

SZAKÉRTŐI KORMÁNY: ILLÚZIÓ VAGY KIÚT A VÁLSÁGBÓL?

**A Bajnai- és az Ódor-kormány technokrata minőségének vizsgálata a
szakértői kormány ismérvei tükrében**

2024. május 31.

Jelige: SBO239

Tartalomjegyzék

1.	Bevezetés	3
1.1.	Kutatói kérdések.....	4
2.	A szakértői kormányok kialakulásának körülményei	7
2.1.	A szakértői kormány alapja: a válság	8
2.2.	A szakértői kormány alapja: intézményi feltételek	9
2.3.	A jó kormányzás és elszámoltathatóság dilemmája	10
2.3.1.	Felelősség, elszámoltathatóság	11
2.3.2.	A jó kormányzás	12
3.	A szakértői kormány kritériumai	13
4.	A kiválasztódás tendenciái és a politikai pozíciók.....	15
4.1.	A kiválasztódás tendenciái Magyarországon.....	15
4.2.	A kiválasztódás tendenciái Szlovákiában.....	17
4.3.	Kik a szakértők?.....	18
5.	A Bajnai-kormány szakértői minősítésének vizsgálata.....	20
5.1.	A Bajnai-kormány megalakulásának előzményei.....	20
5.2.	A Bajnai-kormány tagjainak rekrutációja.....	21
5.3.	A Bajnai-kormány programja	25
6.	Az Ódor-kormány szakértői minősítésének vizsgálata	28
6.1.	Az Ódor-kormány megalakulásának előzményei	28
6.2.	Az Ódor-kormány tagjainak rekrutációja	29
6.3.	Ódor-kormány programja	32
7.	A szakértői kormány: illúzió vagy kiút a válságból?	35
7.1.	A Bajnai- és Ódor-kormány elemzése a szakértői kormány kritériumai alapján	35
7.2.	Szakértői kormány: illúzió vagy kiút a válságból?	37
8.	Irodalomjegyzék.....	41

1. BEVEZETÉS

Kr. e. 336.-ban egy márvány törvénytábla készült Athénban, amelyre „*Demokrácia megkoronázza Démoszt*” címmel hivatkoznak (Keane, 2022). Az istennő egy ülő helyzetben lévő szakállas férfi, az athéni nép feje fölé emeli koszorúját, amely jól szemlélteti azt a rejtélyes hatalmat, amit a demokrácia jelentett az athéniak számára. Az istennőnek áldozni kellett, hogy elkerüljék a veszélyt, a fenyegetettséget, a „denocídiumot”: a demokrácia önmegsemmisítését (Keane, 2022, p. 24). Ez, a nép uralmát fenyegető veszély a modern korban sem szűnt meg, sőt egyre kevésbé beazonosítható. Olyan folyamatok szemtanúi lehetünk, amelyek alapjaiban formálják át a modern képviseleti demokráciát.

Dolgozatom egy ilyen bizonytalan, látszólag nem is a népuralmat fenyegető, lehetséges demokráciadeficitet jelentő különleges állapotot: a válsághelyzetben, választás nélkül hatalomba kerülő, legitim vezetőik jelenségét próbálja vizsgálni. Arra keresi a választ, hogy valóban létezhetnek-e pártsemleges, technokratákból álló, szakértői kormányok, amelyek mivel választás nélkül kerültek pozícióba, a demokrácia és a népakarat megnyilvánulásának kikerülésével működnek.

A technokrata kabineteket több szerző (Pastorella 2014, Brunclik 2015) egyenesen, mint a pártrendszer válsága azonosítja, ami véleményem szerint kapcsolódik a liberális demokrácia válságához, a demokrácia fogalmának kiüresedéséhez, amivel a politikatudomány szakirodalma aktívan foglalkozik. Körösenyi, Gyulai és Illés (2022) szerint a demokrácia fogalmának kiüresedése, a szó korábban magasztos jelentésének leértékelődése többek között olyan „millenniumi trendekre”¹ vezethető vissza, mint a prezidencializáció, az átalakuló törésvonalak, és nem mellesleg a pártok jelentőségének hanyatlása. A demokrácia visszaesésének folyamatát, amely Kelet-Közép-Európában különösen jól kimutatható (Ágh, 2012), olyan közpolitikai elemzések szemléltetik, mint a *Transparency International* által készített kutatás, vagy az *Economist Intelligence Unit*hez köthető *Democracy index*, amelyben 2022-ben, a dolgozat által vizsgált Magyarország a felállított 10-es skálán 6,64; és Szlovákia 7,07 értékelést kapott (Our World in Data, 2022).² A posztszovjet térségben, melyben az elemzés tárgyát képező két országon kívül sem ismeretlen gyakorlat a szakértői kormányok működése (Romániában, Bulgáriában és Csehországban is volt rá példa), tehát különösen fontos a demokráciakutatás, és annak a tendenciának vizsgálata, amelyben a

¹ A képviseleti, liberális demokrácia válságát, a pártrendszerek és politikai berendezkedések változásait összefoglaló plebiszciter vezérdemokrácia elméletére hivatkozok, amely terjedelmi keretek miatt nem képezi részletesebben a dolgozat részét.

² A skálán a 10-es érték a legdemokratikusabb minősítést jelenti.

technokrata³ kormányok akár, mint a pártalapú, képviseleti demokrácia kihívói jelenhetnek meg.

1.1. Kutatói kérdések

A szakértői kifejezés felettebb hangzatos a magyar politikában: gyakran emlegetik, valamilyen pozitív célként, a kormány működésének megfelelő módjaként. Elég csak a 2022-es országgyűlési választások előtt Márki-Zay Péter kijelentésére gondolni, aki győzelem esetén az összellenzéki, többpárti koalíció bizonytalansága helyett egy szakértői kormányt akart vezetni (Nagy, 2021). 2018-ban Vona Gábor szintén miniszterelnök jelöltként egy szakemberekből álló kabinet létrehozását vizionálta (Medvegy, 2018), ahogy tette azt korábban választási kampánya során Horn Gyula is (Múlt-kor, 2004).

Metz Rudolf, a politikai vezetőkkel foglalkozó kutatások jelentős szerzője, szintén magyar példákon keresztül mutatja be a megosztó vezetők, illetve az őket követők jellemzőit (Metz, 2023). Korábbi monográfiájában (Metz, 2018) rámutat, hogy a demokrácia és a vezetés, néhány szakirodalmi értelmezéssel szemben nem ellentétes fogalmak, hanem szükségszerűen feltételezik egymást (Metz, 2020a). Alapvetés, hogy a vezetőket azért választjuk meg, mert valamilyen szempontból megfelelőnek tartjuk őket fontos pozíciók betöltésére: kellő személyes tőkével, kompetenciával, kvalitással rendelkeznek ahhoz, hogy platóni metaforával élve elkormányozzák az állam hajóját. A vezetők és követők közötti teret tehát a kompetencia tölti meg tartalommal, amely az említettek szerint, magyar viszonylatban, folyamatosan megjelenik, mint kampányígéret és hivatkozási alap. Már-már állandósult toposzként tekinthetünk a szakértőiségre való hivatkozásra, a szakértőkből álló kormány működésének kívánalmára.

Ez alapján feltételezhetjük, hogy a szakértőiség a jó vezetés szinonimája és a rossz vezetés inverze, amely magyarázattal szolgál a fogalom magyar politikában tapasztalt népszerűségére. Meg kell említeni azonban, hogy a nemzetközi szakirodalomban fellelhetők ezzel a véleménnyel ellentétes álláspontok is. Tetlock (2020) megítélése szerint a szakértők nem nyújtanak jó teljesítményt, mint előrejelzők. Azt állítja a „*szakértelem értéke nulla*”, mert a szakértők többnyire nem látják pontosan a jövőbeli eseményeket (Tetlock, 2020, p.37). Mindennek ellenére a szakértőiség, és mint a szakértőiség fogalmával összekapcsol,

³ Dolgozatomban a szakértői kormány és technokrata kormány kifejezéseket a 2. fejezetben leírtak alapján szinonimaként használok.

technokratákból álló kormány a szakirodalom által is meglehetősen hanyagolt téma, eltérő fogalmi keretekkel.

A nemzetközi szakirodalom meghatározása szerint Magyarországon Bajnai Gordon miniszterelnöksége alatt működött szakértői kormány 2009 és 2010 között. A közép-kelet-európai térség országaiban pedig legutóbb, 2023-ban, Szlovákiában került sor technokrata kormány megalakulására. A vitatott fogalmi keretek miatt azonban fontos feltenni a kérdést: mit jelent valójában a szakértői kormány fogalma? Valóban létrejöhetnek ilyen minősítésű kabinetek? Ha igen, akkor mennyiben felelnek meg a demokráciakritériumoknak? Melyek azok a kitételek, amelyek egy kormány szakértői jellegét adják? Miért olyan népszerű ígéret a technokrata kormány, és miért tekintenek rá az ezzel kampányoló politikai vezetők úgy, mint jó stratégiára?

Dolgozatom célja a felsorolt kérdésekre választ adni, a szakértői kormány alakításának lehetőségét elemezni a képviseleti demokrácia keretrendszerén belül. A fogalmak tisztázása, és az elméleti megalapozás után szakértői minőségükben vizsgálom meg és hasonlítom össze a nemzetközi szakirodalmi meghatározás alapján szakértőinek ítélt Bajnai-kormányt, és térségünkben legutóbb megalakult Ódor Lajos által vezetett szlovák kabinetet. Az összehasonlítás indokául a földrajzi közelség mellett a hasonló történelmi előzmények (államszocializmus, egypártrendszer), demokráciaindex besorolás és a két ország ma is azonos állam-, és kormányformája; parlamentáris köztársaságként való működése, illetve a Szlovákiában egyedülállóként magyar származású miniszterelnök szolgál.

A kiindulópontok tehát azonosak, így a hazai és nemzetközi szakirodalom segítségével, komparatív perspektívából teszek kísérletet a Bajnai-, és az Ódor-kormány megalakulásának, és működésének elemzésén keresztül a kutatói kérdések megválaszolására, amelyek keretében a következő hipotéziseket állítottam fel:

H1: A Bajnai Gordon miniszterelnökségével, 2009-ben létrejövő magyar kormány esetén helytálló a nem pártalapú jelző, így szakértői kormánynak tekinthető.

H2: A 2023-ban Ódor Lajos kormányfővel megalakuló szlovák kabinetre nem alkalmazható a szakértői minősítés.

H3: Az abszolút technokrata kormány szakirodalom által felállított modellje a gyakorlatban nem teljesülhet.

H4: Az abszolút technokrata kormány nem jelent demokráciadeficitet, beilleszthető a pártelvű demokrácia működési rendjébe.

Az elméleti keretek és kutatói kérdések ismertetése után a szakértői kormány létrejöttének körülményeit, valamint a képviseleti demokráciában elfoglalt helyét részletezem, amit a fogalmi keretek tisztázása miatt nélkülözhetetlen kritériumok ismertetése követ. Ezután kísérletet teszek a kormányösszetétel, a politikai karrierutak vizsgálatán keresztül a Bajnai-, és Ódor-kormány összehasonlító elemzésére (történeti előzmények, kormánytagok rekrutációja, kormányprogram) és a kutatói kérdések megválaszolására. A kutatás eredményeinek összegzésével igyekszem a szakértői kormány megközelítéséhez használható elveket és szempontokat megfogalmazni, és reményeim szerint választ kapni a kérdésre: a szakértői kormány létrehozása valóban csak illúzió, vagy a válságból való kiutat jelenti?

2. A SZAKÉRTŐI KORMÁNYOK KIALAKULÁSÁNAK KÖRÜLMÉNYEI

A szakértői kormány kifejezés meghatározása sokrétű lehet; a kutatók különböző kritériumokat szabnak meg a technokrata fogalom értelmezéséhez. Bár ezek több ponton eltérnek egymástól, általánosságban elmondható, hogy a pártalapú kormány jellemzőiből kiindulva, annak inverzét megalkotva történik a definíció (Galambos, 2018).

A meghatározás részletezése előtt fontos megjegyezni, hogy a szakértői kormány fogalmát a közbeszéd és a média gyakran a szakszerűség szinonimájaként használja. Egy olyan kompetens és professzionális kabinetet fest le ez a kifejezés, amely különb, megbízhatóbb, mint a pártpolitikusokból álló kormányok, ennek megfelelően bizonyos szintű pátoz övezi (Bertsou & Pastorella, 2017). A szakszerű kormányzás, tehát a kormánytagok ágazatukban szerzett szaktekintélye azonban nem egyezik meg a szakértői kormánnyal, illetve nem elégséges jellemzője annak. A szakmai tapasztalattal rendelkező politikusok beemelését a pártalapú kormányzásba sokkal inkább menedzserkabinetként lehet jellemezni, emellett a szakértelem a pártalapú kormányoknak is alkotója (Ványi & Galambos, 2019).

Galambos László (2018) a fogalmi keveredést kiküszöbölve a technokrata kormány megnevezést alkalmazza tanulmányaiban, ugyanakkor dolgozatomban a szakirodalom által használt szakértői kormány definíciót is használni fogom, mivel a magyar közgondolkodásban ez a fogalom terjedt el.

A szakértői kormány egy olyan végrehajtó hatalmat jelöl, amely nem politikai, és nem pártalapon szerveződik, legitimációját a tagjaitól elvárt szakértelem adja. Ehhez kapcsolódik a létrejöttjük alapvető kritériuma; a szakértői kormány válsághelyzetben, valamilyen gazdasági, politikai krízis idején létesül, mondhatni szükségmegoldásként. A krízisállapot kritériumának nagy súlyát mi sem szemlélteti jobban, mint a 2008-as gazdasági világválság és az ahhoz kapcsolódó belpolitikai krízishelyzetek, amely után Európában gomba módra szaporodtak el a technokrata kormányok (Galambos, 2018).⁴ Mivel a szakértői kormány a „normális” működési rendtől eltérő helyzet, „rendszerhiba” megoldására létesül, szükségszerűen korlátozott megbízatásának ideje, és elsődleges feladata éppen a krízis megoldására, következményeinek enyhítésére vonatkozik, nem a politikai program megvalósításának alárendelt kormányzati tevékenységre (Galambos, 2018).

⁴ Például Jan Fischer kormánya Csehországban 2009-2010, és Mario Monti kormánya Olaszországban 2011-2013 között.

2.1. A szakértői kormány alapja: a válság

A politikai döntéshozóknak nagy szerepe van a nemzetközi és belpolitikai események értelmezésében, hiszen a krízishelyzetek rendkívüli jogkörökkel hatalmazzák fel a hivatalban lévő politikusokat. Azonban adott események „válságként” való definíciója nem konkrét pontokhoz kötött, nincs egy lista, amelynek teljesülése esetén krízisnek kell minősíteni, válságként kell kezelni az aktuális helyzetet; az sokban függ az inkumbensek reakcióitól (akár taktikáiktól is) (Körösényi et al., 2017).

