pártalapú	pártalapú / technokrata	technokrata
<b>Miniszteri szelekció</b>	pártok	pártok	technokrata kormányfő
<b>Legitimitás</b>	demokratikus	demokratikus	meritokratikus
<b>Kormányzási modell</b>	min. / min. eln. / koalíciós kompr.	miniszteri / koal. kompr.	miniszterelnöki

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

A pártkormány tagjait a választásokon győztes pártok delegálják, politikai kormányzást folytat a kabinetet alkotó pártok összetételének megfelelő agenda mentén. Normál körülmények között, azaz legitim módon, demokratikus parlamenti választás útján nyert felhatalmazással jön létre a képviselők többségének támogatása mellett, és mandátumának célja a parlamenti ciklus kitöltése (vagyis a kormányzati ciklus egybeesik a parlamenti ciklussal). A választói elvárásokra reszponzív, a kormányzást a hazai és nemzetközi partnerekkel kötött megállapodásoknak megfelelően felelősen folytatja, a miniszterek döntéseikért a parlamentben (pl. bizottsági meghallgatásokon, interpellációk alkalmával) és a soron következő parlamenti választás alkalmával elszámoltathatók.

Jellemezheti miniszterelnöki, miniszteri típusú irányítás, de koalíciós kompromisszumon is nyugodhat a kabinet 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 felhatalmazással és a képviselők többségének támogatásával. Mandátumának ugyancsak célja a parlamenti ciklus kitöltése. A választói elvárásokra hasonlóan reszponzív, a kormányzást a hazai és nemzetközi partnerekkel kötött megállapodásoknak megfelelően felelősen folytatja, és a kabinet tagjai döntéseikért a parlamentben és a soron következő parlamenti választás alkalmával 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, ha elég nagy mozgásteret hagynak az egyes miniszterek számára).

A technokrata kormány válsághelyzetben, a parlamenti ciklus közben, a pártok felhatalmazásával – de a választók jóváhagyása nélkül – jön létre, időben korlátozott mandátummal. Profilja a szakértői kormányzás, pártsemleges agenda mentén. Pártonkívüli szakemberek kapnak helyet a kabinetben, akiket a kormányfő választ maga mellé. Működési modellje a miniszterelnöki (vagy kancellári) kormányzáséhoz hasonlítható, a technokrata kormányfő a kabinetben belül és a támogató parlamenti pártokkal szemben – legalábbis ideiglenesen – autonóm. A kormányzati partnerekkel szembeni kötelezettségeknek megfelelően felelősen kormányoz, de a választói elvárásokra nem reszponzív, és – a választók által nem – csak a parlament által elszámoltatható. Legitimitását a technokrata kormánytagok szakértelme biztosítja, tehát elsősorban meritokratikus, nem demokratikus alapokon áll.

A szakirodalomban így nevezett kabinetek között kevés az abszolút technokrata kormány, mely nem parlamenti választás eredményeként és ideiglenes mandátummal jön létre, amikor népszerűtlen intézkedéseket kéne foganatosítani, a pártok viszont stratégiai megfontolásból, a várható politikai veszteség minimalizálása céljából hátralépnek a kormányzástól, és áthárítják annak felelősségét egy technokrata miniszterelnökre (2. és 4. kérdés), aki ennek köszönhetően autonómmá válik, technokrata minisztereket delegálhat és pártsemleges agendát alakíthat ki (Galambos, 2018: 73).

