

Sebők Miklós

HATALOM SZABÁLYOK NÉLKÜL

KORMÁNY ÉS
TÖRVÉNYHOZÁS VISZONYA
PÉNZÜGYI VÁLSÁG IDEJÉN

mtatkpti
Ú • M • K

Sebők Miklós

HATALOM SZABÁLYOK NÉLKÜL

KORMÁNY ÉS TÖRVÉNYHOZÁS
VISZONYA PÉNZÜGYI
VÁLSÁG IDEJÉN

Édesanyámnak

Sebők Miklós

HATALOM SZABÁLYOK NÉLKÜL

KORMÁNY ÉS TÖRVÉNYHOZÁS
VISZONYA PÉNZÜGYI
VÁLSÁG IDEJÉN

mtatkpti

MTA TK Politikatudományi Intézet

Ú·M·K

Budapest, 2014

© Sebők Miklós, 2014

Magyar Tudományos Akadémia
Társadalomtudományi Kutatóközpont
Politikatudományi Intézet

mtatkpti
MTA TK Politikatudományi Intézet

ÚJ MANDÁTUM KÖNYVKIADÓ

www.ujmandatum.hu

Felelős kiadó: Németh István
Felelős szerkesztő: Nemeskéry Artúr

Borítóterv: K. Izcram
Tördelés: Duma Attila

Készült a HTSART nyomdában
Felelős vezető: Halász Iván

ISBN 978-963-287-076-2

Tartalom

Előszó - A politika két módja	7
1. Bevezetés	9
2. A kutatás alapvonalai	11
2.1. Az elméleti probléma és a verbális modell	11
2.2. A kutatási kérdés	13
2.3. Az empirikus kutatás	14
3. Elméleti alapok: Válság és delegálás	20
3.1. Áttekintés	20
3.2. A függő változó forrásai	22
3.3. A magyarázó változó forrásai	33
3.4. Az oksági modell	37
3.5. Hipotézisek	38
3.6. Elméleti következmények	40
4. Módszertani kérdések: A delegálás fogalmától a törvényhozás gyakorlatáig	46
4.1. Áttekintés	46
4.2. Függő változók	46
4.3. Magyarázó változók	53
5. Válság táplálta delegálás a gyakorlatban Magyarországtól Japánig	59
5.1. Áttekintés	59
5.2. Az alapkutatás: Bankmentő-csomagok az EU-ban	60
5.3. Kiterjesztés: Pénzügyi jogalkotás Magyarországon	74
5.4. Kiterjesztés: Intézményfejlődés az USA-ban és Japánban	88
6. Eredmények: Intézményi változás összehasonlító szemléletben	111
6.1. Áttekintés	111
6.2. Elméleti eredmények	112
6.3. Módszertani eredmények	115
6.4. Empirikus eredmények	117

7. Epilógus	111
7.1. Hivatásos pecsétnyomók – félállásban	122
7.2. Hogyan tervezzük intézményt?	123
7.3. Hogyan őrizzük az őrzőket?	124
Függelék	127
Jegyzetek	135
Irodalom	146

„Egy vonatbalesetnél is akkor ellenőrzik
a fényesorompókat, amikor már megtörtént a baj.
Pedig addig is ugyanolyan állapotban voltak.”
(Egy labdarúgó-edző az utólagos bíraskodás korlátairól) ¹

Előszó – A politika két módja

A politika folyamata bármely politikai rendszerben két alapvető módban bomlik ki.² Az első mód: a politika *normál állapot*ának vizsgálata, mely a főáramú politikai gondolkodás egyik legfontosabb kutatási területe. A legnagyobb politikai gondolkodók Hobbes-tól Carl Schmittig különös figyelmet szántak azon állapotnak, mely a – jellemzően a szabályok stabilitásával meghatározott – normalitás felbomlását hozza, és amit változóan *rendkívüli* vagy *kivételes állapot*ként határoztak meg (e szakaszban e kettőt szinonimaként használom).³ *Politikai teológia* című munkájában Carl Schmitt arról ír, hogy „a kivételes állapot jelentése a jogtudomány számára analóg a csodáéval a teológia számára”, illetve hogy a modern jogállam eszméje egy olyan deista teológia diadalmenetéhez kapcsolódik, „amely kiutasítja a csodát a világból” (Tatár, 2008).

Hasonló érzése lehet a politikatudományban jártas olvasónak, amikor a normál állapotban „működő” modellek rendkívüli helyzetekre való alkalmazhatatlanságával szembesül. E kudarcos vállalkozásokból egyértelműen következik, hogy a „csoda” nem számúzható a politikai gondolkodásból – épp ellenkezőleg, elmélyült vizsgálata hiányában a normál állapottal foglalkozó irodalom sem lépheti át saját árnyékát. Ennek egyik fő oka az, hogy a rendkívüli állapot – itt most már mint elméleti terheitől megszabadított, alkotmányjogi fogalom – kulcsszerepet játszik a politika bizonyos változásainak magyarázatában is. Ennyiben a rendkívüli állapotok politikai jelentősége univerzális: ugyanúgy fontos eleme a demokráciák és nem-demokráciák megértésének, legyen szó az érem bármely oldaláról, e rendszerek stabilitásáról vagy változásáról.

A főáramú politikatudomány ugyanakkor előszeretettel korlátozza vizsgálódását a demokráciákra; így különösen érdekes, hogy milyen következményekkel jár a rendkívüli állapot figyelmen kívül hagyása a némiképp pongyolán demokratikusként azonosított politikai rendszerekben. E modern képviseleti demokráciákban a döntéshozás csak igen korlátozott mértékben jellemezhető demokratikusként. A közvetlen demokrácia szerepe néhány kivétellel elhanyagolható, míg a demokratikusan választott képviselők autonómiája is számos korlát által határolt. A törvényhozó illetve a végrehajtó hatalom már eleve különböző szintek és szervek által tagolt. A választott döntéshozók mozgásterét ráadásul alkotmánybíróságok, független jegybankok és egyéb, a hatalommegosztást fokozó intézmények szűkítik. A modern képviseleti demokráciák eme vegyes – demokratikus és nem-demokratikus, azaz valamilyen módon autokratikus – döntéshozó-kiválasztási és

döntéshozási rendszerének persze számos történetileg és/vagy analitikusan hiteles magyarázata lehet. Különösen meggyőzőnek tűnik az evolúciós magyarázat: a modern képviseleti demokráciák fennmaradásához szükséges legitimáció nem biztosítható pusztán a felhatalmazási (input) oldalról, legalább ilyen fontosak a választók számára biztosított eredmények, azaz a rendszer outputja. Ha ez igaz, akkor a demokratikus döntéshozást illetve felhatalmazást előállító intézmények (mint pl. a népszavazás, ill. a törvényhozási választás) mellett az említett politikai rendszerek szükséges velejárója⁴ az elvárt eredményeket biztosító kifinomult intézményrendszer is.

A politikai intézményi szerkezeten belül az így meghatározott demokratikus és nem-demokratikus elemek aránya egyben egy fontos minőségi jellemzője ezen rendszereknek. Bármelyik elem túlzottan hangsúlyossá válását a politikai közösség egy része szinte automatikusan a képviseleti demokrácia minőségromlásaként éli meg. A többségi elv – így például a politikai ígéretetés dominánssá válása – a kisebbségi jogokat vagy a politikai rendszer pénzügyi fenntarthatóságát veszélyezteti (input legitimáció az output rovására), míg a demokratikus mechanizmusok háttérbe szorulását sokan a „diktatúra” felé való közeledésként élik meg (output legitimáció az input legitimáció rovására).

Ezen a ponton visszatérve eredeti problémánkra, a rendkívüli állapot jelentőségét a demokrácia elmélete és gyakorlata szempontjából az adja, hogy – ha nem is „vastörvényként”, de – *természetesnek tűnő* módon és meghatározott irányban borítja fel az intézményrendszer kialakult egyensúlyát. A válsághelyzet kialakulását követően első lépésként rendre *felértékelődik az autokratikus döntéshozás*, míg a tömegek szerepe (pl. proteszt-szavazás formájában) jellemzően a válság második szakaszában, a válságkezelésre adott reakcióként értékelődik fel. A rendkívüli állapot fogalma így a politikai szereplők környezetében beálló drasztikus változás⁵ és ennek rendszer-legitimációra, ill. rendszer-stabilitásra gyakorolt hatása között teremt erős kapcsolatot. Ez a kapcsolat végigkísérte a történelmet az ókori római köztársaság diktátor státuszától a modern demokratikus alkotmányok rendkívüli helyzetre szóló felhatalmazási aktusáig (mint amilyen a magyar Alaptörvényben a Honvédelmi Tanács rendeletalkotási joga). E viszony elméleti jellege és empirikus következményei ugyanakkor jobbára feltáratlanok. A jelen kötetben így arra teszünk kísérletet, hogy a rendkívüli állapotok és a demokrácia minőségének kapcsolatát vizsgáljuk teoretikus és gyakorlati szempontból.

1. BEVEZETÉS

„Ezt a hatalmat, hogy valaki a törvény előírása nélkül,
sőt olykor azzal ellentétesen,
belátása szerint cselekedjék a közjó érdekében,
felségjognak nevezzük (...).
(Ez) nem más, mint hatalom ahhoz, hogy
valaki előírt szabály nélkül szolgálja a közjót.”

Locke (1986: 155)

A fejlett képviseleti demokráciákban a rendkívüli állapotra jellemző egyik empirikusan megfigyelhető összefüggést *válság táplálta delegálásként*⁶ azonosíthatjuk. Matt Latimer, G. W. Bush amerikai elnök egykori beszédírójának memoárja felidézi egy a 2008 őszi pénzügyi válság kapcsán tartott megbeszélést az elnöki dolgozószobában:

„Mindeközben a Fehér Ház úgy tűnt, hogy minden gazdasági autoritását átruházta a pénzügyminiszterre. Ez láthatóan frusztrálta az elnököt. Megtudtam, hogy egy megbeszélésen az Ovális Irodában nagyon ingerült lett és így kiáltott Paulsonra (a pénzügyminiszterre – S. M.), „Meg kell mondanod, hogy mit csinálsz!” (A rákövetkező hetekben Paulson kétszer-háromszor megváltoztatta a kiadási prioritásait. Elégge hihetetlen módon megkapta a felhatalmazást arra, hogy a kérdéses forrásokkal gyakorlatilag azt tegyen, amit akar. Mindezt egy olyan elnök miatt aki nem értette a javaslatait és egy olyan Kongresszus miatt, amely nem vette a fáradságot, hogy átgondolja őket).”⁷

Az ilyen és ehhez hasonló beszámolók a pénzügyi válságok időszakából sokkal inkább a szabályt, semmint a kivételt jelentik. A képviseleti demokráciák intézményrendszerén belül a demokratikus elemek rendre háttérbe szorulnak, míg a látszólag idegen test, de valójában nagyon is funkcionális szereplők és szervezetek felértékelődnek. Miközben egyesek már az ilyen gondnokok (*guardians, fiduciaries*)⁸ uralmának végéről írnak (ld. pl. Roberts, 2010) a választott politikusok kinevezettjeikkel szembeni kiszolgáltatottságára utaló jelek legalábbis nem ritkulnak – és ez a jelenség távolról sem csak a gazdaságpolitika területén érvényesül.⁹

A rendfenntartás és honvédelem területén már eleve nagy hagyományai voltak a technokraták autonómiájának (gondoljunk csak az FBI-t haláláig, 37 éven át vezető, J. Edgar Hoover munkásságára, akit – részben az általa róluk gyűjtött „terhelő” dossziék miatt – egyetlen elnök sem mert meneszteni). Egy frissebb fejleményt vizsgáltak Cohen és szerzőtársai (2006), akik az amerikai Nemzetbiztonsági Minisztérium 2001. szeptember 11-ét követő kialakítását elemezve fogalmazták meg „krízis bürokráciákra” vonatkozó elméletüket.

Amint e példák is mutatják, a gondnokok (akik teoretikusan elkülöníthetők a megbízottaktól [*delegates*] – erről ld. alább) felhatalmazása a közpolitikai cselekvésre egy létező politikai gyakorlat a fejlett demokráciákban. E gyakorlat márpedig ellentmondásos viszonyban van a demokrácia normatív megalapozásával foglalkozó irodalommal. A normatív demokráciaelméleti szerzők ugyanis a kom-

munitaristáktól a liberálisokig és marxistákig egyetérteni látszanak abban, hogy a hatalom forrása a nép (demos) kell legyen, nem pedig a nem választott vezetők: az arisztokrácia, a tőke, egy vallási vezető vagy valamilyen más felsőbb instancia (Fairfield, 2008: vii). Ezzel szemben a nem választott vezetők és szervezeteik felemelkedése a fejlett demokráciákban ténykérdés (Vibert, 2007), mely folyamat természetesen számos okra vezethető vissza. Ezek egyike a rendkívüli állapottal, illetve ennek következményével, a válság táplálta delegálás jelenségével hozható összefüggésbe.

A jelen kötet elsődleges célja, hogy a fejlett országok politikájára alkalmazza az intézményi és közpolitikai változás egy lehetséges megközelítését, a válság táplálta delegálás elméletét. Ez az elméleti keret számos intellektuális forrásból táplálkozik a politika-elmélet klasszikusaitól a legfrissebb írásokig. Egy lehetséges kifejtésében az olyan fontos politikai intézmények, mint a törvények és bürokratikus szervezetek változása – bizonyos feltételek fennállása esetén – elsődlegesen a politikai rendszeren kívülről érkező *sokkokra* vezethetők vissza. Ezek az exogén hatások egy *sajátos pályára* terelik az intézményfejlődést: egyrészt általánosságban növelik az állam¹⁰ társadalmi-gazdasági súlyát más szereplőkhöz képest, másrészt az általános trenden belül növelik a nem választott tisztségviselők (a technokraták) hatalmát, ill. ezt megerősítő hatásként az alájuk rendelt bürokrácia kapacitását.¹¹ Ez a válság táplálta delegálás *kettős hatása*.

E kettős hatás természetesen nem mentes az ellentmondásoktól. A legfontosabb probléma, hogy nem jelent egy homogén hatalmi átrendeződést a demokratikus és nem-demokratikus döntéshozók és eljárások között. A hatások egy része megfelel e leírásnak (a technokratikus intézmények felemelkedése), míg más része elsősorban a demokratikus intézményrendszeren belüli, a törvényhozótól a végrehajtó hatalomhoz történő hangsúly-átcsoportosítással jár.

Bár a hatalom fogalma látszólag dacol a mérhetőséggel, valójában számos egzakt mérőszámmal közelíthetjük ezen átrendeződéseket. Ennyiben pedig elválasztható egymástól a technokratikus intézmények hatalombővülése a végrehajtó hatalom általános erősödésétől. Ha pedig kimutatható valamely pénzügyi, jogköröket érintő vagy egyéb átrendeződés, mely ráadásul tendenciaszerűen és meghatározott irányban érvényesül a rendkívüli állapotban, az a válság táplálta delegálás elméletét egy empirikusan érvényesülő összefüggéssé emelheti. Ennyiben e kötet *ugyanolyan fontos* célja, hogy kidolgozza a válság táplálta delegálás politikaelméletét (3. fejezet), hogy azt a változók és hipotézisek megfelelő operacionalizálásával megfelelően kutathatóvá tegye (4. fejezet), illetve, hogy megtegye az első lépéseket az empirikus tesztelés területén (5. fejezet).

Az alábbiakban először bemutatjuk a kutatás kérdéseit, illetve a kérdések megválaszolását szolgáló elméleti keretet és módszertani eszközöket. A harmadik fejezetben részletesen is feltárjuk a válság táplálta delegálás elméleti forrásait és

következményeit, ide értve az elméleti keretből levezethető és társadalomtudományi eszközökkel vizsgálható hipotéziseket is. A negyedik fejezet az elméleti hipotézisek és az empirikus kutatás közötti távolságot tölti ki a teoretikus megfontolások operacionalizálásával. Az ötödik fejezet egy az EU egyes országaira vonatkozó alapkutatás, és ennek lehetséges kiterjesztései kapcsán vizsgálja a válság táplálta delegálás elméletének empirikus érvényesülését. A hatodik fejezet összegzi e kötet eredményeit, és értékeli ezek egyes közpolitikai illetve normatív következményeit.

2. A KUTATÁS ALAPVONALAI¹²

2.1. Az elméleti probléma és a verbális modell

Egy elméleti probléma – mint jelen esetben a válságok politikai hatáselemzése – feltérképezéséhez számos módon foghatunk hozzá. Célszerű felmérni azt, hogy milyen diszciplináris hagyományokhoz érdemes illeszkedni, milyen érvényességi elvárásokat támasztunk a modellünkkel szemben, és hogy milyen elvontsági szinten kívánjuk azt kifejezni. E kérdésekre rendre válaszolva azt mondhatjuk, hogy a válság táplálta delegálás politikaelméleti kerete legfontosabb leíró jellemzői szerint (1) *pozitív*, (2) *nem-formális* és (3) *középszintű*, míg tartalmi értelemben leginkább (4) az *új institucionalizmushoz* áll közel, építve annak (5) *interdiszciplinaritására*.

E jellemzők tárgyalását az elején kezdve az *elméleti keret pozitív*, amennyiben nem tartalmaz előíró elemeket. Ez elválasztja a politikai filozófiától és a normatív társadalomelméletek egyes válfajaitól. A célja egy a valóságot pontosan *leíró modell* meghatározása, mely a valósággal összevetve a szokványos pozitív társadalomtudományi módszerek segítségével elvethető vagy további vizsgálatokra elfogadható. Ezt a megközelítést számos szerző (így pl. von Beyme, 2003; Monroe–Almond, 1997: 1; ill. Vincent, 2004: 54), mint „empirikus politikaelméletet” azonosítja, az egyik fontos politikaelméleti területként a deduktív-pozitív politikaelmélet, a politikai esztétörténet illetve a normatív politikai filozófia mellett.

Már ezen elhatárolás is jelzi, hogy az empirikus politikaelmélet részét képezik mind a formális, mind a *verbális modellek*, amennyiben azok empirikus tesztelésre alkalmassá tehetőek. Fontos hangsúlyozni, hogy a pozitív politikaelmélet kifejezést a racionális döntések elméletének (RDE) politikai alkalmazására tartják fenn az irányzat hívei (ld. pl. Forbes, 2004: 57). A verbális modellek kizárása a pozitív elméletek köréből ugyanakkor nehezen indokolható, hiszen az informális nem azt jelenti, hogy a javasolt elméleti keret a deduktív modellek számára értelmezhetetlen lenne. Számos elméleti forrása éppenséggel formalizált, pl. RDE-n alapuló tanulmány. Ami miatt mégsem a formális kifejtést választottuk, az elsődlegesen az ezzel járó elméleti „csomag”. Tekintettel arra, hogy a cél egy intuitív is elfogadható elméleti keret kialakítása volt (ld. alább), az RDE-paradigma realitásoktól elszakadó előfeltevései inkább hátrányt, mint előnyt jelentettek volna.

A kevésbé formális kifejtés „ára” ugyanakkor a belső validitás csökkenése.

Ezt a veszteséget egy kellően transzparens, az elmélet fogalmi forrásait és logikáját részletesen feltáró elemzés csökkentheti (ennek kidolgozása a harmadik fejezet legfőbb feladata). Ennyiben az itt alkalmazott megközelítés hasonlít Körösi (2005: 15) „analitikus politikaelmélet”-éhez, azzal a kiegészítéssel, hogy vele elmenthetően nem mond le a „közvetlen empirikus érvényességi igényről”. Ha az analitikus politikaelmélet a politikai filozófia és a pozitív politikatudomány „között foglal helyet” (i. m.: 15), akkor az empirikus politikaelmélet az analitikus elméletre jellemző teoretikus mélységet kíván adni a pozitív politikatudománynak anélkül, hogy eltávolodna a tesztelhetőség és falszifikálhatóság elvárásától.

A javasolt verbális modell utolsó fontos leíró jellemzője szerint egy középszintű elmélet. Ezt a Robert Merton által bevezetett fogalmat Giddens (2000: 673) úgy határozta meg, hogy „a középszintű elmélet elég konkrét ahhoz, hogy empirikus kutatással közvetlenül teszteljék, mégis elég általános, hogy különböző jelenségek egész körére alkalmazható legyen.” Lane és Ersson (2000: 207) Duverger „törvényét” hozzák fel példaként az ilyen mezo-elméletekre. A választási rendszer és a pártrendszer közötti összefüggést leíró modell empirikus relevanciáját ritkán kérdőjelezi meg, sőt, felmerül a kérdés, hogy lehetséges-e a tértől, időtől, kultúrától vagy gazdasági fejlettségtől függetlenül érvényes ún. „nagyelméletek” megalkotása (vö. Pennings és szerzőtársai, 2006: 14). Itt ismét egy átváltással szembesülünk a külső és belső érvényesség között, mely esetben az utóbbit részesítettük előnyben: az univerzális, a jelenségek túl széles körét magyarázó elméletek vagy túlbonyolítottá válnak (ld. pl. a parsons-i típusú nagyelméletek kritikáit), vagy tartalmilag kényszerülnek kiüresíteni a használt fogalmakat. Nem véletlen, hogy az 1960-as évek végével leáldozott az ilyen nagy elméleteknek, még ha létjogosultságuk (azaz a mikro- közép- és makroszintű elemzések egységes keretbe rendezésének potenciális haszna) nem is szűnt meg (e kettőségről ld. Turner–Boyns, 2006).

Lehetséges ugyanakkor meghatározni egy olyan középszintű politikaelméleti keretet, mely egyszerre lép túl a politikatudományi paradigmák áttekintésében (ld. Hay, 2002: 36 ill. 47; Schmidt, 2007) rendszerint „szélsőségeként” kezelt irányzatok kedvezőtlen tulajdonságain.¹³ Az ilyen középszintű elméletek meghaladják a dogmatikus RDE redukcionizmusát és utilitarizmusát, de a kizárólag sűrű leírásokra építő esettanulmányok illetve az elméletellenes korai behaviorizmus kontextualizmusát is. A politikatudományon belül, illetve a politikai gazdaságtan határterületén egy ilyen megközelítést jelentenek az új institucionalista elméletek (Hall–Taylor, 1996; Peters, 2005). Ezek a domináns cselekvés- valamint viselkedéseméleti paradigmák mellett „visszahozzák az államot” a politikatudományi főáramba (Schmidt, 2006). Beszédes, hogy az Oxford Politikatudományi Kézikönyv 2009-es kiadása e kötetben alapul vett kutatási irányokat a politikai gazdaságtan egyik részterületeként tárgyalja (Goodin, 2009: 849–865) méghozzá elsősorban nem tartalmi, hanem metodológiai (pl. az RDE-rokonság) okok miatt.

E kötetben alapul vett megközelítés ugyanakkor nem csak az így meghatározott módszertani, de tematikai értelemben is interdiszciplináris, hiszen gazdasági változókkal magyaráz politikai változókat. A sokk hatására a releváns politikai eredmények az intézményi szerkezeten (törvényeken és szervezeteken) átszűrve jelennek meg. Ez szűkre szabja az önérdékkövető egyének számára rendelkezésre álló opciókat.

Ennyiben az alkalmazott megközelítés a gazdaság és politika interakcióját vizsgáló intézményközpontú elméletek – többek között Weber nevével fémjelzett – hosszú sorába illeszkedik, s így világosan elkülönül a versengő viselkedési, RDE és strukturalista megközelítésektől (Keman, 2007, idézi Lane-Ersson, 2000: 23). Ha egy közbeszédben nehezen alkalmazható, de tudományosan pontos besorolást kívánnánk e kötetben alkalmazott elméleti keretnek adni, leginkább talán *exogén funkcionista institucionalizmusnak* nevezhetnénk (Héritier, 2007: 230).

2.2. A kutatási kérdés

Írásunk célja a válság táplálta delegálás középszintű elméletének feltérképezése és az ebből levezethető hipotézisek empirikus tesztelése. A legáltalánosabb szinten az összehasonlítás térben és időben meghatározott politikai rendszerek között zajlik. Az elemzési egységek a delegálást tartalmazó jogi normák, míg az ezek leírását segítő mértékegységek között – a hipotézisektől függően – többek között megtalálható a törvények hossza és a stabilizációs intézkedés-csomagokhoz kapcsolódó parlamenti szavazások konszenzus-aránya. Ezek kapcsán vizsgálható a kötet legfontosabb empirikus kutatási kérdése, az, hogy *hogyan hatnak a külső sokkok a politikai delegálás mértékére*. Az így meghatározott kérdés számos értelmezési problémát felvet, melyek közül a két legfontosabb (1) a két változó, a külső sokkok ill. a politikai delegálás fogalmának meghatározása, ill. (2) a köztük lévő viszony tisztázása.

Ami az első kérdéscsoportot illeti, *külső sokkok* alatt nem kizárólag az országhatárokon túlról érkező hatásokat érthetünk, hanem általában a *belföldi politikai rendszeren kívüli hatásokat*, legyenek azok gazdasági, technológiai, nemzetközi politikai vagy környezeti jellegűek. Ezek közül pl. a pénzügyi válságmutatók mérésének kiterjedt közgazdaságtani irodalma van, mely elsősorban az árak, árfolyamok, a gazdasági növekedés és más indexek extrém mértékű ingadozásaira épít. A növekedésemélet területén a reál üzleti ciklusok elmélete éppenséggel az egyik befolyásos megközelítés, mely a gazdasági kilengések mellett a technológiai változásokat teszi meg a bruttó hazai termék variációjának okaként. A politikatudomány és nemzetközi kapcsolatok területén hasonlóan kiterjedt adatbázisokat építettek ki az elmúlt évtizedek folyamán a háborúk és forradalmak tekintetében. Harmadrészt pedig a természeti és ipari katasztrófák információi is egyre szofisztikáltabb rendelkezésre álló adatállományt képeznek. E három tudományterület így letette egy átfogó exogén forrású válságtipológiája alapjait, melynek eredményeképpen a független változó tekintetében relatíve biztos talajon állunk.

A függő változó esetében némileg fejletlenebb társadalomtudományi alapokra támaszkodhatunk. A fenti kérdéskört általánosságban az intézményi illetve a közpolitikai változás kapcsán szokták vizsgálni. Intézmények alatt itt – és a későbbiekben – a politikai teret a cselekvők mellett „benépesítő” szervezetek és normák összességét érthetjük (Lane-Ersson, 2000: 23). E definíció egyfajta középutat foglal el a „régis institucionalizmus” szervezatközpontú, illetve a

közgazdaságtan intézmény-fogalmának eljárásközpontú megközelítése között (Blondel, 2006: 721). Az intézményi változás számos elmélete közül a függő változó operacionalizálásához egy RDE-alapú elméleti keretet használunk fel, Epstein és O'Halloran (1999) delegáláselméletét. E szerint a delegálás mértéke egyértelműen meghatározható az ún. teljes diszkrecionális mozgástér kiszámításával (erről bővebben a 4. fejezetben).