A válságok kapcsán alkalmazott, úgynevezett gondnokelmélet megkülönböztet szakértői és technokrata delegálást. Az előbbi alapján, különösen pénzügyi-gazdasági válságok idején, gyakori stratégia a szakterületükön kiemelkedő jelöltek, szakemberek kormányzati posztokra történő kinevezése. A technokrata, vagy bürokrata delegálás ezzel szemben a hangsúlyeltolódásra fókuszál; eszerint válságok idején megnő a végrehajtásban a bürokratikus, normál helyzetben nem választott vezetők alá tartozó jogkörök jelentősége, intézmények fontossága (Körösényi et al., 2017). Mindenesetre a hatalom megtartása, a helyzet uralása, kezelése érdekében a kormányok kidolgoztak egy olyan eszköztárat, amelynek alkalmazásával, nagyobb eséllyel vészelhetik át a krízisszituációkat, illetve amivel csökkenthetik arcévesztésüket. A nagykoalíciók (egymástól ideológiailag távol álló pártok közös kormányzása) alakítása képezheti a megoldókulcsot de a szakértői kormányokra hárított felelősség a leggyakoribb megoldás (Körösényi et al., 2017).⁵

A pénzügyi-gazdasági válságok tipikusan indikálják egy technokratákból álló kabinet felállítását, de az ország belső politikai krízishelyzete is vezethet ehhez a megoldáshoz. A parlamenti választások utáni bizonytalan állapot, (például, ha a győztes párt nem tud kormányt alakítani és az elhúzódó legitimációs, hatalmi harc ellehetetleníti a kormányzást) eredményezheti szakértők kinevezését, de természeti katasztrófák, nemzetközi történések szintén válságszituációt idéznek elő (Körösényi et al., 2017). Ehhez kapcsolódóan meg kell említenünk a pártrendszer sajátosságait, mint a szakértői kormányok kialakulásának indokát (Galambos, 2018). A fragmentált, töredezett pártrendszer tipikusan sokpárti működést eredményez, amelyben egy pártnak általában nem sikerül abszolút többséget szereznie, ezért koalícióformálásra kényszerül. A több pártból álló kormányokban nagyfokú kompromisszumkészségre van szükség, és ezért általában kevésbé jellemző rájuk a stabilitás (Enyedi & Körösényi, 2004), nagyobb eséllyel kerülhet sor szakértők kinevezésére.

⁵ Lengyel László (1996) megfogalmazásában Kelet-Európában a pártpolitika kifejezetten felhasználja a szakértőket a válság megoldására, és sikeres intézkedések esetén helyettük profitál azok következményéből.

Az elemzések szempontjából a felsoroltak közül a pénzügyi-gazdasági válságok, és a belpolitikai krízis részletezésére szorítkozok, amelyekért az emberek szemében egyértelműen a kormányokat terheli a felelősség (ellentétben például a természeti katasztrófák okozta válsághelyzettel). A gazdasági-pénzügyi helyzet hatásainak enyhítését, a válság megoldását a politikai döntéshozóktól várja a közvélemény. Amennyiben ez nem sikerül, és a kormány nem tud felülkerekedni a krízisen, könnyen elvesztheti az irányítást, ahogy történt 2008-ban, a pénzügyi válság által leginkább megtépázott országokban. A belpolitikai krízishelyzet kiindulópontja általában a politikai aktorok cselekvéséhez (vagy azok hiányához) kapcsolódik. A belpolitikai válságok tekintetében megkülönböztethetünk kormányválságokat és rezsimválságokat egyaránt (Körösényi et al., 2017). Amíg előbbi a demokrácia normál állapotát is tükrözheti, tehát a kormány válsága hatalmi váltógazdaságot jelent, (a helyzetet kezelni képtelen párt helyett az állampolgárok másnak szavaznak bizalmat) de az intézmények és szabályok, tehát maga a politikai élet keretrendszere nem kérdőjeleződik meg, ellentétben rezsimválságok esetén (Körösényi et al., 2017).

2.2. A szakértői kormány alapja: intézményi feltételek

Leonardo Morlino (2012) megalkotott egy olyan meghatározást, amely intézményi kritériumokból kiindulva értelmezi a technokrata kabinetek kialakulását. Az első ilyen kitétel a ténylegesen semleges, pártok felett álló államfő. A dolgot mindkét vizsgált országa köztársaság, amely parlamentáris kormányformában működik. Amíg Magyarországon a törvényhozás által, addig Szlovákiában közvetlenül kerül megválasztásra a protokolláris hatáskörrel rendelkező államfő. A parlamentáris kormányformájú államokban a válsághelyzet hangsúlyosabbá teszi a „természetes állapotban” reprezentatív szerepkörrel bíró köztársasági elnököt, akinek rendkívüli körülmények között megnő a jelentősége. Közvetítése a szakértői kormány felállításában is megjelenik, hiszen látva a kialakult krízist, cselekednie kell azon pártok és politikai szereplők helyett, akik nem tudják, vagy nem akarják ezt megtenni, hiszen ez számukra a politikai tőke deficitjével járna. Nem önkényesen, hanem a válságra reagálva vállalja fel aktívabb szerepét, például a kinevezési jogkörök gyakorlásával (Galambos, 2018). Mivel a pártok a számukra kellemetlen döntések következményeit nem vállalják, a szakértői kormány a politikai konfliktus bizonyos szintű önkorlátozását jelenti. A pártoknak egyéb esetben nem állna érdekében hátrálépni a technokraták javára, hiszen alapfunkciójukkal; a hatalom megszerzésének legfőbb céljával is ellentétes lenne, ha ezt megtennék. A pártok, a megalakuló kormány semlegessége, legalábbis nem pártalapú jellege miatt általában elfogadják a szakértői kabinetet, amely bizonyos szempontból így „az államfő kormánya”

lesz, és amelynek tevékenységéért nem kell felelősséget vállalniuk (Morlino, 2012, p. 2). Szakértői kormányok intézményi jellemzői kapcsán említést érdemel Svájc direktoriális rendszere, amelyre gyakran úgy hivatkozik a szakirodalom, mint a technokrata működés alapesetére. Ugyanakkor, mivel egy egyedülálló, csak erre az államra jellemző, speciális struktúráról van szó, dolgozatomban nem részletezi Svájc kormányzati működését.

Morlino (2012) szerint kritérium az öröklés (vagyis nem választás) útján létrejövő entitások hiánya, tehát csak köztársaság államformájú országokban alakulhatnak technokrata kabinetek. Véleményem szerint ez nem szükségszerű kitétel, hiszen minden parlamentáris kormányformájú államban (legyen szó akár monarchiáról, akár köztársaságról), válsághelyzetben az államfő fontosabb politikai szereplővé válik (Kukorelli, et al., 1997), akár csak tekintélye, nemzetegyesítő hatással bíró kiállása miatt is.

Szintén indikálhatja technokraták kinevezését a törvényhozásban jelentkező kormánytöbbség hiánya (a kialakult aktuálpolitikai körülmények között nincs többsége a kormányzó pártnak és nem lehet, vagy nem akarnak előrehozott választásokat kiírni). Ugyanakkor ez a kondíció sem eredményez egyértelműen szakértői kormányzást; általában kisebbségi kabinetek alakulnak (amely szintén lehet működőképes, ha az ellenzéki pólus eléggé megosztott hozzá, esetleg ha a kormánypárt a törvényhozásban talál támogatókat) (Enyedi & Körösenyi, 2004). Morlino (2012) ehhez kapcsolódóan határozta meg a teljesíthetetlen ígérek kritériumát, mint további indikátort. A többségi döntéshozatali mechanizmusok miatt a kisebbségi kormányok (ha nincs a parlamenti pártok között együttszavazója) nem tudják elfogadtatni cselekvési tervüket, programjuk, és így működésük kivitelezhetetlenné válik.

A felsorolt intézményi kitételek valóban jelen voltak a vizsgált két országban. Magyarország és Szlovákia is semleges, reprezentatív jogkörökkel bíró államfővel rendelkezik, a szakértői kormányok megalakulását törvényhozási többség hiánya jellemezte, illetve a megválasztott, pártalapú kormány nem tudta teljesíteni ígéreteit, amelynek következtében érzékelhető kormányzási kompetencia hiánya is teljesülő kritérium.

2.3. A jó kormányzás és elszámoltathatóság dilemmája

Egy demokráciában a vezetőknek egyszerre kell vezetniük és követniük; a közakarat egyszerre legitimálja és korlátozza is őket (Metz, 2020b, p.49-50). A szakértői kormányok esetében azonban ez kevésbé átlátható összefüggés.

2.3.1. Felelősség, elszámoltathatóság

A képviseleti demokráciákban pártalapú kormányzás valósul meg; a végrehajtó hatalom gyakorlása pártok által történik és választásokon megszerzett legitimitációhoz kötött (Galambos, 2018). A modern demokráciák működésének folyamatában a pártok magukra vállalták a képviseleti funkciót, azt hogy a választópolgárt becsatornázzák a politikai döntéshozatali folyamatokba. A pártok képviselik az emberek érdekeit, akik pedig választások alkalmával dönthetnek arról: kit ruháznak fel legitimitással. A kormányzati funkció, tehát hogy a kormánypárt, vagy kormánypártok határozzák meg az elérendő közpolitikai célokat és a kormányzati politika irányvonalát szintén a pártok feladatai közé tartozik. A képviseleti demokrácia elmélete szerint azt a közpolitikát valósítják meg, amelyre a választók felhatalmazták őket (Körösényi et al., 2020), tehát a reprezentánsok az őket megválasztók érdekeit képviselik (Körösényi, 2003). De mennyire lehet demokratikus a nem választás alapján megalakuló, szakértői kormány, amely nem kap az állampolgároktól legitimitást?

A kormányzati és képviseleti funkció összeolvadt a párt fogalma alatt, de a modern politikában egyre jobban érzékelhető a szétválás: a pártok rákényszerültek, vagy rákényszerítették őket, hogy a kormányzati funkció hangsúlyosabb legyen, mint a képviseleti, ami így egyre kevésbé a pártalapú politika attribútuma (Mair, 2009). A képviselet nehézkessé vált, többek között a pártrendszer változásai: szavazóbázist érintő fragmentáció, szavazói illékonyság miatt. A képviseleti funkció elhanyagolása azonban a kormányzati tevékenység végzésének legitimitációjának megkérdőjelezéséhez vezethet. Tehát, ha a végrehajtó hatalomnak nincs képviselet által felhatalmazott joghatósága, nehezen legitimálhatja kormányzati tevékenységét. A nem választott, technokratákból álló kabinetek ezért nem is teljesítik a Mair (2009) által felállított reszponzivitás és elszámoltathatóság kritériumait. A felelősség határai kérdésesek, hiszen a pártalapú kormányokkal ellentétben az állampolgárok nem tudnak támogató, vagy büntető szavazattal reagálni a kormányzati döntésekre, nem tudják elszámoltatni a technokratákat. A pártalapú kormányok helyébe lépő szakértők nem teljesítik a korábban állampolgároknak tett választási ígéreteket (mivel elsősorban a válságkezelés a céljuk), ezért nem is reszponzívak a követelésekre (Galambos, 2018). A képviseleti demokrácia működési rendje megváltozik: megszűnik a végrehajtó hatalom parlamenti pártokkal való közvetlen, és a választókkal való közvetett kapcsolata. Pastorella (2015) megfogalmazásában; megtörik a képviseleti demokrácia alapja; a delegációs lánc a választók, az általuk kijelölt képviselő és kormányzat között.

2.3.2. A jó kormányzás

A szakértői kormány létrejöttéhez szükséges válsághelyzetben, a megváltozott, normálállapottól eltérő szituációban a pártalapú kabinetek nem tudnak „jól kormányozni”, át kell engedniük tehát a végrehajtó hatalom gyakorlásának jogkörét a technokratáknak. Ez alapján, ha nem választás alapján létrejövő, szakértői kormány kerül kinevezésre az állampolgárok elveszítik a politika működésében használható részvételi jogukat: a választást, így csorbul a legitimációs funkció. Ellentmondásos, hogy bár a jó kormányzás érdekében kerülnek technokraták kiválasztásra, ez a rekrutáció a választók akaratától függetlenül történik, ezért a jó kormányzás, melynek megmásíthatatlan alkotóeleme a népakarat és legitimáció, nem tud megvalósulni. A fogalom értelmezésének sokszínűségét adja, hogy a jó kormányzás mára már nemzetközi minimummá vált, nem az állampolgár kizárólagos joga, nem csupán nemzetállami keretek között értelmezhető (Pálné, 2014).

Ha jó kormányzásról beszélünk, általában jól teljesítő végrehajtó hatalomra gondolunk, de a kormányzati teljesítmény mérhetőségéről megoszlik a szakirodalom álláspontja (Pesti, 2004; Gajduschek, 2014). Mindenesetre a kormányzati rendszer fő prioritásai közé kell, hogy tartozzon az állam és közigazgatás működtetése, a felmerülő problémák megoldása. Hangzatos célként ide lehet sorolni a jólét és gazdaság működőképességének biztosítását, a társadalmi problémák megoldását, a versenyképesség növelését. Ha ezeket a kifejezéseket vizsgáljuk kijelenthető: a jó kormányzás alapjaiban, célkitűzéseiben magában hordozza a technokrata értékrendet, a politikától mentes, pártsemleges attitűdöt, amelynek fő célja a szakértelem kamatoztatása az állam helyzetének javítása érdekében (Pálné, 2014).

3. A SZAKÉRTŐI KORMÁNY KRITÉRIUMAI

A nemzetközi szakirodalom eltérő módon definiálja a szakértői kormány fogalmát. Duncan McDonnell és Marco Valbruzzi (2014) a pártalapú kormány Richard S. Katz (1982) által történt meghatározását veszi alapul a szakértői kormány leírásához. Katz (1982) a pártalapú kormányt úgy határozta meg, mint amelyben a döntéseket választott párttisztviselők hozzák, a szakpolitikai döntések pártok között dőlnek el, és a tisztségviselők a párton belül rekrutálódnak, illetve vannak elszámoltatva. Ezen jellemzők inverzével a technokrata kormány definíciója a szerzőpáros szerint, hogy a döntéseket nem választás alapján pozícióba került politikusok hozzák, a szakpolitikát nem a pártok határozzák meg, és a kormány tagjai nem párton belülről választódnak ki (McDonnell & Valbruzzi, 2014, p. 656).

McDonnell és Valbruzzi ezen keretrendszer szerint osztályokba sorolta a szakértői kormányokat. Tipizálásukban megkülönböztetnek abszolút technokrata kormányokat és technokrata vezetésű, pártalapú kormányokat. Az előbbi, tehát az abszolút technokrata minősítéshez három kritérium teljesülését írják elő: a miniszterelnök technokrata mivoltát, a miniszterek többségének technokrata minőségét, és a kormány felhatalmazását a status quo megváltoztatására (McDonnell & Valbruzzi, 2014:664). Galambos (2018) szerint ugyanakkor ezek a feltételek nem elegendők az abszolút technokrata kabinet minősítésének kiosztásához, eltérnek a kiindulóponttól, tehát Katz (1982) pártalapú kormányának fordítottjától. Hangsúlyozza, hogy a szerzőpáros több példánál az abszolút technokrata kormányok közé sorol olyan kabineteket, amelyek eredeti értelmezésük szerint nem lennének annak tekinthetők (mint a Bajnai-kormány esetében is) (Galambos, 2018). Véleményem szerint a szerzőpáros által meghatározott kritérium: a status quo megváltoztatására való felhatalmazás nem megfelelő, hiszen a szakértői kormányválságot kezel, megbízatása nem a helyzet alakítására, formázására szól, hanem krízismenedzselésre. Ez a kritérium pártalapú működést feltételez, ezért a szerzőpáros által felállított technokrata vezetésű, pártalapú kormány kategóriára illik, semmiképp nem lehet az abszolút technokrata kabinet jellemzője.