Az abszolút technokrata kormány feleltethető meg tehát a technokrata kormány 8. táblázatban is vázolt ideáltípusának, és a szakirodalom álláspontjával szemben csak a Ciolos-, a Monti- és a Dini-kabinetet lehet abszolút technokratának tekinteni (4. kérdés). Igazolva látom az első hipotézisemet (*H1*) – és *első fő tézisémet* –, esetükben ugyanis a pártok áthárították a technokrata miniszterelnökökre a kormányzati felelősséget, akik így – ideiglenesen – autonómmá váltak, és szabad kezet kaptak a miniszteri szelekcióban és a kabinet agendájának meghatározásában. Ahol nem voltak adottak ezek a feltételek, ott nem beszélhetünk sem felelősségáthárításról, sem abszolút technokrata kormányról (Galambos, 2018: 73). A második hipotézisemet (*H2*) viszont elvetem, mert nem nyert igazolást, hogy feltétlenül nagykoalíciós támogatásra van szükség egy abszolút technokrata kabinet létrehozásához, ahogy a Dini-kormány példája is mutatta. A harmadik hipotézis (*H3*) kapcsán azt mondhatom, hogy mindhárom abszolút technokrata kabinet létrejöttékor aktív szerepet játszott az államfő, ezért elfogadom a feltételezésem. Ennek okán elnöki technokrata – de nem elnöki – kormánynak is nevezhetjük őket.

Azt mondhatjuk tehát, hogy az abszolút technokrata kabinetek megalakulásához szükséges feltétel – vagyis olyan, amely nélkül semmiképp sem jöhetnének létre – a válsághelyzet, amint arra már a szerzők korábban is rámutattak. Emellett azonban szükséges feltétel még, hogy nem választás révén és ideiglenes mandátummal alakulnak. Az pedig, hogy a pártok áthárítják a technokrata miniszterelnökre a kormányzás felelősségét, nemcsak szükséges, hanem elégséges feltételnek is tekinthető, vagyis ez garantálja a 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 jelenik meg az esettanulmányokban az aktív köztársasági elnöki szerepvállalás, mert közvetítésével jöhet létre konszenzus az új kormányról a felelősségáthárító pártok körében. Azonban ez még nem elégséges feltétel, hiszen ahogy a többi esetben láttuk, az államfői aktivizmus önmagában nem jelentette vagy garantálta a kabinet (párt)függetlenségét a technokrata miniszterelnök számára.

Az (abszolút) technokrata kormányok (és a technokrácia) nem jelenthetik a pártrendszer alternatíváját egy képviseleti demokráciában, regnálásuk minden esetben csak átmeneti (lásd *második fő tézisémet*), nem folyhat ugyanis hosszabb távon technokrata kormányzás, hiszen ezek a szakértői testületek nem a választók preferenciáinak megfelelően alakulnak, és nem felelnek meg a pártkormányokkal

szemben támasztható egyes követelményeknek – mint a reszponzivitás és elszámoltathatóság – sem (Galambos, 2018: 73). A technokrata kabinetek legitimációja ekképp a miniszterek pártfüggetlen szakértelmén – meritokratikus alapon – nyugszik (3. kérdés). A pártok nem engedik ráadásul, hogy tartósan pártpolitikai hatalmi vákuum jöjjön létre. A Dini-kabinet megalakításakor az AN-t vezető Fini felhívta a figyelmet arra, hogy ha a kormány a vállalt mandátumához képest hosszabb ideig maradna hivatalban, pártalapú kormányra alakulna át, ami nem elfogadható. A Văcăroiu-kabinetekkel hasonló történt, a miniszterelnök kitöltötte a négyéves parlamenti periódust, és bár az első kormánya sem volt már abszolút technokrata, a ciklus vége felé közeledve egyre kevesebb technokrata tagja volt kabinetjeinek, amelyek ezért egyre inkább pártalapú jelleget öltöttek. A pártok eleve stratégiai megfontolásból támogatják a technokrata kormányokat, pozíciójuk stabilizálására, fenntartására azok önerőből képtelenek volnának, ha kitöltik hivatali idejüket, az a pártoknak köszönhető, ha nem, az is (Galambos, 2018: 73). Főleg az abszolút technokrata kabinetek terminusának végén láthatjuk azt, hogy a pártok érdekeinek, illetve kalkulációinak megfelelően alakul a kormány végzete. A Monti-kabinet esetében – a választásokhoz közeledve –, amikor politikailag veszteséges volt számára a kormány támogatása, Berlusconi szembe ment vele, és megvonta tőle a bizalmat. A Ciolos-kabinetnél pedig azt láttuk, hogy miután népszerűtlenné vált, a támogató pártok a kormánnyal szemben nyújtottak be és fogadtak el törvényjavaslatot.