Miután így meghatározható a delegálás, mint a hatalom egyfajta mértékegysége, a következő lépés a delegálás lehetséges alanyainak meghatározása. Itt közjogi státusszal rendelkező átdókat és kedvezményezetteket vizsgálhatunk: a három klasszikus hatalmi ág intézményeit, a törvényhozást, a kormányt és a bíróságokat. De ide tartozik a többségi elvnek alávetett bürokrácia (pl. egy minisztérium szervezete), bármely nem-többségi (non-majoritarian – vö. Majone, 1996) végrehajtó hatalmi szerv (pl. egy független jegybank), és ilyen lehet valamely végrehajtó hatalmon kívüli intézmény is (pl. egy kormányzati tulajdonú vállalkozás vagy pénzintézet). Miközben az exogén sokkok bekövetkezése kiszámíthatatlan vagy legalábbis nehezen előre jelezhető, hatásai megfelelnek bizonyos törvényszerűségeknek. Ezt a változók közötti viszonyt egy oksági modell írja le, melynek lényege a delegálás szintjének növekedése, azaz egy hatalmi átrendeződés, a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között. Ezen belül is a delegálás kiemelt kedvezményezettjei a nem választott döntéshozók által vezetett ún. technokratikus intézmények.

Az e szakaszban meghatározott kutatási kérdésből (hogyan hatnak a külső sokkok a politikai delegálás mértékére) és feltételezett válaszból (növelik a végrehajtó hatalom, és ezen belül a technokratikus intézmények felé irányuló delegálást) számos kutatási hipotézis levezethető. Vizsgálható, hogy a törvényhozók inkább szervezeteket vagy szabályokat preferálnak a válságkezelésben. Vizsgálható, hogy a törvényhozó hatalom részt vesz-e meghatározó módon a válságkezelésben, vagy inkább a végrehajtó hatalom utólagos ellenőrzésére szorítkozik. És vizsgálható az is, hogy milyen mértékű politikai konszenzus övezi a válságkezelő intézkedéseket (a 3. fejezet e három hipotézis szabatosabb leírása mellett bemutatja ezek elméleti forrásait is). A következő szakaszban az e hipotézisek vizsgálatához kapcsolódó módszertani döntéseket mutatom be.

2.3. Az empirikus kutatás

2.3.1. Általános megfontolások

Az előző részben bemutatott kutatási kérdés empirikus vizsgálatára számtalan lehetősége van a kutatónak. Először is célszerű az általános válság fogalmát szűkíteni, és első körben egy konkrét területen megvizsgálni (ez pedig – mint az elméleti fejezetben látni fogjuk – egyben kijelöli a delegálás vizsgálati körét is). A rendkívüli állapot forrása márpedig változatos lehet. A kutatási célokból következő (azaz a politikai rendszerre nézve) exogén sokkok köre is ennek megfelelően színes képet mutat, melyekhez sajátos stúdiumok is kötődnek a földrengés-geológia

párostól az etnikai zavargások-szociológia kombinációig. Számos érv szól ugyanakkor a pénzügyi krachok politikai hatásainak kiemelt vizsgálata mellett – a szubjektív kutatói érdeklődésen túl is.¹⁴

A pénzügypolitikai döntéshozás a népi képzeletben mint a hétköznapiaktól elidegenedett technokrácia archetípusa szerepel, miközben a felfoghatatlan, akár százmilliárd dolláros léptékű döntéseknek a hétköznapi életet közvetlenül érintő következményei vannak. A pénzügyi válságok és a pénzügypolitikai alrendszer általános jelentőségén túl a tüzetesebb vizsgálat mellett szóló praktikus érv a 2000-es évek végének globális pénzügyi összeomlása is. Az évszázados léptékű válság nem csak bőséges adathalmazsal járó kvázi-természetes kísérletként segíti a kutatót, de vizsgálatának érdemi közpolitikai jelentősége is lehet.

Az így kijelölt időszakból és közpolitikai térből diszciplináris értelemben egy *összehasonlító politikatudományi* illetve *politikai gazdaságtani* vizsgálódás következik. A kettő közötti mesterséges elkülönítés esetünkben fölöslegesnek tűnik: míg a függő változók egyértelműen a szűken vett politikatudomány tárgyköréhez kötnek, addig a középpontba állított független változó egyértelműen kivezet e szűkebb társadalomtudományi területről és a politikai gazdaságtan irodalmával rokonítja a megközelítést. Tekintettel arra, hogy az egyik legfontosabb forrásnak számító Epstein és O'Halloran-féle (1999) megközelítésnek is a gazdaságpolitika és pénzügyi szabályozás az egyik „őshonos” területe, ezért a kutatás a szakirodalmi hagyományokhoz is jól illeszkedik.

2.3.2. Empirikus kutatási célok és a kutatás három pillére

Az alkalmazott empirikus kutatási módszertan legfontosabb jellemzői szerint: *kismintás összehasonlító*, illetve *esettanulmányokra támaszkodó* vizsgálat, mely alapvetően *kvalitatív* elemzésre épül (miközben operacionalizálásában megfelel a kvantitatív vizsgálatok elvárásainak is). E kvalitatív módszertan vegyes jellegű, amennyiben a függő változó tekintetében kódoláson, szövegek tartalmi és formai elemzésén alapul, míg a független változó oldalán kvantitatív (pl. pénzügyi) adatok elemzésére is épít. Mindezek mellett merít az ún. eseményelemzés („event study”) módszertanából is.

E megközelítés egyik fontos jellemzője, hogy legalább annyira alkalmas az elméletépítésre, mint az elmélettesztelésre. Gerring (2004) szerint a kismintás kvalitatív vizsgálatokra egyfajta felfedező stratégia jellemző, miközben ez nem áll antagónisztikus ellentétben a nagymintás vizsgálatokkal.¹⁵ Sőt, tekintettel arra a munkára, amit a változók különböző operacionalizálásainak párhuzamos értékelése kapcsán egy ilyen „laborban” el lehet végezni, a kvalitatív kutatás megtermékenyítőleg hathat a későbbi nagymintás vizsgálatokra. Figyelemmel arra, hogy nem állnak rendelkezésre korábbi empirikus kutatások a hipotézisekkel kapcsolatban, egy ilyen elmélet-vezérelt megközelítés indokoltnak tűnik.

Ennek megfelelően a következő lépés a kismintás összehasonlítás konkrét kutatási céljainak és esetkörének meghatározása.

A kutatás előtt álló egyik legnagyobb akadály egy megfelelő elméleti alapokkal rendelkező operacionalizált modell hiánya. Másrészt mérlegelendő szempont a szükséges adatbázisok hiánya illetve ezen adatbázisok létrehozásának erőforrás-igénye. A vizsgált kérdést első körben így egy próba- avagy alapkutatás keretében célszerű vizsgálni, melyben a szokásosnál nagyobb a hangsúly a módszertani tartalon. Harmadrészt azonban semmilyen empirikus vizsgálódás nem mondhat le az új kutatási eredmények elérésének céljáról. E problémákból már egyenesen következik az empirikus kutatási projekt három kutatási célja illetve feladata:

1. A verbális modell operacionalizálása.
2. Későbbi nagymintás és kiterjesztett tematikájú kutatások módszertani előkészítése.
3. A pénzügypolitikai intézményrendszer változásainak megértése.

A kutatási célok elérésére e kötet keretei között egy hárompilléres – egy alapkutatásra és ennek kiterjesztéseire épülő – keretet határoztunk meg (ld. 1. táblázat). Az alapkutatás fókuszba a pénzügyi-közpolitikai alrendszer, melyet nyugat-európai keretek között vizsgálunk. A kutatásnak ennek megfelelően nem csak elméleti, de érdemi gyakorlati relevanciája is van a fejlett országok politikai-gazdasági rendszereinek működése szempontjából. Az alapkutatás ugyanakkor még elsősorban nem az okság *igazolására*, hanem az oksági *magyarázat bemutatására* irányul, amennyiben a hangsúly nem a független változó variációjának hatásán van. Sokkal fontossabb itt a függő változó kapcsán végbemenő folyamatok megértése egy *egyértelműen rendkívüli*, tehát az irodalom által pontosan leírt normál helyzethez képest eltérő helyzetben. Ennyiben implicit módon feltételezhető a beavatkozás (treatment) jelenléte a kvázi-kísérletben, még ha ennek direkt igazolása hiányzik is. Ennek a Gerring kapcsán említett elvi okok mellett a kis mintás, de mély összehasonlítás munkaigénye (az erre rendelkezésre álló erőforrások korlátozottsága) az oka.

1. táblázat. A kutatás három pillére és ezek kutatási céljai.

Pillér szám	Politikai rendszer	Időintervallum	Kiemelt kutatási cél	Elsődleges eszköz	Kiterjesztés jellege
I	8 EU ország	2008	Az elméleti keret pontosítása az alkalmazás során	Statikus kis-n összehasonlítás	(Alapkutatás)
II	Magyarország	2006-2010	A hipotézisek érvényesülésének rövid távú vizsgálata	Kvantitatív adatokra épülő esettanulmány	Kisebb pénzügyi autonómia; Új EU tagállam; Kelet-Közép Európa
III/a.	USA	1913	Az alternatív magyarázatok mélyebb vizsgálata	Sűrű leírásra épülő történeti esettanulmány	Földrajzi-kulturális; történeti
III/b.	USA	1913-2008	A hipotézisek érvényesülésének történeti léptékű vizsgálata	Történeti kis-n összehasonlítás	Földrajzi-kulturális; történeti
III/c.	Japán	1992-2003	Komplex (alternatív magyarázatok és hipotézisek vizsgálata)	Komplex (dinamikus, kvantitatív-kvalitatív) esettanulmány	Földrajzi-kulturális; történeti

Forrás: Saját gyűjtés

Annak érdekében, hogy a válság táplálta delegálás alap kutatásban kifejtett elmélete egy szűk körű, de megbízható empirikus igazolást (vagy cáfolatot) is kapjon, több, különböző célú kiterjesztést is végrehajtottunk. Az első, funkcionális kiterjesztés egy Magyarországgal kapcsolatos kutatás, mely az alap kutatás által kijelölt ösvényen haladva immár lehetővé teszi a független változó (a válság) időbeli variációját. A vizsgált időszak a 2006–2010-es kormányzati ciklus, a pénzügyi-közpolitikai alrendszer pedig továbbra is adottságként kezeltük. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a döntésnek ne lenne módszertani jelentősége. Egy, a globális pénzügyi rendszer félperifériáján található országban ugyanis nem beszélhetünk olyan mértékű közpolitikai autonómiáról, mint pl. Nyugat-Európa esetében. Ennek megfelelően olyan alternatív (vagy más módon ható) magyarázó változók is szóba jöhetnek, mint amilyenek az egyoldalú közpolitikai transzferek.

A fentiekből következően e kiterjesztésben több részelem kapcsán is az alap kutatás továbbfejlesztéséről beszélhetünk. A magyarázó változókra eső fókusz lehetővé tette a normál és rendkívüli időszakok elhatárolásának módszertani pontosítását. Hasonlóképpen, az időhorizont kitágítása új feladatot jelentett az alrendszerhez tartozó törvények azonosításának módszertana kapcsán is. Végezetül járulékos, de magyar olvasó részéről jogos elvárás, hogy az elmélet relevanciáját a hazai (s egyben a nyugat-európaiktól sok szempontból eltérő) politikai rendszer tekintetében is megvizsgáljuk.

Az empirikus kutatás harmadik blokkja időbeli és térbeli kiterjesztéseket tartalmaz. Az amerikai jegybank szerepét betöltő FED létrehozásának példáján igazoljuk az elméleti keret történeti relevanciáját, illetve az európai kontextuson kívüli alkalmazhatóságát. Ezen elemzésre építve ezt követően felvázoljuk, hogyan érvényesül a válság táplálta delegálás akár egy hosszabb történeti korszakon keresztül. Végezetül pedig minden korábbi továbbfejlesztésre építve egy nem nyugati kulturális közegben, a japán pénzügypolitikai intézményrendszer fejlődése kapcsán is bemutatjuk, hogy – más, pl. informális tényezőkkel együtt – milyen meghatározó szerepet játszik a válság a közpolitikai döntések meghatározásában.

A kutatás három pillére tehát adott: egy térben kiterjedt, de időben egy rövid időszakra koncentráló összehasonlító alap kutatás (EU); egy időben kiterjesztett, de térben koncentrált, egy országra épülő esettanulmány (Magyarország); valamint ezek térbeli, történeti, kulturális és módszertani szempontból kiterjesztett továbbfejlesztései (USA, Japán). Utóbbi esetekben (mivel esettanulmányokról van szó) már csak a változókhoz kapcsolódó módszertani döntésekre lesz szükség, melyeket a 4. fejezetben tárgyalunk. A kutatás alapvonalainak kijelölése kapcsán utolsó feladatként így még szükséges az összehasonlító alap kutatás esetválasztásának részletes bemutatása és indoklása.

2.3.3. Az alap kutatás mintája

A válság táplálta delegálás gyakorlati mechanizmusának illusztrálására és részleges igazolására számos válsághelyzet adja magát. Ezek közül az alap kutatás keretében az Európai Unió tagállamai által a 2008-cal kezdődött globális pénzügyi-gazdasági válságra adott intézményi válaszokat vettük górcső alá. A válság hatását a delegálásra hét nyugat-európai ország (Nagy-Britannia, Franciaország, Németország, Spanyolország, Olaszország, Belgium, Hollandia) kapcsán vizsgáltuk. Az esetek kiválasztását az induktív kutatás mills-i különbségi elve („method of difference”) vezérelte. A nyugat-európai ún. magországok 1945 utáni történeti fejlődése ezer szállal összekapcsolódik. Ezek közül Belgium, Franciaország, (Nyugat-)Németország, Olaszország és Hollandia (a mintából kisebb mérete és jelentősége miatt kihagyott Luxemburggal együtt) már a későbbi Európai Unió alapításánál is ott volt. Mellettük a második körös Nagy-Britannia illetve a '80-as évek harmadik, mediterrán bővítési körének meghatározó állama, Spanyolország szerepel még a mintában.

Nyugat-európai lokációjuk az összehasonlíthatóság szempontjából számos hasznos tulajdonsággal rendelkezik: hosszú (ennek egy részében európai uniós) közös történelemmel és számos más tényező mellett kétkamarás parlamentarizmussal (a pénzügypolitika a félpreszidenciaális Franciaországban sem az elnök privilégiuma). A földrajzi, történeti és politikai okok mellett legalább ennyire fontos a globális pénzügyi rendszerben betöltött hasonló pozíciójuk: valamennyien magas fokú pénzügyi önállósággal és „hazai” szereplőkre épülő bankrendszerrel rendelkeznek. E két ok miatt érdemi közpolitikai mozgástérrel rendelkeztek a bankmentő csomagok kialakításakor, mely nem volt elmondható a félperiféria olyan országairól, mint Görögország és Portugália.

Nagy-Britannia kivételével a minta tagjai résztvevői az eurózónának. A 7 ország globális pénzügyi rendszerbe való integráltságának mértéke Európában pedig – Svájc fontos kivételével – sehol máshol nem párosul a pénzügyi szuverenitás ilyen mértékével, ideértve a válságkezelési kapacitásokat is. A vásárlóerőparitáson mért GDP tekintetében 2010-ben az európai sorrend Németország, Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Lengyelország, Hollandia és Belgium (IMF, 2011) volt. Tekintettel arra, hogy a technokratikus kapacitás mértékének egyik legfontosabb meghatározója az ország gazdasági ereje, a minta – jelentős mértékű homogenitása mellett – jól reprezentálja a nyugat-európai országok általános beavatkozási irányát is.

De e „mechanikus” szempontok mellett szubsztantív okok is szólnak ezen országcsoport kiválasztása mellett. A pénzügyi válság 2008-as kitörésekor a globális pénzügyi rendszerbe való kiemelt szintű integrálódás okán az EU-n belül a 7-es országcsoport került a figyelem középpontjába és – kisebb ír és dán beavatkozások mellett – itt került sor nagyléptékű önálló beavatkozásra is. A nagyfokú általános homogenitás mellett így e kiemelten fontos gazdaság- és politikatörténeti szakasz belső logikája is a minta államai felé mutat.

Bár az adatforrások szempontjából nincs akadálya annak, hogy a mintát tovább bővítsük, ez a homogenitás csökkenése miatt már korlátozná a kismintás kutatással

elérhető eredményeket. A vizsgálat (és általában a jelen kötet) egyik fontos külső érvényességi határa az ún. fejlett országok köre. Ezen belül is a földrajzi és kulturális eltérések miatt az alapkutatáson belül csak az ezen szempontokból jelentős hasonlóságokat mutató európai országokat vizsgáljuk (ezt a feltételt a kutatás harmadik pillére oldja majd fel). A nem uniós fejlett nyugat-európai államok figyelembe vétele érdemben csökkentené a minta belső kohézióját, tekintettel a közös uniós joganyagra és eljárásokra. Ennek megfelelően Norvégia, Izland vagy Svájc kihagyása indokolt. Miközben a Közép-Kelet-Európán (KKE) kívüli tagországok közül valamennyi tagja a legfejlettebb országokat tömörítő OECD-nek (kivéve Ciprus és Málta), a földrajzi félperiféria országai más szempontból eltérnek a gazdasági magtól. A 6 OECD-tag 6 KKE-ország valamint Görögország, Portugália és Írország kihagyása a mintából a pénzügyi-gazdasági önrendelkezésük a magországokétól való *igen jelentős* mértékben való eltérése miatt indokolt.

A félperiféria kis, nyitott országainak jellemzően privatizált, vagy forrásokkal külföldről ellátott pénzügyi rendszerei és eladósodott államháztartása mellett így a pénzügyi szuverenitás egy másik dimenziójában működtek a vizsgált időszakban. A minta szempontjából mindent egybevetve a magországokétól *részben elkülönült* bankrendszerrel rendelkező Dánia, Finnország, Svédország és Ausztria jelentené a legjobb kiterjesztési lehetőséget. Közülük az utóbbi három ugyan 9 évvel a mintából utolsóként belépő Spanyolország után csatlakozott az EU-hoz, de a kutatás egyfajta skandináv kiterjesztésével a homogenitás különösebb veszélyeztetése nélkül lehetne egy későbbi vizsgálatban figyelembe venni őket is.

2.3.4. Az empirikus kutatási célok érvényesülése a kutatási tervben

Az így meghatározott kutatási terv a következőképpen segíti a három kutatási feladat megoldását. A verbális modell operacionalizálása mindhárom pillér számára elengedhetetlen, s ennek megfelelően külön fejezetben (a 4.-ben) foglalkozunk vele. A nagymintás kutatásokat jelentős részben szintén az operacionalizálás készíti elő, itt ugyanakkor fontos adalékot jelenthet a közpolitikai alrendszerek jellegével és a mintavétellel kapcsolatos kérdések átgondolása. A témakijelölésben fontos szerepet játszott, hogy egy eleve magas „természetes” közpolitikai bizonytalansággal rendelkező területet vegyünk górcső alá. Amennyiben itt is kimutatható a válság érdemi hatása a delegálásra, az még meggyőzőbbé teheti a rendkívüli állapotra épülő magyarázatot az alacsonyabb „induló” közpolitikai bizonytalanságú területek kapcsán.

Másrészről a kis mintához képest széles nyugat-európai mintavétel lehetővé tette, hogy számos kisebb-nagyobb részkérdés (pl. az alkotmányos-politikai rendszer jellegének hatása) kapcsán a későbbi kutatásoknak ne „nulláról” kelljen indítani a vizsgálódást. Az alapkutatás pusztán időbeni, egyébiránt azonban változatlan kiterjesztése már önmagában megbízható eredményeket adhat a válság táplálta delegálás kapcsán. A vonatkozó adatbázis-minták elkészültével ráadásul ennek különösebb technikai akadályja sem lenne, a hangsúly így a nagyléptékű empirikus kódolási munkára kerülhetne.

A fenti elméleti-módszertani eredmények mellett ugyanakkor a kötet három empirikus pillére új eredményeket is bemutat a pénzügyi válságok egyes politikai következményei kapcsán. A alap kutatás tervében meghatározott minta elkerüli a függő változó alapján történő kiválasztás típushibáját. A kutatási eredmények empirikus megbízhatóságával foglalkozó irodalom gyakorta emlegetik – egyfajta legjobb gyakorlatként – a folyamat egy tágabb mintával való indítását és az ún. zavaró változók fokozatos eltávolítását. A minta jelentős homogenitása számos, a delegálás varianciájának magyarázására szóba jöhető független változót „állandóra vett”. Ez persze korántsem jelenti azt, hogy ne találhatnánk fontos alternatív politikai faktorokat. Az érintett országok kormányzati (hatalommegosztási) struktúrája, valamint választási- és pártrendszere jelentősen eltér, ami egy újabb potenciális magyarázó változó-csoportot kínál. Tekintettel arra, hogy ezek (mint alább bemutatjuk) éppen a főáramú delegáláselméleti megközelítés legfontosabb független változói (vö. „tényleges vétőpontok száma”), így párhuzamba állításuk a kötetben kínált alternatívával adja magát.¹⁶

A függő változóra vonatkozó információk teljes figyelmen kívül hagyásának eredményeképpen a kutatás előtt előzetesen nem volt ismeretes a delegálás mértéke. Az esetválasztási eljárás így megfelelt a sztenderd szabályoknak (a vonatkozó metodológiai irodalom áttekintéséről ld. Plüemper et al., é.n.: 31–32). A magyar politikai rendszerre történő kiterjesztés pedig már kielégítette a független változó varianciájának maximalizálására irányuló elvárást is, ami így rendelkezik a korrekt társadalomtudományi kutatási keret legfontosabb jellemzőivel, mégha külső érvényessége korlátozott is. Ez utóbbit ugyanakkor érdemben bővítettük a harmadik pillérben. Az empirikus kutatás három pillére így már megtervezésénél fogva érdemi eredményekkel kecsegtet mind a válság táplálta delegálás logikájának empirikus érvényesülésének bemutatása, mind ennek magyarázata kapcsán. Ennyiben e kutatási *eszközökre* épített projekt érdemi hozzájárulást jelenthet a *kutatási kérdés* megválaszolásához: a külső sokkok delegálás mértékére gyakorolt hatásának megértéséhez.

3. ELMÉLETI ALAPOK: VÁLSÁG ÉS DELEGÁLÁS

3.1. Áttekintés

E fejezetben a válság táplálta delegálás elméletének forrásait illetve a szakirodalomhoz vett viszonyát mutatjuk be.¹⁷ A kötet kiindulópontját egy hibrid modell jelenti, mely számos politikaelméleti és empirikus politikatudományi forrásra épít. Szintetikus jellegét elsősorban az adja, hogy a függő és független változó tekintetében két részlegesen elkülönült irodalomra hagyatkozik, melyek között – mint amellet a következőkben érvelni fogok – az elméleti kapcsolat mindazonáltal szoros. E szakaszban röviden áttekintjük az elméleti keret gondolatmenetét, mely a továbbiakban a megfelelő tudományos apparátussal részletesen is kifejtésre kerül.

A modern képviseleti demokráciákban *egyszerre érvényesül* a megbízó-ügynök kapcsolatok két formája, a *képviselet és a gondnokság*. Mindkettő a delegálás különböző formái nyomán alakul ki, és természeténél fogva mindegyik demokratikus deficithez vezet. Ennyiben már a politika normál módjában is megjelennek a gondnokság egyes elemei, így pl. a gondnok-típusú intézmények. A gondnokság elméleti fogalmát a technokratikus autonómia fogalmával konceptualizálhatjuk a középszintű elmélet számára. Ez azt jelzi, hogy milyen mértékben független a közpolitikai feladatokat ellátó intézmény megbízója/létrehozója előzetes preferenciáitól.

A technokratikus autonómia szintje az autoritás-források és ezek korlátozásainak eredője.¹⁸ A nem választott döntéshozó és az alárendelt bürokrácia (együtt: a technokratikus intézmény) önállóságát exogén és endogén források is megerősíthetik. Előbbiek közül kiemelkedik a delegálás, azaz az autoritás jogszabályi formát öltő átruházása. A korlátok másrésről a törvényhozási aktusba építve (ex ante korlátozások) vagy ezt követően az intézmény működése során (ex post kontroll) is érvényesíthetőek. Az így meghatározott mértékű technokratikus autonómia a kötet középszintű függő változója, melyet az operacionalizálás során a jó közelítést jelentő – mert formális, kézzelfogható és kidolgozott módszertant biztosító – delegálással helyettesíthetünk. A delegálás jelenségében lesz ugyanis megragadható a válság táplálta delegálás *kettős hatása*: a végrehajtó hatalom, és ezen belül a technokratikus intézmények relatív megerősödése.

A delegálást függő változóként meghatározó RDE institucionalista modellek ugyanakkor nem képesek jól leírni az olyan anomáliákat, amikor a delegálás szintje a politikai érdekek érdemi változásának hiányában is drasztikusan változik. Annak érdekében, hogy az ilyen esetekre is meggyőző magyarázattal rendelkezünk, célszerű megvizsgálni a közpolitikai ill. intézményi változás általánosabb irodalmát. E behelyettesítés azzal indokolható, hogy a delegálás rendszerint valamilyen formális közpolitikai eszköz formáját veszi fel, vagy még pontosabban: ezen közpolitikai eszközök *hordozzák* a felhatalmazást.

A közpolitikai változás egy lehetséges elméleti megközelítése a közpolitikai bizonytalanság és a technokratikus autonómia között teremt oksági kapcsolatot. A közpolitikai bizonytalanság egyik alapvető forrását, extrém mértékű kilengéseinek egyik leghatásosabb magyarázatát az exogén sokkok jelentik. Ennyiben pedig meghatározhatunk egy olyan elméleti modellt, mely a közpolitika rendkívüli állapotaiban képes lehet előrejelezni nem csak a technokratikus autonómia változásának irányát, de akár annak hozzávetőleges mértékét is.

A kötet elméleti kerete az így meghatározott közpolitikai bizonytalanság és az intézményi változások jellege között teremt oksági kapcsolatot. A válság táplálta delegálás elmélete szerint a közpolitikai alrendszeren kívülről érkező radikális beavatkozás (sokk) az adott alrendszerben az állami szerepvállalás célirányos kiterjesztéséhez fog vezetni: növekedni fog a nem választott vezetők döntési jogköre (a technokratikus autonómia), ill. ezen belül a delegált hatalom mértéke. E döntés az önzetlenségre utaló vagy közérdek-követő látszat ellenére továbbra is a politikusi önérdekkövetésre vezethető vissza, melynek legalább két oka lehet.