Giulia Pastorella (2016) szerint ezzel szemben öt kitétele van egy kormány technokrata minősítésnek. Elsősorban; a miniszterelnök nem lehet pártpolitikus, kívülről érkező szereplőnek kell lennie. A kormány tagjai szükségszerűen szakemberek, akiket kiemelkedő tudásuk, szakterületükön szerzett kiemelkedő szakmai tapasztalatuk miatt választottak ki, és nem kötődnek egy párthoz sem. Egy technokrata kormány programja értéksemleges, legalábbis állítása szerint nem a politikai tőkeszerzés célját szolgálja. Alapfeltétel emellett, hogy a szakértői kormány nem választások eredményeként alakul meg.

Pastorella (2016) meghatározásában egyedülálló módon a média minősítése is fontos; a „negyedik hatalmi ág” is technokrataként kell aposztrofálnia a megalakuló kabinetet. Véleményem szerint ennek a kritériumnak a teljesülése nem feltétele a szakértői minőségnek; a médiának nincs, nem is lehet hatása a mindenkori kormány definíciójára, működésének módjára. Emellett a média sajátja a már említett, gyakori szakszerű-szakértői fogalmi keveredés is, amely bizonytalanná tenné a kritérium alapján történő kategorizálást.

A két jellemzésben (McDonnel & Valbruzzi, 2014; Pastorella 2016) azonos, hogy hangsúlyos szerepet kap a miniszterelnök, illetve a kormány tagjainak, és programjának politikasemlegessége, valamint, hogy a kormánytagok nem választás következményeként nyerték el pozíciójukat. Galambos László (2018) az ismertetett keretrendszerek összevetésével az alábbiak szerint foglalja össze a technokrata kormány jellemzőit.⁶

1. Nem (parlamentari) választás ⁷ eredményeként jön létre, az állampolgárok akaratától függetlenül alakul meg.
2. Ideiglenes mandátummal jár: a szokásos parlamenti ciklusnál általában rövidebb a megbízási ideje.
3. Nem pártalapú: a kormány tagjai nem karrierpolitikusok, függetlenek politikai pártoktól.
4. Technokraták alkotják: a miniszterek szakterületük kimagasló ismerői, nagyfokú tudással rendelkeznek.
5. Programjuk pártsemleges, amely konkrét, megoldandó problémára specializálódik.
6. Válságjelenség: a választott politikusok hátrálépnak, hogy szakértői testület kaphasson döntési kompetenciákat (Ványi & Galambos, 2019).

Galambos (2018) a technokrata kormánytagok esetében kitételként nevezi meg a következő kritériumokat:

1. Nem tagja politikai pártnak
2. Pozíciója betöltéséhez szakértői minősége, szakértelme szolgál alapul.

⁶ Elemzésem során ezt, a Galambos (2018) által összefoglalt keretrendszert alkalmazom.

⁷ A megkülönböztetés azért szükséges, mert bár nem parlamenti, de parlament általi választás eredményeként létrejöhet szakértői kormány, mint a Bajnai-kormány is, hiszen a parlament választotta ki a miniszterelnök személyét konstruktív bizalmatlansági indítványon keresztül.

4. A KIVÁLASZTÓDÁS TENDENCIÁI ÉS A POLITIKAI POZÍCIÓK

A szakértői kormány két kritériumához; hogy technokraták, tehát nem pártpolitikuskok alkotják, és a nem pártalapú működés megállapításához szükséges a politikai pozíciók vizsgálata. Ennek megfelelően a rekrutáció, a szakértői kormányba bekerülő személyek kiválasztódása, karrierútja kerül részletezésre az alábbiakban.

A kormánytagok rekrutációját vizsgálva klasszikus kiválasztódási folyamatot figyelhetünk meg, amennyiben egy-egy párton belül, a ranglétrát megmászva, a parlament által, vagy a helyi hírnévre, megnyerő reputációra szert tett személyek kerülnek kiválasztásra. Elterjedt állítás emellett, hogy bizonyos közsolgálati posztok patronázspozíciónak tekinthetők, tehát olyan kinevezési elv alapján rekrutálódnak ide a tisztségviselők, amely nem a szaktudást, hanem a kurzushoz való lojalitást és megbízhatóságot tekinti irányadónak (Ványi, 2015). A felsoroltak mind a politikai szféra által kitermelt karrierutak, viszont olyan pozíciók tekintetében, mint a közigazgatási államtitkár, vagy éppen a miniszteri poszt tudományos, gazdasági, vagy kulturális területen elért kimagasló teljesítmény, karrierút is lehet a pozícióba kerülés kulcsa.

Ványi Éva (2015) megkülönböztet tipikusan politikusként tisztséget kapó, és nem politikai karrierutakat. Az előbbi kategóriába tartozó aspiránsok jellemzői közé sorolja, hogy egy politikai párt tagjának kell lenniük; kinevezésük előtt a politikát, mint hivatást gyakorolták, a Max Weber (2004) által történő meghatározás szerint nem alkalmi, és nem mellékfoglalkozási módon. Politikusi tevékenységük alapján betölthettek önkormányzati vagy országgyűlési képviselői posztot, esetleg helyi szinten szereztek politikusi tapasztalatot, vagy akár kormányzati pozícióban is dolgoztak miniszterelnökként, miniszterként, vagy politikai államtitkárként.

A nem politikusi kategória ennek inverze: az ide sorolható tisztségviselők nem párttagok, nem rendelkeztek politikai pozícióval korábban, szakterületükön kimagasló tevékenységet végeztek (Ványi, 2015). Ez a meghatározás megegyezik a technokrata kormánytagok leírására használt fogalmi kerettel.

4.1. A kiválasztódás tendenciái Magyarországon

A miniszterelnöki karrierút tekintetében a rendszerváltás utáni kormányfőket vizsgálva színes képet kapunk. A magyar kormányfői rekrutációk különlegesek, abból a szempontból, hogy „outsider” politikusok is betölthették ezt a posztot (Körösényi et al., 2015; Sugatagi,

1994). 1990 és 2023 között két miniszterelnök viselte a miniszterelnöki tiszteletet úgy, hogy nem voltak tagjai az őket jelölő Magyar Szocialista Pártnak: Medgyessy Péter és Bajnai Gordon. Gyakran a párttagság hiányát a technokrata meghatározás elégséges kritériumaként értékelik (McDonnell & Valbruzzi, 2014), azonban a két említett miniszterelnök több szállal is kötődött az MSZP-hez. Medgyessy az Magyar Szocialista Munkáspárt késői időszakát képviselte, ekkor pénzügyminiszter volt, de az utódpart MSZP-be nem lépett be (Körösenyi et al., 2015). Bajnai alapvetően az üzleti szféra reprezentánsának tekinthető, de a második és harmadik Gyurcsány-kormányban is miniszteri tiszteletet töltött be. Esetükben a párttagság hiánya ellenére a már használt „outsider” kifejezés sokkal inkább alkalmazható, mint a technokrata jelző.

A rendszerváltás utáni kormányfők közül csak a két említett miniszterelnök nem volt párttag kinevezése idején, de megállapítható, hogy a kormánytagok esetében is meglehetősen alacsony volt a pártfüggetlen kinevezettek aránya. A miniszterek kiválasztódásában Orbán Viktor első kormánya hozott változást, amikortól nagyobb arányban jutottak pozícióhoz olyan (párthoz ugyan kötődő) szakemberek, akik korábban nem végeztek pártpolitikai tevékenységet. Ennek oka a miniszterelnök személyének megerősödése, kabinetben belüli kiemelkedése, tehát a már ekkor tapasztalható és nemzetközi szinten is megfigyelhető prezidencializálódás folyamata volt. A kormányfő által kinevezett, szaktekintéllyel rendelkező személyek tovább erősítették ezt a jelenséget, hiszen pártkötődés nélkül pozíciójuk miatt kényszerűen szorosabban kapcsolódnak a kormányhoz, így a miniszterelnökhöz (Ványi, 2015), annak patronázshatalmát hangsúlyozták (Körösenyi et al., 2015; Szalai, 1993).

Összességében, a rendszerváltás utáni tendenciákat vizsgálva Antall József és Horn Gyula kormánya tekintetében is a pártalapú kinevezési elv érvényesült. Ehhez képest az 1998-as Orbán-kormány, mérsékelten a Medgyessy-, a 2006-os Gyurcsány-kormány, és nem mellesleg Bajnai Gordon miniszterelnöksége alatt is nagyobb mértékben neveztek ki pártonkívülieket (Körösenyi et al., 2015). Az így kiválasztottak aránya az első Orbán-kormány idején 41% volt, azonban az elemzés tárgyát képező, szakértőinek tartott Bajnai-kormány tekintetében, ahol alapkövetelményként jelenne meg ez a szempont, 38% volt a párthoz nem kötődő kinevezettek aránya (Ványi, 2015, p. 171). Kevesebb tehát, mint a pártalapú első Orbán-kabinet, Medgyessy-, és Gyurcsány-kormányok alatt, amikor szintén meghaladta ez az adat a 40%-ot. Orbán Viktor és Gyurcsány Ferenc esetében a miniszterelnöki kiemelkedés hangsúlyozása, az említett prezidencializáció szolgált a szakértők kormányzati kinevezésének magas számának indokál (Ványi, 2015).

I. Pártonkívüliek aránya a rendszerváltás utáni magyar kormányokban

Antall József	Boross Péter	Horn Gyula	Orbán Viktor I.	Medgyessy Péter	Gyurcsány Ferenc I.	Gyurcsány Ferenc II.	Bajnai Gordon
26%	15%	16%	41%	44%	40%	47%	38%

Forrás: saját ábra Ványi Éva (2015, p. 171) alapján

Összességében megállapítható, hogy a rendszerváltás óta egyik kormány összetétele sem volt tisztán pártpolitikai szempontok alapján kiválasztódó (lásd 1. sz. táblázat). A Bajnai-kormányban, amely öndefiníciójában és a nemzetközi szakirodalom szerint is szakértői minőségben kormányozott, érvényesülnie kellett volna a pártkötődés nélküli technokraták kinevezésének elvének, ennek ellenére a korábbi, pártalapú kormányokban magasabb volt a párttagsággal nem rendelkező kinevezettek aránya, sőt a Bajnai-kormányban a miniszterek és az államtitkárok döntő része politikai karrierúttal rendelkezett (Ványi, 2015).

4.2. A kiválasztódás tendenciái Szlovákiában

A szlovák miniszterelnöki karrierutakat vizsgálva sokkal letisztultabb képet kapunk: minden miniszterelnök az önálló Szlovákia létrejötte után párttag volt, a pártpolitika világából rekrutálódott, a kormányokat alapvetően pártalapú kiválasztódás jellemezte. A harminc éves időszakban, a dolgozat vizsgálati tárgyát képező Ódor Lajos kormányának megalakulásáig (1993-tól, a 2023-ban létrejövő negyedik Robert Fico kabinetjét már nem ideértve) kilenc kormányfő váltotta egymást, akik mind a politikai karrierúttal rendelkeztek.

Vladimír Mečiar tipikusan pártpolitikus volt miniszterelnöki kinevezése előtt, már az 1960-as években politikai körökben mozgott, a „bársonyos forradalom” idején belügyminiszter volt, és ő az alapítója a Demokratikus Szlovákiáért Mozgalomnak (ĽS–HZDS) (Körösényi et al., 2022). Jozef Moravčík miniszterelnök szintúgy politikai belépő pozícióval bírt (Cuprik, 2016), ahogy Mikuláš Dzurinda kormányfő is, aki a Szlovák Demokratikus és Keresztény Unió - Demokrata Párt (SDKÚ-DS) alapítója (GLOBSEC, 2024b; Körösényi et al., 2022). A Dzurinda által alapított párt színeiben kormányzott Iveta Radičová is (Club Of Madrid, 2024). Robert Fico az Irány – Szociáldemokrácia (SMER-SD) alapítója, aki szintén pártpolitikai belépő pozícióval bírt, kormányaiban árnyalja a mindenkori szlovák kormány kinevezési tendenciáinak képét. Bár az első Fico-kabinetben (2006-2010) a miniszteriális elit egésze párttag volt; az inkumbensek a koalíciós pártok egyikének tagjaként kerültek ágazataik élére (Farágó, 2023b). 2012-2016 közötti kormányzása idején azonban már hat fő pártonkívüli

személy is miniszteri tisztelet viselt, közülük ki kell emelni Miroslav Lajčák külügyminisztert,⁸ aki a harmadik Fico-kormányban is helyet kapott, egyedüli párttagsággal nem rendelkező szereplőként. Igor Matovič kormányában, igazodva a korábbi tendenciákhoz, a miniszteriális elit egésze párttagokból állt.⁹

Szlovákiában tehát pártalapú kiválasztódási tendencia valósult meg, a magyar miniszteri elitben megjelenő „outsider” politikusok kinevezési gyakorlata nem jellemző az országra. A párton kívüliek kinevezésének aránya különösen alacsony, szinte jelentéktelen, ami még inkább különlegessé és fontossá teszi az Ódor Lajos miniszterelnökségével megalakuló, szakértői kormány vizsgálatát.

4.3. Kik a szakértők?

A pártpolitikus-párton kívüli jellemzés kettősén túl a miniszteriális elit karrierútjának pontosabb kategorizálását nehezíti, hogy nem alakult ki egy kizárólagos számarány, melynek teljesülésével a kormány kétséget kizáróan viselheti a szakértői minőséget (Ványi & Galambos, 2019). A pontosabb meghatározás azonban elengedhetetlen, hiszen az említett példákból látható, hogy a párttagság hiánya nem garantálja a szakértői jellemzőt (lásd magyar „outsider” miniszterelnökök). A szakirodalom többnyire azokat a kormánytagokat definiálja szakértőiként, akik kinevezésük előtt nem töltöttek be politikai pozíciót. Ez a meghatározás viszont további bizonytalan területre vezeti a kategorizálást, hiszen az ide sorolt tisztségek eltérhetnek, nincs pontos, taxatív felsorolás. Visszaülve Ványi (2015) meghatározására, ha a kormánytag korábban nem volt parlamenti képviselő, nem vállalt pártpozíciót, nem volt tagja politikai tömörülésnek, és helyi szinten sem vett részt a politikában (például nem volt polgármester vagy helyi képviselő), jelentős szakmai tekintéllyel és eredményekkel rendelkezik, beszélhetünk nem politikai alapon történő rekrutációról és szakértői minőségről (Ványi & Galambos, 2019).

A kiválasztódás folyamataival foglalkozó magyar irodalom szerint (Ilonszki & Ványi, 2011; Ványi, 2015) a kormányzati munka szintén politikaiként értelmezhető, hiszen ez „az egyik legalapvetőbb politikai cselekvés” (Ványi & Galambos, 2019, p. 46), a politikai döntéshozatal szerves része; mind a közpolitikai tervezés, mind a végrehajtás és az ahhoz tartozó intézményrendszer irányításának tekintetében. Emellett a minisztériumokhoz köthető közigazgatás átpolitizáltnak mondható, a hivatali posztokon történő személycseréket gyakran

⁸ Bosznia-Hercegovina ENSZ-főképviselője, diplomata.