Érdekes volt a jelenleg hivatalban lévő Draghi-kabinet megalakítását is figyelni. Miután Mario Draghi révén egy széles körben ismert és kedvelt technokrata közszereplőről volt szó – aki korábban az olasz jegybank, majd az Európai Központi Bank elnöke volt, és akit a közbeszédben csak Super Marióként emlegettek –, a pártok szívesen vállaltak vele közösséget és (széles)koalíciós kormányzást, amit majdnem minden párt támogat. 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 szelekciót illetően, ezért a kabinet 24 tagja közül csak 9 lett technokrata (részletesebben lásd Garzia–Karremans, 2021).

A szakirodalmi értelmezés, miszerint a technokrata kabinetek elnöki kormányok volnának, nem állja meg a helyét (5. kérdés), illetve parlamentáris szisztémában nem jöhet létre elnöki kormány – ezért a negyedik hipotézisemet (*H4*) is igazoltnak látom. Nem nevezhető elnökinek egy kabinet, ha az államfőnek nincs akkora befolyása, hogy ha a parlamenti pártok meg akarják vonni tőle a bizalmat – ahogy Berlusconi is tette a Monti-

kormányval –, 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 válsághelyzetben (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, megalakulásának és működésének korlátait az államfői kezdeményezés dacára a pártok és a parlamentáris berendezkedés jelölik ki (Galambos, 2020: 64).

A korábbi technokrata miniszterelnökök reszelekciós tendenciái azt mutatják, hogy a szavazók jellemzően nem technokratákra, hanem pártpolitikusokra voksolnak egy választási versenyben. Az esetek (13) túlnyomó többségében teljes – nem ügyvezető –, a status quo megváltoztatására is mandátummal rendelkező technokrata miniszterelnökök (9) tértek vissza a politikai porondra, illetve az összes volt technokrata kormányfő sokaságán (N=26) belül a teljes felhatalmazással rendelkezők (12) többsége (9) vett részt mandátuma után reszelekcióban, míg a csak ügyvezető megbízatással rendelkezők (14) kisebbsége (4) tett így (6. kérdés). Ez alátámasztja az ötödik hipotézisemet (H5).

A technokrata miniszterelnökök politikai posztkarrierútjának komparatív elemzése alapján kijelenthető, hogy reszelekciójuk csak akkor lehet sikeres, ha elfogadják a politikai játékszabályokat, azok szerint lépnek fel, és nem kívülállóként határozzák meg pozíciójukat (7. kérdés). A válságkormányzáskor tanúsított és megszokott, adott esetben konfliktuskerülő, konfliktusmentes racionális magatartás és cselekvés nem hoz tartós politikai sikert, ezért legtöbbször – alátámasztva a hatodik hipotézisemet (H6) – egyértelmű döntést kell hozni, politikai állásfoglalást tenni és szövetségeket kötni, a politikában a szakértelem ugyanis csupán járulékos tulajdonság, nem szubsztancia (Galambos, 2013: 36).

Az értekezésben igyekeztem rámutatni, hogy a technokrata kormányok pozíciója nem apolitikus, pusztán nem-pártalapú és csak átmeneti lehet, ezért nem fenyeget annak a „veszélye”, hogy a technokrácia lép a demokrácia helyébe (Galambos, 2018: 73). 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 bizonyít. Ez tehát a kerete a dolgozatnak (és ismételt alátámasztása a *második fő tézisem*nek, illetve válasz a 8. kérdésre). A technokrata kormányok terminusának vége és a technokrata

miniszterelnökök reszelekciója Katz és Mair (2001) azon korábbi tézisének látszanak igazolni, hogy téves a pártok tartós kudarcáról, hanyatlásáról beszélni, és nincs szó a pártalapú kormányzás felváltásáról sem – legfeljebb a pártkormányzás követelményei közül a felelősség rovására a reszponzivitás és az elszámoltathatóság kerül előtérbe.

