

SZAKÉRTŐI KORMÁNY MAGYAR MÓDRA

A Bajnai-kormány szakértői jellegéről*

Ványi Éva

(Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Intézet)

Galambos László

(Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Doktori Iskola)

*A tanulmány beérkezett: 2019. március 18. – opponálás: 2019. március 20. – június 13. –
véglegesítve: 2019. szeptember 5.*

ÖSSZEFOGLALÓ

A szakértői kormányt gyakran emlegetik a hazai belpolitikában a rendszerváltás óta, annak ellenére, hogy nem alakult eddig olyan kabinet, amelyet egyértelműen ezzel a fogalommal lehetett volna jellemezni. A legközelebb Bajnai Gordon állt ahhoz 2009-ben, hogy ilyen kormányt alakítson. Válságkezelőnek nevezett kabinetjét a nemzetközi politikatudományi szakirodalom a szakértői kormányok között tárgyalja – mi több, abszolút technokrata kormányként hivatkoznak rá. Összetételét és tevékenységét vizsgálva azonban nem indokolt a minősítés, a miniszterelnök és a kormánytagok többsége egyértelmű politikai, illetve pártkötődéssel bírt. Válságkezelő kormányprogramjával Bajnai Gordon pártsemleges agendát határozott meg, a kabinet jogalkotói tevékenységének vizsgálata ugyanakkor egyértelműen azt mutatja, hogy az nem szűkölt le kizárólag a krízis kezelésére.

Kulcsszavak: szakértői kormány ■ pártalapú kormány ■ abszolút technokrata kormány ■ felelősségáthárítás ■ összetétel ■ agenda ■ válságkezelés ■ jogalkotói tevékenység

Magyarországon a szakértői kormány vissza-visszatérő szlogen a rendszerváltás óta. Több politikus is volt, aki szakértői kormányzást ígért, vagy adott szituációban szakértői kormány szükségességét hangsúlyozta. Ennek ellenére sosem alakult hazánkban olyan kabinet, amit akár politikai, akár szakmai konszenzus alapján szakértői kormányként minősíthetnénk. Magyarország egy évtizede, a gazdasági válság idején állt a legközelebb ahhoz, hogy ilyen kabinet alakuljon, amikor Gyurcsány Ferenc lemondása után a korábbi fejlesztés-

* A tanulmány az *Új szerepben. Választók, képviselők, pártok* című NKFI-alapból támogatott pályázat keretében született (NKFI K-128833).

tési és gazdasági minisztere, Bajnai Gordon alakított kormányt. Ennek pártalapú (*partisan*) vagy szakértői (*technocratic*) minősítését illetően nincs egyetértés a hazai és a nemzetközi szakirodalomban. Magyarországon alapvetően nem szakértői kormányként tartjuk számon a Bajnai-kabinetet (Ilonszki–Ványi, 2011; Stumpf, 2010; Ványi, 2015), a nemzetközi szakirodalom ugyanakkor ebbe a körbe sorolja (McDonnell–Valbruzzi, 2014; Pastorella, 2014 és 2016), mi több abszolút technokrata kormányként (*full technocratic government*) hivatkoznak rá (McDonnell–Valbruzzi, 2014). A hazai politikatudományi írások alapján minősítése inkább pártalapú kormány lehetne, speciális, válságkezelő fókusszal (Gyulai, 2010; Ilonszki–Ványi, 2011; Stumpf, 2010; Ványi, 2015). A Bajnai-kormány alaposabb, esettanulmány-jellegű elemzését azonban még nem végezték el. A magyar politikatudományban ugyanakkor fontos ezt megtenni, erre jó alkalmat ad a Bajnai-kabinet megalakulásának tíz éves évfordulója is (melynek kötetet is szenteltek, lásd: Lakner et al., 2019).

A rendszerváltás utáni kormányok döntően pártalapú kabinetek voltak: a miniszterelnökök és miniszterek rekrutációs bázisa és karrierútja alapvetően kötődött és kötődik a (párt)politika világához (Ványi, 2015). Természetesen ez nem azt jelenti, hogy a magyar kormányokra ne lenne jellemző az a tendencia, hogy egyes miniszteri posztokat nem pártpolitikusok, hanem felkért szakértők töltenek be, akik egy-egy szakpolitikai területen rendelkeznek olyan speciális szaktudással, amelyet kamatoztatni tudnak a kormányzati pozícióban (Cotta, 2018; Ilonszki–Ványi, 2011). A pártpolitikus miniszterek az egyes kormányokban egy kivétellel¹ azonban mindig többségben voltak a szakértő miniszterekkel szemben (Ványi, 2015: 184.).

A fentiek alapján érdemes tehát megvizsgálni a Bajnai-kabinetet annak szakértői, illetve pártalapú jellege szempontjából. Tanulmányunk célja, hogy a vonatkozó, a nemzetközi (McDonnell–Valbruzzi, 2014) és a hazai szakirodalomban (Galambos, 2018) szereplő állításokat és tipizálást korrigáljuk, kiegészítsük: a kormány összetételének, programjának, politikai cselekvési lehetőségeinek és intézkedéseinek elemzése által. Mindezek értelmében választ keresünk arra a kérdésre, hogy az egyes szegmensek alapján politikatudományi értelemben hol helyezhető el a Bajnai-kabinet a szakértői kormányok tipológiájában, illetve szakértői vagy pártalapú kormánynak tekinthető-e.

A SZAKÉRTŐI KORMÁNY SZLOGENJE MAGYARORSZÁGON

Választási kampányában több politikus is ígért szakértői kormány(zás)t a rendszerváltás óta, így például Horn Gyula 1994-ben, Gyurcsány Ferenc vagy Vona Gábor 2018-ban, vagy – ha pusztán átmeneti, szükségmegoldásként is – szakértői kormány felállítását tartotta szükségesnek Orbán Viktor 2006-ban vagy Fodor Gábor 2008-ban.

A szakértői kormány igényének felmerülése ugyanakkor nem volt előzmény nélküli. A Németh-kormány – miután az MSZMP KB 1988. novemberi határozatában deklarálta a minisztertanács önállóságát (Ványi, 2015), majd az állampárt megszűnése után a miniszterek egy része nem újította meg szocialista párttagságát – szakértői kormányként igyekezett meghatározni önmagát, utalva arra, hogy innentől legitimitását a minisztertanács tagjainak szakmai kompetenciája biztosítja (Rádai, 1998; Weiner, 1997). A szakértelem jelentőségét az is mutatja, hogy 1960-as évektől a politikai és gazdasági élet vezető szereplői lettek olyan technokraták, akik tisztségüket elsősorban nem politikai hűségüknek, párttagságuknak köszönhették, hanem gazdasági vagy egyéb területen szerzett szaktudásuknak (Ilonszki–Stefan, 2018). A szakértelemnek ez a presztízse jellemezte a hazai szocializmus következő két évtizedét is, a technokraták jelen voltak a kormányzat, az államigazgatás különböző szintjein.

Nem volt véletlen tehát, hogy Horn Gyula későbbi miniszterelnök a szakértői kormányzás ígéréssel kampányolt,² kompetens kormányzást ígérve az MDF-kormány idején jellemző politikai-ideológiai vitákkal szemben (Gyulai, 2010). Ebből végül a kabinet összetételét illetően annyi (sem) valósult meg, hogy a Horn-kormányban szerepelt a legkevesebb pártonkívüli miniszter (Ilonszki–Ványi, 2011). Orbán Viktor az őszi beszéd kiszivárgása utáni és Fodor Gábor az SZDSZ Gyurcsány-kabinetből való kilépését követő elképzelései – a korlátozott mandátumú – szakértői kormányról szintén nem valósultak meg, ahogy Vona Gáboré a Jobbik szakértői kormányzásáról, vagy Gyurcsány Ferencé a baloldal és a Jobbik esetleges kényszerű együttműködése okán megalakuló szakértői kabinetéről sem.

SZAKSZERŰ KORMÁNYZÁS – MI NEM A SZAKÉRTŐI KORMÁNY?

A szakértői kormány nem azonos a *szakszerű kormányzással* – amelyre feltehetően Horn Gyula és Vona Gábor is utalt. A kormányzati rendszerrel foglalkozó szakirodalomban Sárközy Tamás (1996 és 2003) többször használja a szakértői kormány fogalmát – de ő is inkább a szakszerű kormányzást tárgyalja. A szakértői kormány alatt a kormányzati szakértelmet és annak érvényesülését érti, amikor a miniszter képes beilleszkedni a kormányzati munka egészébe, képes koordinálni a kormányon belül és az érdekképviselletekkel, valamint alkalmas nagy szervezetrendszerek vezetésére (Sárközy, 1996). Későbbi írásában (2003) már a *menedzserkormányzás* fogalmát alkalmazza, megkülönböztetve azt az átmeneti hivatalnokkormányokként értelmezett szakértői kormányoktól. Sárközy a kormányzás jellege szerint megkülönbözteti egymástól a politikai kormányt és a kormány alatt álló közigazgatási, intézményi és vállalati rendszer hatékony irányítására törekvő menedzserkormányzást.