Egyrészt a válsághelyzet megoldásához szükséges szakmai tudással és technokratikus kapacitásokkal *közvetlenül* csak a közpolitikai döntéshozók érintkeznek. Másrészt – és ez összefügg az első okkal is – a meglévő közpolitikai eszköztár gyors mozgósításának igénye krízishelyzetekben felülírja a pártpolitikai – de nem az általában vett politikai! – mérlegelést. A gondnokság felé való eltolódás a gyakorlatban az *ex ante* előírások helyett az *ex post* ellenőrzés preferálását jelenti, tekintettel arra, hogy az utóbbtól, a technokrácia biankó felhatalmazásától várhatóak jobb eredmények. A gondnokok előtérbe helyezésével a politikai döntéshozók részéről így egyszerre érvényesül a politikai kalkuláció és a közérdek követése.

Ezen elméleti keretből, és közvetlenül az *ex ante/ex post* korlátok közötti átváltásból egyenesen következik legalább három, empirikusan is vizsgálható hipotézis. Az első szerint az előzetes korlátok háttérbe szorulnak válság idején, a gondnok típusú szervezetek gyakorlatilag szabad kezet kapnak. Ezt hívhatjuk *szervezeti preferenciának*. Másrészt a biankó delegálás megnyilvánulhat a törvényhozás tudatos háttérbe vonulásában, a meghozott végrehajtó hatalmi döntések utólagos szentesítésében. Ezt a politikai döntéshozók *ex post ellenőrzési preferenciájaként* határozhatjuk meg. Harmadrészt érvényesül egyfajta *közpolitikai dominancia*, melynek keretében a politikai döntéshozók egyesülnek a *rendkívüli* felhatalmazások helyeslésében, áthárítva ezzel a válságkezelés felelősségét a nem választott döntéshozókra.

E folyamatok két szinten bomlanak ki: az egyes közpolitikai alrendszerek szintjén, illetve – az alrendszerek mozaikkockáiból összeállva – az egyes országok politikai rendszerei szintjén. Az egyes közpolitikai alrendszerekben a választott képviselők által a nem választott döntéshozóknak továbbdelegált hatalom egyik elsődleges következménye rendkívüli állapotokban, a közpolitikai fordulatok könny-nyebb végrehajtása. A megszakított egyensúly így leírt modelljében a válság táplálta delegálás egy részelmélet funkcióját tölti be, mely így váltakozva érvényesül a normál állapotra kidolgozott elméletekkel. Amennyiben az ilyen alrendszer szintű „megszakítások” egy adott időszakban elérnek egy kritikus tömeget, az – részben a válság táplálta delegálás mechanizmusa segítségével – befolyásolja az *állam méretét és szerkezetét*. Ez az általános szabály azonban csak a delegált hatalom területén, és csak az adott válsághelyzet által közvetlenül érintett közpolitikai alrendszerben érvényesül. Ezen rövid áttekintés után nézzük az elméleti keret forrásainak részletes elemzését!

3.2. A függő változó forrásai

3.2.1. A delegálás két módja: képviselet vagy gondnokság

A modern democráciákban delegálás normál és válság állapotban is végbemegy, ennek jellege azonban eltérő annak fényében, hogy képviseletet vagy gondnokságot hoz létre. Ennyiben a képviselet, illetve a gondnokság a „delegálás két módját” (Majone, 2005) testesíti meg. A két fogalom közötti határ természetesen nem

húzható meg teljesen egyértelműen, ugyanakkor – más ideáltípus-párokhoz hasonlóan – nem is haszontalan megkülönböztetésük.

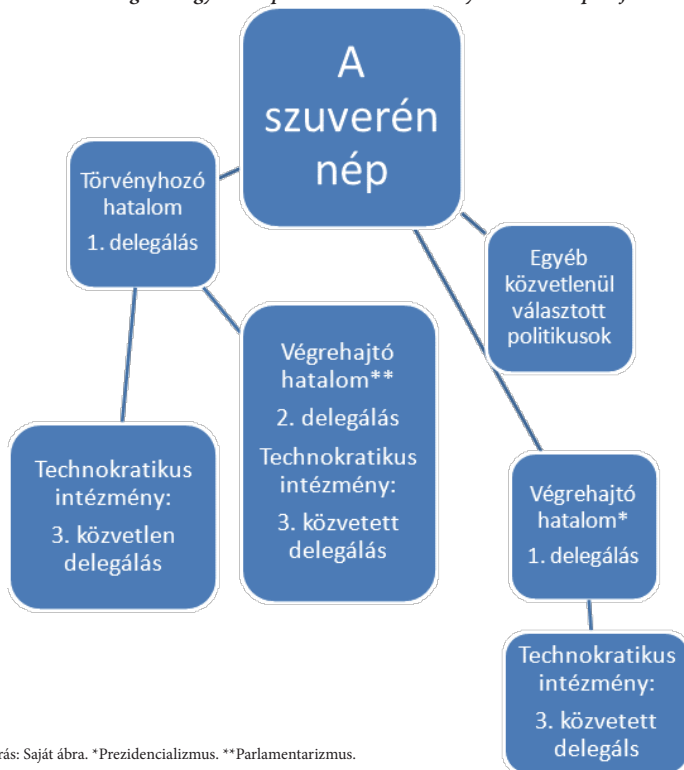
A megbízó–ügynök-elmélet irodalmában ezt a határt gyakran a két szereplő közötti kapcsolat megbomlásával írják le. Shapiro (2005: 277) szerint:

„A legaszimmetrikusabb megbízó–ügynök kapcsolatokban a klasszikus elmélet logikája szétesik. A preferenciák nem egyértelműek (...), nincsenek szerződések vagy megtervezett ösztönzők, az ellenőrzés nincs megszervezve és nincs szankciója a normaszegésnek – legalábbis a megbízó oldaláról (...). Persze a gondnokok számára is adódnak problémák: miért bízna meg bárki bennük, ha cselekvési mozgásterük ennyire korlátlan? A leendő gondnokok ezért mindent megtesznek azért, hogy megbízhatóságukat igazolják annak érdekében, hogy kelendőbbekké váljanak.”

Majone (2005: 4–7) egyenesen már a megbízó–ügynök-elmélet alternatívájaként mutatja be a gondnok-típusú kapcsolatokat, melynek kapcsán a delegálást a „politikai tulajdonjogok”, azaz az autoritás átruházásaként definiálta.

Ha e megállapításokat a képviseleti demokrácia szintjére általánosítjuk, azt mondhatjuk, hogy a Woodrow Wilson által leírt politika-közigazgatás dichotómia mellett egy másik megbízó–ügynök kapcsolatot, a képviseleti demokráciákban a választók és a választott politikusok között fennálló viszonyt is be kell vonni az elemzésbe. Ezen építőkövekből már felállítható a delegálás egy kielégítő elméleti kerete, mely a delegálás típusait a kedvezményezettek felől határozza meg (ld. 1. ábra, mely az egyszerűség kedvéért a parlamentáris változatot mutatja be).

1. ábra. Megbízó–ügynök kapcsolatok a kedvezményezettek szempontjából.



A logikai sor a választók és a választott politikusok (továbbiakban: politikusok) közötti viszonyról indul. A választási aktus után, a képviseleti demokrácia ideáltipikus modelljében, a következő választásig az állampolgároknak nincs beleszólási joguk a kormányzati politikába. Ennek megfelelően nincs szó kötött mandátumról, a politikusok nem direkt utasításokkal rendelkező *küldöttek*,¹⁹ hanem *képviselők*, egy valamilyen mértékben szabad mandátummal (erről illetve az alábbi megfontolásokról ld. Körösenyi–Sebők, 2013). A végrehajtó hatalom vezetőinek kijelölésében így már a választókétól elkülönült képviselői akarat játszik kulcsszerepet – ez a hatalom második delegálása. Az így kapott kormányzati mandátumnak elidegeníthetetlen része, hogy a kormány tagjai *úgy* lássák el a kormányzással járó feladatokat, ahogy azt jónak látják. Ebbe beletartozik a 2. delegálással (vagy prezidenciális rendszerekben: közvetlenül) kapott autoritás²⁰ továbbdelegálása nem választott döntéshozóknak (a *technokratáknak*), és az általuk vezetett *technokratikus intézményeknek* (3. *közvetett* delegálás, melyben nincs közvetlen szerepe a törvényhozásnak).²¹ A törvényhozás ugyanakkor dönthet úgy is, hogy a kormány megkerülésével, azaz közvetlenül kedvezményez technokratikus intézményeket autoritással (3. *közvetlen* delegálás).

A létező demokráciákban ugyanakkor e sematikus modell több szempontból is sérül, a *népből*, mint szuverénből levezetett egyértelmű delegálási lánc megszakad, ami *demokratikus deficit* kialakulásához vezethet. Ennek egyik forrása a politikai döntéshozók differenciálódása, mely különösen erős a végrehajtó hatalmat a törvényhozástól élesen elválasztó prezidenciális rendszerekben. A párhuzamos legitimációval, de adott esetben ellentétes párthovatartozással és programmal rendelkező szereplők között csak a saját maguk által létrehozott szabályok tudnának igazságot tenni. Egy zéró összegű játék alakulhat ki a politikai autoritásért és a felelősségáthárításnak kedvező komplex intézményi szerkezet mellett csökken a delegálás demokratikus jellegének fenntartásához szükséges *átláthatóság* és *elszámoltathatóság*. Különösen igaz ez az ún. delegált jogalkotás eseteire, melyek kapcsán korlátozottan érvényesülnek csak a törvényhozáshoz rendszerint kapcsolódó civil egyeztetési- és nyilvánossági-kritériumok.

Ugyanakkor az első kettőnél is nagyobb problémát jelent a demokratikus deficit szempontjából a 3. delegálási lépés. A döntéshozási jogkörök átadása többek között az általános bürokrácia, a katonaság, a rendőrség, a titkosszolgálatok vagy a monetáris politika irányítóinak egy újabb lépéssel távolítják el a választóktól és a választás idején fennálló preferenciáiktól (ld. még *részlegesen* kötött mandátum) a közpolitikai döntéshozást. Ha volt is valamilyen programmatikus döntés a választók részéről (feltételezve, hogy a kampány informatív volt ebből a szempontból), az már csak számos áttételen át érvényesülhet.²²

A szuverén nép preferenciáihoz képest már eleve kompromisszumokat jelent a kormányprogram. Az autoritás továbbdelegálása ráadásul már nem csak a választói preferenciák háttérbe szorulását jelenti, de az újabb lépésekben már a választási felhatalmazás tartalmi alapját jelentő (és a pártok által meghatározott tartalmú) mandátum is „szivárogni kezd” (ld. Körösenyi–Sebők, 2013). E tekintetben különösen „veszélyes” a 3. típusú delegálás közvetett válfaja, melynél a delegálási ak-

tust rendszerint már egy alacsonyabb szintű – ezért kevésbé „szem előtt lévő” – jogszabály tartalmazza. További problémaként felmerül a döntéshozás és a döntések végrehajtása közötti wilsoni határvonal összemosódása. A delegálási lánc mentén előálló potenciális demokratikus deficit szempontjából pedig már csak hab a tortán, hogy a de jure – a politikusok által meghozott – döntések gyakran a de facto – a technokraták által előkészített – „dossziék” néhány alternatíváján alapulnak.

A képviseleti demokrácia sztenderd modelljébe tehát már különösebb külső sokkok hiányában, a politika *normál módjában* is bele van kódolva az autoritás átcsorgása a nem választott döntéshozók kezébe. A periodikus választások és a döntésekről szóló nyílt vita – melyek történetileg minden képviseleti kormány kötelező kellékei voltak (Manin, 2007:197) – gyakorlati jelentősége megkérdőjeleződik a folyamatosan növekvő állam szükségleteinek fényében. Az átcsúszás – a közvetetten gyakorolt hatalom képviseleti rendszeréből az ettől politikaelméleti szempontból alapvetően különböző gondnokság rendszerébe – (Körösényi, 2005: 179) tehát reális probléma.

3.2.2. Gondnokság, mint technokratikus autonómia

A képviseleti demokrácia sztenderd megbízó–ügynök-modelljének a politika és közigazgatás kapcsolatát leíró Wilson-féle alapelmélettel való összevetése ugyanakkor számos további hiányosságra derít fényt. Ezek már speciálisan a *rendkívüli állapothoz* kötődnek. Elméleti szempontból ugyanis a rendkívüli állapot legfontosabb sajátossága a normál állapotnál lényegesen nagyobb mértékű *közpolitikai bizonytalanság*.

Elméleti változóként ez utóbbi többféleképpen is konceptualizálható, amiből egymástól eltartó hipotézisek vezethetők le. Az egyik lehetőség az Epstein és O'Halloran által kínált megoldás: az olyan területek, melyek különösen nagy technikai tudást igényelnek jelentős mértékű információs asszimetriát is okoznak, tekintettel arra, hogy egy probléma értékeléséhez szükséges tudás (vagy kapacitás) megszerzése jelentős tranzakciós költségekkel jár. Ebből következik az az egyszerű tételük, mely szerint „minél nagyobb egy közpolitikai terület bizonytalansága, annál valószínűbb, hogy a Kongresszus több autoritást delegál a végrehajtó hatalomhoz” (Epstein–O'Halloran, 1999: 75).

Ez a felvetés ugyanakkor nem reagál arra a lehetőségre, hogy a közpolitikai bizonytalanság egy adott *közpolitikai területen belül is változó* lehet. E variáció pedig jelentős mértékben a politikai rendszeren kívülről érkező (pl. gazdasági vagy természeti) sokkokra vezethető vissza. Egy adott szakpolitikai területen (pl. pénzügyi szabályozás) a végrehajtó hatalom, illetve ezen belül a technokratikus intézmények autonómiáját egy adott időpontban így a szakpolitikai terület inherens információigénye, valamint a külső környezet befolyásának *eredője* adja meg. A következő logikai lépés szerint pedig amennyiben a külső környezet *drasztikusan* megnöveli az információszerezés költségeit (azaz egy válság alakul ki, s így a modell ω paramétere nagy értéket vesz fel), akkor ez utóbbi változó relatív súlya

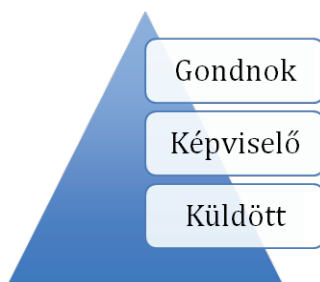
megnő a delegálás mértékének meghatározásában. Minderre tekintettel a válságos időszakokban arra számíthatunk, hogy az Epstein és O'Halloran-féle alapmodell eredeti előrejelzései kisebb hatásfokkal válnak be, lévén a képviseleti kormányzás egy másik „módjában” működik a politika.

E másik mód egyik sajátossága, hogy kevésbé tűnik benne hasznosíthatónak a hagyományos delegálási modellek megbízó–ügynök szemlélete. Egy alternatív reprezentáció-elmélet²³ ugyanakkor jó helyettesítést jelent: ez a *gondnokság* elve, mely különböző elnevezésekkel végigkíséri a politikai gondolkodás történetét (ld. a jelen kötet Locke *Második értekezéséből* származó mottóját a felségjogról). Elméleti kiindulópontunkat így a legabsztraktabb szinten a reprezentáció két formája, a képviselet és a gondnokság elhatárolása adhatja. Mindkettő reprezentációs elméletnek tekinthető, amennyiben két fél között egy olyan viszonyt ír le, melyben az egyik a másik helyett cselekszik. Ennyiben mindkettő megfelel a reprezentáció Pitkin (1967: 112) által leírt cselekvés-alapú megközelítésének („acting for”), mely szembeállítható az „élettelen” helyettesítéssel („standing for”).

E közösségen túl azonban a képviselet és gondnokság élesen elválik a cselekvés korlátai tekintetében. Brito Vieira és Runciman (2008: 74) szerint „a képviselők, mint az önállóan cselekvésképtelen egyének nevében cselekvő gondnokok elmélete gyakran egészítette ki a reprezentáció megbízó–ügynök-elméletét”. A lényegi különbség itt az, hogy a gondnok nem egy, a delegálással meghatározott tervet, azaz valamilyen részlegesen vagy teljesen kötött *mandátumot* hajt végre. A gondnokok nem mechanikus, passzív kiterjesztései a megbízónak. Ennél sokkal „rugalmasabban cselekedhetnek, lévén nem kell követniük azon személyek utasításait, akiknek érdekeit képviselik” (i. m.: 75.).

Ezen a ponton fontos hangsúlyozni, hogy a gondnokság *nem feltétlenül* alapul valamifajta szakértelmen, ld. pl. a szülő–gyermek-kapcsolatot (és ellentétben pl. a tanár–diák-viszonnal). A lényegi elem itt inkább az, hogy versenyző igények vannak az autoritásra, azaz – a politika nyelvén – ellentmondások a hatalmi viszonyok. Brito Vieira és Runciman egy példájával élve: az nem kétséges, hogy egy ügyvéd nem vallhatja bűnösnek ügyfelét annak kifejezett kérése ellenére. Az ügyvéd–védenc-viszony ennyiben *képviseleti* viszony. A gondnokság ugyanakkor ettől eltérő kapcsolat, melyben a gondnoknak eltérő nézete lehet a megbízótól a tekintetben, hogy mi a megbízó érdeke és a gondnok cselekedhet is e véleményének megfelelően. Ez egy *gondnokságra* épülő, kötetlen tartalmú viszony (ld. 2. ábra).

2. ábra. Delegálási kapcsolatok típusai a mandátum kötöttsége alapján.



Amint azt Brito Vieira és Runciman (2008: 79) hangsúlyozza, nincs kötött szabály arra, hogy az autoritás hogyan oszlik meg a megbízás tárgya és alanya között, azaz hogy melyik (2. ábra szerinti) viszony-típus érvényesül. Az autoritásra vonatkozó igények versengenek egymással, mely verseny eredménye nem előre eldöntött: az eredményt nem más határozza meg, mint „a politika maga” (i. m. 79.). Amennyiben megengedjük, hogy a technokratikus intézmények nem kizárólag a politikai osztály utasításait hajtják végre, akkor szakítani kell a törvényhozás ún. dominanciájának elméletével is, mely meghatározta az RDE institucionalista megközelítése egy jelentős részét.

Ha feltételezzük, hogy a technokratikus intézményeknek nem csak önálló prefe-renciáik vannak, de ezeket a gyakorlatban is képesek érvényesíteni – és ezt egy elméleti szinten legalábbis Niskanen (1971) óta joggal feltételezhetjük – akkor ezzel megfelelnek a technokratikus autonómia elvárásának. Ha ehhez de jure döntéshozási jogkörök is társulnak, akkor már technokráciáról beszélhetünk,²⁴ melynek tagjai a wilsoni modellel szemben már nem alárendelt szereplői a politikának. Ez az egyenrangúság a politika normál állapotában is gyakran és kiterjedten érvényesül (ld. fent a demokratikus deficithez kapcsolódó eszmefuttatást). Ahhoz pedig, hogy a technokratákat joggal tekinthessük különösen nagy autonómiával rendelkező *gondnokoknak*, az egyetlen hiányzó összetevő a delegálás egyszeri – kezdeti – aktusa. E hobbesi típusú felhatalmazás nyilvánvalóan demokratikus deficitet generál, ennek minden negatív következményével. A kérdés így az, hogy milyen esetekben jut el mégis oda a politikai osztály, hogy gondnokságba adja jogköreit és hogyan védekezhetsen ennek negatív hatásai ellen. Ezt vizsgáljuk meg a következő szakaszban.

3.2.3. A technokratikus autonómia forrásai

Politikai gondnokságról akkor beszélhetünk, ha meghatározott vagy meghatározatlan időre a törvényhozás (és bizonyos esetekben a kormány) lemond arról a jogáról, hogy maga hozzon döntéseket egy adott közpolitikai területen. Ez a kedvezményezett szervezetek számára a technokratikus autonómia egy extrém fokát jelenti, melyet speciális intézményi függetlenségi szabályok életbe léptetésével lehet garantálni. A kortárs angolszász és európai politikatudományban a bürokratikus szerkezet és delegálás problémájával elsődlegesen az „intézménytervezést” (*institutional design*) illetve „szervezettervezést” (*agency design*) kutató szerzők foglalkoznak.

Ez az elméleti irányzat némileg meglepő módon meglehetősen újkeletű: annak ellenére, hogy az intézmények genealógiája jelentős befolyással lehet az általuk közvetített közpolitikai eredményekre, „e kulcsfontosságú területen az elméleti munkák legjobb esetben is csak vázlatosnak tekinthetők” (Pierson, 2004: 103). A történeti institucionalizmus talaján álló Piersonnal ellentétes értékelést fogalmaznak meg ugyanakkor az RDE institucionalizmus hívei. Ők sok esetben mint „cselekvő központú funkcionalizmust” határozzák meg irányzatukat.

Ez a *formális* intézmények terén folytatott társadalomtudományi kutatások meghatározó irányzata még a más paradigmához tartozó Pierson szerint is (i. m.: 105). E paradigmán belül a „bürokratikus delegálás” egyik leggyakrabban idézett alapmodelljét Epstein és O’Halloran (1999) fejlesztette ki. A szerzők ugyanakkor nem csak egy szofisztikált formális modellt alkottak meg, hanem egy rigorózus empirikus kutatási tervet is; az évtizedes múltú kutatási program alapján pedig folyamatosan publikáltak friss eredményeket (ld. pl. Epstein és szerzőtársai, 2009).

A jelen kötet számára így ez a megközelítés biztosítja az alapmodellt, ezt azonban csak egy részleges elméletnek tartja, mely kiegészítésre szorul. Az első teendő a bürokratikus delegálás fogalmának kiterjesztése a bürokratikus autonómiára (ld. elsősorban Carpenter, 2001 munkáját). E kiterjesztést indokolja, hogy bár a bürokratikus autonómiának, mint állományi jellemzőnek („stock”) az elsődleges alkotmányos forrása a törvényhozó hatalom részéről történő feladat-delegálás („flow”), ez *korántsem kizárólagos* forrása. A törvényhozó és végrehajtó hatalom közötti megbízó-ügynök kapcsolatra építő alapmodell alapvetően nincs tekintettel a végrehajtó hatalom belső tagoltságára, márpedig választott vezetők (politikusok) és kinevezett döntéshozók (technokraták) preferenciáinak eltérése és az ebből adódó stratégiai viselkedés szintén forrása lehet a bürokratikus autonómiának (vö. a válság táplálta delegálás kettős hatása).

Az exogén tényezők mellett (mint amilyen a törvényhozó delegálása), kiemelt figyelmet kell fordítani az endogén autonómia-növelő tényezőknek, ezen belül is – mint Carpenter esetében – az ún. közpolitikai vállalkozóknak, akik – mint tette azt a Bevezetőben említett J. Edgar Hoover az FBI kapcsán – önálló hatalmi pozícióra tesznek szert és egyenrangú félként lépnek fel a politikusokkal szemben. Ezen a ponton a *végrehajtás* önállóságát jelző *bürokratikus* autonómia a *döntéshozási* képességet jelző *technokratikus* autonómiába csap át (még ha a kettő közötti határ nem is vonható meg élesen). Az így megnövelt empirikus relevanciájú keretben nem csak a számunkra fontos hatalmi ágon belüli (elnök vs. bürokrácia) viszonyok kapcsán végeztek kutatásokat. Megújították a hatalmi ágak közötti (elnök vs. bíróságok) kapcsolatok vizsgálatát, sőt, a formális hatalmi ágakon túlmutató szereplőket, így pl. érdekcsoportokat is bevontak az intézményi változás elemzésébe (ld. pl. Hammond–Knott, 1996). Ezek már lehetőséget nyújtanak olyan – korábban „anomáliának” tekintett – esetek vizsgálatára is, mint amikor egy ügynökség lép szövetségre a törvényhozással az elnöki adminisztráció ellen (ld. pl. Wiseman, 2007).

Caughy, Chatfield és Cohon (2009: 2) e frissebb irodalmi fejlemények nyomán a *bürokratikus autonómiát* egy sajátos hibrid-fogalomként határozza meg, melynek két fő eleme a „*független célkijelölés és a képesség a kívánt eredmények elérésére*”. E definíció már egyértelműen szakít a törvényhozás- és delegálás-központú irodalommal amennyiben az autonómiát nem valamifajta „relációs viszonyként” tételezi (szemben pl. a Kongresszus dominanciájából kiinduló irodalommal).

E definíció a tekintetben is túlmutat a delegálás-központú mainstreamen, hogy nagy hangsúlyt helyez az autonómia informális forrásaira mondván „egy formálisan nagy autonómiát élvező intézmény is rendelkezhet kicsi tényleges

autonómiával, ahogy egy formálisan korlátozott autonómiájú intézmény is rendelkezhet nagymértékű *de facto* autonómiával” (i. m. 15.). Ennek megfelelően egy ügynökség akkor autonóm, ha megvan a képessége „preferenciái érvényesítésére”, ami „szervezeti erőforrásainak és külső korlátozásoktól való mentességének” függvénye (i. m.: 3).

Ez az elméleti keret megfelel Krause (2009: 32) azon elvárásának, hogy „egy egységes közpolitikai döntéshozási” modell legyen, „melyben a törvényhozó hatalom autoritás delegálása egy olyan kulcselem, mely a végrehajtó hatalom cselekvésével együtt érvényesül.” Mindent egybevetve tehát a kötet függő elméleti változója az így meghatározott (de egy pontosító jelzőcserével ellátott) *technokratikus autonómia* szintje. Ezt az empirikus kutatás során – mint az operacionalizálás kapcsán érvelni fogunk – egyik fő forrásával, a *de jure*-delegálás mértékével közelíthetjük. A technokratikus autonómiára ugyanakkor korlátozó tényezők is hatnak, így ezek a forrásokkal együttes vizsgálata adhat ki egy kellően teljes elméleti keretet.

3.2.4. A technokratikus autonómia korlátai

A technokratikus autonómia *jelensége* elválaszthatatlan a modern képviseleti demokráciák működésétől. A kiterjedt közpolitikai rendszer egyes alrendszerének működtetése számos feladattal jár. Ez elkerülhetetlenné teszi az állami köztisztviselők létszámának és az általuk benépesített főosztályok és osztályok költségvetésének egy relatíve magas nemzetgazdasághoz mért szintjét. Láttuk azt is, hogy milyen indokok szólnak amellett, hogy a végrehajtási jogkörök mellett változó kiterjedtségű döntéshozási jogköröket is delegáljon a törvényhozás a végrehajtó hatalomra, és egy újabb – immár harmadik – delegálási szinttel a végrehajtó hatalom választott döntéshozói nem választott beosztottjaikra. Ez a delegálás ugyanakkor ritkán éri el a gondnokság ideáltípusát. Gyakran már a felhatalmazási törvényekben is részlegesen kötött mandátumot kapnak a kedvezményezettek, más esetekben pedig ha előzetesen nem is állítottak fel korlátokat, az utólagos elszámoltatás lehetőségét fenntartják maguknak a választott döntéshozók. E két típusú korlátozást – a szakirodalom nyomán – *ex ante* ill. *ex post* ellenőrzési eszközöknek nevezhetjük.