Utóbbi jelenség azonban nem csak a válságidőszakot érintette, ez egy alapvető konfliktussá vált a reszponzivitás és a felelősség között. Tehát ha nem egy „pillanatot”, a krízis időszakát nézzük, hanem egy folyamatot, akkor azt látjuk, hogy a pártok egyre inkább csak arra fókuszálnak, hogy megfeleljenek a választók igényeinek, mert adott pillanatban (parlamenti választáskor) majd felelősségre vonják (elszámoltathatóság), jutalmazták vagy büntetik őket. A pártkormányokat már nem a felelős kormányzás, hanem az elszámoltatás miatti aggodalom, ezért a választói elvárásoknak való megfelelés (reszponzivitás) 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 részükről, hiszen – mint láttuk – 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.

A dolgozat egyelőre nyitva hagyja azt az elméleti kérdést, hogy a technokrácia – szlogenje – beépül-e a pártalapú szisztémába, és a technokrata populizmus (Bušćiková–Guasti, 2019; Castaldo–Verzichelli, 2020; Friedman, 2019) tartósan versenytársa lehet-e a „hagyományos” jobb- (pl. Liga) és baloldali (pl. Öt Csillag) populizmusnak. A technokraták reszelekciós kísérletei még nem ebben a keretben tárgyalandók, esetükben ugyanis hiányzik az, ami a technokrata populistákat jellemzi, mégpedig a siker, hiszen a tapasztalatok fényében a technokrata kormányzás imázsára épülő politikai arcukat a professzionális pártpolitikusokkal szemben kudarcra van ítélve. A technokraták a populistákkal (mint Silvio Berlusconi vagy Beppe Grillo) és a technokrata populistákkal (mint Andrej Babiš vagy Donald Trump) ellentétben továbbá nem elitellenes retorikával próbálnak meg érvényesülni, nem a rendszerrel szemben kívánják meghatározni magukat. Kormányzásukat is sok esetben a – reszponzivitást és elszámoltathatóságot igen, de – felelősséget szem előtt nem tartó populisták politika eredményezte.

## 8 Irodalomjegyzék

- 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.
- Aberbach, Joel D. – Robert D. Putnam – Bert A. Rockman (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- 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 (2021): 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>
- Armingeon, Klaus – Sarah Engler – Lucas Leemann et al. (2020): *Comparative Political Data Set 1960–2018*. Zurich: Institute of Political Science, University of Zurich. <https://www.cpbs-data.org/index.php/data>
- 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.
- Balogh Levente (2015): Összeállt Dacian Cioloş szakértői „válogatottja”. *Krónika Online*, 2015. november 15. <http://www.kronika.ro/belfold/osszeallt-dacian-ciolo-szakertoi-kormanya>

- Barabás T. János (2015): Dacian Cioloş kormányalakítása és a Románia előtt álló kihívások. *KKI-elemzések*, E-2015/43., 1–7.
- Barrenechea, Rodrigo – Eduardo Dargent (2020): Populists and Technocrats in Latin America: Conflict, Cohabitation, and Cooperation. *Politics and Governance*, Vol. 8., Issue 4., 509–519.
- Beiser-McGrath, Liam F. – Robert A. Huber – Thomas Bernauer – Vally Koubi (2022): Parliament, People or Technocrats? Explaining Mass Public Preferences on Delegation of Policymaking Authority. *Comparative Political Studies*, Vol. 55., No. 4., 527–554. <https://doi.org/10.1177/00104140211024284>
- 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.
- 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*. Springer. DOI 10.1007/978-1-4614-6588-1
- 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.
- 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
- 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*. London, Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-1-349-11395-8\\_2](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*. Palgrave.
- Blondel, Jean – Ioanna Penescu (2001): Romania. In: Jean Blondel – Ferdinand Müller Rommel (eds.): *Cabinets in Eastern Europe*. Palgrave.