A szakmai tapasztalattal és szervezőképességgel rendelkező politikusok részvétele a pártalapú kabinetekben azonban nem az általunk tárgyalt szakértői kormány jelenségét takarja, ahol pártpolitikai háttérrel nem rendelkező szakemberekből álló testület kap – válsághelyzetben, átmenetileg – kormányzati megbízást. A szakértői kormány fogalmának megkülönböztetése fontos a szakszerű kormányzásétól, ugyanis a közbeszédben, de olykor az irodalomban is rendre keveredik egymással a fogalmak jelentése. A szakértői kormány alapvetően válságjelenség (Brunclík, 2015; Galambos, 2018; Gyulai, 2010; Morlino, 2012; Pastorella, 2014 és 2016). Ebben a megközelítésben tehát a Bajnai-kormányt mint válságkezelő kabinetet nem a szakszerű kormányzás témakörében kell tárgyalnunk. A menedzserkormány esetében – nevezze is Sárközy azt a politikai kormánytól eltérőnek – olyan pártalapú, demokratikus legitimációval és felhatalmazással rendelkező kabinetről van szó (függetlenül attól, hány szakértő tagja van), amely a kormányzás során a hatékony irányításra, koordinációra törekszik. Természetesen a Bajnai-kabinet is törekedhetett erre, azonban nem ez volt a fő attribútuma – egyéves mandátuma alatt nem is lehetett cél a közigazgatás ilyen szemléletű átalakítása (különösen a Gyurcsány-kabinet által eszközölt politikai kormányzást követően, ahol összevonták egymással a közigazgatási és politikai pozíciókat a szakállamtitkári tisztség bevezetésével).

A SZAKÉRTŐI KORMÁNY DEFINÍCIÓJA

Jelen tanulmány társszerzője, Galambos László 2018-as publikációjában a technokrata kormány (*technocratic government*) és nem a szakértői kormány megjelölést – melyek lényegében szinonimának tekinthetők – használta a szóban forgó kabinetek tárgyalásakor, kerülni próbálva a szakszerűség melléklöngéjét. A szakszerűséget sejtető konnotáció zavaró lehet, hiszen válságkormányokról beszélünk, amelyeknek – bármily furcsa is – nem a szakszerű kormányzás az elsődleges feladatuk, hanem a válságtünetek kezelése. Válságkormányzás idején – melyet a technokrata kormányok magukra vállalnak – nincs igazán lehetőség szakmai invenciók foganatosítására, hiszen általában a költségvetési kiadások csökkentése a cél (Alexiadou–Gunaydin, 2019; McDonnell–Valbruzzi, 2014). Ehhez a szakértelem, a szakterület ismerete olyan módon járul hozzá, hogy az adott miniszter tudja, hol lehet vagy érdemes az ágazatban forrásokhoz nyúlni, illetve azokat elvonni. A szakértelem tehát a legitimitást adja a technokrata kormánytagoknak, a kabinet így meritokratikus alapon áll, és a többség biztosításához járul hozzá bizonytalan parlamenti viszonyok esetén. Ez kétségtelenül felveti a demokrácia- és legitimitásdeficit kérdését egy képviseleti elvű rendszerben. A képviseleti demokráciának tulajdonképpen egy kivételes állapota (*state of exception* – vö. Agamben, 2005) jön létre, ugyanis a Mair (2009) által, a képviseleti szisztémában meghatározott

követelmények (reszponzivitás, felelősség, elszámoltathatóság) egyike sem kérhető számon egy nem választott technokrata kormányon – noha McDonnell (2012) alapján a felelősség kritériumát teljesítik. A technokrata kormány viszont nem oka, csak okozata a problémának. Az ok, hogy a pártok áthárítják a kormányzás felelősségét (*blame avoidance* – vö. Weaver, 1986) egy technokrata kormányfőre (és kabinetre). A válságkezelő intézkedések foganatosításáért – és a várható népszerűségvesztésért – a felelősség a választott képviselőket terhelné, ők azonban a pártonkívüli technokratákra hárítják azt át, így a választóknak tett ígéreteiket nem teljesítik (nem reszponzívok), a szükségesnek vélt, ám népszerűtlen intézkedések meghozataláért pedig nem vállalják a felelősséget, mert igyekeznek elkerülni érte az elszámoltatást a soron következő választáson (Galambos, 2018: 64.). A képviseleti legitimációs válság tehát elsősorban a pártoknak köszönhető. A technokrata kormány működése deklaráltan átmeneti – vagy meghatározott időre vállalja a miniszterelnök a kormányzást egy adott, sürgősségi program végrehajtása céljából, vagy eleve a parlamenti ciklus közelgő lejáratára szab határt a működésének.

A technokrata kormány inverz pártalapú kormányként értelmezhető (Galambos, 2018), és kérdés, mely kabinetek azok, amelyeket ekként lehet minősíteni. Mivel magától értetődően minden kormány és kormányzás politikai, így a technokrata is az, csak nem pártalapú (Morlino, 2012: 1.). A szakirodalmi meghatározásokat (Gyulai, 2010; McDonnell–Valbruzzi, 2014; Morlino, 2012; Pastorella, 2014) összegezve az alábbi módon írhatók le egy technokrata kormány alapvető jellemvonásai: 1) *nem parlamenti választás eredményeként*, 2) *ideiglenes mandátummal* jön létre, 3) *nem pártalapú kabinet, tagjai olyan technokraták*, akiket 4) *nem a pártok delegálnak*, és 5) *agendája pártsemleges*, mert *nem a pártok alakítják* (Galambos, 2018). Egy kormánytag esetében pedig azt tekinthető technokratának, aki aktuálisan létező pártnak nem tagja, nem képviselője, szakértelme, kinevezése előtti tapasztalata kapcsolódik miniszteri pozíciójához (Galambos, 2018: 61.).

A hivatkozott tanulmány (Galambos, 2018) kritikával illeti McDonnell és Valbruzzi (2014) tipológiáját a technokrata vezetésű kormányokról (*technocrat-led governments*). Ugyan módszeresen kialakított kategóriarendszerről van szó, a szerzők nem tartva magukat az eredetileg kidolgozott kritériumaikhoz,³ egy kevésbé szigorú feltételrendszer alapján több kabinetet sorolnak az *abszolút technokrata kormányok* közé, mint ahány az eredeti szempontok szerint indokolható volna (Galambos, 2018: 66.). Ennek köszönhető lényegében, hogy – bár határesetként – a Bajnai-kormány is helyet kapott ezen kabinetek között: McDonnell és Valbruzzi elemzése azt mutatja, hogy a kormányfő és miniszterei többsége (50%) technokrata volt, illetve a kabinet felhatalmazással rendelkezett a status quo megváltoztatására – nem csak ügyvezető funkciója volt, azokat a kabineteket pedig, amelyekre ez igaz, abszolút technokrata kormányoknak minősítették (McDonnell–Valbruzzi, 2014: 662–664.). Az iménti kritériu-

mok teljesülése azonban pusztán – minimálisan – szükséges, nem elégséges feltétel ahhoz, hogy egy kabinetet ekként minősíthessünk (Galambos, 2018: 66.). Írásunk társszerzője ezért azt vizsgálta (elsősorban a két szerző által abszolút technokrataként aposztrofált kormányok közül), hogy melyek tekinthetők valóban annak, a szakirodalmi kritériumok – tehát nem McDonnell és Valbruzzi minimalista követelményei – összegzése alapján megfogalmazott definíciónak megfelelően. Arra a következtetésre jutott, hogy az abszolút technokrata kormány 1) *nem választás eredményeként*, 2) *ideiglenes mandátummal* jön létre akkor, amikor 3) a pártok – stratégiai megfontolásból – nem vállalva a *kormányzás felelősségét*, egy *technokrata miniszterelnökre hárítják* azt át, aki 4) ennek köszönhetően *autonómmá* válva 5) *technokrata kormánytagokat delegálhat* és 6) *pártsemleges agendát* alakíthat ki (Galambos, 2018: 71.). A kormány mandátuma kötött ugyan az időbeli korlátozottság okán, a miniszterelnök azonban viszonylag széles mozgástérrel rendelkezik, ezért a kormányfői autonómia az esszenciája egy abszolút technokrata kabinetnek (uo.). Ahol a pártok nem biztosítanak autonómiát a technokrata miniszterelnöknek, és maguk delegálnak kormánytagokat, beleszólásuk van a kormánypolitikába, ott nem beszélhetünk a felelősség áthárításáról, tehát abszolút technokrata kabinetről sem (uo.).

McDonnell és Valbruzzi tipológiája tehát pontatlan, felülvizsgálatra szorul, mert a szerzők a saját maguk által, a tanulmányuk elején meghatározott kritériumrendszerhez sem tartják magukat és egy kevésbé szigorú kritériumrendszer alapján kap több kabinet, így a Bajnai-kormány is abszolút technokrata besorolást. Nem az a döntő, hogy 50%-nál több technokrata van-e a kabinetben, a kérdés az, kinek volt szelekciós joga a miniszterek kiválasztásakor (Galambos, 2018: 66–71).⁴

Az 1. táblázat összegzi az egyes, pártalapú, menedzser- és technokrata kormányok ideáltípusos jellemzőit. (Ideáltípusos technokrata kormány alatt az abszolút technokrata kabineteket értjük.)