⁹ Pellegrini és Heger miniszterelnökségét nem említem külön, mert kormányuk összetétele elődjeik, Robert Fico, illetve Igor Matovič alatt működő kabinetek folytatásának tekinthető.

pártpolitikai célok határozzák meg (Ilonszki & Ványi, 2011). A felsorolt szempontokat figyelembe véve azok a szakértők, akik több kormányban is miniszteri kinevezésben részesültek, értelmezésben politikai minősítést kaptak, ha párttagsággal nem is rendelkeztek.

A karrierút tekintetében tehát találhatunk: *politikai* szférából érkezőket: miniszterként, miniszterelnökként, államtitkárként országgyűlési/önkormányzati képviselőként, polgármesterként dolgozókat. A *közhivatal* viselők egy külön kategória: minisztériumi-, önkormányzati alkalmazottak, minisztériumi háttérintézmény-, vagy egészségügy alkalmazottak, diplomaták tartoznak ide. Kinevezésük előtt *gazdasági* munkát végzők a pénzintézetek, vállalatok munkatársai. Az *érdekképviselési* munkát ellátó szereplők mellett a kinevezettek érkehetnek az *oktatás vagy kultúra* területéről: oktatókat, tudományos-, kutató-, kulturális intézmények alkalmazottait sorolhatjuk ide. A korábban *jogi* munkát végzők: jogászok, ügyvédek is kaphatnak miniszteriális kinevezést, de a *rendfenntartó* testületben dolgozók: a hadsereg, rendőrség alkalmazottainak karrierútját is meg kell említeni, ahogy a különböző *médiumok* munkatársait is. Az *egyéb* kategóriába sorolható szereplők tipikusan a civil szervezetek képviselő, külföldi karriert építők (Ványi, 2015, p. 183).

A kiválasztódás és karrierút, mint a szakértői jellemző használatához szükséges meghatározó elem ezek alapján történő vizsgálatára teszek próbát a következő fejezetekben; kezdve a Bajnai Gordon névvel fémjelzett magyar példával, mely után az Ódor Lajos miniszterelnökségével megalakuló szlovák kormány következik. A vizsgálat a két kabinet megalakulási körülményeinek ismertetésével kezdődik, ezt követi a miniszterelnökök karrierútja. A kormányok összehasonlítása a miniszterek kiválasztódásának elemzésével, majd a két kormányprogram elemeinek vizsgálatával fejeződik be.

5. A BAJNAI-KORMÁNY SZAKÉRTŐI MINŐSÍTÉSÉNEK VIZSGÁLATA

„Egyetlen év és egyetlen kormány, egyetlen feladattal: a válság kezelésével. Nem átfogó programmal jelentkezem, és a világnézeti küzdelmet is meghagyom a politikusoknak, a válságnak ugyanis nincs világnézete, ahogy a forintnak sincs pártállása.” - hangzott el 2009. április 14-én Bajnai Gordon napirend előtti felszólalásában.¹⁰ A miniszterelnök eskütel előtti beszéde egyértelműen a pártpolitikától való elhatárolódást, és a megalakuló kabinet szakértői mivoltát hangsúlyozta, a nemzetközi szakirodalom ennek megfelelően technokrataként módon minősíti a kormányt. De valóban helytálló ez a jellemzés?

5.1. A Bajnai-kormány megalakulásának előzményei

2009-ben Gyurcsány Ferenc maga ellen kezdeményezett konstruktív bizalmatlansági indítványt, mely után az Magyar Szocialista Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége megegyezett Bajnai Gordon miniszterelnöki kinevezésében. Ezzel megpróbálkozott egy olyan paradigmaváltással, amely célja a párt hatalomban maradása volt, az egyre egyértelművé váló kudarc, közelgő választási vereség ellenére. Az általános álláspont Bajnai-kormányt egyértelműen a Gyurcsány-korszak örökösének tekinti, ugyanakkor a kabinet öndefiníálásával próbált minél inkább elhatárolódni elődjétől (Tóth & Török, 2015).

A Gyurcsány-kormányt „folytató” Bajnai-kormány tézis osztói egyrészt a kormányzati kezdeményezésekben látták erre a bizonyítékot. A döntés-előkészítést kapkodás, és a frakciókkal való kommunikáció, illetve egyeztetés hiánya jellemezte. Emellett a formálódó javaslatokat nem bontották le a választók számára, nem részletezték azokat. Az állampolgárok úgy érezhettek, hogy a Bajnai-kormánynak nincsen arculata, pontos koncepciója a válságkezelés hangzatos jelszaván kívül. Ebből a szempontból valóban folytatta az MSZP-re jellemző gyakorlatot, melyben a belső politikai harcok miatt lehetetlenné vált a javaslatok ismertetése a választók számára. Másrészt az MSZP a 2000-es évek elejére jól látható krízisbe került, amelyet legjobban az a vezetőválság reprezentált, amely Bajnai Gordon miniszterelnöki kinevezését eredményezte. Az SZDSZ-el való koalíciós szakítás után kristályosodott ki az álláspont, miszerint a szocialista párt erőteljesen apadó támogatottságát, sőt elutasítottságát csak a miniszterelnök személyének megváltoztatásával lehet megakadályozni (Tóth & Török, 2015). A kormányfő utáni szelekció nem segítette a párt

¹⁰ A miniszterelnökkel szembeni bizalmatlanság kifejezéséről és az új miniszterelnök megválasztásáról szóló országgyűlési határozati javaslat vitája. Országgyűlési Napló, 2009. évi tavaszi ülészak. 2009. április 14 (202. szám). 8. felszólalás.

helyzetét, hiszen a társadalom jelentős része gondolhatta úgy, hogy Bajnai illegitim, hiszen nem választás alapján lett miniszterelnök, ugyanakkor az előrehozott választás kiírása nem állt az MSZP érdekében. A párt célja Gyurcsány Ferenc távozása után az volt, hogy a megmaradó kormányzati évet a 2010-es parlamenti választásokig ki tudja tölteni (Tóth & Török, 2015). Ahogy az új kormányfő fogalmazott, az előrehozott választások kiírása azért nem lehetséges: „(...) mert Magyarországnak most nincs ideje elhúzódo kampányra, nincs ideje arra az ígéretlicitre, amely az elmúlt kampányokat jellemezte, és nincs ideje arra, hogy miközben naponta munkahelyek száza, ezrei szűnnek meg, miközben lakások ezrei vannak folyamatosan veszélyben a forint árfolyamának ingadozása és gyengülése miatt, aközben tartós bizonytalanság legyen Magyarországon.”¹¹

Utólag kijelenthető, hogy az MSZP által elérni kívánt paradigmaváltás és elhatárolódás ugyan elmaradt, de a már említett öndefiníció kétség kívül választóvonalat húzott a két kormány között. Maga Bajnai, mint láthattuk (miniszterelnöksége alatt többször is) hangsúlyozta a kormány szakértői jellegét. A kabinet működése alatt a Bajnai-csomag elfogadását tekintette legfontosabb céljának, tehát nem voltak „politikai” ambíció, általánosságban sem volt rá jellemző a politikusként való gondolkodás, és legkevésbé a politikusként való önmeghatározás.¹² A Gyurcsány-kormányok ezzel szemben egyértelműen pártalapú, politikai működést reprezentáltak; az MSZP hatalomban maradásának és sikerének céljából hoztak döntéseket (Tóth & Török, 2015).

A 2008-as gazdasági világválság és a belpolitikai helyzet sajátos állapotot teremtett Magyarországon. A kiugróan magas államadósság mellett a nemzetközi szintnek kitett pénzügyi kiszolgáltatottság miatt a válság megoldására a kormánynak korlátozott eszközei voltak. Bajnai Gordon kormányának fő célja a válságkezelés volt, aminek keretében több mint 1000 milliárd forintos megszorító költségvetési tervezetet dolgozott ki. A szakértői kormány csomagja olyan elemeket tartalmazott, mint a nyugdíjak és szociális juttatások csökkentése, adóemelések, ami rendkívül szigorú intézkedéssort jelentett (Körösenyi et al., 2017).

5.2. A Bajnai-kormány tagjainak rekrutációja

„Én nem politizálni akarok az ország élén, hanem válságot kezelni az országért. Ezért a válságkezelő kormányom egyes meghatározó posztjain is olyan nemzetközileg elismert - és

¹¹ A miniszterelnökkel szembeni bizalmatlanság kifejezéséről és az új miniszterelnök megválasztásáról szóló országgyűlési határozati javaslat vitája. Országgyűlési Napló, 2009. évi tavaszi ülésszak. 2009. április 14 (202. szám). 32. felszólalás.

¹² „(...) én kapus vagyok, a politikában is. (...) A kapus tulajdonképpen a csapat utolsó embere, akin győzelem vagy vereség múlhat.” - nyilatkozta Bajnai Gordon az ATV Húzós című műsorában miniszterelnöksége után.

ami talán Magyarországon még nagyobb dolog: idehaza is egyöntetűen elismert - szakemberek dolgoznak majd, akiknek szintén nincs politikai ambíciója.” - szögezte le Bajnai Gordon bizalmi szavazása előtt.¹³

Maga a miniszterelnök szakértői öndefiníciója és pártonkívülisége ellenére politikusi pozícióból került a kormányfői posztra; korábban tizenkét évig a magánszférában dolgozott, az üzleti élet légkörében mozgott. Az MSZP-nek tehát nem volt tagja, mondhatni a 2007-ben kapott miniszteri kinevezéséig nem politizált. A második Gyurcsány-kormányban Önkormányzati és Területfejlesztési miniszter, a harmadikban Nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter volt (Ványi, 2015). Az erős technokrata önkép ellenére találhatunk olyan nyilatkozatokat, amelyekben korántsem érték-, és ideológiamentesen foglal állást, többek között az Európa-párti narratívájában, és a szélsőjobb elleni megnyilatkozásában (Körösényi et al., 2017). Több állásfoglalásában hangsúlyozza emellett a véleménye szerint mérvadó nyugati értékeket, 2010-ben pedig liberális-szociáldemokrata, szociálliberális, alapvetően baloldali liberális önmeghatározást alkalmazott (Rádai, 2010). Bajnai bevallása szerint „belemenős menedzserként” működött a közigazgatásban. A politikában személyesen járt utána bizonyos döntéseknek, mint elmondása szerint az Európai Unió pénzének kérdésében, ahol ez a „menedzsermentalitás” felgyorsította a folyamatok megoldásának ütemét (ATV Magyarország, 2013).

A miniszterelnökön kívül a kormányban a tizenöt miniszteri tárca mellett kettő tárca nélküli miniszter is helyet kapott. A miniszteri posztokra kinevezett személyek többnyire nem voltak ismeretlenek a magyar politikában. Maga a miniszterelnök is kiemelte, hogy bizonyos szintű folytonosság érezteti magát a kabinetben, ahogy fogalmazott: *„változás és folyamatosság egyszerre jellemzi a válságkezelő kormányt. Hat tárca élére új szakértő miniszterek csatlakoznak a kormányhoz, két minisztertársam új feladatot kap, hatan folytatják az elmúlt évben megkezdett munkát, és egy új kolléga is csatlakozik a kormányhoz.”*¹⁴

A Bajnai által említett folytonosság képviselői Gráf József a Földművelésügyi és vidékfejlesztési Minisztérium, Szabó Imre a Környezetvédelmi és vízügyi Minisztérium élén, Hiller István az Oktatási és kulturális tárca, Draskovics Tibor az Igazságügyi és rendészeti

¹³ A miniszterelnökkel szembeni bizalmatlanság kifejezéséről és az új miniszterelnök megválasztásáról szóló országgyűlési határozati javaslat vitája. Országgyűlési Napló, 2009. évi tavaszi ülészak. 2009. április 14 (202. szám). 8. felszólalás.

¹⁴ A miniszterelnökkel szembeni bizalmatlanság kifejezéséről és az új miniszterelnök megválasztásáról szóló országgyűlési határozati javaslat vitája. Országgyűlési Napló, 2009. évi tavaszi ülészak. 2009. április 14 (202. szám). 8. felszólalás.

tárca vezetésével, illetve Szekeres Imre Honvédelmi miniszter és Székely Tamás Egészségügyi miniszter voltak. Mindannyian valamelyik Gyurcsány-kormányban voltak tagjai és a Bajnai-kormányban folytatták Gyurcsány Ferenc miniszterelnöksége alatt betöltött miniszteri pozíciójukat (OPMI, 2023).

Rajtuk kívül hárman: Molnár Csaba, Kiss Péter és Ficsor Ádám szintén fontos pozíciókkal rendelkeztek az MSZP-ben, de a Bajnai-kormányban más szerepet kaptak. Oszkó Péter új szereplőként került a Pénzügyminisztérium élére, ahogy a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium vezetésére felkért Vahl Tamás is tette volna, ha nem lép vissza a tisztség vállalásától, de a posztra második jelöltként Varga István is hasonló háttérrel rendelkezett. Oszkó és Varga sem töltött be kormányzati pozíciót a Bajnai-kormányban való miniszteri tisztség előtt, tipikusan az üzleti szférából érkeztek (Venture Capital Summit, 2023; Index, 2009).

Hónig Péter 1998 és 2000 között a Gazdasági Minisztérium helyettes államtitkáráként dolgozott. Herczog László kapta meg a Szociális és Munkaügyi tárcát, esete azért különleges, mert a rendszerváltás után összes kormányban végzett szakmai munkát; többek között 1990 és 1998 között a Munkaügyi Minisztérium, majd 1998 és 2001 között a Gazdasági Minisztérium helyettes államtitkára volt. Balázs Péter került a Külügyminisztérium élére, a miniszterelnök az ő kinevezését korábbi tisztségével indokolta; ő volt Magyarország első uniós biztosa, emellett több kormányban államtitkárként dolgozott (Portfolio, 2023). A Bajnai-kormány Önkormányzati és Területfejlesztési minisztere Varga Zoltán lett, aki korábban az MSZP-listáján szerzett képviselői mandátumot, kinevezése előtt parlamenti munkát végzett (MSZP, 2023).¹⁵

Megvizsgálva, hogyan rekrutálódott a Bajnai-kormányhoz tartozó miniszteriális elit, egyből szembetűnik, hogy többen párttagok voltak. A kinevezett tizenhét miniszter közül (a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő tárca nélküli, és az igazságügyi miniszteri tárcán történt személyi változással) kilencen MSZP-tagsággal rendelkeztek: Gráf József, Szabó Imre, Hiller István, Szekeres Imre, Varga Zoltán, Molnár Csaba, Kiss Péter és Ficsor Ádám és Juhász Gábor. Esetükben az alkalmazott kritériumrendszer értelmezésében a párttagság alapjaiban zárja ki a szakértői minősítést. Hat miniszter, bár nem rendelkezett párttagsággal, korábban betöltött valamilyen kormányzati pozíciót, akár több, egymástól eltérő politikai színezetű kormányban is. Csak két olyan szereplőt találunk, akik nem voltak

¹⁵ 51/2009. (IV.16.) KE határozat a miniszterek kinevezéséről.

párttagok és közhivatalt sem töltöttek be korábban; ők mindketten a gazdasági szférából kerültek miniszteri posztra.