- Boffi, Emanuele (2013): Monti: «Con il Pd ma senza Vendola, con il Pdl ma senza Berlusconi» (e con Casini c'è maretta). *Tempi*, 25 gennaio 2013. <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 Cioloş vezette szakértői kormány? *Maszol – Új Magyar Szó Online*, 2015. 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. In: Anna Bosco – Duncan McDonnell (eds.): From Berlusconi to Monti. *Italian Politics*, Vol. 27., 37–56. DOI:10.3167/ip.2012.270103
- Boswell, Christina (2009): *The Political Uses of Expert Knowledge*. Immigration Policy and Social Research. Cambridge, UK, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511581120>
- Braun, Michael (1996): The Confederated Trade Unions and the Dini Government: "The Grand Return to Neo-corporatism?". In: The Stalled Transition. *Italian Politics*, 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 (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). 1–11. [https://www.researchgate.net/publication/320489490\\_Presidential\\_Cabinet\\_A\\_Symptom\\_of\\_a\\_Crisis\\_of\\_Parliamentary\\_Regime](https://www.researchgate.net/publication/320489490_Presidential_Cabinet_A_Symptom_of_a_Crisis_of_Parliamentary_Regime)
- Brunclík, Miloš – Michal Kubát (2016): The Czech Parliamentary Regime After 1989: Origins, Developments and Challenges. *Acta Politologica*, Vol. 8., No. 2., 5–29.
- Brunclík, Miloš – Michal Parížek (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
- Bušítková, 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>
- 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>
- Chimenti, Carlo (1994): *Il Governo dei professori: Cronaca di una transizione*. Firenze, Passigli.
- 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*. Palgrave Studies in Political Leadership. Palgrave Macmillan. DOI: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*. Palgrave Studies in Political Leadership. Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-62313-9\\_10](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>
- Cservák Csaba (2001): Milyen a magyar kormányzati rendszer? – A kormányforma fejlődése és problémái. *Jogelméleti Szemle*, 2001/4. sz. <http://jesz.ajk.elte.hu/cservak8.html>
- Csíkhelyi Lenke (2004): Bulgária. In: Kardos József – Simándi Irén (szerk.): *Európai politikai rendszerek*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Dell'Arti, Giorgio – Massimo Parrini (2009): *Catalogo dei viventi*. Marsilio Editori.
- Diamanti, Ilvo (2012): Il principio del montismo. *La Repubblica*, 02 aprile 2012. [http://www.repubblica.it/politica/2012/04/02/news/principio\\_montismo-32601764/](http://www.repubblica.it/politica/2012/04/02/news/principio_montismo-32601764/)
- Dull Szabolcs (2013): Bajnai Gordon: Egy év múlva miniszterelnök leszek. *Origo*, 2013. 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*, 8(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*. Budapesti Corvinus Egyetem.
- Eisenhardt, Kathleen M. (1989): Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, Vol. 14., No. 4., 532–550.
- Fabbrini, Sergio (2015): Tecnici al governo e governi tecnici: alcune riflessioni comparative sull'Italia. *Ventesimo Secolo*, XIV., 1., 65–79. DOI: 10.3280/XXI2015-036004
- Fischer, Frank (1990): *Technocracy and the Politics of Expertise*. Newbury Park, Sage. <https://doi.org/10.2307/3380637>
- Fischer, Frank (2000): *Citizens, Experts, and the Environment. The Politics of Local Knowledge*. Durham, Duke University Press.
- 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*