1. táblázat. A technokrata kormányok ideáltípusai

Típus	Párt(alapú) kormány	Menedzserkormány	Technokrata kormány
Profil	politikai kormányzás	szakszerű kormányzás	szakértői kormányzás
Genezis	normál	normál	válság
Mandátum	teljes	teljes	ideiglenes
Felhatalmazás	választói és parlamenti	választói és parlamenti	parlamenti
Elszámoltathatóság	választói és parlamenti	választói és parlamenti	parlamenti
Reszponzivitás	reszponzív	reszponzív	irreszponzív

Típus	Párt(alapú) kormány	Menedzserkormány	Technokrata kormány
Felelősség	felelős	felelős	felelős
Agenda	pártalapú	pártalapú/ pártsemleges	pártsemleges
Összetétel	pártalapú	pártalapú/ technokrata	technokrata
Miniszteri szelekció	pártok	pártok	technokrata kormányfő
Legitimitás	demokratikus	demokratikus	meritokratikus

Forrás: saját szerkesztés

Tanulmányunk esettanulmány alapján kívánja igazolni, hogy a Bajnai-kormány semmiképp sem illethető abszolút technokrata jelzővel, illetve egy részletes elemzés után magunk is azt próbáljuk eldönteni, hogy miként tipizálható a fentiek alapján.⁵ A hazai szakirodalomban e tekintetben nem született egyértelmű konszenzus – a nemzetközi szakirodalom pedig elnagyolt kategóriákkal és definíciós kísérletekkel dolgozott. A hazai közbeszédben mivel a szakértői (nem a technokrata) kormány fogalma az elterjedtebb, a magyar eset tárgyalásánál – a definíciós kísérletek bemutatását követően – autentikusabb ezt használnunk, nyomatékosítva, hogy a szakértői jelző nem a szakszerű kormányzásra utal.

Kérdés tehát, hogy miként tartsuk számon a Bajnai-kormányt, szakértői vagy pártalapú kabinetként? Mit mondhatunk el róla összetételét, programját, tevékenységét illetően? A továbbiakban a Galambos László (2018) által korrigált, a fenti táblázatban összefoglalt szempontrendszer alapján kívánjuk megvizsgálni a Bajnai-kabinet összetételét, agendáját, jogalkotási tevékenységét. Célunk, hogy adatokkal alátámasztva egyértelmű állásfoglalást tudjunk tenni a Bajnai-kormány szakértői, vagy pártalapú jellegét illetően. A szakértői kormány kritériumrendszere, amely alapján a Bajnai-kormány működésének elemzését elvégezzük, az alábbiakban foglalható össze. A szakértői kormány:

válságjelenség: abban az esetben jön létre, ha a választott politikusok egy politikai és/vagy gazdasági válsághelyzetben átruházzák a döntési kompetenciákat egy, a politikai érdekektől független, de a kormányzati szakpolitikák irányításához szükséges szakértelemmel rendelkező testületre;

nem választás eredményeként jön létre: a kormány létrejötte és működése nem kötődik a modern demokráciák alapvető döntéshozói kiválasztó aktusához, a rendszeres időközönként megrendezett választásokhoz;

hivatali ideje (mandátuma) korlátozott: a kormány létrejötte kezdetétől világos, hogy az irányítási feladatokra rendelkezésre álló időintervallum eltér a normál parlamenti ciklustól, jellemzően annál rövidebb;

felelősségáthárítás: a pártok nem vállalják a kormányzás felelősségét az esetlegesen népszerűtlen intézkedések meghozataláért, mert igyekeznek elkerülni az elszámoltatást a soron következő választáson, így egy szakértő miniszterelnökre és kabinetre testálják azt;

- *autonóm szakértő kormányfő*: a pártok felelősségáthárításának köszönhetően a szakértő kormány feje szabad kezet kap a miniszteri szelekciót és a kormányagenda kialakítását illetően, ezért (szakértő) minisztereket delegálhat, és pártsemleges agendát alakíthat ki;
- *nem pártalapú kabinet szakértő miniszterekkel*: a miniszterelnök és a kormánytagok nem karrierpolitikusok, nem tartoznak szervezetileg a politikai pártokhoz, ezáltal függetlenek tőlük saját tárcájuk irányításában, amelyet speciális szaktudásuknak köszönhetően nyernek el;
- *pártsemleges agenda*: a megvalósítandó kormányprogram nem párthoz kötődik, hanem egy konkrét szituációra vonatkozó programcsomag, és a kabinet intézkedéseinek középpontjában az adott probléma(halmaz) kezelése áll.

A kérdés megválaszolásához megvizsgáljuk a Bajnai-kormány személyi összetételét, a tagok karrierútjának elemzése alapján a politikus és szakértő miniszterek arányát. A kormányprogram vizsgálatán túl részletesen vizsgáljuk a kabinet hivatali ideje alatt lezajlott törvényhozási munkát, valamint a kormányzati döntéshozatali tevékenységet.

A tanulmány további részében a fent részletezett szempontokat nem egyével, hanem összefüggéseikben elemezzük: elsőként a Bajnai-kormány parlamenti cikluson belüli hivatalba kerülésének körülményei, valamint ennek kapcsán a potenciális hivatali idejére vonatkozó összefüggések kerülnek feltárára. Ezt követi a kormány személyi összetételének és szakértői jellegének vizsgálata, majd a jogalkotási munka elemzése. A feltárt eredmények alapján tanulmányunk konklúziójában kívánunk választ adni a Bajnai-kormány szakértői vagy pártalapú jellegét érintő kérdésre.

A BAJNAI-KORMÁNY MEGALKULÁSA ÉS HIVATALI IDEJE

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

jelenség következménye volt, mivel azonban a korábbi kormánypártok egységét a miniszterelnök lemondása inkább erősítette mint gyengítette,⁶ ezért az erőviszonyoknak megfelelően a kormánypártok egy, az államfőnek ajánlott új miniszterelnök megválasztásával tovább tudták folytatni a kormányzati munkát.

Bajnai Gordonnak a 2006–2010-es parlamenti ciklus közbeni hivatalba lépése tehát nem volt egyedülálló jelenség, a kiválasztásának és megválasztásának körülményei azonban mindenképpen egyedivé tették a folyamatot. Egyrészt Gyurcsány Ferenc 2009. március végén bejelentett lemondása utáni nem túl szerencsés miniszterelnöki „casting” egy szokatlan eseménysorozata volt a rendszerváltás utáni politikatörténetnek, de egyben jól meg is világította az egymásba fonódó politikai és gazdasági válsághelyzet nehézségét. A krízis kezelését a politikai elit vezető tagjai nem vállalták, a szóba jöhető és megkezesített, vagy akár csak a sajtóban felmerült személyek⁷ szinte mindegyike a pártpolitikán kívülről érkező gazdasági szakember, a fenti kategóriarendszerünk alapján tehát szakértő és nem karrierpolitikus volt.

Politikatudományi szempontból azonban a kormányfő kiválasztásánál érdekesebb helyzetet teremtett a megválasztása egy konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtásának keretein belül. A modern demokratikus politikai rendszerekben a kormány vagy annak egyes tagjai ellen benyújtható bizalmatlansági indítvány intézménye normál esetben a mindenkori ellenzék lehetősége és fegyvere a kormánypártok ellen. A 2009 tavaszán az országgyűlésnek a kormánypárt által benyújtott bizalmatlansági indítványa így inkább értelmezhető egy tudatos politikai cselekvéssorozatként mint egy, kizárólag csak a gazdasági válsághelyzet kezelésére alkalmas szakértő miniszterelnök megtalálásának eszközeként. A politikai cselekvés mögött pedig jól kitapintható politikai érdek húzódott meg: ezzel a sajátos megoldással a válságkezelő kormány parlamenti hátszágát biztosító pártok, a Magyar Szocialista Párt (MSZP) és a Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) a parlamenti ciklus hátralevő idejére biztosították maguk számára a politikai túlélés lehetőségét. Bár 2009 tavaszán, a soron következő választások előtt alig egy évvel már látható volt, hogy a 2002 óta kormányzó pártoknak nincs esélye az újabb választási győzelemre, az előrehozott választásokban nem voltak érdekeltek: a párt mint szervezet és a képviselők egzisztenciális háttere is függött a parlamenti helyekhez kötődő költségvetési támogatástól. Ezenkívül a közelgő választási időszakban a médiafigyelem is könnyebben elnyerhető volt parlamenti pártként.

A konstruktív bizalmatlansági indítvány eredményeként az országgyűlés 2009. április 14-én megválasztotta Bajnai Gordont miniszterelnökké. A soron következő választások várható időpontja előtt alig egy évvel hivatalba lépett kormány a szakértői kormány besorolásához felállított szempontok közül a korlátozott időbeliség, a válságjelenség kritériumait és azt, hogy nem választások eredménye alapján jött létre, tehát teljesíti.

A BAJNAI-KORMÁNY ÖSSZETÉTELE

A szakértői kormány-jelleg eldöntésének egyik hangsúlyos szempontja a kormány összetétele: a kormány tagjai karrierpolitikusok vagy a politika szféráján kívülről behívott, az adott tárca profiljának megfelelő, speciális szakértelemmel rendelkező személyek. A nemzetközi szakirodalomban sem körvonalazódott eddig egyetlen kizárólagos definíció, illetve arányszám, hogy a kormánytagok milyen arányú összetétele alapján tekinthetünk egy-egy kabinetet szakértői kormányynak. Galambos hivatkozott tanulmánya (2018) részletesen leírja a definíciós problémákat és hogy nem a technokrata kormánytagok számán, hanem a miniszteri szelekció jogán van a hangsúly. A nemzetközi irodalom ennek alapján leír abszolút technokrata kormányokat, technokrata és technokrata vezetésű kormányokat, utóbbi kettőt összefoglaló elnevezésként (Brunclík, 2015; McDonnell–Valbruzzi, 2014; Pastorella, 2014, 2016; Wrátil–Pastorella, 2018). Besorolási kísérletünk a miniszterelnök és a miniszterek előzetes karrierútjának elemzése alapján történik. A szakértői kormány esetében hangsúlyos a miniszterelnök pártpolitikán kívülről történő rekrutációja és speciális szaktudása.