A megbízó–ügynök kapcsolatra építő RDE-institucionalizmuson belül átfogó kutatási programok foglalkoztak ezen eszközök kategorizálásával és empirikus hatásai vizsgálatával. Ezen irodalmon belül Krause (2009) három egymást követő hullámot különböztet meg. Az első csoportba tartozó, közgazdaságtani ihletettségű írások még egyértelműen a megbízó, esetükben a Kongresszus szempontjából közelítettek a politika addig szokatlan, tranzakciós költség központú vizsgálatához. A második generáció, melyhez Epstein és O’Halloran mellett Huber és Shipan (2002) alapműve is tartozik, az *ex ante* ellenőrzés és az *ex post* „auditálás” között egy átváltást feltételez. Ezen irodalom fő tétele szerint „ahogy erősödik a politikusok képessége az utólagos monitorozásra, úgy távolodnak el a csak korlátozott diszkrecionalitást engedélyező jogszabályoktól” (Bawn, 1997; Gailmard, 2002 – idézik Caughey és szerzőtársai, 2009: 5).

Az RDE-institucionalizmus magját e két hullám képezi. Abban kevés vita van az érintett szerzők között, hogy érvényesül a megbízó, azaz a Kongresszus „dominanciája”. Abban ugyanakkor már megoszlanak a vélemények, hogy ezt elsősorban *ex ante* vagy *ex post* eszközökkel éri el. A téma klasszikusává vált cikkében McCubbins, Noll és Weingast (McNollGast – 1987) az *ex ante* törvényi előírásokat (azaz a részlegesen kötött mandátumot) tekintik a kongresszusi preferencia-érvényesítés elsődleges eszközének, kiterjesztve azt a közigazgatási eljárási szabályokra is. Az *ex post* ellenőrzést hangsúlyozza ugyanakkor Weingast és Moran (1983), akik szerint a bürokrácia már előre figyelembe veszi és beépíti várakozásaiba a Kongresszus *ex post* retorzióit. Ehhez az irányzathoz sorolható McCubbins és Schwartz (1984) cikke is, akik szerint állandó ellenőrzés hiányában is kikényszeríthető a szabálykövetés az ügynök részéről. Ennek az a feltétele, hogy a törvényhozó „szövetségesének” tekinthető civil szervezetek egyfajta „tűzjelző” útján jelezzék, ha a végrehajtó hatalom elkóborol a kijelölt ösvénytől. Számos más informális – azaz jogszabályi formát nem öltő – mechanizmus is a törvényhozók rendelkezésére áll ahhoz, hogy befolyásolják a végrehajtó hatalom működését (Huber és szerzőtársai, 2001).

Az első két hullám e mainstreamnek tekinthető megközelítéstől eltérnek a Moe által inspirált „harmadik hullámos” szerzők, akik már nagyobb hangsúlyt helyeznek az ügynök, a végrehajtó hatalom ösztönzőire. Moe (1985: 1095) a bürokratikus autonómiát mint „hierarchikusan szervezett kapcsolatrendszer” írta le, és nem csak hogy visszahozta az elemzésbe a „rendszer szerűen ignorált” végrehajtó hatalmat, de – számunkra fontos módon – annak belső struktúráját is vizsgálta. Számos követője végzett vizsgálatokat a végrehajtó hatalom endogén (tehát nem kívülről, delegálás útján megszerzett) autonómia-bővülése kapcsán, kiemelt figyelmet szentelve pl. a rendeleteknek (Howell, 2003). A technokratikus autonómia forrásai és korlátai mindezek fényében összeállíthatóak egy egységes keretté, melynek részleteit tartalmazza a 2. táblázat.

2. táblázat. A technokratikus autonómia forrásai és korlátai*

	Ex ante: felhatalmazás	Ex post: ellenőrzési
Exogén források	1, Törvényhozási delegálás (Epstein–O’Halloran, 1999; Moe, 1990) 2. Végrehajtó hatalmi rendeletek (Howell, 2003)	
Exogén korlátok	1, Kormányzás törvényhozás útján 2, Delegálás a diszkrecionális jogkörök korlátozásával. a, költségvetési (Kiewiet – McCubbins, 1991) b, szabályalapú (Moe, 1989), beszámolás és konzultáció (Epstein – O’Halloran, 1999) c, strukturális ellenőrzés: a bürokrácia intézményi szerkezete d, politikai kinevezettek (Moe, 1982; Lewis, 2004) 3, Közigazgatási eljárásokba épített korlátok („McNollGast”, 1987)	„Folyamatos ellenőrzés”: intézmények és eljárások (Epstein – O’Halloran, 1999:25); 1, Törvényhozási vétó – a költségvetési felhatalmazások felülvizsgálata (Calver és társai, 1987; Huber és társai, 2001) 2, A közigazgatási döntések törvényhozási felülvizsgálata 3, Bírói felülvizsgálat: módosítás, hatályon kívül helyezés 4, Kinevezettek elnöki visszahívása 5, Elnöki Költségvetési Hivatal – “a teljesítmény monitorozása, a költségvetések kialakítása, a törvényhozási javaslatok figyelemmel kísérése és módosítása” (Moe, 1985)
Endogén és nem jogszabályi felhatalmazás ill. ellenőrzés	1, Kapacitás- és hálózatepítés: közpolitikai vállalkozók 2, Politikai vállalkozók és köztisztviselői rekrutációs stratégia 3, A „meggyőzés hatalma” és a legitimáción alapuló politikai vezetés (Neustadt, 1960; Moe, 1982)	1, Költséggel járó auditálás: kongresszusi meghallgatások (látens ellenőrzés és „örjárat” – Weingast–Moran, 1983) 2, Költséggel járó auditálás: “Az informális jogok gyakorlati elismerése” (Moe, 1985: 1100) 3, Költség nélküli auditálás: érdekcsoportok de facto felügyelete („tűzjelzők”)

Az így bemutatott függő változó tekintetében a jelen kötet elfogadja az RD- institucionalista modellek kiindulópontjait, ezek közül is kiemelten a de jure/formális delegálás központi jelentőségét. A továbbiakban ezért elsősorban az *exogén* autonómia-forrásokkal és az ezekhez kapcsolódó korlátokkal foglalkozunk, háttérbe szorítva pl. a közpolitikai vállalkozók szerepét (de erre is visszatérünk pl. az 5.4.1. alfejezetben). A táblázat bal felső sarkában a magától értetődő törvényhozási delegálás mellett ennek kapcsán további két elem található.

A végrehajtó hatalmi rendeletek szerepe azért nem kérdőjelezhető meg, mert a 3. típusú delegálás éppenséggel a nem választott döntéshozók pozícióba kerülésének kulcsa. E delegálástípusnak pedig a törvényhozás-kormány-bürokrácia háromszögben legalább akkora a jelentősége, mint a törvények által történő delegálásnak.

Ezen *exogén* források mellett a törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom választott vezetői számos formális korláttal igyekeznek tompítani a hatalom-átruházás életét. A találékonyság e tekintetben szinte alig ismer határokat: az előzetes (*ex ante*) és utólagos (*ex post*) korlátozások számtalan válfaját alkalmazzák. Egyrészt a törvényhozásnak minden joga megvan arra, hogy a delegálás által érintett közpolitikai terület egy bizonyos szegmensében túllépjen a keretek kijelölésén és részletes szabályok megfogalmazásával húzza ki a későbbi döntések méregfogát. E szándék irányulhat magára a kérdéses intézkedéscsoportra is, mely esetben a delegálási törvény *szövegében* sorolja fel a bürokrácia diszkrecionalitásának korlátait (e momentum kulcsfontosságú lesz az elmélet operacionalizálása során). Ez vonatkozhat a költségvetési források felhasználására, eljárási szabályokra, illetve beszámolási és konzultációs kötelezettségek előírására. Szofisztikáltabb megbízók az új intézményi szerkezet a megtervezésével is befolyásolhatják az autoritás-elosztást. Végezetül pedig még a legliberálisabb szabályozás mellett is kontrollálható egy bürokrácia a megfelelően kiválasztott politikai kinevezettek „ejtőernyőztetésével”. Az *ex ante* korlátozási lehetőségek sora ráadásul még az érintett felhatalmazási törvényen és szervezeten túllépve se ér véget. A minden közpolitikai folyamatot befolyásoló, ezek „operációs rendszerét” jelentő közigazgatási eljárási szabályok ugyanis szintén szabadon manipulálhatóak.

Ha pedig mindez nem lenne elegendő a technokraták megregulázására az *ex post* korlátozások garmadája áll a megbízó rendelkezésére. A folyamatos ellenőrzésnek számos intézményi és eljárási lehetősége van. A sor az ún. törvényhozási vétótól (ez praktikusán a költségvetési felhatalmazások felülvizsgálata) a közigazgatási döntések törvényhozási felülvizsgálán át a bírói felülvizsgálatig, pl. a vonatkozó döntések hatályon kívül helyezéséig tart. Mindemellett azonnali beavatkozási lehetőséget nyújt a kinevezett vezetők visszahívása és az ügynökség teljesítmény-monitorozása, pl. számvevőszéki vizsgálatok segítségével. Sőt, a fejlett RDE-institucionalista kutatási irány még arra is választ ad, hogy a megbízók miért nem alkalmazzák mindezen korlátozási opciókat. A szóba jöhető okok az ellenőrzéssel járó tranzakciós költségektől a hatékonysági megfontolásokon át a felelősségáthárításig terjednek, nem beszélve az informális ellenőrzési lehetőségekről. E szempontok fontos részét képezik a válság táplálta delegálás elméleti keretének is.

3.3. A magyarázó változó forrásai

3.3.1. Az RDE-modellektől a közpolitikai és intézményi változásig

Miután az előző szakaszban feltérképeztük a válság táplálta delegálás modelljének függő változóját (a delegálás fogalmát), kézenfekvő lenne megmaradni az RDE-institucionalista paradigmán belül és valamely részterület további finomítására fordítani az energiákat. A normaalkotó vagy döntéshozói jogkör gondnokságba adása a képviseleti demokrácia körülményei között ugyanakkor bizonyos esetekben nem magyarázható meg a cselekvéseméleti megközelítésekben kulcsfogalomként kezelt intenciókkal. Az önérdek érvényesítésének lehetőségei korlátozottá válnak, a tranzakciós költségek másodlagossá, akárcsak a politikai előmenetel szempontjai. Röviden: a politika logikája nem minden esetben érvényesül a közpolitika „problémamegoldó” logikájával szemben (vö. input és output legitimáció). Az ilyen empirikus anomáliák egyik legfőbb jele a képviseleti intézmények helyett a gondnokságra épülő intézmények előtérbe kerülése. Ha e választást meg akarjuk érteni, akkor a politikai jellegű magyarázó változókat érdemes összevetnünk az intézményi és közpolitikai változás más elméleteivel is.

Az alternatív magyarázó változók eredeti keretbe való integrálását ugyanakkor nehezíti, hogy a delegálást, mint a vizsgált variáció tárgyát elsődlegesen az RDE-institucionalizmus paradigmáján belül használják.²⁶ Annak érdekében, hogy a kurrens politikatudományi irányzatok teljes eszköztárát figyelembe vehessük, a válság táplálta delegálás modelljének kidolgozásához szükséges a delegálás fogalmának egy általánosabb szintre való emelése. Delegálás alatt eddig a kedvezményezett által hatályba léptetett egyes jogi normákat (pl. költségvetési felhatalmazások), ezzel egyidőben pedig a kedvezményezett szervezetek autoritásának pozitív változását értettük. Ezen jelenségekkel (ide értve a kapcsolódó, pl. törvényhozási eljárásokat is) a kortárs politikatudományon belül eminensen a neoinstitucionalista irányzatok foglalkoznak. Másrészt a törvények tartalmával (melyek az egyedi delegálási aktusokat rejtik) a közpolitika tudományterülete foglalkozik. Tekintettel arra, hogy nem általában szükséges pl. szervezetekkel foglalkoznunk, hanem ezek változásával, kézenfekvő, hogy az intézményi ill. a közpolitikai változás rendkívül kiterjedt irodalmát is bevonjuk a delegálásra ható tényezők elemzésébe.

Erős leegyszerűsítéssel (melyet alább feloldunk) itt a közpolitikai változás elmélete a *döntéshozást*, míg az intézményi változás elmélete a *szabályválasztást* vizsgálja. Annyi már ezen átmeneti definíciókból is látszik, hogy két egymással szoros kapcsolatban lévő fogalomról (és ennek megfelelően szakirodalomról) beszélhetünk. Az is egyértelműnek látszik, hogy egyik sem fedheti le teljesen a másikat: míg a közpolitikai változás felölel nem intézményi elemeket (ld. pl. az ún. verbális intervenciókat, melyek kívül esnek itt használt intézmény-fogalmon vö. 2.2. alfejezet), az intézményi változás sem kötődik minden esetben közpolitikai változáshoz (pl. a civil társadalom egyesületeinek vizsgálata esetében). Összességében ugyanakkor nagy az átfedés egyfelől a közzféra jogi és kulturális normái, másfelől pedig szervezetei által meghatározott térben, melynek egyik következményeként

a csak részben elkülönülten fejlődő irodalmak nagymértékben csereszabatosak. Az alábbiakban így először áttekintjük a közpolitikai változás fontosabb elméleteit (különös tekintettel ezek intézményi vonatkozásaira), majd egy olyan megközelítést azonosítunk, mely bár nincs benne a főáramban, de egy első értékelés alapján nagy potenciális magyarázó erővel rendelkezhet a delegálás-változás kapcsán.

3.3.2. A közpolitikai változás elméletei

A közpolitikai változás elmélete része a közpolitikai dinamika, avagy fejlődés (development) elméletének, mely magába foglalja a közpolitikai stabilitást magyarázó modelleket is. A közpolitikai változással foglalkozó irodalom függő változók széles skáláját használja az operacionalizálás során, ide értve az értékeket, stratégiákat, közpolitikai eszközöket, ágazati ill. rendszerszintű változásokat (Capano–Howlett, 2009). A magyarázó változók tekintetében szintén felvonul a teljes politikatudományi arzenál az eszméktől és a közvéleménytől az érdekeken át a cselekvőig, intézményekig és társadalmi-gazdasági körülményekig. E kavalkádból Capano és Howlett szerint az elmúlt évtizedekből három befolyásosabb paradigma emelkedett ki: a történeti institucionalizmus; a megszakított egyensúly elmélete; illetve az érdekcsoport-koalíció megközelítés.²⁷

A történeti institucionalizmus lineáris változásképeének meghatározó elemei között megtalálható az útfüggőség, a visszacsatolás és az inkrementális változás (Pierson, 2000; Mahoney, 2000). E megközelítés egyik legnagyobb vetélytársa a közpolitikai tanulmányokban a ciklikusságra és a forradalmi változásokra építő megszakított egyensúly (*punctuated equilibrium*) modell (Baumgartner–Jones, 2002). Kulcsfogalmi között megtalálható a napirend kijelölés (*agenda setting*) és Kingdon (1995) nyomán a „közpolitikai folyamok” (*policy streams*). A három ilyen folyam, a politikai, közpolitikai és probléma-centrikus vonal együttállása „közpolitikai ablakok” kinyílásához, azaz közpolitikai áttöréshez és új egyensúlyhoz vezethet. A harmadik, lineáris-dialektikus változáselméletre épülő megközelítés a Jenkins-Smith és Sabatier (1993) által kidolgozott érdek-koalíciók (*advocacy coalition*) elmélete. Ez a struktúrákkal szemben a cselekvést hangsúlyozza és kiemelt szerepet tulajdonít a közpolitikai hálózatoknak, a lobbicsoportoknak és a közpolitikai tanulásnak.

Hasonlóképpen a politikai cselekvők hatalmát állítja szembe egy az elmúlt évtizedek kutatásait meghatározó, illetve egy felfutóban lévő megközelítés. A hagyományos politikai magyarázó változókra épülő elemzések formalizálásával az egyik meghatározó elméleti keretté az RDE-institutionalizmus vált. Ez a kormányváltásokkal és hasonló politikai változásokkal magyarázza a közpolitikai preferenciák módosulását (a fentebb tárgyalt szervezet-tervezési elméletek eklatáns példái e megközelítésnek). Ezzel párhuzamosan folyamatosan bővül a közpolitikai vállalkozókra és innovációs tevékenységükre építő paradigma (ennek egy instant klasszikusa Carpenter [2001] már említett elemzése az USA államszervezetének fejlődéséről).

E rövid irodalmi vázlatból is látszik, hogy a főáramú közpolitikai változáselméletek közül csak a megszakított egyensúly helyez kiemelt hangsúlyt a politika rendkívüli módjaira. Ez felhasználható a válság táplálta delegálás modelljének kiépítéséhez, akár csak a közpolitikai paradigmákat és eszméket középpontba helyező Peter Hall (1993)-féle konstruktivista megközelítés. Ez a válságokra mint zavarkeltő erőre tekint, melyek átláthatatlanná teszik a politikai szereplők számára saját érdekeiket (vö. közpolitikai bizonytalanság). Ebben a zavaros helyzetben egy új értelmezési keretre, vagy ha tetszik paradigmára van szükség, mely újra átlátható viszonyokat teremt és orientálja a politikai cselekvést. Az így felkavart állóvízben tág tere nyílik a közpolitikák terjedésének (*policy diffusion*), illetve a közpolitikai hálózatok (*policy networks*) által kiváltott olyan folyamatoknak, mint a „nemzetköziesedés”, európaizálódás, globalizáció, melyek közpolitikai transzferekhez és közpolitikai konvergenciához vezethetnek.

Ez utóbbi egy különösen fontos csoport a globális félperiféria olyan országai számára, mint amilyen Magyarország is, lévén közpolitikai értelemben ezek sokkal inkább „árelfogadók”, semmint „ármeghatározók”. Részben ezen okra vezethető vissza szűkebb pátriánkban az irányzat relatív népszerűsége is a szakpolitikai elemzésekben (ld. pl. Futó–Fleischer, 2003) és az általános tendenciák leírásában (vö. Ágh, 2004). Ennyiben a válság táplálta delegálás is más csatornákon mehet végbe a különböző geopolitikai helyzetű államokban: van ahol maga a delegálás funkcionalitása, van ahol pedig ennek intézményesített-elidegenedett formája (pl. valamilyen IMF-kondicionalitás képében) idézhet elő közpolitikai változást.

3.3.3. Exogén sokkok és közpolitikai változás

A bemutatott összetevők egy részének felhasználásával már kialakítható a válság táplálta delegálás „magyarázó lába”. Ennek munkacímét legfontosabb jellemzőiből deriválhatjuk, melyek között meghatározóak az exogén sokkok, a funkcionálisizmus és az intézményi megközelítés. Logikája szerint a közpolitikai alrendszer belső szerkezete alapjáraton egyensúlyban van, mely így elsődlegesen külső ráhatások esetén módosul (vö. megszakítás). Ezek nyomán megindul egy alkalmazkodási folyamat az intézményi szerkezetben, mely többé-kevésbé arányos mértékű: a társadalmi-gazdasági körülmények rövid időn belüli extrém mértékű változására hasonlóan radikális szervezeti és szabályozási reform a válasz. A rendszer ugyanakkor a sokkhatás elmúltával visszaáll, vagy legalábbis közelít kiinduló állapotához (vö. egyensúly).

E generikus funkcionalista institucionalizmusnak legalább két jól elkülöníthető válfaja lehetséges. Az egyik a már említett RDE-institutionalizmus, mely az egyéni érdekek, illetve általában az egyéni „intenciók” megváltozására vezeti vissza az egyensúly megbomlását, melynek alternatívája egy „non-intencionalista”, azaz evolúciós megközelítés (Héritier, 2007: 10–11). Ennek számos további válfaja lehetséges, melyek közül ezen kötet az „exogén sokkok által kiváltott intézményi változást” (i. m.: 30) vizsgálja. E megközelítésnek nagyobb az irodalma a nemzetközi

kapcsolatok, mint a politikatudomány területén (ld. pl. Krasner, 1988 ill. 1991), alkalmazásának ugyanakkor nincsenek érdemi elméleti akadályai.

Erre utal, hogy – explicit utalások nélkül – e megközelítést alkalmazza számos, a gazdaságpolitika fejlődésével foglalkozó tanulmány. Williams (2009) az internacionalizáció hatását vizsgálja a kanadai pénzügyi szolgáltatási szektorra. Központi fogalmait a funkcionista irodalomból veszi át, legyen szó az alrendszer-alkalmazkodásról vagy az alrendszerek egymásra való hatásáról (pl. átcordulási [*spill-over*] hatások formájában). A deregulációs ciklus megszakadtát a tanulmány egyértelműen országon kívüli hatásokra, azaz a válság felnyitott határsorompók alatti „importálására” vezette vissza. Ennyiben e megközelítés nem csak számos hasonlóságot mutat a válság táplálta delegálás elméletével, de empirikus relevanciáját is megerősíti. A pénzügyi globalizáció által elősegített dereguláció ugyanis megfelel a megszakított egyensúly inkrementális szakaszának, amikor is a versenyképességi nyomás egyfajta lefelé tartó szabályozási spirált indított el Kanadában (is). A válság beköszöntével elinduló áttétel-csökkenés és befelé fordulás a jegybanktörvény 2008-as módosításához és Ontario állam korábban kulcsszerepet játszó értékpapírfelügyeletének háttérbe szorulásához vezetett. Ennek elsődleges haszonélvezője az új jogköröket kapó föderális kormányzat lett. A sokk így Williams értékelése szerint felgyorsított és megerősített egyes alrendszeren belül ellentendenciákat, melyek már a válság előtt is megindultak. Bár Williams elemzése nem tér ki explicit módon a delegálás szintjének és szerkezetének megváltozására, empirikus eredményei zökkenőmentesen kapcsolódnak a technokratikus autonómia változásának itt javasolt keretéhez.

Abiad és Mody (2003) egy hasonló elemzést végez el, az esettanulmányra építő kutatást ugyanakkor egy nagymintás vizsgálatra cserélték. Ennek segítségével kimutatták, hogy a publikálásig eltelt negyedszázad során a pénzügyi szabályozási reformokat ideológiai és az országokra jellemző tényezők alig befolyásolták, miközben a külső (gazdasági) sokkok erős kapcsolatot mutattak a közpolitikai változással. Az ilyen válságjelenségek között a fizetésimérleg- és bankválságokat, és kamatmozgásokat említettek, hozzátéve, hogy az általuk kiváltott kezdeti reformok érzékelhető útfüggőséget jelentettek a későbbiek során. Az elsődlegesen empirikus kutatási célokat kitűző cikk egy másik példa az implicit módon megszakított egyensúlyra, és ezen belül a válságvezérelt közpolitikai változásra építő megközelítésre. Az implicit tárgyalás ugyanakkor – miként a Williams-cikk esetében – nem teszi lehetővé az eredmények *egyértelmű* hozzákötését a delegálás-változás *irányához*. Bár sejtéseink lehetnek (a dereguláció így általában a delegált hatalom csökkenését eredményezné), az olyan ismert jelenségek, mint pl. a privatizációhoz kapcsolódó szabályozás-bővülés óvatosságra kell intsenek. Mindezekre tekintettel szükség van az exogén sokkokra épülő funkcionista institucionalizmus elméletének explicit kifejtésére.

3.4. Az oksági modell

Az elméleti keret a legelvonatabb szinten egy oksági viszonyra épül a válságjelenségek nyomán előálló *közpolitikai bizonytalanság* és a vonatkozó közpolitikai alrendszerben végbemenő intézményi változások jellege között (ld. 3. ábra, mely e kötetben vizsgált változókat az operacionalizálás szokványos elvontsági szintjein – ld. pl. Monroe, 2000: 18 – ábrázolja).²⁸ Ezen intézményi változások politikaelméleti jelentőségét a politikai rendszerben a nyomukban előálló új autoritás-eloszlás adja. A már empirikus elemzésre alkalmazható középszintű elmélet szintjén ez a válság táplálta delegálás modelljével ragadható meg. E szerint a közpolitikai alrendszeren kívülről érkező radikális beavatkozás (sokk) az adott alrendszerben az állami szerepvállalás célirányos kiterjesztéséhez fog vezetni: növekedni fog a nem választott vezetők döntési jogköre (a technokratikus autonómia), ill. ezen belül a delegált hatalom mértéke. Ez utóbbi külön hangsúlyozása azért fontos, mert a technokratikus autonómia bővítése megtörténhet a közpolitikai alrendszer szempontjából belső (endogén) forrásokból is pl. azzal, hogy egy közpolitikai vállalkozó gründol magának egy új szabályozó intézményt vagy államtitkári pozíciót.

3. ábra. A válság táplálta delegálás elméletének sémája.



Forrás: Saját ábra. X-el a magyarázó változókat, Y-al és Z-vel a függő változókat jelöltük. Az Y ún. áramlás-, a Z állományváltozóként függ a közpolitikai ill. politikai bizonytalanságtól.

Ezzel szemben válsághelyzetben a kulcs a közvetve vagy közvetlenül *választott* politikai döntéshozók kezében van. Ők azok, akik újabb hatalmi jogosítványokkal (költségvetéssel, személyzettel, szabályozási jogkörökkel – azaz technokratikus autonómiával) ruházzák fel a nem választott döntéshozókat (pl. az USA politikai rendszerében a szövetségi minisztereket, vagy európai kontinentális kontextusban az ügynökségvezetőket). Ők azok a *politikai döntéshozók* akik – a válsághelyzet hatására – *delegálnak*, mely delegálás kedvezményezettjeit *közpolitikai döntéshozóknak* nevezhetjük.²⁹

A válság nyomán előálló közpolitikai bizonytalanság legalább két ok miatt vezet a politikai döntéshozók „önmérsékletéhez” és az ebből fakadó közpolitikai-intézményi változáshoz. Egyrészt a válsághelyzet megoldásához szükséges szakmai tudással és bürokratikus kapacitásokkal *közvetlenül* csak a közpolitikai döntéshozók érintkeznek. Másrészt – és ez összefügg az első okkal is – a meglévő közpolitikai eszköztár *gyors* mozgósításának igénye krízishelyzetekben felülírja a tisztán pártpolitikai mérlegelést. A gyakorlatban ez jelentheti a katasztrófavédelem, a pénzügyminisztérium, a jegybank vagy a hadsereg *aktuális* vezetőinek kiemelt szerepbe helyezését.