- 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*, 2013/1 (N° 30), 7–30.
- Galambos László (2013): Szakértők tündöklése és bukása. Szakértő miniszterelnökök kormányzati pályafutása és politikai reszelekciója. *Valóság*, 56. évf., 9. sz., 30–39.
- Galambos László (2016a): A Cioloş-kabinet – Az első román szakértői kormány? In: Keresztes Gábor (szerk.): *Tavaszi Szél Konferencia 2016 Tanulmánykötet*. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége.
- Galambos László (2016b): Nem-pártalapú kormányok Csehországban – Aktorok és intézmények összehasonlító perspektívából. In: Koncz István – Szova Ilona (szerk.): *PEME XII. PhD-Konferencia*. Budapest, Professzorok az Európai Magyarországról Egyesület.
- Galambos László (2018): A technokrata kormány értelmezése és esetei. *Politikatudományi Szemle*, 27. évf., 3. sz., 58–78. DOI: 10.30718/POL TUD .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.
- Galli, Carlo (2012): Montismo: Se il governo dei tecnici diventa un' ideologia. *La Repubblica*, 4 ottobre 2012, 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 Zsófia (2009): Egy vérciki hét – így ment a kormányfőjelölés. *Origo*, 2009. április 14.
- Gianetti, Daniela (2013): Mario Monti's Technocratic Government. In: Aldo Di Virgilio – Claudio M. Radaelli (eds.): *Technocrats in Office. Italian Politics*, 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. 1–9. [http://www.fesdc.org/fileadmin/user\\_upload/publications/RightwingPopulism.pdf](http://www.fesdc.org/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*, 2015/1. sz., 26–34.
- Gyulai Attila (2010): A rendkívüli kormányzás retorikája. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2009-ről. Digitális évkönyv*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- Halász Iván (2014): *Államfő, parlament, kormány. Az államszervezet fejlődése a visegrádi országokban 1989 után*. Budapest, Lucidus Kiadó.
- 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.
- Hamberger Judit (2013): A cseh alkotmányos rendszer jellemzői és problémái. *MKI-tanulmányok*, 2013/22, 1–25.
- Hanley, Seán (2013a): Miloš Zeman’s attempt to impose a caretaker government in the Czech Republic is a fundamental challenge to Czech parliamentary democracy. *EUROPP – LSE Blogs*, 4 July 2013. <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2013/07/04/milos-zemans-attempt-to-impose-a-caretaker-government-in-the-czech-republic-is-a-fundamental-challenge-to-czech-parliamentary-democracy/>
- Hanley, Seán (2013b): 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 (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>
- Hopkin, Jonathan (2012): Technocrats have taken over governments in Southern Europe. This is a challenge to democracy. *EUROPP – LSE Blogs*, April 24th, 2012. <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2012/04/24/technocrats-democracy-southern-europe/>
- 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.
- Horváth Dóra – Mitev Ariel (2015): Alternatív kvalitatív kutatási kézikönyv. Budapest, Alinea Kiadó.
- Ilonszki Gabriella (szerk.) (2011): *Szakértők és pártemberek – Kormányzati elit Magyarországon 1848-2010*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- 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*. Oxford University Press. DOI: 10.1093/oso/9780198844372.001.0001
- Ilonszki, Gabriella – Laurentiu Stefan (2018): Variations in the Expert Ministerial Framework in Hungary and Romania: Personal and Institutional Explanations. In: António Costa Pinto – Maurizio Cotta – Pedro Tavares de Almeida (eds.): *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*. Palgrave Studies in Political Leadership. Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-62313-9\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-319-62313-9_8)
- Ilonszki Gabriella – Ványi Éva (2011): Miniszteri fluktuáció és intézményi változások Magyarországon, 1990–2010. *Politikatudományi Szemle*, 20. évf., 3. sz., 7–36.
- Illyés Gergely – Székely István Gergő (2017): Parlamenti választások Romániában – Stabil baloldali többség, megosztott ellenzék. *Kisebbségi szemle*, 2. évf., 1. sz., 35–58.
- 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, 1–52. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2818659>