A szakirodalom általában (Costa Pinto et al., 2018) azokat a miniszterelnököket és minisztereket tekinti szakértőknak, akik nem rendelkeznek releváns politikai háttérrel: kormánytagságuk előtt nem töltöttek be parlamenti vagy helyi képviselői és/vagy városvezetői posztot; nem viseltek politikai pártban vezető szerepet, ezenkívül valamely szakpolitikai területre vonatkozóan speciális szaktudással rendelkeznek. A gyakorlatban ez legtöbbször az adott tárca portfóliójához kapcsolódó szaktudást (kvalifikációt és tapasztalatot) jelent: orvosi, egészségügyi végzettségű szakemberek kerültek több esetben is a magyar egészségügyi tárcák élére; jelentős jogászai pályát befutottak az igazságügyi minisztérium élére, vagy elismert közgazdászok vállaltak gazdasági miniszteri posztot.⁸ Pártpolitikus miniszterelnökként, miniszterként azok sorolódnak be a különböző vizsgálatokban, akik kinevezésüket a kormányzati pozícióra egy-egy párton belül végzett vezetői és/vagy képviselői munkájuk alapján nyerték el.

Nem teljesen egységes a szakirodalomban a kormánytagok kinevezés előtti esetleges politikai pozíciójának értékelése: a szakértő miniszterek helyzetéről szóló legutóbbi tanulmánykötet közéjük sorolja azokat, akik kormányzati pozíciójukat röviddel azután nyerték el, hogy első alkalommal választott képviselők lettek és a kormányzati kinevezésük miatt a parlamenti képviselői helyüket végül nem foglalták el (Costa Pinto et al., 2018: 19–20.). A magyar elemzésekben (Ilonszki–Ványi, 2011; Ványi, 2015) előkerült már egy ettől eltérő álláspont is abból az alaphelyzetből kiindulva, hogy a kormányzati tevékenység az egyik legalapvetőbb politikai cselekvés, ennek alapján tehát egy miniszterelnöki vagy miniszteri kinevezés előtt betöltött korábbi kormányzati poszt politikai pozícióként értelmezhető. Ebben az értelmezési keretben vi-

szont azoknak a szakminisztereknek, akik egymás után több kormányba is kinevezést nyertek, szakértő pozíciója akár politikussá is változhat. Mint fentebb említettük, magától értetődően minden kormányzati tisztség politikai, de nem minden esetben pártalapú (Morlino, 2012). A szakértői pozíció akkor válhat politikáivá, ha az illetőt már nem a szakmai érdemei, hanem lojalitása miatt választják ki további, vagy a korábitól különböző kormányzati tisztségre.

Működése alatt a Bajnai-kormányba összesen 17 miniszter nyert kinevezést. A miniszterelnökkel együtt összesen 18 fős kormányban a kormányfő és a miniszterek többsége kitöltötte a hivatali idejét (14 fő), mindössze a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő tárca nélküli és az igazságügyi miniszteri poszton történt változás az egy éves hivatali idő alatt.

A miniszterek politikus/szakértő besorolása kapcsán megvizsgáltuk a kormánytagok pártkötődését és a kormányba lépés előtti közvetlen pozíciójukat (2. táblázat). A Bajnai-kormány az MSZP–SZDSZ-koalíció 2008-ban bekövetkezett felbomlása okán egypárti kabinet volt, amely ugyanakkor a döntéshozatal zökkenőmentességéhez a parlamenti munka során igényelte a volt koalíciós partner támogatását is. A pártkötődés tekintetében a kormány az arányokat tekintve kiegyenlített képet mutatott: 9 MSZP-tag miniszter mellett 9 pártönkíüli, köztük a miniszterelnökkel, alkotta a kabinetet. Politikai értelemben a miniszterelnök pártönkíülisége kifejezett jelentőséggel bírt az adott politikai és gazdasági válsághelyzetben. A sajátos miniszterelnök-válogatási procedúra is jelezte, hogy az MSZP Gyurcsány Ferenc lemondása után nem pártpolitikusban, hanem szakértő miniszterelnökben⁹ gondolkodott a választásokig hátralevő időszakra.

2. táblázat. A politikai vezetők pártkötődése

betöltött tisztség	párt	Bajnai-kormány
miniszterelnök	nem párttag MSZP	1
miniszter	nem párttag MSZP	8 9
<i>pozíciót betöltők száma</i>		18

Forrás: Ványi, 2015: 169.

A párttagság alapján kirajzolódó képet árnyalja, ha megvizsgáljuk a miniszterelnök és a miniszterek a Bajnai-kormányba történt kinevezés előtti közvetlen pozícióját. A tanulmány bevezetőjében hivatkozott nemzetközi szakirodalom kategorizálásával (McDonnell–Valbruzzi, 2014: 660.) szemben ezen a ponton található az egyik eltérő értelmezési lehetőség. A McDonnell–Valbruzzi szerzőpáros a Bajnai-kormányt az abszolút technokrata kormányok (*full technocratic*

governments) és a technokrata vezetésű pártalapú kormányok (*technocrat-led partisan governments*) határeseteként említi, hivatkozva a miniszterelnök pártonkívüli státuszára – Bajnai Gordon sem a pártnak, sem az MSZP parlamenti frakciójának nem volt tagja kinevezésekor – és a technokrata miniszterek arányára. Az előbbi tényező alapján a kormány politikától független csoportjához sorolva a miniszterelnököt, számításaik alapján a Bajnai-kormány éppen fele-fele arányban állt politikusokból és a politika szféráján kívülről érkező szakértőkből (McDonnell–Valbruzzi, 2014: 659.). A tanulmány utal Bajnai Gordon miniszteri posztjára is a megelőző Gyurcsány-kormányban, ugyanakkor összességében a válságkezelés vállalt feladata, ezzel a korábbi kormánypárt politikájától való elszakadás kifejezése miatt szakértőnek tekintik a miniszterelnököt és az abszolút technokrata kormányok közé sorolják a kabinetet.

Kérdés tehát, hogyan értékeljük a Bajnai-kormány előtt betöltött miniszteri pozíciót. A kormányzati munka természete alapvetően politikai, a közpolitikai folyamatok tervezése, szervezése és a végrehajtás folyamatának és intézményrendszerének irányítása szerves részét képezi a politikai döntéshozatalnak, szereplői a priori politikai cselekvést végeznek. A mindenkori kormánytagok szerepe és felelőssége a politikai döntéshozatalban tehát indokolja, hogy a miniszterelnöki, miniszteri poszt betöltése előtti kormánytagságot politikai pozícióként értékeljük még abban az esetben is, ha egy adott kormánytag a megelőző kormányzati pozíciója előtt közvetlenül a politika szféráján kívüli karrierutat járt be.

3. táblázat. A Bajnai-kormány tagjainak rekrutációs szférája

betöltött tisztség	rekrutációs szféra	Bajnai-kormány
miniszterelnök	politika	1
miniszter	politika	10
	közhivatal	3
	gazdaság	3
	oktatás-kultúra	1
<i>pozíciót betöltők száma</i>		18

Forrás: Ványi, 2015: 184.

A Bajnai-kormány esetében ez a nézőpont és a politikus miniszter kategóriájának kiegészítése ezzel az új szemponttal, módosítja a McDonnell–Valbruzzi szerzőpárosnak a kormány politikus és nem politikus tagjainak összetételére vonatkozó adatait is. A 3. táblázat alapján az egyes miniszterek belépő pozícióit megvizsgálva ebben az értelemben a politika szférájából érkezők egyértelműen többségben voltak a kormányban. A különbség a McDonnell–Valbruzzi szerzőpáros adataihoz képest Bajnai Gordon és Draskovics Tibor politikusként való besorolásából adódik. Igaz ugyan, hogy egyikük sem volt tagja a kor-

mányszópart MSZP-nek, de mindketten fajsúlyos miniszteri pozícióban¹⁰ tagjai voltak Gyurcsány Ferenc kormányának 2007-től,¹¹ meghatározó részévé válva ezáltal a politikai döntéshozatali folyamatoknak.