A kormány szakértői jelleget gyengíti az említett kormánytagok párttagsága, de erősíti, hogy a válságkezelés problémájának megoldása miatt különösen fontos tárcák (Pénzügyminisztérium, Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium) élére kinevezett Oszkó Péter és Varga István neves gazdasági szakemberek, technokraták voltak és e területen szerzett, magas fokú hozzáértésük miatt választották ki őket (Ványi, 2015).

A karrierútra vonatkozó szempontrendszer szerint a Bajnai-kormány tagjainak döntő többsége politikai tisztelet viselt kinevezése előtt: miniszter, államtitkár és parlamenti képviselő volt (Ványi & Galambos, 2019). Miniszter volt többek között Hiller István, Szabó Imre és Gráf József is, emellett MSZP-párttagsággal rendelkeztek. Draskovics Tibor és Székely Tamás szintén tárcavezetők voltak a Bajnai-kormányba történő kinevezésük előtt, azonban pártonkívüliként töltötték be ezt a tiszteletet. Karrierútját tekintve államtitkár, illetve helyettes államtitkár volt korábban Balázs Péter és Hónig Péter is, mindketten párttagság nélkül. Parlamenti képviselői mandátummal Varga Zoltán rendelkezett, de tipikusan politikai szférából került a korábbi miniszterelnöki kabinetfőnök, Ficsor Ádám is. Gazdasági területről érkező jellemzést Oszkó Péter és Varga István viseli, korábban egyikük sem töltött be politikai pozíciót.

II. A Bajnai-kormány tagjainak rekrutációja

Betöltött tisztség	Rekrutációs szféra	Bajnai-kormány
Miniszterelnök	politika	1
Miniszter	politika	10
	közhivatal	3
	gazdaság	3
	oktatás-kultúra	1
Pozíciót betöltők száma		18

Forrás: Ványi Éva- Galambos László (2019, p. 48)

A korábban politikai szférában dolgozók nagy száma mellett a tény, hogy több miniszter az MSZP-tagjaként kapott helyet a Bajnai-kormányban a szakértői minőség, és kifejezetten a McDonnell és Valbruzzi (2014) által *abszolút technokrata* kategóriába sorolás kizáró indoka. A tendencia azt mutatja, hogy a kormányzást és az azzal járó politikai

felelősséget a korábbi kormánypárt nem adta át egy teljes mértékben szakértőkből álló kormánynak; az MSZP bizonyos szintű kontinuitást és kontrollt kívánt gyakorolni a testület felett. A kormány a szakértői jelleg elnyeréséhez szükséges felelősségátvitel kritériumának tehát nem felel meg, hiszen bár a negatív intézkedések következményét az MSZP nem kívánta vállalni, a megalakuló kormány minisztereinek jelentős részét alkották szocialista, pártpolitikai múlttal rendelkező politikusok (Ványi & Galambos, 2019), nem beszélve a konkrét tagsággal nem, de pártkötődéssel rendelkező aspiránsokról.

A nem pártpolitikus, autonóm miniszterelnök jellemző sem teljesül, hiszen egyrészt a kormány összeállításában Bajnai Gordon nem dönthetett egyedül, fontos szerepet kapott a szocialista pártvezetés akarata. Ugyanakkor a kiválasztott miniszterelnök pártonkívülsége, tehát hogy nem rendelkezett párttagsággal, és az MSZP parlamenti frakciójának sem volt tagja, arra utal, hogy a korábbi kormánypárt fontosnak tartotta, hogy ne egy elsővonalas pártpolitikus vegye át a kormányzást a választásokig (Ványi & Galambos, 2019).

A kormánytagok karrierútját megvizsgálva, a politikából érkező szereplők voltak a legtöbben, (lásd 2. sz. táblázat) beleértve a miniszterelnököt is. A kormány szakértői jellegét tagjainak pártkötődése, politikai múltja kérdőjelezi meg. Fontos tényező, hogy az MSZP olyan meghatározó politikusai és tagjai kaptak helyet a Bajnai-kormányban, mint Kiss Péter, aki a miniszterelnök helyettesének posztját is betöltötte, Hiller István korábbi pártelnök, és a párt elnökhelyettese Szekeres Imre is. A rekrutációt vizsgálva kijelenthető, hogy Bajnai Gordon kormánya pártalapú jelleggel bírt. A miniszteriális elit vizsgálata alapján a McDonnell és Valbruzzi (2014) általi abszolút technokrata kategóriába soroláshoz nem rendelkezik elegendő feltételekkel (Ványi & Galambos, 2019).

5.3. A Bajnai-kormány programja

Bajnai Gordon parlamenti felszólalásában, a bizalmi szavazása előtt, 2009. április 14-én ismertette a szakértői kormány cselekvési tervét. A dokumentum a *Válságkezelés és Bizalomerősítés – A válságkezelő kormány egyéves cselekvési terve* címet kapta. A program egy helyzetértékeléssel kezdődik, amelyben a gazdaság kritikus állapotát, és annak okait nevezi meg, illetve kijelenti: „A kormány (...)legfőbb célkitűzésének a válság gyors és hatékony kezelését tekinti.”, nem a pártpolitikai célok kiszolgálását. A kormányprogram célmeghatározása ennek megfelelően négy részre oszlik:

1. Rövidtávra szóló válságkezelés, melynek keretében a pénzügyi stabilitás jelenti a fő prioritást.

2. Egyensúlyteremtés az államadósság csökkentésének céljával.
3. Gazdasági növekedés ösztönzése, többek között a gazdasági versenyképesség támogatása által.
4. A bizalom helyreállítása, melynek keretében az ország nemzetközi megítélésének javítása és az euró bevezetése, mint „középtávú nemzeti cél” is megjelenik. (Országgyűlési Napló, 2009).

A cselekvési tervben kiemelkedő célként szerepel az államháztartás hiányának csökkentése, (melynek keretében a Bajnai-kormány tagjai vállalták, hogy kevesebbet keresnek majd, mint tárcavezető elődjeik), a szociális juttatások szűkítése, az „Út a munkához program” meghirdetése (munkavállalási hajlandóság), az Európai Unió összegek célzott felhasználása.

A kormányprogram szakértői hangneme a program alapján vitathatatlan: középpontjában az ország gazdasági helyzetére, a pénzügyi válságra való reflektálás, és az ennek mérséklésére irányuló intézkedések sora áll (Ványi & Galambos, 2019). A Bajnai-kormány egy pénzügyi-gazdasági krízishelyzet következményeként került pozícióba. Önmeghatározás tekintetében a kormány magára válságkezelőként hivatkozik, ennek megfelelően reflektál különleges helyzetére. Megbízásának egyedi mivolta a korlátozott hivatali időben tükröződik vissza. A kormányprogram alapvetően pártsemleges célkitűzéseket vállal; párt-, és aktuálpolitikai célok nem jelennek meg benne, csak a válságkezelésre szorítkozik (Ványi & Galambos, 2019).

A Bajnai-kormány programja fő prioritásaként a pénzügyi válság megoldását jelölte meg, amely a helyzet súlyához mérten jelentős megszorításokat tartalmazott. Olyan intézkedésekkel igyekezett stabilizálni a gazdaságot, mint az áfa 25%-ra emelése, a közszférában a 13. havi bér és a 13. havi nyugdíj eltörlése. Ezek az intézkedések a neoliberális gazdaságfelfogás működési keretébe illeszkednek, amelyet Bajnai kísérletezés és kockázatvállalás nélkül követett a krízis „tűzoltási szakaszában”. A technokrata önképe hozzájárult, hogy alapvetően ortodox módon fogjon hozzá a válságkezeléshez (Körösenyi et al., 2017). A megszorító gazdasági intézkedések címzettjei nem az állampolgárok, hanem a nemzetközi gazdasági szereplők, az ország hitelezői voltak. A miniszterelnök nem akart politikailag profitálni (és nem is igen tudott volna) az utólag sikeresnek tekinthető válságkezelésből, tudatában volt és vállalta a kormány népszerűtlenségét, ez egyértelműen erősíti szakértői mivoltát. Beszédstílusa, szóhasználata és komplett kommunikációja nem is

lehetett volna alkalmazható a választók meggyőzésére, sokkal inkább a gazdasági szereplőkhöz szólt, nekik kedvezett (Körösenyi et al., 2017).

A kormányösszetétel pártalapú jellegével szemben a Bajnai-kabinet cselekvési terve sokkal inkább megfelel a szakértői minősítés kiosztásához szükséges kritériumoknak: pártsemleges, válságkezelő fókusszal bírt, nem fogalmazott meg hosszútávra szóló, politikai célokat.

6. AZ ÓDOR-KORMÁNY SZAKÉRTŐI MINŐSÍTÉSÉNEK VIZSGÁLATA

Mi nem üzletkötők, hanem szakértők vagyunk”- nyilatkozta Ódor Lajos a szakértői kormány programjának megszavazása előtt. A miniszterelnök sem látott nagy esélyt arra, hogy a technokratákból álló kabinet cselekvési tervét a parlamenti pártok elfogadják, és ez a feltevése be is igazolódott (Ma7, 2023). De hogy került egy nem mellesleg magyar származású szakértői miniszterelnök a szlovák kormány élére?

6.1. Az Ódor-kormány megalakulásának előzményei

2023. szeptember 30-án előrehozott parlamenti választásokat tartottak Szlovákiában. Nem túlzás azt mondani, hogy a voksolást egy elhúzódó belpolitikai krízissorozat eredményeként írták ki, amelyben szerepet játszottak kormányválságok és koalíciós ellentétek. A szeptemberi választásokat megelőző időszakban egy szakértői kormány vezette Szlovákiát. A zavaros és kifejezetten hektikusnak mondható belpolitikai helyzet megértéséhez érdemes a 2020-as választásokig visszanyúlni.

2020-ban az Egyszerű Emberek és Független Személyiségek (OĽaNO) párt nyerte meg az országgyűlési választásokat, de koalíciós kormány alakítására kényszerült a Család Vagyunk (Sme rodina), Szabadság és Szolidaritás (SaS) és Az Emberekért (ZA ĽUDÍ) pártokkal. A miniszterelnök, Igor Matovič már a kormány működésének első évében olyan döntést hozott, amely megrendítette a pártszövetség stabilitását; a COVID-19 világjárvány megoldásának céljából, koalíciós partnerei tudta nélkül, kétmillió Szputnyik V vakcina beszerzéséről állapodott meg Oroszországgal. A következmény a pártok felháborodása, és bizalmának elvesztése lett, miután Matovič lemondott kormányfői posztjáról (bár a kabinet tagja maradt pénzügyminiszterként) és a korábban ezt a tisztet betöltő Eduard Heger pénzügyminiszter vált miniszterelnökké (Euronews, 2022a).

2022-ben ismét változások történtek a végrehajtó hatalomban; Heger bejelentette, hogy kisebbségi kormányzásra kerül sor, hiszen a Sas elhagyta a koalíciót. A kilépett liberális párt bizalmatlansági indítványt adott be a kormány ellen, amit az OĽaNO el is bukott. A köztársasági elnök, Zuzana Čaputova menesztette Eduard Hegert és kabinetjét, ugyanakkor egy hónapra ideiglenes megbízást adott a kormánynak; készítsen elő előrehozott választást. Ez szintén kudarcba fulladt, mert az immár ügyvezető miniszterelnök a szeptemberre kiírt választásokig sem tudta egyben tartani a kabinetet, ezért azzal kereste meg az államfőt, hogy a

megüresedett tisztségeket saját jelöltjeivel töltsse be. Az államfő ezt az ötletet azonban nem fogadta el, miután Heger végleg távozott a végrehajtó hatalomból (Euronews, 2023b).

A Szlovák Köztársaság Alkotmányának meghatározása szerint, miután az államfő elfogadta a kormány lemondását, az ő jogkörébe tartozik a végrehajtó hatalom delegációja, amíg egy új kormány megválasztására sor nem kerül.¹⁶ Ez történt Heger kisebbségi kormányának bukása után is, és így került kiválasztásra Ódor Lajos, aki bizonyos értelemben így a „köztársasági elnök kormányfője” lett. Kinevezése után a kormánynak kötelessége harminc napon belül bemutatnia programját a Nemzeti Tanács előtt, illetve bizalmi szavazást kérni.¹⁷ A 150 fős szlovák törvényhozás azonban nem szavazott bizalmat a szakértői kormánynak, így a köztársasági elnöknek vissza kellett volna hívnia a kabinetet. Čaputova dönthetett volna új személyek megbízása mellett, ő viszont Ódor Lajosnál hagyta a miniszterelnöki kinevezést, aki így ügyvezető kormányt vezethetett, korlátozott jogkörökkel és időkerettel (Karóczkai, 2023).

6.2. Az Ódor-kormány tagjainak rekrutációja

Ódor Lajos kormánya 2023. május 15 és október 25. közötti működése alatt a miniszterelnökkel együtt 16 főből állt. A szlovák szakértői kabinet különlegessége, hogy a kormányfőn kívül kettő miniszter magyar nemzetiségűként került kiválasztásra. Minisztériumokra lebontva a Gazdasági-, Oktatási-, Külügy-, Egészségügyi-, Kultúr-, és Belügyminisztérium mellett működött a Pénzügyminisztérium, Közlekedésügyi Minisztérium, volt Beruházási-, regionális fejlesztési és informatizációért felelős-, Mezőgazdasági és vidékfejlesztési-, illetve Védelmi minisztérium. A szakértői kormányban az Igazságügyi tárca mellett a Munkaügyekért és Családokért is felelt egy miniszter, de létrejött Környezetvédelmi Minisztérium is. A miniszterek kiválasztása egy megadott lista alapján történt, amelyet a köztársasági elnök állított össze, és a miniszterelnök az azon szereplő nevekből válogathatott (Paraméter, 2023a).

Maga a miniszterelnök, Szlovákia első magyar származású kormányfője kinevezése előtt húsz évig a gazdaságpolitika területén dolgozott és gyakran hivatkoznak rá liberális technokrataként. 2003 és 2005 között, Mikuláš Dzurinda miniszterelnöksége alatt került először közel a politikához, amikor Ivan Mikloš pénzügyminiszter tanácsadójaként dolgozott a Pénzügyminisztérium keretein belül működő a Pénzügypolitikai Intézetben. Dzurinda

¹⁶ A 460/1992. Szlovák Köztársaság Alkotmánya 115.cikkely (2) bekezdése alapján.

¹⁷ A 460/1992. Szlovák Köztársaság Alkotmánya 113.cikkelye és 115. cikkely (1) bekezdése alapján.

miniszterelnökségének kimagasló mozzanatában, az adóreformban is szerepe volt, annak társszerzőjeként hivatkoznak rá. Ennek keretében történt meg az egykulcsos adó egységesítése, de 2005-ben a második nyugdíjpillér bevezetéséhez is hozzájárult (Faragó, 2023a). Miniszterelnöki idejének lejártá után, amikor megkérték a politika világának jellemzésére, meghatározó tapasztalatként írta le, hogy „mindenki a szavára várt” és kezdetben kevés volt az ellenvélemény. A kormányzati politikát, kifejezetten a minisztériumi működést, mint feudális és vontatott, függőségen alapuló rendszert írta le. Az egyéni döntési kompetenciákba vetett hitre nagyobb hangsúlyt kívánt fektetni (Partizán, 2023). Ahogy fogalmazott: *„A nagypolitika olyan, mint a virsligyár, az ember inkább ne akarja tudni, mi zajlik a színpalak mögött.”* (Bilás, 2023).