- 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. (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
- Katz, Richard S. – Peter Mair (2001): Kartellpárt – A pártszervezet változó modelljei és a pártdemokrácia. *Politikatudományi Szemle*, 10. évf., 3. sz., 131–156.
- Kocsis Gabriella – Szabó Róbert (2004): Románia. In: Kardos József – Simándi Irén (szerk.): *Európai politikai rendszerek*. 2., átdolgozott kiadás. Budapest, Osiris Kiadó.
- Kovács Áron (2009a): Berezelt Paroubek, még fél év cseh átmenet. *Origo*, 2009. szeptember 16.
- Kovács Áron (2009b): Csőd ellen jó az átmeneti kormány, bukás ellen nem. *Origo*, 2009. március 22.
- 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.
- Kricsfalusi Nóra (2012): A Berlusconi-kormány bukásának hatása az olasz pártrendszerre. In: Antal Attila (szerk.): *Politikatudományi tanulmányok – Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar Doktori Iskoláinak III. konferenciája. 2012. április 20.* Budapest.
- Laver, Michael J. – Kenneth A. Shepsle (1990): Coalitions and Cabinet Government. *American Political Science Review*, Vol. 84., Issue 3., 873–90. <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>
- Lijphart, Arend (1992): *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford, Oxford University Press.
- Lindstam, Emmy (2014): *Support for Technocratic Decision-Making in the OECD Countries: Attitudes toward Apolitical Politics*. Universitat de Barcelona Treball Fi de Grau.
- 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*, 09/8, 1–21.
- 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*. 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*. Oxford, Comparative Politics. DOI: 10.1093/oso/9780198844372.001.0001
- Marone, Francesco (2012): Prime riflessioni sul governo tecnico nella democrazia maggioritaria italiana. *Gruppo Di Pisa*, 2012/3., 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. *EUROPP – LSE Blogs*, April 16th, 2012. <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2012/04/16/italy-monti-democrac/>
- 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>
- Mintzberg, Henry (1981): Szervezettervezés: divat vagy összhangteremtés? *Harvard Business Review*, 1981. január–február, 103–116. (Ford.: dr. Antal Mokos Zoltán) In: *Szemelvények a vezetés és szervezés tanulmányozásához*. Budapest, Aula Kiadó, 1991., 83–107.
- Molnár Anna (2011): *Olaszország története a második köztársaság idején*. Budapest, Áron Kiadó.
- Molnár Anna (2015): Az olasz politika viharai. Úton a harmadik köztársaság felé? In: Ferwagner Péter Ákos – Garaczi Imre – Kalmár Zoltán (szerk.): *Mediterrán perspektívák*. Budapest, Stratégiakutató Intézet.



- Morlino, Leonardo (2012): Governo tecnico e cittadini in Italia. *Il “governo tecnico” nel pensiero*<sup>[P]</sup><sub>SEP</sub> di Bruno Visentini: iniziativa presso il Senato della Fondazione Bruno Visentini (Roma, 30 ottobre 2012), 1–7. <http://www.fondazionebrunovisentini.eu/site/wp-content/uploads/2012/11/Governo-tecnico-e-democrazia-Prof.-Morlino.pdf>
- 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*. Oxford, Comparative Politics. DOI: 10.1093/oso/9780198844372.001.0001
- Nyblade, Benjamin (2013): Government Formation in Parliamentary Democracies. In: Wolfgang C. Müller – Hanne Marthe Narud (eds.): *Party Governance and Party Democracy*. Springer. DOI 10.1007/978-1-4614-6588-1
- Olivetti, Marco (2012): Governare con l’aiuto del Presidente. *il Mulino*, 2012/2., 236–241.
- Pankovits József (1998): *Az olasz politikai pártok választója 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 in Europe: Getting the Critique Right. *Political Studies*, Vol. 64., No. 4., 948–965. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12217>
- Pastorella, Giulia (2016b): *Technocratic Governments: Power, Expertise and Crisis Politics in European Democracies*. PhD thesis. The London School of Economics and Political Science (LSE). <http://etheses.lse.ac.uk/3364/>
- Pásztor Bianka (2009): Megbukott a soros EU-elnök. *Kitekintő*, 2009. március 25.
- Patkós Veronika (2017): Berlusconi bukása és Monti válságkormányzása: a 2011-es belpolitikai válság Olaszországban. In: Körösenyi András (szerk.): *Viharban*