4. táblázat. A miniszterek pártkarrier-pozíciói

betöltött tisztség	párton belüli vezető pozíció ¹²	Bajnai-kormány	
miniszter		kormányzati pozíció	
	van	<i>előtt</i>	<i>alatt</i>
		6	9
	nincs	3	–
<i>párttagsággal rendelkezők száma</i>		9	

Forrás: saját összeállítás

Gyengíti a Bajnai-kormány szakértői jellegét az is, hogy politikus miniszterei igen erős pártbeágyazottsággal rendelkeztek (4. táblázat). A kormány egyértelmű politikai hátországát és a válságkezelő program végrehajtásához a parlamenti támogatást biztosító MSZP vezető tisztségviselői közül kerültek ki túlnyomórészt a Bajnai-kormány politikus tagjai. Amint a fenti táblázat mutatja, a közel egyéves kormányzati ciklus alatt a pártpolitikus miniszterek mindegyike meghatározó vezető párttisztviséget töltött be: az országos elnökség tagjai, megyei elnökök, választmányi tagok voltak. Ez, valamint az, hogy több nagytekintélyű vezető párttisztviselő is kormányzati posztot vállalt, nyilvánvalóan erősítette a kormány pártalapú jellegét, még ha a programjának legfőbb célkitűzése a válságkezelés volt is. A miniszterelnök helyettese az MSZP egyik meghatározó politikusa, Kiss Péter volt, de mellette szerepet vállalt a 2004–2007 között a kormánypárt elnöki posztját betöltő Hiller István is, valamint a párt elnökhelyettese, Szekeres Imre is. A politikai racionalitás jelenléte a kormányon belül tehát kifejezetten erősnek tekinthető, azaz az országban kialakult politikai és gazdasági válsághelyzet megoldásának kormányzati felelősségét a szocialista párt nem adta át maradéktalanul egy független szakértői testületnek. Néhány miniszter kapcsán¹³ pedig kifejezetten a korábbi pártelnök-miniszterelnök kormányra gyakorolt ellenőrzési szándékát feltételezték, megtartva ezáltal a politikai kontroll lehetőségét a válságkezelő kormány felett. A kormányzati ciklus alatt pedig, feltehetően annak köszönhetően, az összes MSZP-tag miniszter elnyert valamilyen pártvezetői tisztséget, ez szintén a kormány pártalapú jellegét erősíti. Ezek a folyamatok, figyelembe véve a választások közelségét is, azt jelzik vissza, hogy a válságkezelés mellett fontos tényező volt a kormány pártpolitikai arca is.

Az adatok alapján tehát a Bajnai-kormány ugyan nem választás eredményeként jött létre, és mandátuma időben korlátozottnak volt tekinthető egy

évvel a választások előtt, a szocialisták kormányzati részvétele miatt viszont – még McDonnell–Valbruzzi számításai alapján is –, csak fele-fele arányban voltak jelen a kabinetben technokraták és pártpolitikusok. Más tekintetben viszont, ahogy fentebb rámutattunk, a politikusok aránya meg is haladta a szakértő miniszterek arányát a kormányban. Nem beszélhetünk tehát a felelősség áthárításáról és autonóm miniszterelnökről (Galambos, 2018: 70–71.), hiszen Bajnai Gordon nem kapott szabad kezét a szelekciót illetően.

Összességében a Bajnai-kormány összetételére vonatkozó adatok inkább annak pártalapú jellegét erősítik. A miniszterelnöknek, bár gazdasági szakemberként szerzett szaktudása alapozta meg kinevezését, szakértő miniszterelnöki besorolása mégsem egyértelmű megelőző kormányzati szerepvállalása okán. Személyének határmezsgyéen való értékelését megerősíti a kormányfővé jelölés folyamata is, amelyben éppen korábbi miniszteri pozíciója miatt nem számolt vele az MSZP mint szakértő, pártonkívüli jelölttel.¹⁴ Mindezeket túl a politikus kormánytagok magas rangú vezetői szintű pártbeágyazottsága is kifejezetten a kormány pártalapú, politikai jellegét erősíti.

A BAJNAI-KORMÁNY MŰKÖDÉSE

Egy-egy kormány szakértői illetőleg pártalapú jellegének eldöntéséhez mindenképpen meg kell vizsgálni annak tevékenységét: a kiinduló kormányprogramot, a törvényhozási tevékenységet, azokat a közpolitikai programokat, amelyek elindultak, megvalósultak a kormányzati ciklus alatt. Ebben a tekintetben a fentebb részletezett, a szakértői kormány besorolásához használt kritériumok közül a *pártsemleges agenda* kerül vizsgálatra.

A Bajnai-kormány vállaltan válságkezelő kormányként kezdte meg munkáját. Gyurcsány Ferenc lemondása után a kormánypárt, azaz az MSZP által benyújtott konstruktív bizalmatlansági indítvány¹⁵ parlamenti vitáján Bajnai Gordon felszólalásában magát kifejezetten „válságkezelőnek” nevezte, kormányát pedig „válságkezelő kormányként” definiálta. Az akkori sajtóhírekben és az azóta született értékelésekben is többször kiemelték Bajnai Gordon azon mondatait, amelyekben hangsúlyozta a politikától való elhatárolódását, a kormány előtt álló feladatok mentén pedig azok (politikai érdekektől független) szakmai jellegét: a válságkezelés sürgető feladatát.¹⁶

Kormányprogram

A kormányfő az Országgyűlésnek 2009. április 20-án nyújtotta be az új kormányprogramot *Válságkezelés és Bizalomerosztés – A válságkezelő kormány egyéves cselekvési terve (2009)* címmel. A program valóban – tartalmában és címében is

– a kormány szakértői jellegét erősítette: a 39 oldalas dokumentum fókuszában végig a válsághelyzetbe került ország értékelése, a válságból kivezető út és annak eszközei álltak. A kormányprogramban megfogalmazott célok – a rövidtávú válságkezelés, az egyensúlyteremtés, a gazdasági növekedés ösztönzése és a bizalom helyreállítása –, valamint a célok eléréséhez rendelt intézkedési csomagok¹⁷ kifejezetten a válságkezelés feladatának ellátását mutatják. A kormányprogram alapján a Bajnai-kormány teljesíti a pártsemleges agenda kritériumát. A kormányprogramban nem fogalmazódtak meg a vállalt feladatokon túlmutató politikai célok, a benne foglalt célkitűzések és programpontok leszűkültek a gazdasági válságból való kilábaláshoz szükséges intézkedések körére. Ezen túlmenően a magyarországi társadalmi, politikai és gazdasági helyzetre vonatkozóan nem tartalmaz a program víziókat, ígéreketet.

Jogalkotói tevékenység

A kormány önálló mozgásterének és tevékenységének megítéléséhez érdemes összevetni a kormányzati ciklusra eső tényleges jogszabályalkotási tevékenységet a törvény- és rendeletalkotás szintjén egyaránt. Az elemzések elkészítéséhez áttekintettük az országgyűlés törvényalkotó tevékenységét. A vizsgálat időintervallumát a Bajnai-kabinet tényleges hivatali ideje adta: a miniszterelnök megválasztásának napjától a 2010-es választásokat követő ügyvezető kormányzati munka végéig (2009. április 14. – 2010. május 29.) tekintettük át a jogalkotási munkát.

A vizsgálat során elemeztük az ebben az időszakban elfogadott törvényjavaslatokat, azaz mindazon irományok bekerültek az adatbázisunkba, amelyek eredményes zárószavazása a fent jelzett időszakban történt meg – a nemzetközi egyezmények ratifikálását kivéve. A törvényhozási munka jellegéből adódóan tehát az adatbázisba bekerültek olyan törvényjavaslatok is, amelyeket az előző két kormány¹⁸ alatt nyújtottak be, de mivel ezekről a végszavazás a vizsgált időszakra esett, ezek a törvényjavaslatok is az elemzés részét képezték. Azért is indokoltnak tartottuk ezen irományok vizsgálatát, mert a javaslatok több esetben átvezetnek a Bajnai-kormány válságkezelő tevékenységéhez.

A törvényjavaslatok kategorizálásának alapját az irományok címe, a törvényjavaslat szövege és több esetben a hozzá fűzött indokolások adták, mivel előfordult olyan eset, hogy bár egy adott javaslat illeszkedett a válságkezelő programhoz, az indokolása azonban nem a válságkezelést jelölte meg a szabályozás indokaként, hanem egyéb okra, okokra hivatkozott. Az irományok kategorizálását a Bajnai-kormány válságkezelő identitása határozta meg, ennek alapján soroltuk be az egyes javaslatokat a *válságkezelő*, *részben válságkezelő*, vagy a *nem válságkezelő* kategóriákba. Külön kategóriát képeznek a törvényjavaslatok között az európai uniós tagságunkból adódó jogharmonizációs tör-

vényhozási aktusok, amelyeket egy külön, *semleges* kategóriaként kódoltunk,¹⁹ hogy ezen kötelező és folytonos törvényhozási tevékenység ne befolyásolja a Bajnai-kormány közpolitika-alkotási tevékenységének megítélését. Két esetben tettünk kivételt az uniós jogharmonizáció kapcsán: mindkét esetben olyan törvényjavaslatokról volt szó, amelyeket az Európai Unió válságkezelési programja indukált, és összekapcsolódott a Bajnai-kabinet válságkezelő tevékenységével is, amit a törvényjavaslatoknak a kormány 2009. őszi jogalkotási programjában való szerepeltetése is alátámaszt (T/10934 és T/11001 törvényjavaslatok).²⁰

Mivel vizsgálatunk célja a Bajnai-kormány szakértői vagy pártalapú besorolásának eldöntése, ezért természetesen az adatbázisban a benyújtók alapján is elkülönítettük egymástól a törvényjavaslatokat. A harmadik elemzési kategóriánkat a kormány tervezett törvényalkotási tevékenysége adta: az irományokat aszerint is kategorizáltuk, hogy azok szerepeltek-e a kormánynak az adott parlamenti ülészakára vonatkozó törvényalkotási programjában. A Bajnai-kabinet hivatali ideje alatt összesen 140 törvényjavaslatról szavazott az országgyűlés – az 5. táblázat szerinti eloszlásban.