Válsághelyzetben az ebből a folyamatos és tapasztalatokra épülő közvetlen viszonyból adódó reakció- és kommunikációképesség felülírja a pártpolitikai szempontokat (pl. egy megbízható káder gyors kinevezését az említett intézmények élére). Ennek fő oka az, hogy a hatalom ideiglenes átruházásának nincs politikailag racionális alternatívája.

A válság táplálta delegálás ezen logikája így a látszat ellenére az RDE-modellekhez hasonlóan a politikusi önérdékkövetésre illetve „kalkulációra” vezethető vissza. A törvényhozó hatalom képviselői kockázatkerülőbb magatartást követnek, mint általában. Az extrém mértékű közpolitikai bizonytalanság oly mértékűre nyitja az információs asszimetriát a végrehajtó hatalommal szemben, hogy az kellő alapot teremtsen az utóbbival szembeni bizalomra. Válsághelyzetben egy hajóban evez a kormány és a parlament. A normális viszonyok között a politikusi racionalitást meghatározó pártállás ezáltal másodlagossá, a közpolitikai eredményesség pedig fontosabbá válik. Ebben a helyzetben a törvényhozók figyelme az ex ante előírások helyett az ex post ellenőrzés felé fordul. A politikai önérdékkövetés továbbra is *érvényesül*, de a kimenetek tekintetében *elveszti magyarázó jellegét*. Ennyiben – és csak ennyiben – a politikai racionalitás helyébe a közpolitikai racionalitás lép.

Ez az adott válságos körülmények között sajátos intézményváltozási dinamikához vezet. Míg normál állapotban az intézményváltozás sok esetben egy hosszú evolúciós folyamat eredménye, addig válsághelyzetben sok esetben a már meglévő intézményi kapacitásokra épülnek rá ad hoc döntések. Ezek mércéje nem az optimalitás, hanem a Herbert Simon-féle „satisficing”, a megelégedés a problémát rövid távon kezelő megoldással. Ugyanez vonatkozik a demokratikus elszámoltatásra vonatkozó elvárásokra: válsághelyzetben az ex ante megkötések „luxusnak” tekinthetők. Ezt az átváltást fogalmazta meg Thomas Jefferson John B. Colvinhoz 1810-ben írott levelében leírt meséje a „jó tisztségviselőről”.³⁰ Jefferson ebben azt az intelmet fogalmazza meg, hogy „ha elveszítenénk országunkat az írott törvényhez való konok ragaszkodással, akkor a törvényt magát veszítenénk el, és vele az életet, a szabadságot, a tulajdont, és mindazokat, akik ezeket velünk együtt élvezik; így pedig abszurd módon feláldoznánk a célokat az eszközökért”. A jeffersoni idézet is rámutat az alapvető feszültségre nem csak az előzetes és utólagos törvényhozási ellenőrzés, de a formális-procedurális és személyi-szervezeti biztosítékok közötti átváltásra is. Ez utóbbi indokolja a gondnokok kiemelt szerepét a válsághelyzetekben.

3.5. Hipotézisek

A fentiek szerinti gondnokság kiterjedése az előzetes kontroll/delegálás átváltás mérlegelése során alakul ki, melynek lehetséges kimenetelei egy szakaszt alkotnak. Az egyik véglet a parlament saját kapacitásainak használata, ekkor nincs új delegálás a rendszerben. Ezt követi a szakaszon a közvetlenül ellenőrizhető intézményeknek szóló kötött, majd részlegesen szabad mandátum (ld. a 3. közvetlen delegálási típus). A harmadik lépés a szakaszon a közvetett, de még mindig kötött

delegálás (pl. egy minisztérium alá rendelt alap létrehozása – a 3. közvetett delegálási típus). A szakaszt a végrehajtó hatalom teljesen szabad mandátummal való felruházása zárja a másik végén.

A válság táplálta delegálás elméleti keretében a normaalkotás (törvényhozás, rendeletalkotás stb.) kimenetele a fenti szakaszcsoportnál inkább egy szabad mandátummal rendelkező, gondnok (trustee) típusú intézmény lesz, semmint egy kötött mandátumú szervezet vagy egy részletes döntési stratégiát előíró törvény meghozása. Ezt hívhatjuk *szervezeti preferenciának*, mely az elméleti keretből levezethető első hipotézis elvi alapjául szolgál.

Másodsorban az is előfordulhat, hogy formális normaalkotásra egyáltalán nem is kerül sor, vagy csak az események bekövetkezése után. Ezt a politikai döntéshozók utólagos *ellenőrzési preferenciájaként* határozhatjuk meg. Ennek fontos jele, hogy a felhatalmazásnak általánosságban kiterjedt technokratikus autonómiát kell eredményeznie néhány fontos dimenzióban, így pl. a költségvetési mozgáster, az előzetes konzultációs kötelezettségek ill. a törvényhozástól való szervezeti elkülönülés tekintetében. Ezt a *biankó csekk delegálása* elvének is hívhatjuk, mely az ellenőrzési preferencia esetében az érem másik oldala s egyben a második hipotézis lényege.

Harmadrészt a válság táplálta delegálás modelljéből egyértelműen levezethető a *közpolitikai dominancia* elve. Ennek lényege az, hogy a politikai döntéshozók nagyobb mértékű egyetértést tanúsítanak válsághelyzetekben, mint a normál ügymenet esetében, ami lehetővé teszi a gondnoksággal járó *rendkívüli* felhatalmazásokat. A közpolitikai dominancia értelmének másik oldala így a válságok során a politikai konszenzuseresés elve. Ezen elvekből a következő átláthatóan megfogalmazott, s a megfelelő operacionalizálás után empirikusan is tesztelhető hipotéziseket vezethetjük le:

1. *hipotézis* (Szervezeti preferencia). Válsághelyzetekben egy pontos intézkedéseket előíró jogi norma illetve valamely gondnok-típusú intézményhez való hatalomdelegálás közül a politikusok inkább az utóbbit választják;
2. *hipotézis* (Ellenőrzési preferencia ill. „biankó csekk”-delegálás). Válsághelyzetekben a normál helyzethez képest az ex ante korlátozások háttérbe szorulnak az ex post ellenőrzési formákhoz képest. Ennek megfelelően a törvényhozó hatalomátadásának (delegálásának) kedvezményezettje nagyobb valószínűséggel lesz egy nagy technokratikus autonómiával rendelkező intézmény, semmint egy kötött mandátumú és gyenge szervezet;
3. *hipotézis* (Közpolitikai dominancia ill. politikai konszenzuseresés). A válságkezelésben a politikai döntéshozók – a közpolitikai bizonytalanságra és a tét nagyságára tekintettel – a válság méretének függvényében válnak konszenzuseresővé.

3.6. Elméleti következmények

3.6.1. Változások a közpolitikai alrendszerek és a politikai rendszer szintjén

Az előző szakaszokban meghatározott válság táplálta delegálás elmélete számos ponton túllép a meglévő politikaelméleti és politikai gazdaságtani irodalmon. E módosítások és bővítések empirikusan is relevánsak, amennyiben választ adhatnak olyan folyamatokra, melyeket a korábbi modellek nem, vagy nem kielégítően magyaráznak meg. E folyamatok két szinten bomlanak ki: az egyes közpolitikai alrendszerek szintjén, illetve – az alrendszerek mozaikkockáiból összeállva – az egyes országok politikai rendszerei szintjén.

Az egyes közpolitikai alrendszerekben a választott képviselők által a nem választott döntéshozóknak továbbdelegált hatalom egyik elsődleges következménye a közpolitikai fordulatok (*policy switch*) könnyebb végrehajtása. A szakembereknek kisebb az affinitása és a kötelezettsége is a rövid távú politikai szempontok figyelembe vételére, mint a választóktól közvetlenül függő politikusoknak. A politikusok *képviselői* típusú részlegesen kötött mandátumából így lesz egy teljesen szabad, gondnok típusú felhatalmazás.³¹ Képviselet és gondnokság e határán (ld. Körösenyi [2005: 179] táblázatát) a választott képviselőknek leginkább utólagos ellenőrzési lehetőségük van, a döntéseket csak mérsékeltén tudják előzetesen és formálisan befolyásolni. Vagy miként Locke írta: a technokraták hatalmat kapnak ahhoz, hogy „előírt szabály nélkül szolgálják a közjót.” Bár az informális ellenőrzés lehetősége végig fennáll az így kialakult helyzetben – legalábbis egy átmeneti időre – intézményesül a *demokratikus deficit*, ennek azonban nincs „beépített” normatív következménye: analitikus értelemben csak egy átrendeződés megy végbe az input és az output legitimáció között, a képviseleti demokrácia külső környezetéhez való adaptációja során.

Ami madártávlatban, a politikai rendszer fejlődése szempontjából nem több, mint egy adaptációs manőver, az persze konkrét közpolitikai területeken akár földrengésszerű változásokat is jelenthet. A gondnoki pozíció létrehozása így egy kritikus elágazást (*critical juncture*) eredményezhet az intézményfejlődésben. Sok kicsi, illetve néhány nagyléptékű, de *ragadós* változás ugyanakkor persze már rendszer-jellemzőket is befolyásolhat. Amennyiben a válság elhárultával nem sikerül lebontani a többletjogköröket és új szervezeteket akkor a szuverén nép, illetve a választott és nem választott döntéshozók háromszögében akár hosszú távra is átrendeződhet az autoritás eloszlása.

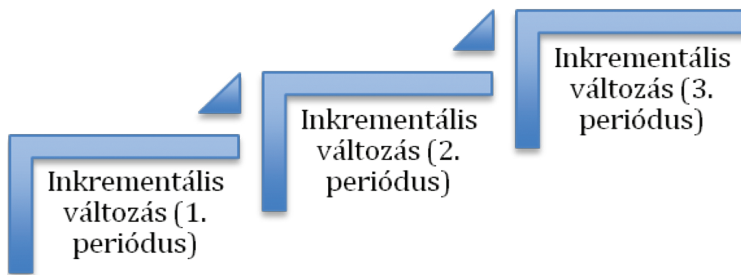
Az így leírt folyamat persze természetesen nem érvényesül ugyanúgy az államélet minden területén. Könnyen elképzelhető, hogy a vázolt elméleti keret csak bizonyos sajátos közpolitikai területeken érvényes. Ilyen önszelektíót jelenthet, ha már eleve egy *nagyobb információs igényű* szakpolitikáról van szó, mint amilyen pl. az úrkutatás, vagy a titkosszolgálati tevékenység. Ezeken a területeken már a közpolitikai bizonytalanság induló, normál állapotú szintje is magas.

De jó érvek szólnak amellett is, hogy egy külső sokk az induló *információs jellegtől függetlenül* vezethet hasonló gondnoki felhatalmazáshoz. Amennyiben pedig empirikusan igazolható, hogy válság és gondnokság korrelál egymással több közpolitikai területre kiterjedően is, úgy a mellékhatásként előálló demokratikus deficittel kapcsolatos normatív aggodalmak még nagyobb empirikus relevanciával rendelkeznek. E gyakorlati jelentőség mellett a következő két szakaszban a válság táplálta delegálás elméleti következményeit vizsgáljuk, egyfajta felmenő rendszerben: először az egyes közpolitikai alrendszereket érintő mechanizmusokat, majd – s egyben ezek eredőjeként – az államfejlődésre gyakorolt hatásukat.

3.6.2. A közpolitikai változás megszakított-egyensúly elmélete

A jelen fejezetben tárgyalt elméleti forrásokra építve meghatározható a közpolitikai változás egy markáns, a delegálás fogalmára épülő elméleti kerete, mely bizonyos esetekben hatékony alternatívája lehet a meglévő modelleknek. Ami az általános változáselméleteket illeti, a javasolt keret alapját a megszakított egyensúly fentebb tárgyalt modellje jelenti (4. ábra). Ez azonban összehangolható a történeti institucionalizmus inkrementalizmusával, sőt a Hall-féle konstruktivizmussal is. Előbbi e szerint a nyugalmi periódus egy részelméletének lenne tekinthető (ld. az ábra inkrementális periódusait), míg az utóbbi leírja a megszakítás időszakának egy lehetséges kimenetelét. Hasonlóképpen a megszakított egyensúly általános változáselméleti keretén belül értelmezhető a válság táplálta delegálás is, mely így a *megszakítás* periódusainak egy *részelmélete*. Azt írja le, hogy milyen következményei vannak a külső sokkoknak a közpolitikai folyamatra és a közpolitikai döntések tartalmára. Ennyiben versenytársa a Hall-féle kríziselméletnek, a kettő azonban eltérő mértékben de párhuzamosan is érvényesülhet.

4. ábra. A megszakított egyensúly, mint közpolitikai változáselmélet.



Forrás: Saját ábra

Ezen az *általános közpolitikai változáselméleti* kereten belül a delegálás elméletéből vezethetőek le a változás *tartalmi* elemei. Az exogén sokkok váratlan-sága rövid távon háttérbe szorítja az Epstein és O'Halloran nevével fémjelvezhető alapmodellt, melynek *hosszú távú* érvényesülését ugyanakkor a sokkok csak speciális körülmények fennállása esetén befolyásolják.³² Ez az intézmény-megszüntetés ill. rétegződés-elméleti kérdéséhez vezet át (ez ugyanakkor már nem

tárgya a jelen kötetnek, így röviden csak a következményeit tárgyaló 6.5.1. alfejezetben térünk ki rá).

Az alapmodellel szemben a válság táplálta delegálás logikája szerint sokkhatás esetén a delegálás mértéke és formája nem a politika, ezen belül pedig a szereplők egyéni érdekviszonyainak folyománya. Ez utóbbi a megosztott ill. egységes kormányzás (divided/unified government) változójára épített elemzés központi hipotézise, mely szerint megosztott kormányzás idején kisebb mértékű a végrehajtó hatalomnak adott felhatalmazás (azaz a delegálás), miközben a szervezeti forma tekintetében a kormánytól elkülönült, „független” végrehajtó hatalmi intézmények (pl. a független jegybankok) a preferáltak. E kötet legfontosabb célja épp az, hogy bemutassa a *politikai intézményi változás, mint a delegálás mértékének és formájának gyors és jelentős mértékű változása* egy másik lehetséges forrását. A külső sokkok olyan esetei, mint a gazdasági-pénzügyi válság, technológiai sokkok vagy a természeti katasztrófák ugyanis tértől és időtől függetlenül fontos előmozdítói az intézményi változásoknak.

A válság táplálta delegálás elméletének legfontosabb jellemzőjeként ennyiben funkcionálizmusa illetve institucionalizmusa határozható meg, melyek közül az első jellemző teszi sajátossá a tágan értelmezett új intézményi megközelítésen belül. E – csak jól körülhatárolt esetekben érvényesülő és jellemzően gazdasági – funkcionálizmus egy fontos alternatívája lehet a különböző paradigmákra (játékelmélet, történeti institucionalizmus stb.) épülő *endogén* intézményi változáselméleteknek (ld. pl. Greif–Laitin, 2004). Ezek – miként teszi azt Blyth (2002: 8), illetve Tang (2010: 9) – túlzottan hamar utasítják el a külső sokkoknak a változás tartalmát érintő hatásának lehetőségét, s ezáltal általában az exogén magyarázó változókra épülő modelleket. Ennyiben a javasolt keret megkérdőjelezhet egy, az institutionalista irodalomban gyakran megjelenő sztereotípiát. Mindent egybevetve a válság táplálta delegálás elmélete nem önálló makroelméleti keret: sokkal inkább a megszakított egyensúly makroelméletében egy *részterület kibontása*, illetve a delegáláselmélet egyes eredményeinek *kiegészítése*. Másrésztől a közpolitikai alrendszereken belüli változás ezen elméleti fejleményeinek nyilvánvaló következményei vannak a politikai rendszer, azaz az államfejlődés szintjén is, melyeket a következő szakaszban tárgyalunk.

3.6.3. Az állam méretének és szerkezetének elmélete

Az egyes közpolitikai alrendszerekben megvalósuló megszakított egyensúlyok, az ezekkel járó új felhatalmazások az államéletben folyamatosan visszaszorítják a szabályozatlanság fehér foltjait. Kivételes esetekben – elsősorban rendkívüli állapotok, pl. háborúk idején – az államgépezet drasztikusan bővül, hogy a politika normál módjának érvényesülése idején e bővülés egy részét vagy egészét leadja. A megszakított egyensúly mint általános leírás így nem csak az egyes közpolitikai alrendszerekre, de magukra a politikai rendszerekre is alkalmazható.

Amennyiben az alrendszer-szintű „megszakítások” egy adott időszakban elérnek

egy kritikus tömeget, – részben a válság táplálta delegálás mechanizmusa segítségével – növelik az állam nettó társadalmi-gazdasági súlyát más szereplőkhöz képest (ld. a 7. lábjegyzetet). Az állam növekedése *relatív értelemben* a piac (a piaci koordináció, a magánvállalkozások stb.) ill. a civil szféra, valamint az egyéni állampolgárok rovására történhet. Erre egy példát jelenthetnek a nemzeti jövedelem elosztásában bekövetkező változások a kormányzati szféra, a vállalati szektor és a „háztartások” között. Az állam ugyanakkor abszolút mértékben is növekedhet, pl. az államháztartás kiadási főösszegének növekedésével, az általa foglalkoztatottak létszámának emelkedésével vagy a korábban szabályozatlan területek szabályozás alá vonásával. Az abszolút mértékű emelkedés így a társadalmi élet komplexitásának növekedésével együtt járhat akkor is, ha az állam relatív súlya a társadalomban nem nő.

A válság táplálta delegálás mechanizmusa ugyanakkor nem csak a végrehajtó hatalom (és intézményesült formája: az állam) megerősödését írja elő: az általános trenden belül nő a nem választott tisztségviselők (a technokraták) hatalma, ill. ezt megerősítő hatásként az alájuk rendelt bürokrácia kapacitása. Ez neveztük a válság táplálta delegálás *kettős hatásának*. Az könnyen belátható, hogy a végrehajtó hatalom és a különböző hatalmi ágak által felügyelt bürokrácia bővülése egyben kihat az állam méretére is, hiszen a modern államok disztributív politikájukat jelentős mértékben ezen közintézmények és közjóságok finanszírozására használják (a más szereplőknek juttatott transferek mellett). De hasonlóképpen magától értetődő, hogy a bürokrácia felemelkedése megváltoztatja az állam *szerkezetét* is, ennek minden (akár normatív) következményével.

Empirikus szempontból az állam méretének szekuláris trendje növekvő, még ha a folyamat egyes helyeken és időszakokban a visszájára is fordult. E jelenségre természetesen számos magyarázat van forgalomban, melyek közül az egyik legbefolyásosabb a közösségi döntések elméletéből ismert ún. Wagner-törvény. E tétel az állami kiadások a gazdaság növekedését követő bővülését jelzi előre, és számos empirikus tanulmány támasztja alá. Sőt, egyes kutatások szerint még egy szigorú formájában is megállni látszik: az állam bővülése ezek szerint statisztikailag kimutatható módon *meghaladja* a gazdaság egységnyi bővülését, különösen az alacsonyabb egy főre jutó GDP-vel rendelkező „felzárkózó” országokban (ld. pl. Lamartina–Zaghini, 2008). A Wagner-törvény mögött álló oksági rendszerben már megjelenik a külső gazdasági hatások (az ún. externáliák) és a sokkok internalizálásának szükségessége. Az eredeti elméleti keret ugyanakkor nem képes megmagyarázni egy általános rendellenességet, ha nagy GDP-visszaeséssel járó válságidőszakok során bővül *valamilyen formában* az állami szerepvállalás.

Ezen általános rendellenesség két anomáliára bontható tovább: (a) ha új szervezetek burjánzanak miközben az intézmények másik dimenziója, a szabályok tekintetében egy dereguláció megy végbe (vagy fordítva) ill. (b) ha kizárólag egy konkrét közpolitikai alrendszerben nő az állam, miközben más területeken viszszahúzódik.

A két anomália legfontosabb jellegzetességei a következők:

(a) Az állam általános növekedése részben a tágan értelmezett intézmények szférájában csapódik le. A számunkra fontos két fő típus, a szervezetek ill. a jogi normák (pl. egy államadósság-korlátról szóló szabály vagy egy költségvetési felhatalmazási aktus) eltérő sajátosságokat mutathatnak *egy adott közpolitikai alrendszeren belül*. Elképzelhető, hogy egy adott időintervallumban megszűnik egy nagyvállalat állami tulajdona (ld. pl. Magyarországon a MATÁV részleges privatizációját 1993-ban), miközben ezzel párhuzamosan olyan szabályok megalkotása (pl. az 1992. évi LXXII. törvény a távközlésről) és intézmények létrehozása (Hírközlési Főfelügyelet; 1993) válik szükségessé, melyekre a korábbi helyzetben nem volt szükség. Ekkor a két, ellentétes irányú változás eredőjeként egy általános gazdasági visszaesés közepette nem lehet egyértelműen az állam visszaszorulásáról beszélni, sokkal inkább a magánszférába való az állami beavatkozás *formája* változott meg (Vogel, 1996).

(b) Előfordulhat olyan helyzet is, melyben egy adott időszakban mind a szervezetek, mind a jogi normák tekintetében növekszik az állam egy közpolitikai alrendszeren *belül*, míg egy (több) másik alrendszerben csökken az állami szerepvállalás mértéke. Erre lehet példa a 2010-es kolontári iszapkatasztrófa közpolitikai utóélete. A honvédelmi törvény módosítása (2010. évi XCIII. törvény) piacgazdaságokban normális esetben szokatlanul kiterjedt jogköröket ad az államnak (pl. az ügyvezetés átvételét), miközben Bakondi György személyében egy új kormánybiztost is kineveztek az ún. Lex Mal végrehajtásának felügyeletére. Ezzel a jogszabályi változás mellett a külső sokk a szervezeti dimenzióban is változást idézett elő. Az iszapkatasztrófa és a törvénymódosítás közötti oksági kapcsolat megkérdőjelezhetetlen, más közpolitikai alrendszerekre ugyanakkor nem járt hasonló kimutatható hatással. Sőt, a Lex Mal hatályba lépése után néhány héttel beterjesztett költségvetési törvényjavaslat éppenséggel egy jelentős hiány- (és érzékelhető) centralizáció-csökkentést hajtott végre (reagálva az európai pénzügyi válság tetőzésére is).

Az már a rövid leírásokból is látszik, hogy a két anomália nem feltétlenül mond ellent a Wagner-törvénynek, mint nagymintás vagy szekuláris statisztikai összefüggésnek. Miközben zajlik egy általános állambővülési folyamat, a gazdaságfejlődési ciklusokhoz hasonlóan az államfejlődés is átmegy a konjunktúra és visszaesés szakaszain. A válság táplálta delegálás elmélete tehát mindkét anomáliára kínál megoldást, de *nem cáfolja* a Wagner-törvényt: egy, a rövidebb távú vagy kisebb területeket érintő ingadozásokat megmagyarázó kiegészítő elméleti keretnek tekinthető. Nézzük ezek után, hogy mennyiben magyarázza meg a válság táplálta delegálás a fenti anomáliákat!

Az (a) anomália, azaz az intézménytípusok eltérő alakulásának magyarázata azon alapul, hogy az állami szervezetek, kiadások és szabályozások (azaz összefoglalva: az intézmények) esetében rendre csak egy speciális szférában hat a válság: az ún. delegált hatalom területén. Ennek oka maga a válság jellege, mely együtt jár az ún. közpolitikai bizonytalanság növekedésével (Epstein–O'Halloran, 1999: 17). E gondolat lényege szerint a politikai döntéshozók előtt álló legnagyobb

kihívás válságidőszakban egy olyan szabályozási környezet (output) létrehozása, mely a legjobb esélyt kínálja az elvárt közpolitikai eredmény (outcome) elérésére. A megnövelt komplexitás kezelésének egyik legáltalánosabb módja a közpolitikai döntéshozásban a szakértők súlyának emelése. E politikusi kalkulációnak a megfelelő eredmény elérése mellett fontos eleme lehet az is, hogy megnyugtassák a lakosságot vagy a piaci szereplőket („hitelesség”), illetve hogy a valamilyen valószínűséggel bekövetkező összeomlásért már előzetesen másokra terheljék a felelősséget („blame avoidance”).

A válsághelyzetben hozott döntéseknek ennyiben egy sajátos pszichológiája van, melyet Alexander George (1996) nagyhatású cikke az atomháború veszélye kapcsán írt le. Ebben már megjelenik a komplexitás és a bizonytalanság eleme, mint amelyek sajátos döntéshozói viselkedési stratégiákhoz vezetnek. Ezen stratégiák közös jellemzői pedig megjelennek a válság táplálta delegálás alapmotívumai között is: a megelégedés a kevésbé optimális megoldásokkal (satisficing) és a konszenzusos döntésekre való törekvés, valamint a merev bürokratikus szabályok lazítása (i. m.: 539; 545).

A válságra adott *optimális reakciót* jelentő szabályozási környezet tehát sokkal nagyobb mértékben épít a szakértők *diszkrecionalitására* és az utólagos ellenőrzésre, mint a *szabályok* pontos előzetes körülírására. Ez ugyan magában rejtja a bürokrácia „elcsellengésének” veszélyét („bureaucratic drift” – Epstein–O’Halloran, 1999: 26) a kívánt közpolitikai kimenetektől, de ezt a veszélyt a racionálisan kalkuláló politikus még mindig inkább felvállalhatónak tartja, mint hogy saját korlátozott ismereteire (és politikai indítékaira) hagyatkozva döntsön egy potenciális vagy tényleges katasztrófahelyzetben. A folyamat eredménye rendszerint nagyobb költségvetés, személyi állomány és döntési jogkör (összefoglalva: kibővült technokratikus autonómia ill. kapacitás) egy szűkre szabott körnek – és kisebb más területeknek. Röviden: a szabályokkal szemben a döntéshozók egy célirányos *szervezeti*, és egy ehhez kapcsolódó *ex post ellenőrzési preferenciát* érvényesítenek.

A *(b) anomália* szerint nem minden közpolitikai alrendszerben hat hasonlóan a válság. Ennek egy magyarázata az lehet, hogy egy területen nem az *általános gazdasági folyamatok* hanem a területhez kapcsolódó *konkrét gazdasági trendek* a meghatározóak. Egy természeti csapás rendre a gazdasági teljesítmény csökkenésével jár; hasonlóképpen: egy ipari katasztrófa vagy a társadalmi-politikai feszültségek növekedése (pl. egy szeparatista csoport terrortámadása) sem hoz kedvező gazdasági kilátásokat. De egy atomkatasztrófa vélhetően az átlagosnál jobban érinti az atomenergia szabályozását (mint pl. a 2011-es, előre nehezen megjósolható német atomstop³³ esetében), sőt, könnyen elképzelhető, hogy pl. a pénzügyi szabályozás területén még akkor is zajlanak a szigorítások, amikor egy pénzügyi krach után a reálgazdaság már növekedni kezd (mint pl. az USA esetében 2011-ben). Ennek megfelelően a válság táplálta delegálásban a válság kifejezés mindig egy konkrét közpolitikai alrendszerrel közvetlen kapcsolatba hozható krízishelyzetre utal.