A megalakuló kabinet tagjai közül miniszteri pozícióval korábban csak Ivan Šimko rendelkezett, aki a kilencvenes években Igazságügyi miniszter, 2001 és 2002 között Belügyminiszter, majd védelmi miniszter volt. A Kereszténydemokrata Mozgalom alapítója, majd a Szlovák Demokratikus és Keresztény Unió (KDH), és abból való kilépés után a Free Forum létrehozásában is szerepet vállalt (Teraz.Sk, 2023). Šimko nem töltötte ki mandátumát az Ódor-kormányban, megbízatásának visszavonása után a miniszterelnök vette át a belügyi tárca vezetését (Euronews, 2023c). A szakértői kormányban a Munkaügyi, Szociális és Családokért felelős tárca vezetőjének személye; Soňa Gaborčáková azért érdekes, mert bár nem volt tagja egy pártnak sem, többhöz kötődött az évek során. A 2016-2020 közötti ciklusban az Egyszerű Emberek és Független Személyiségek pártlistáján szerzett képviselői mandátumot, 2020-ban pedig a Kereszténydemokrata Mozgalom indította listáján, és ettől az évtől a Munkaügyi Minisztérium államtitkáráként dolgozott. Hasonlóan Jana Dubovcová Igazságügyi miniszter 2010-ben, a Szlovák Demokratikus és Keresztény Unió (SDKÚ) listájáról szerzett képviselői mandátumot, 2020-ban pedig a Progresszív Szlovákia listáján szerepelt (Teraz.sk., 2023).

A kiemelten fontos Külügyminisztérium élére kinevezett Miroslav Wlachovský 1998 óta volt a tárca munkatársa. 2011-2015 között Nagy-Britannia, 2018-2022 Dánia szlovák nagykövete volt, korábban pedig külügyi tanácsadóként dolgozott (GLOBSEC, 2023a). Az Oktatásügyekért felelős miniszter, Daniel Bútora szintén tanácsadó a szakértői kormányba történő kinevezése előtt. Az Egészségügyi Minisztérium élére kiválasztott Michal Palkovič hasonlóan szerzett tapasztalatot a tárcája működésében, hiszen a COVID-19 világjárvány alatt részt vett a minisztérium munkájában: 2023 márciusától kapta meg az egészségügyi államtitkári tiszteletet (GLOBSEC, 2023c).

Milan Chrenko, a Környezetvédelmi tárca vezetője korábban magas pozícióban dolgozott ebben a minisztériumban, ahogy Martin Sklenár is a Védelmi minisztériumból rekrutálódva kapta meg a Védelmi miniszteri kinevezését. Az egyik magyar származású miniszter, Balík Péter a Beruházási, regionális fejlesztési és informatizációért felelős tárcavezető 2014-2015 között a Pénzügyminisztérium munkatársa volt. Peter Dovhun gazdaságügyi miniszter tipikusan az üzleti szféra képviselője, ugyanakkor a Pénzügyminisztériumban volt IT tanácsadó (Budapest Climate Summit, 2023). Jozef Bíreš Mezőgazdasági és vidékfejlesztési miniszter 2003-ban került a tárca vérkeringésébe, amikor az Állami Állategészségügyi és Élelmiszer-ellenőrző Hatóság (ŠVPS) igazgatójává nevezték ki. Pavol Lančarič, Közlekedési miniszter, bár az üzleti élet és privát szektor képviselője, a kilencvenes években a Miniszterelnökséghez köthető Tanácsadó Bizottságnak volt tagja (Teraz.sk., 2023). A Kultúrminisztérium Silvia Hroncová irányítása alá került, aki korábban a Szlovák Nemzeti Színház igazgatója volt. Fontos szereplő még a szakértői kormányban Horváth Mihály Pénzügyminiszter, aki Ódor Lajos munkatársa volt a jegybankban kinevezése előtt. Livia Vašáková miniszterelnök-helyettes pedig az Európai Unió politikai képviselője, az Európai Bizottság gazdasági elemzője volt (Teraz.sk., 2023).

III. Az Ódor-kormány tagjainak rekrutációja

Rekrutációs szféra	Miniszterek száma
politika	4
közhivatal	8
gazdaság	1
érdekképviselő	-
oktatás-kultúra	1
jog	-
egyéb	1
	15

Saját forrás Ványi Éva alapján

Az Ódor-kormány rekrutációs bázisában nem áll fent olyan mértékű kontinuitás, mint a Bajnai-kabinet tekintetében láthattuk. Bár voltak miniszterek, akik korábban töltöttek be kormányzati pozíciót, és politikai karrierúttal rendelkeztek, de a közhivatali szféra, a kulturális-oktatási háttér és a gazdasági területről érkezők száma sokkal meghatározóbb volt a szlovák kormányban (lásd 3. sz. táblázat).

A kabinet szakértői jellegének elnyeréséhez szükséges felelősségvárás a szlovák esetben egyértelműen megjelenik, hiszen egy párt (kiemelve a korábbi kormánypártot), sem delegálta pártpolitikusaikat a kabinetbe. A hatalom átmentésére lehetőségük sem volt, hiszen nem konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal „cserélték ki” a miniszterelnököt, hanem lemondás után a köztársasági elnök nevezte meg őt, és a kormányba kiválasztható miniszter-jelöltek sorát, amiben viszont a miniszterelnöknek is volt „válogatási lehetősége”.

Az Ódor-kormány miniszteriális elit karrierútjának vizsgálata után megállapítható, hogy kinevezésük idején egyikük sem volt párttag. Bár négy főt a politikai szférából érkező kategóriába soroltam, egyedül az időközben lemondott belügyminiszter kötődött a pártpolitika világához. A munkaügyi és az igazságügyi miniszterek pártlistáról, de párton kívüli jelöltként jutottak képviselői mandátumhoz. Az egészségügyi miniszter esetében korábbi államtitkári pozíciója alapozta meg politikai minősítését.

A legtöbb miniszter ezzel szemben közhivatalból került tárcája élére, a legjellemzőbb, hogy azon minisztérium alkalmazottai voltak, amelynek vezetésére a szakértői kormányban felkérték őket. A Bajnai-kormánnyal ellentétben tehát a szlovák kabinet nem jellemezhető tisztán pártalapúként, a politikai és közhivatali belépő pozíciók dominanciája miatt az inkább technokrata kifejezés alkalmazható rá.

6.3. Ódor-kormány programja

2023. május 15-én kérte fel a szlovák államfő Ódor Lajost a kormányalakításra, júniusra pedig megszületett a *„Csak együtt tudunk megbirkózni a 21. század kihívásaival”* címet viselő kormányprogram.¹⁸ Ha megvizsgáljuk a cselekvési tervet, kiemelhetünk két fontos elemet: a kabinet szakértői öndefinícióját és a rendkívüli körülmények miatt korlátozott hivatali időt. A dokumentum preambulumban tételesen megjelenik, hogy a kormány önmagát szakértőiként határozza meg, elhatárolódik a pártpolitikától. A Szlovákiát is érintő aktuális problémákat; az elöregedő társadalom demográfiai vészhelyzetét, a klímaváltozás okozta nehézségeket és a digitalizációs kihívásokat megoldani kívánó kormányt nagy feladat elé állították ezek a globális trendek. A 2023. szeptemberi parlamenti választásokig hivatalban lévő Ódor-kabinet tisztában volt vele, hogy a nagy kihívásokat előreláthatólag korlátozott eredményekkel tudja csak kezelni, mégis részletes (de kevésbé konkrét) cselekvési tervet dolgozott ki ezek megoldására (Ma7, 2023).

¹⁸ Szlovákul „Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky. Len spoločne môžeme čeliť výzvam 21. storočia”.

A program alaptételét az egység hangsúlyozása jelentette. Ódor Lajos kormánya a széthúzás és különbségek helyett kollektív minőségben kívánta kormányozni Szlovákiát. Ennek megfelelően alapvetően két típusba sorolta az elérni kívánt célokat: rövid-, és hosszútávra szóló prioritásokat neveztek meg.

Rövidtávra szóló prioritások:

1. Szeptemberi országgyűlési választásokig stabil kormányzás: ennek keretében az infláció megfékezése.
2. Biztos költségvetés kidolgozása.
3. Euróatlanti-értékeket szem előtt tartó külpolitika: többek között az orosz agresszió elleni kiállás.

Hosszútávra szóló (a következő kormányok számára is mérvadó) prioritások:

1. Szolidaritás: leszakadó rétegek, kisebbségek megsegítése, a szociális helyzetről szóló dialógus kezdeményezése.
2. Fiatal generáció kivándorlásának megfékezése, tehetséggondozás.
3. Európai Unió támogatások korrupciómentes, transzparens felhasználása.

A felsoroltakon kívül minden minisztérium listázta a saját rövid-, és hosszútávra elérni kívánt céljait. Ezek között szerepelnek többek között a hibrid kihívások, dezinformáció elleni harc (kifejezetten az ukrajnai háborúról szóló hírek kapcsán), a közigazgatási reform (decentralizáció), a civil szektor támogatása, az energiaárak csökkentése és egy modernebb, egyszerűbb adórendszer is. A kormányprogramra harminc napon belül kellett volna rábólintania a Nemzeti Tanácsnak, de ez nem történt meg és a cselekvési tervet elutasító parlamenti pártok azzal indokolták a támogatás megtagadását, hogy kevés konkrétumot tartalmaz (Paraméter, 2023b).

A 28 oldalas dokumentumot vizsgálva kijelenthetjük, hogy tartalmazta a kormány szakértői öndefinícióját, de ennél jobban nem részletezte annak technokrata jellegét. A cselekvési terv reflektált a rövid hivatali idő miatt korlátozott lehetőségekre, céljaiként ebből kifolyólag rövid-, és hosszú távú prioritásokat jelölt meg, amelyekből a kormány reményei szerint a szeptemberi választások után a következő kabinet is válogathat, meríthet. A Bajnai-kormánnyal ellentétben a kifejezetten válságkezelésre utaló pontok (infláció megfékezése, költségvetés kidolgozása) kevésbé voltak hangsúlyosak, mint az általános politikai irányvonalat meghatározó mozgástér (Európa-politika, orosz agresszió elítélése) kijelölése.

Ennek oka, hogy amíg Magyarországon a Bajnai-kormány egy alapvetően gazdasági-pénzügyi válságra alkotta meg a programját, és a kialakult belpolitikai krízis menedzselésére törekedett, addig az Ódor-kormány a belpolitikai válságból kiindulva kívánta, lehetőségeihez mérten kezelni a gazdasági problémákat.

A dokumentum általános célokat, programpontokat fogalmaz meg, de az Euroatlanti kapcsolatok fontosságának, az Oroszország által indított háború negatív hatásainak (például dezinformáció) hangsúlyozása eltér az érték-, és ideológiamentes agenda követelményeitől. A kormány ebből a szempontból a korábbi, instabil kormánypárt, illetve a parlamenti pártok közül kiemelkedő, egyre népszerűbb csoportosulásokkal, és az általuk vallott értékekkel szemben (például Smer-SD) határozza meg magát. Ezt erősíti a tény, hogy a megjelölt hosszú távú célokat mintegy ajánlasként, a választásokon győztes pártnak kívánja útmutatásul hagyni. Az Ódor-kormány programjának szakértői minősítése tehát, a pártmentes agenda kitételének hiánya miatt nem teljesül.

7. A SZAKÉRTŐI KORMÁNY: ILLÚZIÓ VAGY KIÚT A VÁLSÁGBÓL?

7.1. A Bajnai- és Ódor-kormány elemzése a szakértői kormány kritériumai alapján

Elemzésemben a Bajnai Gordon vezetésével Magyarországon 2009-ben, és az Ódor Lajos által Szlovákiában, 2023-ban alakult kormányok pártalapú vagy szakértői besorolhatóságának vizsgálatára tettem kísérletet. A hazai és nemzetközi szakirodalom alapján hét kritériumnak való megfelelést elemeztem (kiválasztódási tendenciákra és kormányprogramra fókuszálva) amelyek az abszolút technokrata, szakértői minőség ideáltipikus jellemzői. Még egyszer összefoglalva Ványi és Galambos (2019) alapján ezek a következők:

1. Egy válság következményeként alakul meg
2. Nem választás eredményeként jön létre
3. Korlátozott hivatali ideje
4. Létrejöttével felelősségvárítás valósul meg
5. A kormányfő autonóm
6. A kormány nem pártalapú
7. Programja pártsemleges

Ványi Éva és Galambos László 2019-ben megjelent tanulmányukban rámutattak a Bajnai-kormány szakértői besorolásának megkérdőjelezhetőségére. Elemzésüket alapul véve megállapítható, hogy a magyar kormány esetében az első három kritérium kétség kívül teljesül. A 2008-as gazdasági-pénzügyi válság, és a belpolitikai krízisszituáció, ami konstruktív bizalmatlansági indítvány kezdeményezését eredményezte, mind eleget tesz a szakértői kormány válsághelyzetet követő létrejövétel kitételének. A nem választással történő megalakulás, valamint a korlátozott hivatali idő is teljesülő kritérium. A technokrata kormány szempontrendszerének való teljes megfelelést a negyedik pont módosítja; a felelősségvárítás nem valósul meg. A kormánytagok jelentős részének kiválasztódása a korábbi kormánypárttól nem független, szinte folytatólagos volt, ami a hatodik kitélt, a nem pártalapú miniszterek meglétét is árnyalja. A miniszterelnök éppen ezért nem dönthetett a kormánytagok személyéről autonóm módon, tehát a Bajnai-kormány az ötödik kritériumnak sem felel meg. A pártsemleges program ezzel szemben megvalósul, hiszen a *Válságkezelés és Bizalom erősítés- A válságkezelő kormány egyéves cselekvési terve* címet viselő dokumentum középpontjában egyértelműen a krízis megoldási kísérlete és nem politikai célok teljesítése állt.

Ódor Lajos 2023-ban megalakuló kormánya hasonlóan teljesíti az első három kritériumot: egy belpolitikai válság következményeként alakult meg, amelyet a korábbi kormánypárt kormányzóképtelensége idézett elő. Nem választáshoz köti a legitimációját; a köztársasági elnök kinevezési jogköreit gyakorolva döntött a kabinet megbízása mellett, amely korlátozott időre, a szeptemberi parlamenti választásokig szólt. A felelősségelhárítás kérdésköre a szlovák példában teljesül, hiszen a korábbi kormánypárt teljes mértékben ki kényszerült vonulni a kormány összeállításának mechanizmusából. A végrehajtó hatalom megbízása az államfőre hárult, de emellett a miniszterelnököt is felruházta döntési kompetenciákkal a kabinetet alkotó személyek kiválasztásában, ami megfelel az autonóm kormányfő kritériumának. Az ideáltipikus technokrata minősítést azonban árnyalja, hogy több miniszter rendelkezett politikai, közhivatali pozíciókkal kinevezése előtt, bár a Bajnai-kormánnyal ellentétben párttagsággal senki, közvetlen pártkötődéssel csak minimális számú inkumbens bírt. A kormányprogram nem tartalmazott kifejezetten az aktuális válság kezelésére vonatkozó fókuszot, sokkal inkább az ország általános problémáira vonatkozó stabilizációs célokkal rendelkező cselekvési tervet állított fel, nem kríziskezelésre szorítkozott; felvázolt átfogó, hosszú távú víziókat is.