5. táblázat. A vizsgált törvényjavaslatok megoszlása a Bajnai-kormány hivatali ideje alatt*

Benyújtás időszaka Benyújtó	Bajnai- kormány	III. Gyurcsány- kormány	II. Gyurcsány- kormány	Összesen
Kormány	61	25	2	88
Egyéni képviselő	37	7	1	45
Országgyűlési bizottság	7	–	–	7
Összesen	105	32	3	140

Nemzetközi egyezmények ratifikálása nélkül

Forrás: saját összeállítás

A táblázat alapján látható, hogy a törvényjavaslatok döntő többségét (63%) a kormány nyújtotta be; ennek közel a felét teszik ki az egyéni képviselői indítványok (32%), és csak kis számban nyújtottak be törvényjavaslatot országgyűlési bizottságok (5%). Ahogyan fentebb utaltunk rá, a benyújtott törvényjavaslatok egy része a Bajnai-kormány hivatalba lépése előtti időszakról áthúzódó javaslat: ezek száma összesen 35, az összes vizsgált iromány negyede. Ebből a második Gyurcsány-kabinet idejéből 3, a harmadik Gyurcsány-kormány ciklusáról 32 javaslat szavazása húzódott át a vizsgált időszakra. Ez utóbbiak közül több olyan is volt, amely illeszkedett a Bajnai-kabinet válságkezelő tevékenységéhez. Ilyen volt például az egyes adótörvények módosítását célzó javaslat, amely az áfa emelését irányozta elő, vagy a rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményét érintő törvények módosításáról szóló javaslat is.

Az országgyűlés törvényalkotó munkáját alapvetően meghatározza a miniszterelnök által az adott ülészakra benyújtott törvényalkotási program. Rendkívüli időszakokban, amilyenek a 2008-as gazdasági válság begyűrűzése utáni hónapok is tekinthetők, természetesen az eredeti jogalkotási tervek felülíródhatnak, az előre nem látott helyzetekre vonatkozó szabályalkotási tevékenység szükségessége okán. A törvényalkotási programok a normál működési keretben is tartalmaznak általában olyan kitéletet, amelyben a benyújtó kormányfő jelzi, hogy a kormány az előzetesen benyújtott, tervezett törvényjavaslatokon kívül is kezdeményezhet törvényjavaslatokat. Válsághelyzetben természetesen fokozottabban érvényesülhet az eredeti terveket felülíró jogalkotási tevékenység. Ezzel együtt is, a közpolitikaalkotási tevékenység megítéléséhez érdemes elemezni a vizsgált időszakban az országgyűlés által tárgyalt irományok tervezett, illetve egyedi jellegét, különösen a Bajnai-kormány által benyújtott törvényalkotási programok és törvényjavaslatok összevetésével.

A vizsgált időszakban a Bajnai-kabinet összesen 61 törvényjavaslatot nyújtott be az országgyűlésnek, ezek közel fele, 31 szerepelt az idősakra eső törvényalkotási programok valamelyikében. A pártsemleges agenda és a Bajnai-kormány vállaltan leszűkített válságkezelő feladatmeghatározása szempontjából érdemes külön megnézni az országgyűlés 2009. tavaszi ülészakára, még az előző miniszterelnök által benyújtott törvényhozási programban szereplő törvényjavaslatok megjelenését: a már a Bajnai-kabinet hivatali idejére eső, tervezett törvényjavaslatok közül összesen tízet tartalmazott a még Gyurcsány Ferenc által jegyzett törvényhozási program. Ebből hetet még a Gyurcsány-kormány nyújtott be, három viszont már a Bajnai-kabinet hivatali idejében került benyújtásra. Témájukat tekintve ez utóbbi javaslatok egyike sem válságkezelő törvényjavaslat: kettő az EU-s szabályozásból eredő kötelezettség volt,²¹ egy pedig rendészeti tárgyú javaslat.

Ha összességében nézzük a Bajnai-kormány által benyújtott tervezett javaslatokat, a törvényalkotási programokban fele-fele arányban szereplő irományok száma első megközelítésben ellentmond a vállaltan válságkezelő kormány önmeghatározásának, hiszen törvényjavaslatok ütemezetten nem kifejezetten válságkezelő témában is megjelentek az országgyűlés napirendjén. A már a Bajnai Gordon által benyújtott törvényalkotási programok sem csak válságkezelő javaslatokat tartalmaztak: a 2009. év őszi parlamenti ülészakra benyújtott törvényalkotási program²² 34 javaslatából mindössze öt törvényjavaslat volt kifejezetten válságkezelő tematikájú, míg a 2010. évi tavaszi ülészakra benyújtott törvényalkotási program²³ hat javaslata közül egy sem reflektált már kifejezetten a válságkezelésre.

Hasonló képet mutat a Bajnai-kormány törvényalkotási tevékenységének tematikus elemzése is. A 6. táblázat megmutatja, hogy a kormányzati ciklus idején a kormány által benyújtott javaslatok döntő többsége nem válságkezelő törvényjavaslat volt. A 61 irományból csak mindössze 16 (26%) kapcsolódott

közvetlenül a válságkezeléshez, ebből négy csak részben tekinthető válságkezelő javaslatnak. Részben válságkezelőként azokat az irományokat kódoltuk, amelyeknek az indoklása nem utalt egyértelműen a gazdasági válságra a szabályozás szükségessége okán, ugyanakkor a téma, a szabályozandó terület, vagy a törvényjavaslat indoklása kötődik a válságkezeléshez. Ilyen törvényjavaslat volt például a környezetvédelmi termékdíjról szóló törvény módosítása, amelynek célja a díj módosítása, amit a válságra való tekintettel nem csak fizetni lehet, hanem meg lehet oldani az újrahaznosítást is (T/10745 törvényjavaslat²⁴).

6. táblázat. A Bajnai-kormány hivatali ideje alatt benyújtott törvényjavaslatok megoszlása a válságkezelés szempontjából

Benyújtó	Bajnai-kormány	Egyéni képviselő	Országgyűlési bizottság
Válságkezelő	12	1	–
Részben válságkezelő	4	2	–
Nem válságkezelő	33	33	7
Semleges (EU)	12	1	
Összesen	61	37	7

Forrás: saját összeállítás

A táblázat egyértelműen igazolja, hogy a Bajnai-kormány időszakában benyújtott törvényjavaslatok fókusza nem a válságkezelés volt, még a magát vállalt válságkezelőként definiáló kabinet esetében sem, hiszen a kormány által jegyzett törvényjavaslatok többsége (54%) nem kapcsolódott a válságkezeléshez. A jogalkotásra vonatkozó adatok tehát nem támasztják alá a Bajnai-kabinet tevékenységének koncentráltságát kizárólag a válságkezelésre. A politikai agendának a számok alapján ez csak egy kisebb részét képezte, a törvényjavaslatok közel negyede (26%) reflektált csak a válságkezelésre. A válságkezelés tematikája mellett megjelent a napirendben a közúti, vasúti és légit közlekedés szabályozása, volt szó a büntető- és polgári törvénykönyv módosításáról, a közigazgatási hatósági eljárásról, a büntetőeljárás törvény módosításáról, az elektronikus közszolgáltatásról, a fémhulladék gyűjtésének anomáliáiról többek között. Ezek mellett néhány gazdasági, pénzügyi témájú javaslat is volt az irományok között, amelyek akár a témájuk alapján részét is képezhették volna a válságkezelő programnak, de a javaslatok indoklása egyértelműsítette, hogy nem a válságkezelő program részeként kerültek benyújtásra: ilyenek a korrupció megfékezésére irányuló törvényjavaslatok,²⁵ vagy egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról és az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló törvényjavaslatok.²⁶ Azaz ezek a javaslatok a kormány normál (köz)politikai tevékenység-

gének részeként értelmezhetők. Habár inkább általános tartalmúak, azaz nem valamely párt érdekében vagy ellen születtek meg a javaslatok, azt sem állíthatjuk, hogy kizárólag szakmai, nem politikai motivációjú javaslatok lennének. Általánosságban elmondható, hogy a nem válságkezelő törvényjavaslatok olyan közpolitikai szabályozók, amelyek egy-egy kormány normál munkamenetébe illeszkednek, azaz benyújtásuk nem a vállalt válságkezelő tevékenységhez kapcsolódik, hanem a kormány közpolitikaformáló, -alakító szerepéhez.

Igaz ugyan, hogy a vizsgált időszakban az országgyűlés elé kerülő, a Bajnai-kormány által benyújtott javaslatok inkább általános szakpolitikai javaslatok voltak, nem tükröztek kifejezetten pártérdeket, a fentiek alapján viszont azt sem állíthatjuk, hogy a kabinet kizárólag a kormányprogramban részletezett konkrét válságkezelésre szűkítette volna le a tevékenységét. Alátámasztja ezt az a fentebb már említett adat is, hogy a Bajnai-kormány által benyújtott törvényjavaslatoknak csak a felét tartalmazták a féléves jogalkotási programok.

A jogalkotói tevékenység részeként érdemes megnézni, mit mutat a kormány saját szabályozó tevékenysége: a kormányrendeletek szintjén tapasztalható-e eltérés a válságkezelő tevékenység tekintetében. A Bajnai-kabinet időszakára eső 2009. évi kormányrendeletek száma 274, amelyből mindössze 21 darab (7,6%) tekinthető válságkezelőnek. Hasonló a helyzet a 2010 májusáig elfogadott kormányrendeletek esetében is: 185 rendeletről 10 válságkezelő (5,4%). Ez az adat ugyancsak cáfolja a Bajnai-kabinet tisztán válságkezelő jellegét, szerepfelfogását és mozgásterét.