A válság táplálta delegálás e két anomália „kezelésével” fontos kiegészítése lehet tehát a szekuláris trendként érvényesülő Wagner-törvénynek. De egyben kijelöli annak korlátait is, hiszen nem következik belőle logikailag az állam (és ezen

belül a technokratikus kapacitások és a nem választott tisztségviselők hatalmának) *töretlen* növekedése, avagy csökkenésének kizárása. Épp ellenkezőleg, szinte feltételezi elméleti párját, a *válságmentes időszakok deregulációjának* ill. államleépítésének (roll-back) elméleti keretét. Ennyiben az itt javasolt elméleti keret az üzleti ciklusokhoz hasonlóan a rövidebb távú állam-ciklusok elméletéhez jelenthet hozzájárulást, sok más hasonló modell mellett (mint amilyen pl. bürokratikus tehetetlenség, a politikai üzleti ciklusok vagy a keynesi anticiklikus fiskális politika elmélete). Egy ilyen általánosabb államfejlődési modell kialakítása ugyanakkor már túlmutat a jelen kötet keretein.

4. MÓDSZERTANI KÉRDÉSEK: A DELEGÁLÁS FOGALMÁTÓL A TÖRVÉNYHOZÁS GYAKORLATÁIG

4.1. Áttekintés

A kutatási terv alapvonalai kapcsán (2. fejezet) három kutatási feladatot jelöltünk ki: a 3. fejezetben bemutatott verbális modell operacionalizálását; a későbbi esetleges nagymintás és (pl. a magyar politikai rendszerre is) kiterjesztett tematikájú kutatások módszertani előkészítését; valamint a pénzügypolitikai intézményrendszer változásainak megértését. Ezekhez a feladatokhoz igazodva a jelen fejezetnek két fő célja van. Egyrészt levezeti az elméleti keretből és részletesen bemutatja a kötet három kutatási pillérében használt változókat, illetve a közöttük feltételezett oksági kapcsolatot (ld. 1. és 3. kutatási cél). Másrészt tisztáz néhány alapvető operacionalizálási problémát, melyek akadályozhatnák a jelen kötet alapjául szolgáló kutatási terv esetleges későbbi nagymintás kiterjesztését (vö. 2. kutatási cél). Ennyiben a fejezet bevezetést nyújt a kutatási terv három fontos részletébe: a mintavételbe, a mérésbe és az elemzésbe is. Az alábbiakban először a függő változókkal és a hipotézisekkel, majd a magyarázó változókkal kapcsolatos operacionalizálási problémákat tekintjük át.

4.2. Függő változók

4.2.1. Mintavétel

A válság táplálta delegálás elméletét a fentiekben három hipotézis kapcsán fejtettük ki. Ezekben közös, hogy *valamilyen* módon a törvényhozáshoz, mint a delegálás formális megjelenési formájához kapcsolódnak. Ennek megfelelően – és folytatva az Epstein és O'Halloran (1999: 45; 53) által kijelölt utat – az elemzés egységeként az egyedi törvényhozási aktusokat (pl. határozat-tervezeteket vagy törvényjavaslatokat) határozhatjuk meg.

Az egyes hipotézisekhez kapcsolódó függő változókat ezen belül – az irományok ismérveihez fűződően – eltérő mértékegységek segítségével írhatjuk le. Ezen jellemzőket alább részletesen is megvizsgáljuk, így egyelőre elég annyit hangsúlyozni, hogy ugyanúgy kapcsolódhatnak az iromány tartalmához, formájához mint elfogadásának körülményeihez.

Amellett, hogy tudjuk, hogy mit keresünk, az empirikus vizsgálatnak az is előfeltétele, hogy tudjuk, hol keressük. A következő feladat így a minta összeállítási szabályainak meghatározása. A vizsgálat kiindulópontját – továbbra is Epstein és O'Halloran (i.m.: 86) nyomdokain – így az említett területekhez tartozó új alapvető, vagy módosított *kulcstörvények* jelenthetik. Ahhoz, hogy a releváns jogalkotási aktusokat ki tudjuk szűrni az évi sok száz iromány közül először is egy pontosabb fogalmat kell alkotnunk a 3. fejezetben megjelölt szűkített vizsgálati mezőről, a pénzügypolitikai közpolitikai alrendszeréről.

A tematikus lehatárolásnál segítségünkre lehet a közpolitikai rezsimek elmélete, mely kapcsolatot teremt a formailag elkülönülő, de tartalmilag összetartozó szabályozó eszközök között. Llewellyn (2003: 431) szerint így a pénzügyi szabályozás, a pénzügyi felügyelet és a pénzügyi fogyasztóvédelem alkotják együttesen a pénzügypolitikai alrendszert. E területeken pedig már a törvények jól elkülöníthetők a két fő beavatkozási eszköz, a szabályok és az intézmények tekintetében. Ezen a ponton a mintavételi eljárások szigorúsága a három empirikus kutatási pillér tekintetében – eltérő céljaik miatt – elágazott.

Az EU-val kapcsolatos alapkutatás esetében a mintavételt gyakorlatilag automatizmussá változtatta a szűkre szabott időkeret. A tagállami szintű pénzügyi válságkezelő csomagok a „mezőnyből” kiemelkedve rendszerint szimbolikus politikai aktusokká is váltak, azonosításuk így nem okozott nehézséget. Ezeket jellemzően először nagy publicitást kapó rendeleti, majd törvényi úton abszolvták az érintett kormányok, ami szintén megkönnyítette azonosításukat. Mivel valamilyen törvényi felhatalmazás minden esetben elfogadásra került és ezek rendszerint nem kaptak társaságot 2008-ban (kivétel ez alól Nagy-Britannia) így további módszertani probléma nem merült fel.

A magyar pénzügypolitika változásait vizsgáló funkcionális kiterjesztésben már érdemi feladatot jelentett a négyéves időszak jogszabályi változásai közül történő mintaváétel. Az intézményeket érintő törvények között a vizsgált időszakban megtalálható a PSZÁF (2007. évi CXXXV.) és az MNB (2001. évi LVIII. törvény) státuszát szabályozó jogszabály, míg a fontosabb szabályozó törvények közül megemlítendő a befektetési vállalkozásokról szóló (Bszt. – 2007. évi CXXXVIII.), a hitelintézetekről szóló (Hpt. – 1996. évi CXII) és a tőkepiacról szóló (Tpt. – 2001. évi CXX.) jogszabály. Egy másik logikát követve a mintát kiegészítettük a törvényjavaslatok címe alapján egyértelműen a pénzügypolitika tárgyköréhez tartozó irományokkal.³⁵

A két amerikai blokk közül a FED, mint máig meghatározó pénzügypolitikai intézményrendszer kiemelése jelentősége miatt önmagáért beszél. A történeti fejlődési ív esetében az eredeti vagy beolvasztott formájukban mai is létező szervezetek adták az áttekintés alapját. Itt követtük az USA pénzügyminisztériuma által

kiadott reformanyagot, mely azonosította a 2000-es évek végén érvényes pénzügyi szabályozási intézményi struktúra fontosabb elemeit.³⁶ Végezetül pedig kevésbé módszertani, semmint gyakorlati nehézségeket okozott a japán esettanulmány függő változó oldali empirikus alapjának meghatározása: itt követtük a második, magyar pillér módszertanát, kiegészítve a forrásokban megjelenő fontosabb jogszabályváltozásokkal. Mivel a pénzügyi szabályozás reformjának bő évtizednyi japán története százas nagyságrendű egyedi elemből állt össze (ezeket a teljességre törekedve a Függelék 17. táblázatában közlünk), a teljes folyamatból végül a szakirodalom súlypontjaira támaszkodva az 1998 körüli néhány év fejleményeit dolgoztuk fel részesettanulmány formájában.

4.2.2. Mérés

Miután az előző szakaszban meghatároztuk, hogy mely jogszabályok kapcsán vizsgáljuk a delegálás mértékét, a következő feladat annak meghatározása, milyen eljárásban, milyen formában és milyen tartalommal fogadták el őket. A delegálás ugyanis egy komplex fogalom, így pontos empirikus felmérése is egy több lépcsős folyamat során valósítható meg. Egy már módszertani szempontból is pontos definíció szerint a diszkrecionális szabályalkotási felhatalmazásokat „átruházott döntéshozási jogkörnek”, avagy autoritásnak nevezhetjük. Tovább operacionálizálva a definíciót Epstein és O'Halloran (1999: 91) úgy fogalmaz, hogy a delegálás „felhatalmazás egy olyan programra, mely az ügynökség számára valamely mértékű diszkrecionális autoritást biztosít; egy olyan bizottság vagy testület létrehozása, mely jogosult a gazdasági tevékenység valamely területének szabályozására; autoritás biztosítása egy ügynökségnek valamely döntési szabály megváltoztatására; egy ügynökség felhatalmazása pénzbeli és egyéb támogatások kiutalására melynek során maga az ügynökség határozza meg a kedvezményezés mértékét és/vagy a kedvezményezettek körét; egy ügynökség felhatalmazása arra, hogy átmeneti vagy tartós kivételben részesítsen jogalanyokat bizonyos szabályok vagy eljárások alól; illetve egy máskülönben lejáró döntéshozási autoritás időbeli kiterjesztése.”

E definícióból már kiviláglik, hogy egyaránt célszerű vizsgálni a törvények tartalmát és formai elemeit, valamint elfogadásának körülményeit. Előbbi az első, utóbbiak a második ill. harmadik hipotézis megítélése szempontjából lényeges. Kezdve az első hipotézissel egy törvény számos egyedi formában határozhat a közhatalom delegálásáról. Létrehozhat új szervezeteket, rendelkezhet költségvetési vagy más pénzügyi felhatalmazásokról, megfogalmazhat új, a korábbinál kevésbé kötött eljárási szabályokat.

Legalább ennyire beszédes az, amiről *nem* rendelkezik a jogszabály. A rendszert a törvények végén található szakasz a „felhatalmazó rendelkezésekről” számos esetben előírhatja egy kérdés rendezését kormányrendeleti vagy még alacsonyabb jogszabályi szinten. Ez utóbbi tétellel összefügg a törvények hossza is: amennyiben egy törvény lényegesen rövidebb az átlagnál, úgy joggal feltételezhető, hogy a rendezendő kérdések nagyobb arányát utalja explicit vagy implicit módon

alacsonyabb szintre vagy – ami ezzel sok esetben praktikusán egyenértékű – napolja el későbbre. Ezen ízelítő után – és a részletes tárgyalás előtt – a 3. táblázat mutatja be, hogy az egyes kutatási pillérekben milyen számbavételi eszközöket használtunk.

3. táblázat. A függő változó lehetséges mérési és elemzési módjai.

Hipotézis	Szervezeti preferencia	Ellenőrzési preferencia	Közpolitikai dominancia
Mérési ill. elemzési mód	Új szervezetek aránya; Szervezeti függetlenségi mutató	Teljes diszkrecionális mozgástér; utólagos jóváhagyás; törvények hossza	Szavazati arány; Viták kvalitatív elemzése

Forrás: Saját gyűjtés

A különböző információforrások a válság táplálta delegálás elméletének különböző aspektusait világítják meg, s szolgáltatnak empirikus alapot az egyes hipotézisek vizsgálatához. Az empirikus vizsgálat során a lehetséges indikátorokból egy alapsomagot állítottunk össze, melynek segítségével megítélhető az egyes hipotézisek érvényesülése.

Szervezeti preferencia

A válság táplálta delegálás elméletének első hipotézisét empirikusan akkor tekinthetjük érvényesnek, ha sikerül bizonyítani, hogy a válság időszakában – és annak demonstrált logikai következményeként! – nőtt a törvényhozáson kívüli intézményekhez delegált autoritás mértéke. A bizonyítás másik eleme szerint a növekmény meghaladta a válság előtti-utáni időszakok átlagos növekményét. A továbbiakban azt vizsgáljuk, hogyan vehetjük számba az empirikus kutatás során a delegálás ezen változásait.

Az Egyesült Államok közjogi szerkezetét szem előtt tartó Epstein és O'Halloran-féle alapmodellben a független változó egy konceptualizált szinten a megosztott, illetve egységes kormányzás. Ez – mint alább látni fogjuk – nem alkalmazható közvetlenül a parlamentáris berendezkedésű fejlett országokra, nem is beszélve a formális intézményeikre kevésbé építő fejletlenebb országokról. Hasonló korlátok ugyanakkor nem állnak fenn az általuk javasolt függő változó tekintetében, mely így a parlamentáris rezsimekkel foglalkozó kutatók számára is közvetlenül felhasználhatóak.

A szerzőpáros a technokratikus autonómiát nem tárgyalja explicit módon, ennek egy számunkra is elfogadható közelítésére (ld. 3. ábra), az intézményi változásra ugyanakkor építenek. A két központi kérdés itt az, hogy változik-e egy adott időszakban az intézményi szerkezet, illetve ha igen, akkor hogyan. A szervezeti preferencia érvényesülése mindezek fényében elsődlegesen az intézményi változást implikáló egyedi delegálásokban megragadható. Egyrészt amennyiben válság idején új szervezetek és szervezet-típusok jönnek létre, miközben

a normál időszakokban nem figyelhető meg hasonló innováció (és a delegálás elsősorban egyedi szabályozási módosításokban nyilvánul meg), az alátámasztja a hipotézist. Másrészt minél nagyobb intézményi autonómiával rendelkeznek ezek az új szervezetek, annál erőteljesebben érvényesül a szervezeti preferencia. A következő feladat így az intézmények csoportosítása szervezeti mozgásterük szempontjából.

Epstein és O'Halloran (1999: 154) a delegálást, mint „a Kongresszus hatókörén kívül létrehozott közpolitikai autoritást” határozza meg, ez ugyanakkor még számos szervezeti formát engedélyezne a delegálás kedvezményezettjei tekintetében. A szerzők e szervezeti megoldásokat két nagyobb csoportba osztják (i. m.: 80): egyfelől a végrehajtó hatalom körébe tartozó intézményekre (executive agencies), illetve ezek komplementerére (ide tartoznak többek között a bíróságok). Az előbbi, témánk szempontjából fontosabb, csoportot 5 további altípusra osztják: ide tartozik a szűken vett elnöki adminisztráció (melynek kontinentális megfelelője a kancellária vagy a miniszterelnöki kabinet lehetne); a minisztériumok; a független intézmények (mint amilyenek a központi bankok és a pénzügyi felügyeleti szervek); a független szabályozó testületek (pl. a korábbi magyar ORTT); illetve az állami vállalatok (pl. a magyar MFB). Ezek együtt alkotják a „bürokratikus szerkezetet” (i. m.: 156).

Egy parlamentáris rezsimben e kategórián belül különösen fontos a Majone (1996) által hangsúlyozott többségi/nem-többségi különbségtétel. E kategóriarendszer szerint a kancellária, a minisztériumok és jellemzően az állami vállalatok tartoznak a szűken értett végrehajtó hatalomhoz, és ezáltal ezek tekinthetők „többségi” intézménynek. Itt az első kettő a 2. típusú, míg utóbbi már a 3. típusú közvetett delegálás tartományába esik. A jellemzően a parlament alá rendelt független ügynökségek és testületek adják a végrehajtó hatalom „nem-többségi” részét, melynek kiterjedtsége egyben a többségi intézmények hatókörét is csökkenti (3. típusú közvetlen delegálás). Ennyiben a technokratikus autonómia ingadozása részben elválhat a végrehajtó hatalom kiterjedtségétől (ezt mondja ki a válság táplálta delegálás kettős hatásának tétele).

Ami már a konkrét számbavételi problémákat illeti, a szervezet vs. szabály-átváltás, avagy az intézményi innováció vizsgálatának legegyszerűbb eszköze a nettó új szervezetek száma lehet. A delegálásban érintett szervezetek típusának kódolása szintén jól jelzi, hogy mekkora autonómiát élveztek a technokrata döntéshozók az adott időszakban. A mértékegységeket tovább szűkítve a kötetben vizsgált pénzügypolitikai alrendszerre, a releváns intézmény típusok között megtaláljuk az eszközkezelőket, konszolidációs alapokat, vagyonkezelőket, vagy hitelgarantőr szervezeteket. Egyaránt vizsgálandó ezek létrehozása, kibővítése vagy mindezek engedélyezése a vonatkozó szabályok megalkotásával. A szervezeti preferencia különösen erősen érvényesül azokban az esetekben, ahol az új vagy átalakított szervezetek statútuma rögzíti létrehozásuk speciális okát, vagy amikor mint a válságkezelés elsődleges eszközeit értelmezték őket a hivatalos dokumentumok és politikai viták. Amennyiben pedig egy hosszabb távon stabil intézményi szerkezet szervezeteinek gyökerei válsághelyzetekre nyúlnak vissza, a szervezeti preferencia további megerősítést nyer.

Ellenőrzési preferencia

A második hipotézis akkor érvényesül, ha a válságidőszakban a szakterülethez tartozó törvények tartalma a végrehajtó hatalom vagy független intézmények számára delegál autoritást ex post ellenőrzés mellett részletes ex ante szabályok meghatározása helyett. Az ilyen autoritás-delegálás egy lehetséges empirikus mértékegysége az Epstein és O'Halloran (1999: 106) által javasolt „teljes diszkrecionális mozgástér” (total discretion). Ezt később a törvényhozó hatalom által elfogadott döntésekre (törvények, határozatok stb.), illetve ezek legkisebb gondolati részegységeire, mint az elemzés alapkategóriáira alkalmazzák. A teljes diszkrecionális mozgástér a „delegálási arányszám” (r = a végrehajtó hatalmat új jogkörökkel felruházó rendelkezések száma osztva az összes rendelkezéssel) és a „relatív korlátozási arányszám” (f = a delegálást korlátozó intézkedések száma beszorozva r -el – i. m.: 93; 103; 104) különbségeként áll elő. E módszer segítségével a vonatkozó törvények kódolása nyomán kiszámíthatóak a szükséges delegálási indexek, melyek immár lehetővé teszik a delegálás mértékének és szerkezetének összehasonlító vizsgálatát. Igaz ez akkor is, ha a konceptuális változó (a delegálás mértéke) a szerzőpáros által ajánlott operacionalizálása természetesen nem az egyetlen lehetőség.

Erre számos egyszerűbb megoldás is adja magát a jogi autonómia vizsgálatától, a költségvetési törvények által biztosított forrásokon át a törvényhosszúság-vizsgálatig. A törvényjavaslatok hosszának mérésére a bevett módszertan a szavak számát használja (Huber–Shipan, 2002: 75–76). Kutatói szempontból a hossz jelentőségét az – a szerzők mintvételes vizsgálatai alapján empirikusan is alátámasztott – feltevés adja, mely szerint fordítottan arányos egy törvénytöredék hossza és az általa a kormánynak adott mandátum „szabadsága”. Praktikusan ez azt jelenti, hogy a szöveg hosszának növekedésével az ún. általános (general) szövegrészek – melyek nem tartalmazznak érdemi közpolitikai útmutatást – aránya csökken. Legalább ennyire fontos ugyanakkor, hogy a mintát összevetve az adott országra jellemző általános törvényhosszal a válságok során hozott törvények tendenciaszerűen rövidebbek-e. E tekintetben sajnos nem áll rendelkezésre egy a céljainknak megfelelő általános európai adatbázis, mely rögzítené, hogy általában vagy közpolitikai területenként milyen oldalszámok jellemzőek a törvényhozásra. A legközelebb egy használható mércéhez Huber és Shipan jut (i. m.: 179), akik az ILO munkaügyi törvényekkel kapcsolatos adatbázisa kapcsán végzik el a szöveghossz feladatát. A jogszabályok hosszát korrigálják, egy a nyelvek szűkszavúságát rangsoroló mutatóval. Egy másik mutatót az oldalhosszok korrigálására használnak, de ennél hatékonyabb megoldásnak tűnik az, ha közvetlenül a szavak számát vetjük össze országonként.

E két megoldással kiszűrhetők egyes fontos, ám politikai szempontból irreleváns változók hatásai a szövegek hosszára. A pontos számok meghatározása során ugyanakkor problémát jelent, hogy Huber és Shipan némileg intuíción alapulva a kanadai törvénykönyvek nyomtatott formájához viszonyítják a többi ország törvényeinek hosszát anélkül, hogy közölnék egy ilyen oldal átlagos

szótartalmát. A kanadai munka törvénykönyvéből vett minta alapján egy oldalon hozzávetőlegesen 300 szó található.³⁷

Számos további mutató is konstruálható, melyek segíthetik a hipotézisvizsgálatot. Egyrészt elemezhető lenne a törvényhozás ellenőrzési aktivitása, hogy milyen gyakran és erőteljesen alkalmazta a vizsgálóbizottságok vagy az utólagos törvényhozási vétó eszközét. Vizsgálható lenne az is, hogy milyen mértékben módosultak benyújtás után a jogszabályok. A vizsgált közpolitikai alrendszerrel maradványok a rendkívüli állapottal összefüggő eszközök közül pl. a shortolás átmeneti tilalma, a rendkívüli hatósági intézkedések (pl. a jegybankban a discount window megnyitása), vagy a konvertibilitás felfüggesztése a bankpánikok megelőzése érdekében mind-mind olyan intézkedés lehet a gondnokként eljáró végrehajtó hatalom részéről, mely a normál ügymenetben komoly parlamenti ellenállásba ütközne. Ennek megbízható igazolása előtt ugyanakkor számos olyan operacionalizálási feladatot el kellene végezni, melyre fentebb pl. a törvények hossza kapcsán sor került.

Az ilyen tartalmi és formai jellemzők mellett hasonlóan beszédes a törvények elfogadásának folyamata. Itt az időnek és a politikai legitimációnak van különös szerepe a válság táplálta delegálás elmélete szempontjából. Amennyiben egy törvényt mindössze néhány nap alatt fogadnak el a szokásos több hetes eljárás helyett, úgy a parlament érdemi törvényalkotási befolyása jelentősen csökken. Ekkor megvalósul a „végrehajtó hatalmi demokrácia” ideáltípusa, melyben a képviselők csak a gombnyomás „terhe” hárul, a kormányzással járó jogköröket nem, legfeljebb annak felelősségét viselik. A törvények elfogadására rendelkezésre álló idő minde mellett feltételezhetően egyenesen arányos a hozzá beadott módosító indítványok számával. Márpedig a beadott – és még inkább az elfogadott – módosítók száma (amennyiben formálisan vagy informálisan nem a kormánytól eredeztethetőek) szintén egy fontos és empirikusan vizsgálható mutatóját jelenti a törvényhozási befolyásnak.

Ezen explicit felhatalmazási ismérvekkel foglalkozó listához kapcsolódóan vizsgálhatóak az implicit felhatalmazások is. Egyes európai közjogi rendszerekben (ld. pl. Olaszország, Spanyolország) lehetséges a törvényerejű rendeletek utólagos jóváhagyása. Végezetül pedig hasznos információkkal szolgál a válság táplálta delegálás elméletének tesztelése szempontjából, hogy az adott jogszabályt milyen eljárásban fogadták el. Itt pl. fontos indikátor lehetne, hogy az adott törvénytervezet- vagy -módosítás szerepelt-e a kormány előzetes jogalkotási programjában.

A második hipotézis vizsgálatára tehát számos eszköz rendelkezésre áll. Ezek közül a kutatás során nem használtuk mindegyiket, ez ugyanakkor nem is lehetett célunk. Az egyes mutatók kódolása a kötetben vizsgált széles empirikus anyag kapcsán legfeljebb egy nagy kutatócsoport sokéves kutatási terve keretében lenne lehetséges. A lehetséges ellenőrzési preferencia-indikátorok itt közölt áttekintése egy ilyen átfogó kutatómódszertani előkészítésének tekinthető (mellyel részben teljesítettük a 2.3. alfejezetben meghatározott 2. kutatási célt is).

Közpolitikai dominancia

A harmadik hipotézis akkor érvényesül, ha a válságidőszakban a szakterülethez tartozó törvényeket nagyobb többséggel és rövidebb idő alatt fogadták el, mint a normál időszak hasonló irományait. E tétel összevethető az érintett politikai erők törvényhozási magatartásával. Egyértelműen pozitív eredménynek tekinthető, ha a vonatkozó szavazásokon eltérés mutatkozik a kormány-ellenzék dichotómiától. Kiegészítő jelleggel emellett vizsgálható a betérjesztés és záró szavazás között eltelt idő (melyet már az ellenőrzési preferencia kapcsán is említettünk), a házszabálytól való eltéréssel és sürgősségi eljárásban tárgyalt törvényjavaslatok aránya, a benyújtott képviselői és bizottsági módosítók/ajánlási pontok száma, valamint az érdemi (azaz nem csak pl. helyesírást-javító) ellenzéki módosítók befogadásának aránya.

A jelen kötetben felhasznált mutatók között szerepel a törvények elfogadásának negyedévenkénti átlagos hossza; a benyújtó intézmény; az irományhoz benyújtott módosítók száma; a parlamenti tárgyalás módja; valamint a tárgyalás módjáról szóló szavazások, illetve a végszavazások eredményei. Ezek harmadik hipotézisre való alkalmazása eltérő elméleti forrásból táplálkozik, mint amikor a második hipotézis kapcsán vettük őket figyelembe. A gyors, rövid, vita nélküli vagy minimális vita mellett elfogadott törvényjavaslatok útját a felelősségelhárítás (blame avoidance) kövezi ki. Válsághelyzetben megnő a „nemzeti egységtől” való elzárkózás költsége, különösen ha az „összefogás” kiterjedése elér egy kritikus tömeget. Jó példa erre a 2001. szeptember 11-ei terrortámadás után az USA-ban elfogadott Patriot Act. A két napos tárgyalás után az Elnöknek továbbküldött törvénytervezetről a 100 tagú szenátusban 98-an igennel szavaztak, 1 nem mellett (az alsóházban 18 százalék szavazott nemmel).³⁸ A konszenzus ábrázolására a jelen kötet keretei között elégségesek a nyers szavazatszámok, melyek kapcsán a releváns empirikus adatok fényében³⁹ adottnak vesszük, hogy az ellenzéki pártok fontos közpolitikai ügyek kapcsán kevesebbet szavaznak a kormánypártokkal, mint ellenük.⁴⁰

4.3. Magyarázó változók

A technokratikus delegálás változása az intézményi és közpolitikai változás egy sajátos esete. Ahogy általában az intézményi változás esetében, úgy a konkrét esetben is valószínűtlen, hogy valamilyen monokauzális viszony lenne meghatározható függő és független változó között. Ezzel együtt elkülöníthetők olyan speciális esetek, avagy kvázi-természetes kísérletek, melyekben egyértelműen kirajzolódik a változás valamely központi forrása. Ilyen speciális eset lehet, ha egy adott időszakban más időszakok átlagánál lényegesen nagyobb mértékű delegálásra kerül sor.