IV. Az abszolút technokrata kormány szempontjainak való megfelelés

	Bajnai-kormány	Ódor-kormány
Válságjelenség	+	+
Nem választás eredményeként jön létre	-	+
Korlátozott hivatali idő	+	+
Felelősségelhárítás	-	+
Autonóm kormányfő	-	+
Nem pártalapú kormány	-	-
Pártsemleges program	+	-

Saját forrás Ványi Éva és Galambos László alapján

Az abszolút technokrata kormány minősítésének kiosztásához szükséges, felvázolt kitételek vegyes képet alkotnak a két ország vizsgált, szakértőiként jellemzett kormányai tekintetében (lásd 4 sz. táblázat). Amíg a Bajnai-kormányt alapvetően pártalapú kormányként tudjuk definiálni, amely a kialakult gazdasági válság kezelésére fókuszált, addig a szlovákiai magyar miniszterelnök által vezetett kabinet jellemzésére az inkább technokrata, politikai

stabilizációs fókusszal rendelkező kormány megfogalmazás bizonyul helytállónak. Azonban egyik kormány sem felel meg teljességgel a szakirodalom által meghatározott abszolút technokrata kormányok modelljének.

A két kabinetben közös, hogy a nem pártalapú kormánytagok kitételének nem, vagy kevésbé tudott eleget tenni. Ez felveti a kérdést, hogy valóban lehetséges-e a politikainak minősített pozícióktól teljesen független technokraták, szakemberek kormányzati tisztségekbe történő kinevezése. Feltételezzük, a pénzügyi válságból kiindulva, hogy a gazdasági szféra egy neves szakembere kompetens lenne a felállni kényszerülő szakértői kormány miniszteri/miniszterelnöki pozíciójára. Ki hozza meg ezt az értékítéletet? Honnan kerül a döntéshozó válogatási szempontjai közé a jelölt? A döntéshozó személye jelenti a kulcsmozzanatot ebben a kérdésben, amit az eltérő politikai helyzet reprezentál a két vizsgált országban. Magyarországon a parlamenti pártok „cserélték ki” a kormányfőt konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal, amíg Szlovákiában a reprezentatív jogkörökkel bíró államfő nevezte meg a miniszterelnököt. Mindenesetre valamilyen vezető politikai aktor, közjogi méltóság ítéli meg (legyen az parlamenti párt vagy semleges államfő), hogy az addig politika számára „ismeretlen” képes és alkalmas a feladat elvégzésére, hiszen tudomása van róla esetleges korábbi betöltött pozíciója, és teljesítménye alapján. Leegyszerűsítve és kisarkítva értelmezhetjük úgy, hogy a szakértők politikába történő beemelését „füstös szobákban”, a politika láthatatlan mechanizmusai hozzák meg, egy már korábban is a politika látószögében lévő jelöltek közül válogatva.

7.2. Szakértői kormány: illúzió vagy kiút a válságból?

A hazai és nemzetközi szakirodalom segítségével kísérletet teszek a 2009-ban Magyarországon, és a 2023-ban Szlovákiában alakult kormányok technokrata minőségének tipizálására, és elvégzem a következő hipotézisek vizsgálatát:

H1: A Bajnai Gordon miniszterelnökségével, 2009-ben létrejövő magyar kormány esetén helytálló a nem pártalapú jelző, így szakértői kormánynak tekinthető.

Az első hipotézisem az elvégzett kutatás alapján nem igazolható. A Bajnai-kormány technokrata minőségének vizsgálatával megállapítható, hogy a miniszterek (belépő pozíciózóik tekintetében) jelentős része politikai szférából rekrutálódott, köztük a korábban miniszteri posztot betöltő kormányfő is. A nem pártalapú jelző kiosztásához szükséges felelősségáthárítás sem teljesül, hiszen a korábbi kormánypárt nem bízta teljes mértékben szakértőkre a kormányzás feladatát, továbbra is felügyelni akarta azt. Ezt jól szemlélteti a

kormányban hivatalt viselő szocialista párttagok magas száma, ami kifejezetten a kabinet pártalapú minőségét támasztja alá. Az első három, formai kritériumot (válságjelenség, nem választás eredménye, korlátozott hivatali idő), illetve a pártsemleges program tényezőt teljesíti a Bajnai-kormány, ugyanakkor a tartalmi tényezőknek (felelősségvárítás, autonóm kormányfő, nem pártalapú kormány) nem felel meg. A szempontokat összevetve kijelenthető, hogy a Bajnai-kormány esetében a nem pártalapú jellemző nem alkalmazható, ezért nem tekinthető abszolút technokrata, szakértői kormányynak.

H2: A 2023-ban Ódor Lajos kormányfővel megalakuló szlovák kabinetre nem alkalmazható az abszolút technokrata minősítés.

A kutatásomban szereplő, összegyűjtött információk alapján a hipotézis igazolható. A magyar példával ellentétben az abszolút technokrata minősítésnek megfelel, hogy az Ódor-kormányban érvényesült a miniszterek és miniszterelnök rekrutációjánál a konkrét pártkötődéssel nem rendelkező aspiránsok kiválasztódásának elve, a miniszterelnök által is, akinek voltak autonóm döntési kompetenciái ebben a kérdésben. Bár a kinevezett kormánytagok párttagsággal nem rendelkeztek, politikai, közhivatali pozíciót többen is betöltöttek korábban, amely árnyalja a szakértői besorolást. Az Ódor-kormány a technokrata minőség kiosztásához szükséges formai kritériumoknak (válságjelenség, nem választás eredménye, korlátozott hivatali idő) és a tartalmi tényezők közül kettőnek (felelősségvárítás, autonóm kormányfő) megfelelt. Ugyanakkor a nem pártalapú kabinet kitételét inkább nem, a pártsemleges programot, annak átfogó, hosszabb távra szóló víziói és válságkezelő konkrétumainak hiánya miatt nem tudta teljesíteni. Az abszolút technokrata minőség kiosztásához tehát nem rendelkezik elégséges feltételekkel.

H3: Az abszolút technokrata kormány szakirodalom által felállított modellje a gyakorlatban nem teljesülhet.

A hipotézis részben igazolható. A szakértői minőséggel rendelkező kormányok kritikus pontja; a szakértőkből álló, pártkötődéssel nem rendelkező, korábban kormányzati tiszte nem viselő inkumbensek megléte egy szinte teljesíthetetlen kitételt feltételez. A szakértők politikába történő beemelése csupán a már előzőleges politikai (kormányzati, minisztériumi, tanácsadói, nagykövetségi stb.) tisztség, kormányzati tevékenység-, és feladatvállalásból eredő tapasztalatok alapján dönthető el, egy politika számára teljesen ismeretlen technokrata kinevezése nagyon ritka gyakorlat (ugyanakkor nem lehetetlen). Az abszolút technokrata kormány e kitételének a vizsgált két országban: Magyarországon és Szlovákiában

megalakuló, szakértőiként számon tartott kormányok álláspontom szerint nem felelnek meg, bár a nemzetközi szakirodalom (McDonnell & Valbruzzi, 2014) a Bajnai-kormánynál teljesülő feltételnek ítéli meg, sőt az abszolút technokrata kategóriába sorolja. Mindezt összevetve az abszolút technokrata kormány szakirodalom által felállított modelljének gyakorlatban történő teljesülését nem tartom megvalósíthatónak.

H4: Az abszolút technokrata kormány nem jelent democráciadeficitet, beilleszthető a pártelvű demokrácia működési rendjébe.

A kutatás alapján a hipotézis nem igazolható. Az abszolút technokrata kormány nem illeszthető be a pártelvű demokrácia működési rendjébe. A Magyarországon 2009-ben, és Szlovákiában 2023-ban létrejövő kormányok tekintetében az elvégzett vizsgálat után megállapítható, egyik sem teljesíti maximálisan az abszolút technokrata jelző kiosztásához szükséges kritériumokat,¹⁹ mindkettő rendelkezik a pártalapú kormányokra jellemző mintázatokkal. A Bajnai-kormány kifejezetten pártalapú kabinetként definiálható, az Ódor-kormány esetében pedig az inkább technokrata, politikai stabilizációs fókusszal rendelkező kormány megnevezést használtam, ami szintén teljesít a pártelvű demokráciára jellemző kitételeket (politikai agenda és kiválasztódás). A két vizsgált ország pártelvű, képviseleti demokratikus keretrendszerében tehát nem tudott abszolút technokrata kormány alakulni. Magyarország és Szlovákia is parlamentáris kormányformájú köztársaság, mindkét állam alaptörvénye deklarálja: a közhatalom forrása a nép, amely ezt a hatalmát választott képviselőkön keresztül gyakorolja.²⁰ A democráciadeficit mellett szóló érv, hogy a választói felhatalmazás, legitimáció szakértői kormányzás esetén nem valósul meg; a kormány tehát nem reszponzív, és a felelősség, elszámoltathatóság határai is kérdésesek.

Fontos tény, hogy szakértői kabinet kinevezése esetén a közhatalmi döntéshozatali mechanizmusokban nem a különleges jogrend valamelyik esete lép életbe (amikor a végrehajtó hatalom törvényhozási kérdésekben is dönthet), hanem továbbra is a pártok frakcióiból álló, pártpolitikai elvek alapján működő parlament marad a törvényhozás megtestesítője. Felmerül tehát a kérdés, hogy a technokrata kormány semleges agendáját, álláspontját ez a pártpolitikai elvek alapján működő szerv valóban figyelembe veszi-e a döntéshozatal során. A szakértői kormányok működésének sikere emellett teljességgel a

¹⁹ Amennyiben feltételezzük, hogy az abszolút technokrácia a pártelvű demokrácia inverze (McDonnell & Valbruzzi, 2014).

²⁰ Magyarország Alaptörvénye Alapvetés B) cikk (3)-(4) bekezdés; Szlovák Köztársaság Alkotmánya 2. cikkely (1) bekezdés alapján.

pártoktól függ; a többségi döntéshozatali mechanizmusok keretében törvényalkotási programjuk, válságkezelő lépéseik támogatásáról a pártok döntenek (Galambos, 2018). A szakértői kabinetek önerőből képtelenek jogalkotási tevékenységüket törvényalkotás szintjén, parlamenti támogatás nélkül véghezvinni.

Az abszolút technokrata kabinet tehát nem illeszkedik a képviseleti demokrácia „természetes” működési rendjébe, annak krízis szituációjában, kényszerűen alakul meg, amikor valamilyen okból nem előnyös (az ország vagy a politikai elit számára) a pártalapú kormányzás. A kialakult válság kezelésére az abszolút technokrata kormány pártsemleges agendát kíván megvalósítani, nem pártpolitikai céloknak rendeli alá cselekvési tervét. Ideiglenes mandátuma nem alkalmas politikai célok megvalósítására, ezzel is a pártelvű működés inverze.

A vizsgálat alapján bizonyítható, hogy az abszolút technokrata kormányok *nem lehetnek a pártrendszer kihívói a képviseleti demokráciában*, mivel valamilyen válságszituációban, krízishelyzetben jönnek létre, nem céljuk, és nem is képesek a pártalapú működés hiányosságai által kialakuló űrt betölteni. A képviseleti demokráciában választás nélkül megalakuló, abszolút technokrata kormányok értelemszerűen *nem jelenthetik a pártalapú politika alternatíváját*. A szakirodalom által felállított, ideáltipikus mintát ezzel együtt nem tartom megvalósítható modellnek.

8. IRODALOMJEGYZÉK

Ágh, Attila (2012): Demokráciakutatás a politikai és közpolitikai elemzés keresztútján: A demokráciák minősége és teljesítőképessége. *Politikatudományi Szemle* XXI/2. 55–72.

file:///C:/Users/User/Downloads/2_Demokraciakutatas-a-politikai-es-kozpolitikai-elemzes-keresztutjan.pdf

Benedek, István (2022): Populizmus és karizmatikus plebiszciter vezetés a visegrádi országokban: Jarosław Kaczyński és Robert Fico. In Körösenyi András, Gyulai Attila, Illés Gábor (Eds.), *Vezérdemokráciák a világban. Macrontól Erdoganig és Trumpig*. Budapest, Ad Librum Kiadó, Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet. 333-361.

Bertsou, Eri & Pastorella, Giulia (2017): Technocratic attitudes: a citizens' perspective of expert decision-making. *West European Politics*, Volume 40, Issue 2, 430-458.

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402382.2016.1242046?scroll=top&needAccess=true>

Brunclik, Milos (2015): The rise of technocratic cabinets: What we know, and what we should like to know. *Austrian Journal of Political Science*, Vol. 44, issue 3.

<file:///C:/Users/User/Downloads/TheRiseofTechnocraticCabinets.pdf>

Enyedi, Zsolt & Körösenyi, András (2004): *Pártok és pártrendszerek*. Budapest, Osiris Kiadó. 187-203.

Gajdusчек, György (2014): Miben áll, és mérhető-e a kormányzati teljesítmény?

Politikatudományi Szemle, XXIII. évfolyam, 2014/3. szám. 97-116.

file:///C:/Users/User/Downloads/4_Miben-all-es-merhetoe-a-kormanyzati-teljesitmeny.pdf

Galambos, László (2018): A technokrata kormány értelmezése és esetei. *Politikatudományi Szemle*, XXVII. évfolyam, 2018/3. szám. 58-78.

file:///C:/Users/User/Downloads/2_A-technokrata-kormany-ertelmezese-es-esete.pdf

Ilonszki, Gabriella & Ványi, Éva (2011): Miniszteri fluktuáció és intézményi változások Magyarországon 1990–2010. *Politikatudományi Szemle*, XX. évf., 3. szám. 7-36.

file:///C:/Users/User/Downloads/0_Miniszteri-fluktuacio-es-intezmenyi-valtozasok-Magyarorszagon-19902010.pdf

Katz, Richard S.(1982): Party government: A rationalistic conception. *Florence: European University Institute*, 1982EUI Working Papers, 019.

file:///C:/Users/User/Downloads/1982_EUIWP_019.pdf

Keane, John (2022): *A demokrácia legrövidebb története*. Budapest, Athenaeum Kiadó.

Körösényi, András (2003): Politikai képviselet a vezérdemokráciában. *Politikatudományi Szemle*, XII/4. 5-22. file:///C:/Users/User/Downloads/0_Politikai-kepviselet-a-vezerdemokraciaban.pdf

Körösényi, András (2015): A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim. In Körösényi, András (Ed.), *A magyar politikai rendszer-negyedszázad után*. Budapest, Osiris Kiadó. 401-421.

Körösényi, András; Gyulai, Attila; Illés, Gábor (2022): Vezér-és vezér nélküli demokráciák, radikális és mérsékelt plebiszciter rezsimek: elméleti-fogalmi bevezető. In Körösényi, András; Gyulai, Attila; Illés, Gábor (Eds.), *Vezérdemokráciák a világban. Macrontól Erdoganig és Trumpig*. Budapest, Ad Librum Kiadó, Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet. 13-57.