A fentiek alapján a szakértői kormányzáshoz kapcsolódó pártsemleges agenda követelménye tehát nem teljesül maradéktalanul. A vállalt válságkezelő tevékenységhez rendelkezett elegendő mozgástérrel a kormány, ehhez sikerült megszereznie a megfelelő többségi parlamenti támogatást is. Azonban a válságkezelő törvényjavaslatok és kormányrendeletek alacsony aránya azt mutatja, hogy a kormányzati munka legnagyobb részét nem a fókuszált válságkezelő tevékenység tette ki. A nem válságkezelő szabályozók számos közpolitikai területet felölelnek a szűk értelemben vett válságkezelésen túl. Igaz ugyanakkor, hogy ezek a közpolitikai szabályozók inkább általánosnak, mint valamely konkrét párt politikai programjához illeszkedőnek tekinthetők, elemzésük alapján azonban a szűkebb értelemben vett szakértői kormányzati tevékenység nem érvényesült.

KONKLÚZIÓ

Tanulmányunkban a Bajnai-kormány szakértői, illetve pártalapú besorolhatóságának kérdéskörét jártuk körbe, vitatkozva a nemzetközi szakirodalomban megjelenő abszolút technokrata kormányként való kategorizálásával is. Elemzésünket a témára vonatkozó hazai és nemzetközi szakirodalom alapján összeállított szempontrendszer alapján végeztük el, azzal a céllal, hogy a minisz-

terek pártkötődésén túl – amelyre a nemzetközi irodalomban a Bajnai-kormány besorolása kapcsán legtöbbször hivatkoznak –, adatokkal alátámasztva, egyéb tényezők mentén is igazolni tudjuk a szakértői minősítés megkérdőjelezhetőségét.

7. táblázat. Összefoglaló táblázat a besorolás szempontrendszeréről

Elemzési szempontok	Bajnai-kormány
válságjelenség	+
nem választások eredményeként jön létre	+
hivatali ideje korlátozott	+
felelősségáthárítás	-
autonóm szakértő kormányfő	-
nem pártalapú kabinet szakértő miniszterek	-
pártsemleges agenda	+

Forrás: saját összeállítás

Ahogy a fenti táblázat mutatja, a kép valóban nem fekete-fehér: a szakértői kormány alapvető kritériumai közül a Bajnai-kormány teljesítette a válságjelenségre és a korlátozott időtartamra vonatkozókat, ezen kívül létrejöttének fentebb részletezett körülményei, azaz, hogy parlamenti ciklus közben, egy konstruktív bizalmatlansági eljárás keretében került hivatalba a kormányfő, ezek a szakértői jelleget erősítik. A formai szempontok egy részében tehát a Bajnai-kormány megfelelt a szakértői kormány kritériumrendszerének.

A kormány párt- és személyi összetétele azonban már árnyalja a szakértői kormányként való kategorizálás lehetőségét. A kabinet tagjainak pártkötődését illetően az eredményeink részben visszatükrözik a McDonell–Valbruzzi szerzőpáros számait, hiszen a miniszterek fele-fele arányban rendelkeztek konkrét pártkötődéssel a Bajnai-kabinetben. Ugyanakkor, két további általunk vizsgált tényező, a karrierpolitikus kormánytagok pártban betöltött meghatározó vezető pozíciója, valamint a korábban viselt miniszteri posztok politikus szerepként való értékelése, inkább a pártalapú kategória lehetőségét erősíti a Bajnai-kormány kapcsán. Válsághelyzetben álláspontunk szerint továbbá semmiképpen nem elhanyagolható tényező a kisebbségi kormányzás helyzete, illetve az abban szerepet vállaló pártpolitikusok párton belüli erőpozíciója. A kisebbségi kormányzás egy, a párthoz nem kötődő miniszterelnökkel fokozottan igényli az erős pártpolitikusokat, akik biztosítani tudják a kormány elsődleges háttérét jelentő frakció erejét és egységességét, valamint megfelelő politikai beágyazottsággal rendelkeznek a kormánypárton kívüli erőkkel lefolytatandó tárgyalások lebonyolításához, a döntésekhez szükséges szavazatok megszerzéséhez. A szocialisták erős kormányzati részvétele, pozíciója miatt tehát nem beszélhetünk

a felelősség áthárításáról és autonóm miniszterelnökről, ugyanis ahhoz az kellett volna, hogy az MSZP félrevonuljon a kormányzástól, és Bajnai Gordon szabad kezet kapjon a kormánytagok szelekcióját illetően.

Értelmezésünkben a miniszterelnök a megelőző Gyurcsány-kormányban betöltött miniszteri posztjai is a kabinet politikai, pártalapú jellegét erősítik. Bajnai Gordon 2006 után erős kormányzati pozíciókat birtokolt: fejlesztéspolitikai kormánybiztosként, majd a fejlesztéspolitikát felügyelő miniszterként meghatározó szerepe volt a gazdaságpolitika alakításában, még akkor is, ha nem pártpolitikusként vett részt a kormányban. Erősíti ezt az értékelést a Magyar Szocialista Párt korabeli, fentebb már szintén idézett vélekedése is Bajnai Gordon miniszterelnöksége kapcsán. A személye éppen azért nem került a lehetséges kormányfő-jelöltek listájára Gyurcsány Ferenc lemondása után, mert 2006 óta komoly szerepet töltött be a kormányban, így a kormánypárt vezetői is politikusként tekintettek rá. Ezen érvelés alapján, ha a kormányfőt és a szintén alapvetően nem pártpolitikus, de hivatalát megőrző igazságügyminisztert is politikusnak tekintjük, akkor az eredeti fele-fele arányú összetétel – mint minimális feltétel – is elmozdul a pártalapú kormány irányába, azaz nem érvényesül maradéktalanul a nem pártalapú és szakértő miniszterek kritériuma sem.

A tartalmi jellegű kritériumok mentén vizsgálva szintén vegyes képet mutat a Bajnai-kormány. A pártsemleges agenda követelményét a válságkezelő kormányprogram teljes mértékben teljesíti, de a kabinet jogalkotói tevékenységének vizsgálata megmutatja, hogy bár a miniszterelnök magát és kormányát egyértelműen válságkezelőként határozta meg, a kabinet törvény- és rendeletalkotási tevékenysége sem szűkölt le kizárólag a válságkezelésre. Sőt, a számok kifejezetten azt mutatják, hogy arányaiban a kríziskezelésre vonatkozó törvények és rendeletek csak a kisebb részét tették ki a Bajnai-kormány jogalkotói tevékenységének.

A formai és tartalmi tényezők együttes és mélyebb elemzése alapján mi magunk a Bajnai-kormányt összetétele és tevékenysége alapján pártalapú kormányként definiáljuk, amely egy sajátos politikai és gazdasági válsághelyzetben több szakértő miniszter bevonásával végezte munkáját.

JEGYZETEK

¹ Az első Orbán-kormányban a 29 miniszter közül 13 fő (44%) került politikai pozícióból a kormányba (Ványi, 2015: 184).

² A Horn-kormány leteszi a hivatali esküt (2004. július 17.) <https://mult-kor.hu/cikk.php?id=6033>

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

- ⁴ A szerzők által szintén ekként minősített Fischer-kabinet minisztereit is a pártok delegálták, megítélésünk szerint ezért az sem abszolút technokrata kormány.
- ⁵ Galambos László korábbi írása ebben nem foglalt állást, csak úgy ítélte meg, hogy nem minősíthető abszolút technokrata kormányként.
- ⁶ Medgyessy Péter bizalomvesztésének egyik oka éppen a koalíciós partner, a Szabad Demokraták Szövetsége által a kormányba delegált Csillag István gazdasági miniszter menesztése volt. Ezzel a lépéssel, valamint a Népszabadságnak adott 2004. augusztusi interjújával, amelyben utalást tett az SZDSZ korrupciós ügyeire, a miniszterelnök kivívta a koalíciós partner bizalmatlanságát és a kormányfőcsere támogatását.
- ⁷ Az új miniszterelnök kereséséről lásd: *Egy vérciki hét – így ment a kormányfőjelölés*. <http://www.origo.hu/itthon/20090413-kormanyfojeloltkereses-glatzto-bajnaiig.html>
- ⁸ A teljesség igénye nélkül néhány példa: Chikán Attila közgazdászprofesszorként volt gazdasági miniszter az I. Orbán-kormányban, Rácz Jenő gyakorló orvosként, kórházigazgatóként került az egészségügyi tárca élére, Petrétei József miniszteri pozíciója előtt a Pécsi Tudományegyetem Alkotmányjogi Tanszékének docense volt.
- ⁹ A jelöltek között leginkább gazdasági szakemberek neve került elő (a teljesség igénye nélkül): Surányi György, Bokros Lajos, Vértés András.
- ¹⁰ Bajnai Gordon önkormányzati és területfejlesztési miniszter volt 2008. májusáig, majd nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter lett; Draskovics Tibor a kormányzati igazgatás összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszter volt, majd igazságügyi miniszter lett.
- ¹¹ Bajnai Gordon első minisztersége előtt fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos, Draskovics Tibor pedig a Medgyessy- és az első Gyurcsány-kormányban pénzügyminiszter volt.
- ¹² Pártelnök, alelnök, elnökség tagja, választmányi elnök, országos választmány tagja, pénztárnok, megyei, helyi pártszervezet elnöke, választókerületi elnök, ifjúsági szervezet elnöke, elnökségi tagja.
- ¹³ Molnár Csaba, Ficsor Ádám.
- ¹⁴ A teljesség igénye nélkül néhány sajtóforrás a témában: Surányi nem vállalja (2009. március 26.) https://index.hu/belfold/2009/03/26/suranyi_nem_vallalja/; Bokros az SZDSZ jelöltje (2009. március 27.) <https://gondola.hu/cikkek/64355/>; Gráf a legújabb jelölt (2009. március 28.) https://index.hu/belfold/2009/03/28/graf_a_legujabb_jelolt/.
- ¹⁵ H/9376: *A miniszterelnökkel szembeni bizalmatlanság kifejezéséről és az új miniszterelnök megoálásáról*. http://www.parlament.hu/szavazasok-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=mzZh1G9l&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpql%2Fogy_irom.irom_adat%3Fp_ckl%3D38%26p_izon%3D9376
- ¹⁶ Bajnai Gordon a beszédében a következőképpen jellemezte saját szerepét és a kormánya helyzetét: „Nem akarok a szavakkal játszani, nem szónoknak készülök, hanem válságkezelőnek. [...] A válságkezelő kormány leendő vezetőjeként nincs politikai ambíció, nem vagyok és egy év múlva sem leszek politikai vetélytársa senkinek, de egy év múlva el akarom mondani mindenkinek: elkövtünk mindent, ami Magyarország gyors kilábalását szolgálja.” http://www.parlament.hu/szavazasok-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=Jlmch46&p_p_id=pairproxy_WAR_

pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpql%2Fogy_naplo.naplo_fadat%3Fp_ckl%3D38%26p_uln%3D202%26p_felsz%3D8%26p_szoveg%3D%26p_felszig%3D8

- ¹⁷ A válságkezelésre javasolt intézkedések felsorolása túlfeszítené a tanulmány terjedelmi kereteit, ezért ezen a helyen a teljesség igénye nélkül utalunk a legfontosabb javasolt intézkedésekre: a pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzése, a munkahelyek megőrzésének támogatása, adóátrendezés a foglalkoztatás növelése érdekében, a közszféra kiadásainak csökkentése, az Európai Unió források leghatékonyabb felhasználása a gazdaságfejlesztés érdekében, a nyugdíjrendszer és a szociális ellátó rendszer átalakítására tett javaslatok, gazdasági versenyképesség erősítése, a pénzügyi piacok bizalmának visszaszerzése és megtartása (*Válságkezelés és Bizalom-erősítés, 2009*).
- ¹⁸ A nemzetközi szakirodalommal összhangban a tanulmányban külön kormányként értelmezzük a Gyurcsány Ferenc vezette kisebbségi kormányt, mivel a felbomlott koalíció miatt megváltozott a kormány pártösszetétele.
- ¹⁹ Ezúton is köszönjük tanulmányunk anonim bírálójának az erre vonatkozó észrevételét, amelyvel segített egzaktabbá tenni az elemzés ezen részét.
- ²⁰ T/10934 iromány: *A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról*; T/11001 iromány: *A fogyasztónak nyújtott hitelről*.
- ²¹ T/9521 iromány: *Az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvény módosításáról*; T/9635 iromány: *A pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról*.
- ²² A törvényalkotási program elérhetősége: http://www-archiv.parlament.hu/aktual/archivum/tvalkprog/tvalkprog_09osz.pdf
- ²³ A törvényalkotási program elérhetősége: http://www-archiv.parlament.hu/aktual/archivum/tvalkprog/tvalkprog_10_1.pdf
- ²⁴ T/10745 – törvényjavaslat: *A környezetvédelmi termékdíjról, továbbá egyes termékek környezetvédelmi termékdíjáról szóló 1995. évi LVI. törvény módosításáról*.
- ²⁵ T/11025 iromány: *A Közbeszerzési és Közérdekvédelmi Hivatalról*; T/11026: *A tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról*.
- ²⁶ T/10999 iromány: *Az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról*; T/11083 iromány: *Az egyszerűsített foglalkoztatásról*.

IRODALOM

- Agamben, Giorgio (2005): *State of Exception*. Chicago–London, The University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226009261.001.0001>.
- Alexiadou, Despina–Hakan Gunaydin (2019): Commitment or expertise? Technocratic appointments as political responses to economic crises. *European Journal of Political Research*, Vol. 58, No. 3, 845–865. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12338>.
- Brunclík, Miloš (2015): The Rise of Technocratic Cabinets. What We Know, and What We Should Like to Know. *OZP – Austrian Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 3, 57–67. <https://doi.org/10.15203/ozp.975.vol44iss3>.

- Costa Pinto, António–Maurizio Cotta–Pedro Tavares de Almeida (2018): Beyond Party Government? Technocratic Trends in Society and in the Executive. In: António Costa Pinto–Maurizio Cotta–Pedro Tavares de Almeida (eds.): *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*. Palgrave Studies in Political Leadership, Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62313-9_10.
- Cotta, Maurizio (2018): Technocratic Government Versus Party Government? Non-partisan Ministers and the Changing Parameters of Political Leadership in European Democracies. In: António Costa Pinto–Maurizio Cotta–Pedro Tavares de Almeida (eds.): *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*. Palgrave Studies in Political Leadership, Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62313-9_10.
- Galambos László (2018): A technokrata kormány értelmezése és esetei. *Politikatudományi Szemle*, (XXVII. évf.) 3. sz., 58–78. doi: 10.30718/PolTud.Hu.2018.3.58.78
- Gyulai Attila (2010): A rendkívüli kormányzás retorikája. In: Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2009-ről*. Digitális évkönyv. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- Iloszki Gabriella–Ványi Éva (2011): Miniszteri fluktuáció és intézményi változások Magyarországon, 1990–2010. *Politikatudományi Szemle*, (XX. évf.) 3. sz., 7–36.
- Iloszki, Gabriella–Laurentiu Stefan (2018): Variations in the Expert Ministerial Framework in Hungary and Romania: Personal and Institutional Explanations. In: António Costa Pinto–Maurizio Cotta–Pedro Tavares de Almeida (eds.): *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*. Palgrave Studies in Political Leadership, Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62313-9_8.
- Lakner Zoltán–Pungor András–Szabó Brigitta–Faragó József (2019): Frontsebészet – A köztársaság utolsó kormánya. Budapest, Telegraf Kiadó Kft.
- Mair, Peter (2009): *Representative versus Responsible Government*. Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne. September 2009. 1–21. (Letöltve: 2018. január 11.) <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-8.pdf>
- McDonnell, Duncan (2012): With Mario Monti’s technocratic government, it is not just the idea of party government which is being damaged in Italy, but the very idea of the political party’s role as an indispensable agent of democracy. *EUROPP–LSE Blogs*, April 16. 2012. (Letöltve: 2015. június 3.) <http://eprints.lse.ac.uk/46069/>
- McDonnell, Duncan–Marco Valbruzzi (2014): Defining and Classifying Technocrat-led and Technocratic Governments. *European Journal of Political Research*, Vol. 53, No. 4, 654–671. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12054>.
- Morlino, Leonardo (2012): Governo tecnico e cittadini in Italia. *Fondazione Bruno Visentini*. 7 novembre 2012. 1–7. (Letöltve: 2016. november 18.) <http://www.fondazionebrunovisentini.eu/site/wp-content/uploads/2012/11/Governo-tecnico-e-democrazia-Prof.-Morlino.pdf>.
- Pastorella, Giulia (2014): Why have technocrats been appointed to govern European democracies? *UACES General Conference*, Cork, 1–3 September 2014, 1–20. (Letöltve: 2014. október 15.) http://uaces.org/documents/papers/1401/pastorella_2.pdf.

- Pastorella, Giulia (2016): Technocratic Governments: Power, Expertise and Crisis Politics in European Democracies. PhD thesis. *The London School of Economics and Political Science* (Letöltve: 2018. július 7). http://etheses.lse.ac.uk/3364/1/Pastorella_Technocratic_Governments.pdf
- Rádai Eszter (1998): „Olyan voltam mindig, mint a megcsalt férj” – Beszélgetés Békesi Lászlóval. *Beszélő*-beszélgetés 3. évf., 2. sz., 8–21.
- Sárközy Tamás (1996): Kormányzás a „politika” és a „szakma” ütközéspontjában. In: Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1995-ről*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- Sárközy Tamás (2003): A nemzeti közép-kormány intézményrendszere (Prezidenciális, konfrontatív, populáris kormányzás helyett többpólusú konszenzusra törekvő politikai kormányzás?) In: Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2002-ről*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- Stumpf István (2010): Válságkormányzás és kormányzati stabilitás – Gyurcsány bukása és a Bajnai-kormány stabilitása. In: Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2009-ről*. Digitális évkönyv. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- Ványi Éva (2015): *Jelentés a kormányról: Kormányzati karrierút Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig*. Budapest, Századvég Kiadó.
- Wiener György (1997): Hatalmi viszonyok és kormányzati struktúra (1988–1994). *Eszmélet*, 1997. január 1.
- Wratil, Christopher–Giulia Pastorella (Dodging the bullet: How crises trigger technocrat-led governments. *European Journal of Political Research*, Vol. 57, No. 2, 450–472. doi: 10.1111/1475-6765.12234.

MÉDIAFÖLÉNY

Kiss Balázs–Szabó Gabriella
A médiafölényről