A delegálás, vagy más hasonló tartalmú változók varianciáját a szakirodalom a társadalomtudományok teljes arzenáljával próbálja magyarázni. Ezek egy részének hatását a jelen kötetben vagy annak egy részében kontrolláltuk: a közpolitikai alrendszereknél szándékosan törekedtünk az állandóságra, míg a földrajzi-kulturális

homogenitási korlátokat fokozatosan oldottuk fel. A sűrűbb leírást tartalmazó amerikai és japán esetekben számos potenciális alternatívát is mérlegeltünk a különböző új institucionalizmusoktól az érdekcsoport és politikai vállalkozó elméletekig. Kiindulópontunkat ezzel együtt az Epstein-O'Halloran-féle alapmodell politikai illetve közpolitikai bizonytalanságot operacionalizáló változói jelentették. Előbbire egy már parlamentáris rendszerekre is értelmezhető példa lehet a tényleges vétópontok számára építő változó. Ez egy politikai rendszerre nézve endogén (mert pl. választási kimenetekre épülő) magyarázatot ad a delegálás fluktuációjára. A közpolitikai bizonytalanságot pedig a politikai rendszerre nézve exogén sokkokkal (pl. a gazdasági helyzet drasztikus romlásával) közelíthetjük, melynek mérésére a politikai gazdaságtan számos módszert kidolgozott. E kötet keretei között e pénzügyi válsághelyzetre vonatkozó információkat egy dummy-változó (van válság; nincs válság) pontos meghatározásával végeztük el. Az alábbiakban röviden áttekintjük e két fő magyarázó változó empirikus alkalmazásának módszertani kérdéseit.

4.3.1. Politikai bizonytalanság: a tényleges vétópontok száma

Az RDE-institutionalizmus – elsősorban észak-amerikai – irodalmában a domináns független változó a *politika megosztottsága*, melyhez a megosztott/egységes kormányzat bináris változót társítják. Ez gyakorlatilag a törvényhozás és a végrehajtó hatalom azonos párthoz tartozó többségét ill. birtoklását jelenti. Ha pl. egy kétkamarás törvényhozás esetén akár csak egy kamara is az elnök ellenzéke kezében van, már megosztott hatalomról beszélhetünk. Az így meghatározott politikai megosztottság mint független változó az Epstein és O'Halloran-féle alapmodellben az egyik elméleti magyarázó-változó, a politikai bizonytalanság mértékeként jelenik meg. Ez – párban a közpolitikai bizonytalansággal – meghatározza a függő változó, a delegálás (a fent említett „teljes diszkrecionális mozgástér”) mértékét. Ugyanakkor – bár a szerzők is kísérleteznek komplexebb, pl. kongresszusi többségi arányokra épülő mérőszámokkal – a politikai bizonytalanság javasolt mércéje nem alkalmazható közvetlenül parlamentáris rendszerekre, tekintettel arra, hogy a végrehajtó hatalom fejt ezekben nem közvetlenül választják.

Az alkalmazási problémát egész pontosan az veti fel, hogy – Strøm (2000: 3) megfogalmazásában – „a parlamentáris kormányzás hagyományos felfogása két alapvető gondolatra épül: a parlament felsőbbségére és az összeolvadt, vagy egységes hatalomra” (kiemelés tőlem – S. M.). Ezzel egybecseng, hogy a nem elnöki rezsimekben a szűk értelemben vett megosztott kormányzat ritka, így nem biztosít megfelelő variációt a független változó oldalán. Ennek egy lehetősége, a „co-habitation” nem gyakori jelenség a félelnöki rendszerekben (mint pl. Franciaországban); miközben az egypárti kormányzás szinte ismeretlen az arányos parlamentarizmusban (Németország, Hollandia stb.) és hasonló a helyzet a Westminster-típusú parlamentáris rendszerekben is (Nagy-Britanniában 1929 és 2009 között mindössze egyszer volt „hung parliament”, és akkor is csak 9 hónapig).

A közvetlen alkalmazhatóság korlátai ugyanakkor korántsem jelentik azt, hogy a politikai bizonytalanság valamely mércéje ne magyarázhatna fontos politikai fejleményeket parlamentáris rendszerekben.⁴¹ Erre ad lehetőséget egy olyan elméleti keret, mely egyfajta „funkcionális ekvivalenciát” feltételez az egyébként eltérő alkotmányos rendszerekben a politikai fragmentáció, avagy megosztottság tekintében. E megosztottság mérésére javasolta Cox és McCubbins (2001) a „tényleges vétópontok száma” (TVSZ) mértékegységét. Többek között Haggard és Tsebelis munkái nyomán a szerzők mellett érvelnek, hogy „ahogy a TVSZ nő, úgy a politikai intézményrendszer (polity) döntésképesége és rugalmassága csökken”. Ezzel egyenértékű az az állításuk is, mely szerint „minél több a vétójátékos, annál nehezebb, vagy akár lehetetlen érdemi közpolitikai változást elérni”. Az eddig használt terminológiára lefordítva: minél megosztottabb a politika, annál kisebb mértékű delegálás várható a törvényhozó hatalomtól a végrehajtó hatalomhoz. Fontos ezen a ponton megjegyezni, hogy a TVSZ-mutató nem szükségszerűen konstans egy adott ország esetében, ez ugyanis függvénye a parlamentbe jutott pártok vagy a koalíciós partnerek számának és a változó ideológiai távolságnak is, miközben a relatíve stabil alkotmányos berendezkedés is változhat idővel.

A gyakorlatban – ahogy a delegálás függő változója esetében is láttuk – a TVSZ fogalma többféleképpen is operacionalizálható, illetve a módszerek valamely összetett indexbe való rendezése is elképzelhető. Egyrészt része lehet valamely parlamentáris rendszerekre is értelmezhető megosztott kormányzás-mutató (pl. egységes, egypárti dominanciájú koalíciós és sztenderd koalíciós kormányzat). A vonatkozó empirikus munkákban emellett fontos változó az alkotmányos struktúra (azaz a hatalommegosztás kiterjedtsége), illetve a választási rendszer arányosságának mértéke (mely Duverger „törvénye” közvetítésével) fontos tényezője lehet a fragmentációnak. Ez utóbbi – és az egyes választási rendszerekhez „társuló sajátos pártrendszerek” (Iversen–Sokice, 2006: 167) – különösen gyakran alkalmazott magyarázó változói a közpolitikai változásnak. Egyetlen – számunkra is releváns – példával élve: Rosenbluth és Schaap (2003) 22 ipari állam mintáját elemelve mellett érvel, hogy „a választási szabályok által előidézett politikai dinamika továbbra is meghatározza azt, hogy banki kartellek megakadályozására milyen természetű és kiterjedésű prudenciális szabályozásokat írnak elő”. Az így meghatározott TVSZ-mutató ráadásul számos más megosztottsági indexszel is kiegészíthető – mint például a pártok közötti ideológiai távolságot mérő mutatók – s így egy azonnal bevethető eszközt jelenthet az elméleti hipotézisek empirikus teszteléséhez forduló kutatók számára.

Összefoglalva tehát az Epstein és O’Halloran-féle alapmodell a független változó oldalán két területen épít a változók variációjára: ez a politikai bizonytalanság (a fentebb tárgyalt megosztottság illetve fragmentáció), valamint a közpolitikai bizonytalanság. A hagyományos delegáláselméleti megközelítésekben ez utóbbi gyakran nem kap érdemi szerepet: a fókusz a szűken értelmezett politikai változókon van, Huber és Shipan (2008: 262) szavaival: „a közpolitikai ügy típusa állandónak tekintett”. A jelen kötet kiinduló feltevése szerint ugyanakkor a politikai alrendszeren kívül képződött válságok az intézményi változás egy

sajátos formájához vezetnek. Különösen igaz lehet ez a közpolitikai bizonytalanság extrém mértéke esetén. Az ilyen esetekben előfordulhat, hogy – az RDE-institucionalisták várakozásaival szemben – éppenséggel a politikai bizonytalanság mértéke *válhat irrelevánssá*. Az ilyen extrém mértékű közpolitikai bizonytalanság egy *formáját* nevezzük a kötetben *válságnak* (ld. az 3. ábra felső két sorát), mely az RDE-institucionalizmus alapmodelljének alternatívája lehet.

4.3.2. Közpolitikai bizonytalanság: normál állapot és válságállapot

A válsághelyzetek mérése tekintetében kevesebb módszertani akrobatikára van szükség, mint a politikai megosztottság esetében, tekintettel a válság-diagnosztizálás kiterjedt irodalmára. A politikai rendszeren kívüli válságforrás két gyakori típusa a gazdasági-pénzügyi válság és a természeti katasztrófa. Utóbbi tekintetében hasznos globális adatbázisokra építhetünk (ld. pl. a Centre for Research on the Epidemiology of Disasters ill. az IMF adatbázisait). A gazdasági-pénzügyi válságok ugyanakkor komplexebb jelenségek, melyek csak egy összetettebb mutatórendszerrel írhatóak le. E mutatórendszer segíthet abban, hogy elkülöníthessük a válságidőszakokat a „nyugalmi állapotoktól”.

Ez az adott közpolitikai alrendszer függvényében jelenthet könnyű vagy nehéz módszertani feladatot. Egy nukleáris katasztrófa esetében mindössze egyetlen mutatószám – a lakosságot fenyegető sugárzás mértéke – használatával egyértelműen elkülöníthető egymástól a két időszak-típus. Ennél némileg nehezebb, bár korántsem megoldhatatlan feladatot jelentenek a gazdasági jellegű krízishelyzetek, melyek detektálásában van helye némi kutatói szubjektivitásnak. A legkézenfekvőbb megoldás a primér makrogazdasági és pénzügyi adatok vizsgálata. Hasonlóan legitim eljárás a médiatermékek tartalomelemzése, melynek segítségével kimutatható a publikációkban és műsorokban a „válság” vagy ehhez hasonló szavak használata. Az ilyen, befogadói szempontú megközelítés korántsem lényegtelen, mivel köztudott, hogy pl. bankpánikok gyakran pszichológiai tényezők – néhány rossz hír vagy rosszindulatú híresztelés – hatására alakulnak ki egy betéti láncreakciót követően. Ezzel együtt a vonatkozó politikai gazdaságtani irodalomban a gazdasági adatokra építő válság-azonosítás a bevett, így mi is ezt követtük.

A következő kérdés annak meghatározása, hogy pontosan milyen válság-típust szeretnénk azonosítani, és ehhez milyen speciális adatkészlet szükséges. A tágran értelmezett gazdasági válság lehet pénzügyi vagy reálgazdasági típusú, mely utóbbit enyhébb formában mint recessziót, súlyosabb kiadásában mint depressziót említi a közgazdasági szakirodalom. A reálgazdasági válság viszonylag egyszerű feladványt jelent, mivel hagyományosan a reál-GDP változásával mérik. A pénzügyi politika közpolitikai alrendszerében ugyanakkor sokkal kevésbé egyértelmű, hogy milyen információkkal lehet legjobban megragadni a válság lényegét. Ez többek között attól is függ, hogy melyik intézményi területről indul ki a krízis: a deviza-, vagy a tőkepiacokról, a bankszektorból vagy éppen az államháztartás/államadósság területéről. A pénzügyi válságok felmérésére így egy komplex mutató-

csomag tűnik a legalkalmasabbnak, mely magába foglal tőzsdei adatokat, a bankrendszer és az egyedi bankok állapotát leíró indikátorokat, a releváns devizapárok árfolyamát, valamint egyes releváns államháztartási és „államcsőd” mutatókat.

Ezen a részterület szinten már pontos definíciók állnak rendelkezésre, melyre egy példa lehet Laeven és Valencia (2008: 5) bankválság-meghatározása. Ez utóbbiról a szerzők szerint akkor beszélhetünk, ha „egy ország vállalati vagy pénzügyi szektorának szereplői nagy számban csődöt jelentenek, illetve komoly nehézségekkel tudják csak betartani szerződéses fizetési kötelezettségeiket. Ennek következtében a nem teljesítő hitelek jelentősen megnőnek és a bankrendszer tőkéjének jelentős része vagy egésze kimerül”. Az IMF aktualizált adatbázisa alapján a szerzők 124 rendszerszintű bankválságot határoztak meg 1970 és 2007 között.

Fontos hangsúlyozni, hogy a jelen kötet szempontjából az ilyen rendszerszintű (vagy pontosabban: közpolitikai alrendszer szintű) és nem az egyedi válságok (pl. egyetlen bank fizetéseképtelensége) képezik a vizsgálat tárgyát. Ezek jellegzetessége, hogy több intézmény, illetve akár pénzügyi-gazdasági terület egyszerre kerül viharzónába, miközben rendszerint az oksági viszonyok sem teljesen tisztázottak. A rendszerszintű válságnak ugyanakkor egyértelműek a jelei: a különböző eszközök (ingatlanok, értékpapírok, deviza stb.) árának átlag feletti fluktuációja (gyors emelkedése vagy esése) a felszínen jelzik a gazdasági szerkezetben rejlő egyensúlytalanságokat, melyek idővel más pénzügyi és makrogazdasági mutatókban is kimutathatóak. E „generikus” okoskodás alapján akkor beszélhetünk (rendszerszintű) pénzügyi válságról, ha számos pénzügyi közvetítő intézmény illetve maga a pénzügyi rendszer stabilitása inog meg. E megingás pedig, ha nem is feltétlenül az összes, de a legtöbb részterület tekintetében érezteti hatását.

Ezen alapokra építve meghatározható egy – a megosztott/egységes kormányzathoz hasonlóan – bináris változó: a válság és normalitás időszakai váltakoznak, a politika – az Előszóban definiált – két módjának megfelelően.⁴² A következő feladat így a kettő közötti határvonal pontos meghatározása. A fentieknek megfelelően pénzügyi válságnak a továbbiakban azt tekintjük, amikor (1) tartósan, (2) jelentős mértékben és (3) kiterjedt körben romlanak egyes kulcsmutatók. A tartósságot a reálgazdasági válság esetében bevett módon negyedévekhez köthetjük, és azt mondhatjuk, hogy ha két egymást követő negyedévben érdemben romlanak, vagy valamely elfogadható bázishoz képest lényegesen rosszabb szinten stabilizálódnak egyes pénzügyi kulcsmutatók, akkor válságról beszélhetünk.

A jelentős mértékű visszaesés megállapításából nem lehet kizárni valamilyen fokú kutatói szubjektivitást. Egy kezdeti mérceként itt használhatónak tűnik, ha egy négyéves ciklus tekintetében az egyik negyedévről a másikra bekövetkező *tíz százalékos esést* (ill. kamatlábak, devizaárfolyamok és más hasonló esetében: emelkedést) már kirívónak tekintünk. Különösen igaz lehet ez akkor, ha a hasonló esetek gyakorisága alacsony, illetve ha a ciklus átlaga alatti tartományban következik be hasonló esés. A definíció harmadik elemeként a kiterjedtséget úgy határozhatjuk meg, mint a pénzügyi szektor legfontosabb alrendszereinek többségében kialakult válságot.

Ezen megfontolások alapján összeállítható a pénzügyi indikátorok egy alapsomagja, melyek tartós, jelentős és kiterjedt romlása esetén a társadalomtudományban elfogadható módon kimondható, hogy stabil vagy válságos időszakról beszélhetünk-e egy adott időintervallumban. Követve a válságtipológia tekintetében kialakult irodalmi sztenderdeket⁴³ célszerű legalább egy-egy mutatóval szerepeltetni a legfontosabb pénzügyi piacokat (értékpapírpiac, devizapiac) és intézményeket (bankok, államháztartás).

Ennek megfelelően célszerű a csomagba felvenni tőzsdei adatokat (pl. Magyarországon: BUX illetve BLUE CHIP-ek és vezető *bankrésztvények*), a bankrendszer állapotát leíró indikátorokat (hitelbetét-mutató, mérlegfőösszeg-csökkenés, a nem teljesítő – NPL – hitelek aránya, a tőkevesztés/céltartalék-képzés, a *bankközi overnight-kamat*), a legfontosabb belföldi fizetőeszköz-deviza párosok árfolyamát (euró, dollár, svájci frank), valamint olyan releváns „államcsőd”-mutatókat, mint az államháztartási hiány, az állampapír *referencia-hozamok* alakulása, a hitelminősítők besorolásai, vagy az államcsőd elleni biztosítás árát jelző CDS-felár.

A számos szóba jöhető mutató közül a magyar eset kapcsán vizsgált alapsomagba a dőlten szedett indikátorokat vettük fel, figyelemmel többek között a magyar pénzügyi rendszer stabilitását fenyegető legfontosabb jelenségekre (így pl. az államháztartási hiány finanszírozhatóságára és a devizahitelek magas arányára). Miközben az így meghatározott alapsomag egyes elemei nyilvánvalóan csereszabatosak lehetnek más publikációk által javasolt mutatókkal, ez a vizsgálat szempontjából nem feltétlenül hátrány. Egy minimalista megközelítésben ugyanis egy olyan csomagra van szükség, melynek mutatói elméleti okok és gyakorlati tapasztalatok alapján erős korrelációt mutatnak a szóba jöhető alternatív csomagok elemeivel, így hasonló eredményekre számíthatunk mint az alternatív csomagok használatával. Ezzel e szakasz a lehetőségekhez képest mérhetővé tette a politikai bizonytalanság és a közpolitikai bizonytalanság állapotait: előbbire a tényleges vétőpontok számából, utóbbira a mérhetően rendkívüli közpolitikai állapotokból következtethetünk (ld. 3. ábra).

5. VÁLSÁG TÁPLÁLTA DELEGÁLÁS A GYAKORLATBAN MAGYARORSZÁGTÓL JAPÁNIG

*„A Bank of Credit and Commerce International
csődje [1991-ben] azért volt különösen fontos
mert ez a válság teremtette meg a szembenézés
lehetőségét a felügyeleti munkában
páneurópai szinten bekövetkezett koordinációs hibákkal.
Ebből világosan látszik, hogy egy jelentős válság
hiányában nincs meg a megfelelő motiváció a változásra.”*
(Boot–Marinč, 2009: 13)

5.1. Áttekintés

A jelen fejezet a válság táplálta delegálás elméletének empirikus érvényessége kap-csán lefolytatott kutatás eredményeit mutatja be. Az 1. táblázatban (16. old.) bemutatott módon először egy, a nyugat-európai országokra vonatkozó alapkutatás keretében vizsgáljuk a hipotézisek logikájának empirikus érvényesülését, a válsághelyzetet adottnak véve. A magyar pénzügypolitikai törvényhozásra vonatkozó kiterjesztés már az oksági kapcsolat érvényesülését veszi górcső alá egy parlamenti ciklus alatt. Ezt három, az USA és Japán pénzügyi intézményrendszer-történetére vonatkozó térbeli-időbeli kiterjesztés követi, melyek bővítik a magyarázatban felhasznált elméleti repertoárt is.

Az így meghatározott kutatási tervben csak az egyik, bár kiemelten fontos a válság és delegálás közötti oksági kapcsolat megteremtése. További cél volt egy olyan kutatási ökoszisztéma kialakítása, mely az esetleges kiterjesztések számára kidolgozott változókat kínál, és amely az exogén válságtényezőket beágyazza a politikai változókra épülő irodalomba. Mindezek alapján a hipotézisek „tesztelésében” a legközelebb a kvázikísérleti optimumhoz a magyar esettanulmányban jutunk. Ez egyben elméleti szempontból a legkevésbé sűrű elemzés. A FED kialakulásának története a másik véglet, ahol elsősorban az elméletépítési szempontok dominálnak (miközben az egyik legfontosabb globális pénzügypolitikai intézmény kapcsán is igazolást nyer a válság szerepe). De a többi eset ürügyén is törekedtünk a válság táplálta delegálás versenyképességének vizsgálatára a vonatkozó mainstream elméletekkel és kutatási irányokkal összehasonlításban.

Mindezek fényében az empirikus kutatási pillérek akkor támasztják alá legjobban a válság táplálta delegálás elméletét, ha egyszerre felelnek meg a belőle levezetett három hipotézisnek. Ha az egyes változók külön-külön nem is hordozzák magukban a perdöntő bizonyíték ígérétét, együttesen tesztelhetővé teszik a delegálás és válság kapcsolatára vonatkozó elméleti keretet a parlamentáris rezsimek politikájának normál illetve válság állapotában.

5.2. Az alapkutatás: bankmentő-csomagok az EU-ban

5.2.1. Bevezetés: bankválság az EU-ban 2008-ban

„Alternativen: Keine”⁴⁴

(részlet a német felhatalmazási

törvény indoklásából)

A 2008-cal kiteljesedett globális pénzügyi, majd gazdasági válság első hullámában mint bankválság érte el az EU-t. ⁴⁵ 2008 őszétől szerte Európában sor került a bankrendszer szanálására, mely jelentős közpolitikai intézményi kihatással járó döntésekkel is járt. E kiterjedtebb szerepvállalás óhatatlanul maga után vont jogszabályi, költségvetési és szervezeti változásokat is – ezek ugyanakkor több ok miatt is csak *nemzetállami szinten* voltak megkérdőjelezhetők. Ennek elsődleges oka az volt, hogy az EU „intézményi szempontból nem volt felkészülve egy pénzügyi válság kezelésére, különös tekintettel a rendszer alappilléreinek tekinthető transznacionális pénzügyi intézmények kapcsán” (Pisani-Ferry–Sapir, 2009: 1). A közös európai pénzügyi szabályozó és intervenció eszközrendszer ezen alulfejlettségének számos oka volt, melyek tárgyalása túlmutat a jelen írás keretein. Ezek közül mindenképpen kiemelkedett a szabályozói intézményrendszer széttöredezettsége. Ennek kapcsán jelzésértékű, hogy a 2008 júniusi Együttműködési Memorandumot nem kevesebb, mint 113 uniós és tagállami intézményi szereplő írta alá hivatalos minőségében (Lannoo, 2008: 20).

A fenti okok miatt a tagállami szintű válságkezelés a legsúlyosabb krízist hozó első hónapban többé-kevésbé adottság volt. Ezt a mintánkban szereplő hét nyugat-európai ország (ld. 2.3.3. alfejezet) többségében először rendeleti, majd törvényi úton abszolvázták az érintett kormányok. E jellemzően 2008 őszi-téli jogszabályi csomagokat mutatja be a 4. táblázat.

Valamilyen törvényi felhatalmazás minden esetben elfogadásra került, az események kronológiája és a törvények tartalma azonban érdemi szórást mutat. Időrendben a sort Nagy-Britannia nyitotta, mely a Northern Rock jelzálogbank korai csődje miatt hamarabb került lépéskényszerbe. Bár mintegy egy éves átfutás után egy átfogóbb szabályozás is született, sajátos genealógiája ellenére⁴⁶ e „speciális” banktörvény már bő lehetőséget adott a kormányzati beavatkozásra, mely felhatalmazással több ízben élt is a kormány. Az első fecskét 2008 októberében követte a többség, míg a sort decemberben egy utólagos jóváhagyással és módosítással Olaszország zárta. Az előzmények és a felhatalmazási törvények ezen áttekintése után vizsgáljuk meg egyenként, hogy hogyan érvényesültek a válság táplálta delegálás elméleti keretéből levezethető hipotézisek.

5.2.2. Első hipotézis – Szervezeti preferencia

Az első hipotézis szerint válsághelyzetekben a törvényhozók egyfajta szervezeti preferenciát érvényesítenek. Ennek lényege az, hogy egy pontos intézkedéseket előíró jogi norma illetve a gondnok-típusú intézetekhez való delegálás közül a politikusok inkább az utóbbit választják. Amennyiben új szervezeteket hoznak létre a válságkezelés során, azt a hipotézist alátámasztó jelnek tekintjük. Másrészt az érvelést kiegészíti a részletes ex ante megkötéseket tartalmazó felhatalmazási törvények hiányának igazolása is (erről ld. a 2. hipotézist).

4. táblázat. A 2008 őszi bankmentő csomagok jogszabályi háttere.

Ország	Felhatalmazó törvény
Nagy-Britannia	Törvény: Banking (Special Provisions) Act of 2008; (2009-től: Banking Act 2009 ⁴⁷)
Németország	Törvény: BR-Drs.750/08: Finanzmarkt Stabilisierungs-gesetz
Franciaország	Törvény : NOR: BCFX0824244L (2008/1061): Loi de finances rectificative pour le financement de l'économie
Hollandia	Törvény: Wet van 9 oktober 2008 tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht in verband met het kunnen vaststellen van tijdelijke voorschriften ter bevordering van ordelijke en transparante financiëlemarktprocessen en de stabiliteit van de financiële sector (31724) ⁴⁸
Olaszország	Törvény: 190/2008 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 ottobre 2008, n. 155, recante misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali ⁴⁹
Spanyolország	Törvényerejű rendelet (FAAF): BOE, núm. 248, de 14 de octubre de 2008: „Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros.“ ⁵⁰ ill. Törvényerejű rendelet (garancia): Real Decreto-ley 7/2008, de 13 de octubre, de Medidas Urgentes en Materia EconómicoFinanciera en relación con el Plan de Acción Concertada de los Países de la Zona Euro. ^{51,52} (+FROB: 9/2009 ⁵³ + EHA3118/2008)
Belgium	Törvény: Loi portant des mesures visant à promouvoir la stabilité financière et instituant en particulier une garantie d'État relative aux crédits octroyés et autres opérations effectuées dans le cadre de la stabilité financière (1470/4) ⁵⁴

5. táblázat. A kormányzati beavatkozás intézményi kerete.