Körösényi, András; Illés, Gábor; Gyulai, Attila (2020): *Az Orbán-rezsim. A plebiszciter vezérdemokrácia elmélete és gyakorlata*. Budapest, Osiris Kiadó. 35-41.

Körösényi, András; Illés, Gábor; Metz, Rudolf (2017): A Politikai vezetők szerepe válsághelyzetekben: fogalmi-elméleti keret és kutatási kérdések. Körösényi András (Ed.): *Viharban kormányozni. Politikai vezetők válsághelyzetekben*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont PTI. 9-45.

Lengyel, László (1996): A politikai személyiség. *Politikatudományi Szemle*, V. évfolyam, 1996/3. szám. 108-114.

Mair, Peter (2009): Representative versus Responsible Government. *Max Planck Institute for the Study of Societies*. Working Paper, No. 09/8.
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/41673/1/615284884.pdf>

McDonnell, Duncan & Valbruzzi, Marco (2014): Defining and Classifying Technocrat-led and Technocratic Governments. *European Journal of Political Research*, Vol. 53., No. 4.

654–671. file:///C:/Users/User/Downloads/Defining_and_classifying_technocrat-led_and techno.pdf

Metz, Rudolf (2018): *A politikai vezetés három arca: A vezetés értelmezési lehetőségei és gyakorlatai a demokráciában*. Doktori értekezés. https://phd.lib.uni-corvinus.hu/1029/1/Metz_Rudolf.pdf

Metz, Rudolf (2020): *A politikai vezetés három arca - A vezetés értelmezési lehetőségei és gyakorlatai a demokráciában*. Budapest, Gondola Kiadó.

Metz, Rudolf (2020): Demokratikus vezetés mint „bálványfogalom”? *Politikatudományi Szemle*, XXIX. évfolyam, 2020/1. szám. 48–69.
file:///C:/Users/User/Downloads/2_Demokratikus-vezetes-mint-balvanyfogalom.pdf

Metz, Rudolf (2023): *A megosztó vezetők és követőik - Egy kollektív Rorschach-teszt*. Budapest, Gondolat Kiadó - Társadalomtudományi Kutatóközpont.

Morlino, Leonardo (2012): Governo tecnico e cittadini in Italia. *Fondazione Bruno Visentini*. 1-7. <http://www.fondazionebrunovisentini.eu/site/wp-content/uploads/2012/11/Governo-tecnico-e-democrazia-Prof.-Morlino.pdf>

Pálné, Kovács Ilona (2014): *Jó kormányzás és decentralizáció*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.

Pastorella, Giulia (2015): Technocratic Governments in Europe: Getting the Critique Right. *Political Studies*, Vol. 64., No. 4., 948–965. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12217>

Pastorella, Giulia (2016): *Technocratic Governments: Power, Expertise and Crisis Politics in European Democracies*. The London School of Economics and Political Science.
https://etheses.lse.ac.uk/3364/1/Pastorella_Technocratic_Governments.pdf

Pesti, Sándor (2004). Mérhető-e a kormányzati teljesítmény. *Politikatudományi Szemle*, XIII. évfolyam, 2004/1-2. szám. 233-253.

Rádai, Eszter (2010): "Ha a populizmus bele nem piszkál" - Beszélgetés Bajnai Gordonnal. *Mozgó Világ*, 2010. január-június 36. évfolyam, 2. szám. Interjú, kerekasztal, 3-14.
https://adt.arcanum.com/hu/view/MozgoVilag_2010_1/?pg=149&layout=s&query=bajnai

Sári, János (1997): Kormányzás- kormányzati rendszerek-kormányformák. In Kukorelli István (Ed.), *Alkotmánytan*. Budapest, Osiris Kiadó. 235-244.; 291-299.; 303-314.

Sugatagi, Gábor (1994): Politikus-kiválasztódás, politikuskarrierék. *Politikatudományi Szemle*, III. évfolyam, 1994/4. szám. 29-51.

Szalai, Erzsébet (1993): A hatalom szerkezete Magyarországon a politikai rendszerváltás után. *Politikatudományi Szemle*, II. évfolyam, 1993/2. szám. 19-40.

file:///C:/Users/User/Downloads/1_A-hatalom-szerkezete-Magyarorszagon-a-politikai-rendszervaltas-utan.pdf

Tetlock, Philip E. (2020): *Szakértő politikai előrejelzés*. Budapest, Napvilág Kiadó.

Tóth Csaba & Török Gábor (2015). *Négy választás Magyarországon. A magyar politika az elmúlt 12 évben (2002-2014)*. Budapest, Osiris Kiadó.

Ványi, Éva & Galambos, László (2019): Szakértői kormány magyar módra. A Bajnai-kormány szakértői jellegéről. *Politikatudományi Szemle*, XXVIII. évfolyam, 2019/4. szám. 37-61. [file:///C:/Users/User/Downloads/1_Szakertoi-kormany-magyar-modra-A-Bajnaikormany-szakertoi-jellegerol%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/1_Szakertoi-kormany-magyar-modra-A-Bajnaikormany-szakertoi-jellegerol%20(3).pdf)

Ványi, Éva (2015): *Jelentés a kormányról-kormányzati karrierút Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig*. Budapest, Századvég Kiadó.

Weber, Max (2004): *A tudomány és a politika mint hivatás*. Budapest, Kossuth Kiadó.

Internetes források

ATV Magyarország. (2013.05.15.). *A HÚZÓS vendége Bajnai Gordon* [Videó]. YouTube. <https://youtu.be/fksKgwsIPyc?si=jp7Ci-fknuZxFfje>

Bilás Zsuzsanna.(2023.10.26.). *Ódor Lajos: A nagypolitika olyan, mint a virsligyár, az ember inkább ne akarja tudni, mi zajlik a színpalak mögött*. Napunk. <https://napunk.dennikn.sk/hu/3646933/odor-lajos-a-nagypolitika-olyan-mint-a-virsligyar-az-ember-inkabb-ne-akarja-tudni-mi-zajlik-a-szinfalak-mogott/>

Budapest Climate Summit. (n.d.). *Speaker: Peter Dovhun*. <https://budapestclimatesummit.com/speaker/peter-dovhun/> Letöltés dátuma: 2023.11.14.

Club Of Madrid. (n.d.). *Members: Iveta Radičová. Prime Minister of the Slovak Republic (2010-2012).* <https://clubmadrid.org/who/members/radicova-iveta/> Letöltés dátuma: 2024.01.06.

Cuprik, Roman. (2016.10.06.). *Bývalý premiér Moravčík: V lepšom prípade sme boli na smiech.* <https://domov.sme.sk/c/20346670/byvaly-premier-moravcik-v-lepsom-pripade-sme-boli-na-smiech.html>

Euronews. (2023.05.07.). *Távozik a kormányfő, szakértői kormány jöhet Szlovákiában.* <https://hu.euronews.com/2023/05/07/tavozik-a-kormanyfo-szakertoi-kormany-johet-szlovakiaban>

Euronews. (2023.07.19.). *Leváltják a szlovák belügyminisztert.* <https://hu.euronews.com/2023/07/19/szlovak-kormanyvalsag-odor-lajos-belugyminiszter>

Euronews.(2022.12.15.). *Megvonták a bizalmat a szlovák kormánytól.* <https://hu.euronews.com/2022/12/15/megvontak-a-bizalmat-a-szlovak-kormanytol>

Faragó, István (2023.05.12.): *Mit hozhat az, hogy magyar miniszterelnöke lesz Szlovákiának?* <https://index.hu/kulfold/2023/05/12/szlovakia-odor-lajos-kormanyvalsag/>

Faragó, István. (2023.09.16.): *Robert Fico: Ellenségből barát? – portré a visszatérésre készülő kormányfőjelölről.* <https://index.hu/kulfold/2023/09/16/szlovakia-robert-fico-portre/>

GLOBSEC. (2023.08.12.). *Miroslav Wlachovský Joins GLOBSEC as Distinguished Fellow.* <https://www.globsec.org/what-we-do/press-releases/miroslav-wlachovsky-joins-globsec-distinguished-fellow>

GLOBSEC. (n.d.). *Our Team: Mikuláš Dzurinda.* <https://www.globsec.org/who-we-are/our-people/mikulas-dzurinda> Letöltés dátuma: 2024.01.06.

GLOBSEC. (n.d.). *Speakers: H.E. Michal Palkovič.* <https://forum2023.globsec.org/speakers/h-e-michal-palkovic/> Letöltés dátuma: 2023.12.14.

Index.hu. (2009.04.22.). *Varga István az új gazdasági miniszter.* https://index.hu/gazdasag/magyar/2009/04/22/varga_istvan_az_uj_gazdasagi_miniszter/

Karóczkai, Balázs (2023.05.15.): *Magyar miniszterelnöke van Szlovákiának*. Index.hu. <https://index.hu/kulfold/2023/05/15/odor-lajos-szlovakia-miniszterelnok-beiktatas-horvath-mihaly-balik-peter-miniszterek-uj-szlovak-kormany-hivatalnokkormany/>

Ma7. (2023.06.08.). *Ódor nem lát esélyt a kormányprogram parlamenti támogatására*. <https://ma7.sk/aktualis/odor-nem-lat-eselyt-a-kormanyprogram-parlamenti-tamogatasara>

Medvegy, Gábor (2018.03.18.): *Szakértői kormányzást ígért a Jobbik*. 24. hu. <https://24.hu/belfold/2018/03/18/szakertoi-kormanyzast-igert-a-jobbik/>

MSZP.hu. (n.d.). *Varga Zoltán önéletrajza*. https://mszp.hu/parttag/varga_zoltan Letöltés dátuma: 2023.11.14.

Múlt-kor történelmi magazin. (2004.07.17.). *Horn-kormány leteszi a hivatali esküt*. <https://mult-kor.hu/cikk.php?id=6033>

Nagy, Gergely Miklós. (2021. 09. 24.): *Márki-Zay Péter: Szájer József egymaga többet ártott a Fidesznek, mint az ellenzék 2010 óta összesen*. 24. hu. <https://24.hu/belfold/2021/09/24/marki-zay-peter-szajer-jozsef-elovalasztas-ellenzek-orban-viktor-interju/>

Nemzeti Választási Iroda.(1998.05.20.). *Juhász Gábor*. <https://static.valasztas.hu/ve/j51/j51-iwRNR5nJHmD5Qiw91SQpI2VqTk.htm>

Our Worldin Data. (n.d.). *Democracy index, 2022*. Economist Intelligence Unit. <https://ourworldindata.org/grapher/democracy-index-eiu?country=~SVK> Letöltés dátuma: 2024.01.09.

Ozorai Pipo Magánintézet - OPMI. (n.d.). *Magyarország kormányai 2008 – 1987*. http://www.opmi.hu/PHP-3/Elemzesek/a_magyar_kormanyok.htm Letöltés dátuma: 2023.12.20.

Pál, Tamás. (2022. október 28.):*Meghalt Forgács Imre, a Bajnai-kormány igazságügyi és rendészeti minisztere*. <https://telex.hu/belfold/2022/10/28/meghalt-forgacs-imre-a-bajnai-kormany-igazsagugyi-es-rendeszeti-minisztere>

Paraméter.sk. (2023.05.23.). *Horváth Mihály pénzügyminiszter: "Nem azért vagyok itt, mert magyar vagyok, de nem is annak ellenére"*. <https://parameter.sk/horvath-mihaly-penzugyminiszter-nem-azert-vagyok-itt-mert-magyar-vagyok-de-nem-annak-ellenere>.

Paraméter.sk. (2023.06.15.). *Nem kapott bizalmat az Ódor-kormány, folytatják az ország irányítását egészen a választásig, de másképp.* <https://parameter.sk/nem-kapott-bizalmat-az-odor-kormany-folytatjak-az-oroszag-iranyitasat-egesen-valasztasig-de-maskepp>

Parlament.hu. (2009.04.14.). *A miniszterelnökkel szembeni bizalmatlanság kifejezéséről és az új miniszterelnök megválasztásáról szóló országgyűlési határozati javaslat vitája.*

Országgyűlési Napló, 2009. évi tavaszi ülészak. 2009. április 14 (202. szám). 8.

felszólalás. https://www.parlament.hu/web/guest/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai?p_p_id=hu_parlament cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=vbpGl6SX&hu_parlament cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_naplo.naplo_fadat%3Fp_ckl%3D38%26p_uln%3D202%26p_felsz%3D8%26p_szoveg%3D%26p_felszig%3D8

Parlament.hu. (2009.04.14.). *A miniszterelnökkel szembeni bizalmatlanság kifejezéséről és az új miniszterelnök megválasztásáról szóló országgyűlési határozati javaslat vitája.*

Országgyűlési Napló, 2009. évi tavaszi ülészak. 2009. április 14. (202. szám). 32. felszólalás.

https://www.parlament.hu/web/guest/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai?p_p_id=hu_parlament cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=vbpGl6SX&hu_parlament cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_naplo.naplo_fadat%3Fp_ckl%3D38%26p_uln%3D202%26p_felsz%3D32%26p_szoveg%3D%26p_felszig%3D32

Partizán. (2023.11.30.). Interjú Ódor Lajossal: Kormányzás, szakértőiség, politika és egy könyv a kritikus gondolkodásról [Videó]. YouTube.

<https://www.youtube.com/live/OL6rXFF2gQA?si=39UUcC3iJv4iWW9K>

Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky.(n.d.). *Len spoločne môžeme čeliť výzvam 21. storočia.* https://www.scribd.com/document/652375273/Programove-vyhlasenie-vlady#fullscreen&from_embed Letöltés dátuma: 2024.01.03

Teraz.sk. (2023.05.15.). *Toto sú oni: Zoznámte sa s profilmi členov novej vlády.*

<https://www.teraz.sk/slovensko/toto-su-oni-zoznamte-sa-s-profilmi-c/714302-clanok.html>

Transparency International. (n.d.). *Countries: Hungary.*

<https://www.transparency.org/en/countries/hungary> Letöltés dátuma: 2024.01.06.

Transparency International. (n.d.). *Countries: Slovakia*.

<https://www.transparency.org/en/countries/slovakia> Letöltés dátuma: 2024.01.06.

Válságkezelés és Bizalomerősítés. (2009. április 20.). A válságkezelő kormány egyéves cselekvési terve. https://www.liganet.hu/images/a5265/valsagkeze_lo_program_1_.pdf

Venture Capital Summit. (n.d.). *Oszkó Péter önéletrajza*. <https://vcs.ap.hu/eloadok/oszko-peter> Letöltés dátuma: 2023.11.14.

Jogi források

Magyar Közlöny IX. Határozatok Tára.(2009.04.16.). *A köztársasági elnök 51/2009. (IV.16.) határozata a miniszterek kinevezéséről*.<https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/c420b6ae3eebc47c0120c357d5410b3c53a4e17a/megtekintes>

Nemzeti Jogszabálytár. (n.d.). *Magyarország Alaptörvénye*. <https://njt.hu/jogszabaly/2011-4301-02-00> Letöltés dátuma: 2023.12.16.

Törvénytar.sk. (n.d.). *Szlovák Köztársaság Alkotmánya*. Tt. 99/2019.https://www.torvenytar.sk/pdfRules/1496651864_71_2017.pdf Letöltés dátuma: 2023.16.16.