- kormányozni. *Politikai vezetők válsághelyzetekben*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont.
- 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. (1989): *The Comparative Method – Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkely, University of California Press.
- Rádai Eszter (1998): „Olyan voltam mindig, mint a megcsalt férj” – Beszélgetés Békesi Lászlóval. *Beszélő-beszélgetés*, 3. évf., 2. sz., 8–21.
- Ribbagen, 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](https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/32363/1/gupea_2077_32363_1.pdf)
- Sartori, Giovanni (2005): *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Colchester, ECPR Press.
- Sárközy Tamás (1996): Kormányzás a „politika” és a „szakma” ütközéspontjában. In: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1995-ről*. Digitális évkönyv. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- Sárközy Tamás (2003): A nemzeti közép-kormány 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.
- 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: Pénelope szerepében a Professzor. *Népszabadság*, 2012. december 24. [http://nol.hu/lap/vilag/20121224-penelope\\_szerepeben\\_a\\_professzor](http://nol.hu/lap/vilag/20121224-penelope_szerepeben_a_professzor)

- 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. *EUROPP – LSE Blogs*, November 25th, 2015. <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2015/11/25/governing-a-dysfunctional-state-the-challenges-facing-romanias-new-technocratic-government/>
- Szabó Dóra (2012): Olaszország gazdasági zuhanórepülése. In: *Kitekintő elemzések 14. Európa harca a válság ellen: Nemzetállami megoldások és Uniós kiútkeresés*. 2012. április 17. Budapest, Kitek Média Kft.
- Szabó Tibor (2007): A Forza Italia (Olaszország). *Politikatudományi Szemle*, 16. évf., 1. sz., 45–64.
- 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*, 2013. január 10.
- Szilvássy József (2013b): Botladozva indul a Rusnok-kormány. *Népszabadság*, 2013. július 16.
- Szőcs Levente (2015): Menekülés a kormánytól. *Népszabadság*, 2015. november. 10. <http://nol.hu/kulfold/menekules-a-kormanytol-1574193>
- Takács Flóra (2017): Az esettanulmány mint módszertan a szociológiában. *Szociológiai Szemle*, 27. évf., 1. sz., 126–132.
- 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*, 2015. november 4. [http://index.hu/kulfold/2015/11/04/romania\\_victor\\_ponta\\_lemondas/](http://index.hu/kulfold/2015/11/04/romania_victor_ponta_lemondas/)
- Török Orsolya (2015): Olasz elnökválasztás: ezúttal sikerül? *Kitekintő*, 2015. január 29. [https://kitekinto.hu/europa/2015/01/29/olasz\\_elnokvalasztas\\_ezuttal\\_sikerul](https://kitekinto.hu/europa/2015/01/29/olasz_elnokvalasztas_ezuttal_sikerul)

- 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>
- 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*. Palgrave Studies in Political Leadership. Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-62313-9\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-319-62313-9_10)
- 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>
- 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.
- Wrátil, 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): 2019. április 20. (Letöltve: 2019. március 14.) [http://www.liganet.hu/news/5265/valsagkezezo\\_program\\_1.pdf](http://www.liganet.hu/news/5265/valsagkezezo_program_1.pdf)

## Internetes honlapok

blogs.lse.ac.uk  
 bnr.bg  
 centralog.blog.hu

corriere.it  
cpds-data.org  
hvg.hu  
index.hu  
keesings.com  
kitekinto.hu  
kronika.ro  
maszol.ro  
mti.hu  
mult-kor.hu  
nol.hu  
origo.hu  
praguemonitor.com  
quirinale.it  
repubblica.it  
researchgate.net  
tempi.it  
transindex.ro  
vasarhely.ro