Ország	Garanciavállalás	Tőkeemelés, vagyonkezelés	Eszközvásárlás
Belgium	Kormányzat	Kormányzat	n.a.
Németország	SoFFin (SE)	SoFFin (SE)	SoFFin (SE)
Spanyolország	PM	FROB (SE)	FAAF (PM)
Franciaország	SFEF (SE)	SPPE (SE)	n.a.
Olaszország	PM	Kormány	Jegybank
Hollandia	State Treasury Agency	PM (BFI)	ING
Nagy- Britannia	Gov. Debt Agency	UKFI, UKAR (SE)	Jegybank

Forrás: Stolz–Wedow, 2010: 70, saját kiegészítésekkel

(Rövidítések: SE – Special entity; állandó bürokrácián kívüli szervezet; PM – Pénzügyminisztérium)

Az empirikus adatok fényében annyi egyértelműen megállapítható, hogy az EU országaiban a meglévő intézményi struktúra *nem* felelt meg *maradéktalanul* a válságkezelés kívánalmainak – legalábbis erre utal, hogy számos új intézmény jött létre. Ezek formái igen változatosak voltak (5. táblázat): eszközközlelők (mint a FROB, a spanyol bankkonszolidációs alap), a bankközi likviditást segítő szervezetek (ld. az osztrák Oesterreichische Clearingbank – OeCAG), vagy vagyonkezelők (a brit kormány banki részesedéseit kezelő UKFI) illetve vegyes feladatkörű tőkepótló és garanciavállaló intézmények (mint a német SoFFin).

Egy, a minta országaira szorítkozó részletesebb elemzés azt jelzi, hogy a kialakuló új intézményi és képességi struktúrát alapvetően a nemzeti kormányoknak rendelték alá, kiegészítve egy jelentős jegybanki szerepvállalással. Tekintettel arra, hogy sehol nem a parlamentek égisze alatt jöttek létre az új szervezetek, a törvényhozó hatalom ilyen irányú befolyása elhanyagolható volt. A végrehajtó hatalom dominanciáján belül ugyanakkor a gondnoksági elemek más szinteken érvényesültek, mely alapján három csoport állítható fel.

A törvényhozói ellenőrzés számára a legegyszerűbb feladatot a kormányhoz telepített új jogkörök jelentik. Ebben az esetben lehetőség van a szokványos parlamenti eszközökkel felügyelet alatt tartani a döntéseket. Új jogköröket legfeljebb a meglévő intézmények kapnak, de általánosságban a válság nem idéz elő jelentős intézményi változást, miközben a jegybank sem kap kiterjedt új jogköröket. A mintában a legközelebb ehhez a modellhez Olaszország áll, de még itt is a jegybanki és pénzügyminisztériumi jogosultságok *explicit és kiterjedt* bővítését eredményezték a felhatalmazási törvények. Ebből már az is következik, hogy a mintában *mindenhol* nőtt valamilyen mértékben a delegálás szintje.

A krízis nyomán a technokratikus kapacitások szervezeti változása két formát ölthet: vagy a meglévő intézményrendszert bővítik ki, vagy radikálisabb átalakításokhoz fognak. Kissé plasztikusabban a két lehetőséget barna- illetve zöldmezős beruházásokként határozhatjuk meg. A köztes csoportot így a jegybanki és kormányzati felhatalmazással járó olyan esetek alkotják, amikor a szervezeti innovációk megmaradtak a barna mezős beruházások szintjén. Ennek egyik alesetében meglévő cégek vagy hitelintézetek kaptak új funkciókat, míg egy másik

lehetőséget jelent a kormányzati struktúrán belül végbemenő funkcióbővülés.

Tipikus példa erre Hollandia a maga szétterített felelősségével: a pénzügy-minisztérium felügyelete alatt működő államkincstár (Agentschap van de Generale Thesaurie – AGT) felhatalmazást kapott a „hitelgarancia séma”⁵⁵ kezelésére, miközben biankócsekk-felhatalmazással bővült az AFM (felügyelet) és jegybank jogköre (ezekről ld. alább). A holland példa tanulságos abból a szempontból is, hogy milyen szervezeti dilemmákkal szembesülnek a döntéshozók. A számos pénzügyi konglomerátumban, köztük az ING-ben és az Aegonban megszerzett ideiglenes részesedéseket ill. tőlük vett értékpapírokat egy ún. Pénzügyi Intézmények Irodája (BFI) kezelte a Pénzügyminisztériumba betagozódva. E megoldás ellen ugyanakkor 2009 júniusában egyes képviselők tiltakoztak,⁵⁶ mondván nem helyes ha ugyanaz a szervezet kezeli a részesedéseket, amely bizonyos területeken felelős az érintett intézmények szabályozásáért is. A tulajdonosi-szabályozói érdekkonfliktust egy költségvetési körön kívüli alapítvánnyal oldotta volna meg egy részletesen kidolgozott törvényjavaslat, melyet azonban a vizsgált időszakban – és még 2011. június végéig – sem fogadtak el.

Ha megvalósulna az átmenet a BFI-től az alapítványba az egyben a szervezeti változások második és harmadik csoportja közötti átmenetet is jól érzékeltetné. A holland törvényhozók explicit célként a brit szervezeti rend megvalósítását határozták ugyanis meg. Az önálló jogi személyiségű és a költségvetési körön kívüli intézmény potenciális veszélyeit, így pl. az üzleti titkok miatti átláthatóság-csökkenést, ill. a kisebb közvetlen politikai befolyást kezelhetőnek illetve kifejezetten előnyösnek is tartották. A mintaként szolgáló brit intézmény a UK Financial Investments Limited (UKFI). Ez a 100%-os állami tulajdonban álló eszközkezelő⁵⁷ számos más egyéb, önálló jogi személyiséggel nem rendelkező alapot és eszközt (UKAR, „Bank Recapitalisation Fund”; „Credit Guarantee Scheme”) egészített ki, melyekre az előző csoportban is számos példát láttunk.

Az UKFI-hoz hasonló intézményi innovációra került sor Németországban is. A Sonderfonds Finanzmarkt-stabilisierung (SoFFin) egy az UKFI-hez hasonlóan 100%-ban a Pénzügyminisztérium által felügyelt alap, melyet egy a „pénzügyi piacok stabilizálásáért” felelős új ügynökség kezelt. A vezetők kinevezése is tipikusnak mondható: az ügyvezetésért felelős bizottságba a jegybankkal folytatott konzultáció nyomán felkért három pénzügyminisztériumi delegáltat ültették. Az alapító dokumentum mindemellett világossá teszi, hogy az alap döntéseiért a politikai felelősséget a szövetségi Pénzügyminisztérium viseli.⁵⁸ Az UKFI és a SoFFin nevével fémjelvezhető intézményi fejlesztésre került sor Spanyolországban is, ahol egy külön, de jogi személyiség nélküli pénzügyi akvizíciós alapot (FAAF), majd 2009 júniusában egy speciálisan a bankok feltőkésítését szolgáló alapot (FROB) hoztak létre.

E főáramúnak tekinthető reakció mellett vannak a gondnokság irányába mutató extrém esetek is, amikor már rendkívül tágra nyílik a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti áttétel. Az ilyen elszigetelt struktúrák egy csoportját jelentik a jegybanki felügyelet alatt létrehozott új szervezetek (mint pl. a mintában nem szereplő Svájcban), de a magánszféra részvételével is létrehoztak intézményeket.

Ennek eklatáns példája Franciaország, ahol az új funkció egy névváltással is együtt járt: egy kissé obskúrus refinanszírozó intézményt (SRAEC) alakítottak át egy már elnevezésében is nagyobb szabású szervezetté. Ez lett a „Francia Gazdaság Finanszírozását Szolgáló Társaság” (SFEF). Ebben 66 százalékban a bankok, 34 százalékban pedig a Gazdasági Minisztérium volt tulajdonos.⁵⁹ A válság táplálta delegálás szellemében ráadásul a szervezetet fölöslegessé válása nyomán – és az eredeti szándéknak megfelelően – kevesebb mint két év után törvényi úton (La Loi de Finance 2010) pihenőre küldték. Hasonló megoldást alkalmaztak Belgiumban, ahol a Fortis Bank egyes eszközeit szervezték ki egy külön erre a célra létrehozott pénzügyi intézménybe (special purpose vehicle – SPV), melyben a Fortisnak 66 százalékos, a belga államnak 24 százalékos a BNP Paribas-nak pedig 10 százalékos részesedése volt.⁶⁰

Összességében megállapítható, hogy jelentős mértékű szervezeti innovációra került sor a mintában a válság tetőzését követő kevesebb mint egy évben. A hipotézisnek megfelelően az új szervezetek statútuma rögzíti létrehozásuk speciális okát, a válságot, miközben az intézményeket mint a válságkezelés elsődleges eszközeit értelmezték a hivatalos dokumentumok és politikai viták. A mintán túl kitekintve is látható, hogy pl. Dániában és Finnországban is létrehoztak új egységeket. Minderre tekintettel a végrehajtó hatalom topográfiája érdemben változott a válság hatására és a legkevesebb, ami állítható, hogy a komplexitás–elszámoltatási korlátok–depolitizálódás (Flinders, 2006: 233) hagyományos technokratikus hármasa jellemző volt a vizsgált esetekben a szervezeti változásokra.

5.2.3. Második hipotézis – Ellenőrzési preferencia

A második hipotézis szerint válsághelyzetekben a normál helyzethez képest az ex ante korlátozások háttérbe szorulnak az ex post ellenőrzéshez képest. Ennyiben a törvényhozóknak egy ellenőrzési preferenciájuk van. Ez a gyakorlatban is kimutatható, pl. amennyiben a felhatalmazási törvények meg sem születnek, s csak utólag hagyja jóvá a parlament a végrehajtó hatalom intézkedéseit. De az ellenőrzési preferencia megnyilvánulhat abban is, ha jelentőségükhöz képest rövid törvényjavaslatokat fogad el az alsóház, melyek rövidségük miatt implicite az utólagos ellenőrzésre hagyják a demokratikus játékszabályok érvényesítését. Az alábbiakban e két empirikus közelítésben vizsgáljuk az ellenőrzési preferencia-hipotézist a 2008-as nyugat-európai reakciók kapcsán.

1. feltevés – Utólagos jóváhagyás

Az elfogadás/jóváhagyás időpontjának vizsgálatához szükséges ismerni a válság kibontakozásának pontos időrendjét. A 2008 szeptembere és 2009 tavasza közötti „csúcsidőszakban” a rövid távú bankkonszolidációs intézkedések uralták az uniós gazdaságpolitika napirendjét. Ebben a szakaszban a folyamatos EU-szintű koordináció mellett változatos tagállami intézményi megoldások születtek (Stolz–

Wedow, 2010: 18–20; 23–24). A 2008. október 12-én Párizsban megtartott uniós válságtanácskozáson döntés született a lakossági betétbiztosítási szabályok harmonizálásáról illetve a jegybanki és a kormányzati cselekvési tervek alapelveiről.⁶¹ E határpont fontosságát jelzi, hogy a legtöbb esetben a parlamentek a párizsi találkozót közvetlenül megelőző vagy követő napokban hozták meg felhatalmazási döntéseiket, miközben a tagállami beavatkozások október közepére már jelentős mértékben lezajlottak.

Miként az a 6. táblázatból kiderül, a minta 7 esetéből 5-ben legalább egy jelentős kormányzati beavatkozást már a későbbi törvényi felhatalmazás hiányában is végrehajtottak. Ennyiben utólagos jóváhagyás történt a német, a brit, valamint a francia, holland és belga esetekben is. Ezek közül az utóbbi három – a mindig fenyegető általános bankpánik mellett – az egész nemzetgazdaság működőképességének megőrzéséhez is elengedhetetlen volt, lévén a piacon domináns bankokról volt szó. A fennmaradó két esetben is előreszaladt ugyanakkor a preventív intézkedéseket foganatosító spanyol illetve olasz kormány: a törvényhozás mindkét esetben csak utólag hagyta jóvá a kormányrendeleteket. A rövid áttekintésekből tehát annyi már kitűnik, hogy a minta *minden esetében* le volt maradva a törvényhozás az események mögött, miközben a meghozott törvények azt jelzik, hogy jóváhagyásuk nélkül ilyen súlyú döntéseket nem lehetett volna hatályban tartani.

A közpolitikai reakció dinamikájának szempontjából a holland példa nem csak jellemző, de rendkívül tanulságos is. Németországhoz hasonlóan egy nagykoalíció irányította az országot a válság kiteljesedése idején, az analógiát erősítve pedig a kisebb partner szociáldemokraták adták a pénzügyminisztert. A törvényhozásnak a kormány október 1-jén nyújtott be egy törvényjavaslatot, ez azonban nem a bankok tőkehelyzetére, hanem többek között az ún. fedezetlen shortolás tilalmára vonatkozott. Mindeközben a törvényhozás csak assisztált ahhoz, ahogy a kormány újabb és újabb kötelezettségeket vállalt. A hab a tortán pedig az volt, hogy a meglévő felhatalmazások alapján (bár ennek lehetősége a plenáris ülésen vita tárgyat is képezte) a kormány már a *törvényjavaslat benyújtása előtt is* kötelezettségeket vállalt – és éppenséggel a legnagyobbakat.

6. táblázat. *Felhatalmazási döntések és kormányzati beavatkozások 2008-ban.*

Ország	Jelentősebb beavatkozások a törvényhozás előtt	Törvényjavaslat	Szavazás időpontja
Nagy-Britannia	Northern Rock (2007. 09. 14. – jegybanki kölcsön; ill. 2008. 02. 17. – az államosítás bejelentése ⁶²)	Banking (Special Provisions) Bill	Február 19. ⁶³
Németország	Hypo Real Estate (2008. 09. 28. ill. 10. 05. – hitelkeret és állami garancia)	Finanzmarktstabilis... ⁶⁴	Október 17. ⁶⁵
Franciaország	Dexia (2008. 09. 30./10. 09. – állami garancia)	Finances rectificative... ⁶⁶	Október 14. ⁶⁷
Hollandia	Fortis (2008. 09. 29. – részesedésszerzés)	31724 ⁶⁸	(Október 2. ^{69,70})
Olaszország	-	Atto C.1762 ⁷¹	November 25. ^{72,73}
Spanyolország	-	6/2008 ⁷⁴	Október 20. ⁷⁵
Belgium	Fortis (2008. 09. 28./10. 10. – részesedésszerzés, SPV-létrehozás), Dexia (2008. 09. 30. – tőkeemelés)	1470/4 ⁷⁶	Október 14. ⁷⁷

Forrás: Saját gyűjtés illetve ügyvédi irodák gyűjtései. ⁷⁸ Hollandia esetében a szavazás nem a bankmentő csomagokról, hanem más stabilizációs intézkedésekről szólt.

Az október elsejei beteresztést megelőzően már szeptember 28-án sor került a Fortis kimentésére egy holland–belga–luxemburgi kooprodukcióban. Még a törvényjavaslat tárgyalása alatt, október 7-én a pénzügyminiszter Wouter Bos döntött „európai szintű konzultációk” után a betétbiztosítás kiterjesztéséről majd prezentált a holland központi bank vezetőjével egy átfogó bankmentő csomagot. Ennek keretében október 9-én külön felhatalmazás hiányában hozott létre a kormány egy 20 milliárd eurós mentőalapot a feltőkésítésekhez, majd 13-án már egy 200 milliárd eurós garanciát vállalt a bankközi hitelezés újraindítása érdekében. Ez utóbbi már illeszkedett az európai trendbe, lévén az előző napi, vasárnap uniós egyezség nyomán többek között Spanyolországban, Németországban és Olaszországban is meghozott *kormányhatározatok* sorát erősítette, miközben Franciaországban és Belgiumban hasonló tartalmú parlamenti döntések születtek. Mindeközben pedig még egy 10 milliárd eurós tulajdonszerzésben is megállapodott a kormány az ING-vel.

Mindezen esetekben a közvetlen szerződő felek illetve szabályozók között olyan gondnok-intézményeket találunk, mint az AFM (a pénzügyi felügyelet), a jegybank és a pénzügyminisztérium államháztartási ügynöksége illetve irodája (ld. az

előző szakaszt a szervezeti változásokról). Ebben a helyzetben a parlament csak utólag bólinthatott rá *formálisan* a döntésekre, így nem meglepő, hogy az ellenzék október utolsó napjaiban vizsgálóbizottság létrehozását követelte⁷⁹ (ami csak 2009 áprilisában, azaz *majd fél évvel* a döntéshozás *után* állt fel).⁸⁰ De még ebben a vizsgálatot követelő levélben is köszönetet mondanak Bos-nak és a kormánynak a „tűzoltásért”, ami „létfontosságú” volt a krízishelyzetben.

Miközben a holland esetben az utólagos jóváhagyás nem volt szükségszerű, addig a törvényerejű rendeletekre jobban építő Spanyolországban és Olaszországban éppenséggel erre bevett közjogi gyakorlat volt. Spanyolországban a törvényerejű rendeleteket kihirdetésük után 30 nappal a kongresszus elé kell terjeszteni szavazásra.⁸¹ Olaszországban a hasonló szabály szerint „különleges körülmények fennállása esetén a kormány is alkothat törvényt (a parlament utólagos jóváhagyásával/módosításával). Erre sürgős esetekben kerülhet sor, illetve amikor a parlament átruházta az erre vonatkozó hatáskört.”⁸² A gyakorlatban másfél-két hónapba telt mire a parlament utólag szentesítette (illetve részben hatályon kívül helyezte a már nem szükséges) döntéseket. A mintában szereplő hét ország közül az említettek mellett Franciaország, Belgium, Németország is végrehajtott kisebb-nagyobb beavatkozásokat a törvényhozást közvetlenül megelőző időszakban. A mintán kívüli nyugat-európai EU-tagoknál is hasonló helyzetet találunk: példaként többek között Dániában a Roskilde Bank jegybanki átvétele, illetve a Fortis mentőcsomagban való luxemburgi részvétel⁸³ említhető.

Látványosan az egyetlen kakukktójas Nagy-Britannia, méghozzá a hipotézisnek megfelelő „objektív” okokból. A 2008. október 8-i nagyszabású mentőcsomag bejelentése egy *átmeneti* törvényen alapult, melyet a Northern Rock 2007 szeptemberi összeomlása után hoztak meg. A 2008 eleji parlamenti beavatkozást a minta másik hat államához hasonlóan számos végrehajtó hatalmi akció előzte meg, 2008 őszén pedig már természetesen lehetett építeni a korábbi – már eleve nem szűkös – technokratikus felhatalmazásra. Az átmeneti törvény ugyanakkor elkerülhetetlen volt, lévén a jegybanki pénzügyi intervenciók és a Northern Rock betétekre meghirdetett teljes körű állami garancia ennek hiányában nem egészülhettek ki az államosítás lehetőségével.⁸⁴ A helyzet 2008 februárjára mérgesedett el, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy az állam nem tudja egy adófizetők számára kedvező piaci tranzakció keretében érvényesíteni az akció költségeit. A február 17-én bejelentett⁸⁵ és 19-én benyújtott javaslatot egy mindössze két napos (!) parlamenti folyamat során fogadták el (az alsóházban már a benyújtás napján),⁸⁶ mely alapján az év során legalább három másik kisebb-közepes beavatkozás történt 2008 szeptember végén-október elején (Bradford and Bingley, ill. két izlandi bank leányvállalata) és amit október 8-án már egy a nagyokra (HBOS, Llyods, RBS) is kiterjedő stabilizációs csomag követett.

Az ilyen utólagos és érdemi tárgyalás nélküli jóváhagyás ráadásul nem csak a nemzeti parlamentekre volt jellemző. Az Európai Bizottság csak 2009. június 3-án, háromnegyed évvel a válság tetőzése után adta ki bank-reorganizációs irányelveit.⁸⁷ Ez már önmagában is jelzi, hogy a válságkezelés jelentős mértékben a tagállami kormányokra és a vezetőikből álló Európai Tanácsra ill. a vezető gazdaságpolitikusokat tömörítő Ecofinre hárult.

A másik két fontos uniós szintű intézményi szereplő (Bizottság, Parlament) elfogadta korlátozott szerepét. A Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága például 2009 márciusáig rendkívüli eljárás keretében 22 banki állami támogatás ügyében hozott döntést, ezek közül néhány esetben – pl. a brit alsóház gyakorlatában látott – 2 napos rekordgyorsasággal (Hancher, 2011: 130). Mindent egybevetve a vizsgált mintára jellemző volt, hogy a parlamentnek számos lényeges (vagy mint pl. Belgium vagy Hollandia esetében: meghatározó) döntésre nem volt *formális és előzetes* ráhatása. Ennyiben vizsgálatunk alátámasztja az ellenőrzési preferencia tézisé.

2. feltevés – Törvényjavaslatok hossza

Az 1. feltevés vizsgálata kapcsán világossá vált, hogy a parlamentek ha változó mértékben is, de általánosságban fáziskésésben voltak a kormányhoz és a gondnokszervezetekhez (frissen létrehozott pénzügyi mentőalapokhoz, jegybankokhoz stb.) képest. Amikor pedig még a közpolitikai „nyitott ablak” időszakában tudtak cselekedni – mint pl. Spanyolországban – akkor is kérdéses, hogy mennyi idejük és kapacitásuk volt a törvényhozóknak felülmúlni a pénzintézetekkel közösen munkálkodó kormányok és jegybankok előterjesztéseit. Az ellenőrzési preferencia vizsgálatának 2. feltevése így arra vonatkozik, hogy formai értelemben milyen kiterjedtek (azaz milyen hosszúak és részletesek) az előzetes felhatalmazási aktusok, illetve a részletes ex ante szabályok hiányát milyen utólagos ellenőrzési eszközökkel ellensúlyozták (a *tartalmi* korlátokat a következő szakaszban vizsgáljuk).

A kutatás operacionalizálásának (ld. 4.2.2. alfejezet) megfelelően itt először a törvényjavaslatok hosszát vizsgáljuk a szavak számára építve. A Huber és Shipan által meghatározott rendszer mércéjét a kanadai *Munka törvénykönyve* jelentette, melyben egy oldalon hozzávetőlegesen 300 szó található.⁸⁸ Mindezek alapján már elvégezhető egy összehasonlítás a Huber–Shipan-féle mintával (7. táblázat).

7. táblázat. A törvények hosszúsága az átlaghoz képest.

Ország	Törvény szavak száma	„Kanadai oldalak” száma	Szükszavúsági index	„Kanadai oldalak” a szükszavúság kiszűrésével	Átlagos munkaügyi törvények	Eset/átlag arány
Nagy-Britannia	6827	22,76	1	22,76	120,6	0,19
Németország	3495	11,65	1,22	9,55	40	0,24
Franciaország	1480	4,93	1,13	4,36	21,6	0,20
Hollandia	(559)	1,86	1,16	1,60	24,5	(0,07)
Olaszország	3070	10,23	1,14	8,97	41,4	0,22
Spanyolország	1254	4,18	1,14	3,67	38,2	0,10
Belgium	1022	3,41	1,13	3,02	26,5	0,11

Egyik megállapításunk ezek alapján az, hogy azok a törvények, melyek hosszabbak mint pl. a német és a brit, lényegesen több részletes rendelkezést tartalmaznak, mint a spektrum másik végén pl. Belgium vagy Spanyolország. A számok alapján másrészt egyértelműen megállapítható, hogy a válság idején meghozott törvények érdemben rövidebbek, mint az átlagos hossz. E megállapítás érvényességét erősíti, hogy a válság-törvények hosszának az átlagos törvényekre vetített aránya egy nagyon szűk sávban (10%–24%) szóródik. Pozitív jel az is, hogy a nyelvi elemeket kiszűrve is ott születtek a leghosszabb törvények (Nagy-Britannia, Németország és Olaszország) ahol a munkaügyi törvények is átlagban a leghosszabbak.

Az összehasonlítás természetesen nem hozhat tökéletes eredményeket, már csak a kis minta miatt sem. A további bizonytalansági tényezők között említhető, hogy a brit és a francia esetben nem vettük figyelembe a mellékleteket. A brit esetben ez további 3200 szót jelentett volna, amivel ugyanakkor még mindig bőven 30% alatt maradt volna a törvény hossza az átlaghoz képest. A francia esetben a mellékletek és szövegek táblázatok együttesen további 2090 szót tesznek ki. Ezek azonban olyan költségvetési előirányzat módosításokat tartalmaznak, melyeknek nincs közvetlen köze a bankmentő csomagokhoz, ennek megfelelően kötöttséget sem jelentenek (és még ha figyelembe is vennénk őket, akkor is az átlag 50%-a alatt maradna a szöveg).

Hasonlóképpen, a holland törvény is csak részben kapcsolódik a konkrét bankválság kezeléshez, ezzel együtt ha figyelembe vesszük, az éppenséggel erősítené a tézist tekintettel a törvény rekordot jelentő rövideségére. Végezetül pedig a munkaügyi bázis miatt nyilvánvalóan zavaró tényező a közpolitikai területek eltérése. Ezzel együtt semmilyen kézenfekvő magyarázat nem mutatkozik arra, hogy miért lennének hosszabbak a munkaügyi törvények a pénzügyi tárgyúaknál. Összességében a két vizsgált megoldás, az utólagos jóváhagyások aránya és a törvények hossza együttesen egy erős alátámasztást jelentettek az ellenőrzési hipotézisnek.

5.2.4. Harmadik hipotézis – Politikai konszenzuseresés

A harmadik hipotézis szerint a válságkezelésben a politikai döntéshozók – a közpolitikai bizonytalanságra és a tét nagyságára tekintettel – a válság méretének függvényében válnak konszenzus-keresővé. E tétel egyértelműen összevethető az érintett politikai erők törvényhozási magatartásával. Az elemzésbe bevont 7 ország 9 vonatkozó szavazásának vizsgálata jelentős részben – bár fontos kivételekkel – megerősíti a hipotézist (ld. 8. táblázat).

A döntések alapvetően három csoportba oszthatóak. Az első csoportban a hipotézis szempontjából „legjobban viselkedő” országok találhatóak: az egyhangúan döntő Hollandia, a mindhárom nagyobb párt támogatását hozó Spanyolország, illetve a kizárólag a kispárti zöldek *tartózkodását* mutató Belgium. A második csoportban azok az országok vannak, ahol az ellenzék legfőbb ereje bár nem szavazta meg a döntést, de nem is szavazott ellene és más módon (pl. távolléttel) sem akadályozta meghozását. Ide tartozik Olaszország és Franciaország, ahol a PD ill. a

szocialista frakció tartózkodása mellett egy centrumpárt ill. a radikális baloldal szavazott ellene. Némileg kilóg a sorból, de ide – a hipotézisnek *alapvetően* megfelelő csoportba – sorolható Németország is, ahol a nagykoalíció egységesen lépett fel, és még az FDP támogatását is elnyerte (ráadásul a tartományi kormányok képviselői által meghatározott felsőházban egyhangú támogatást kapott a javaslat).

A hipotézisnek egyértelműen ellentmond az első brit szavazás (ahol alapvetően az üzleti titkok fenntartása miatt) a konzervatívok a javaslat ellen voksoltak, míg a LibDem képviselői többségükben nem vettek részt a szavazáson. A második szavazás – a hosszabb távú kerettörvényről – már közelített a „normához”, amennyiben a konzervatívok és a liberális demokraták nem szavaztak a javaslat ellen, igaz nem is támogatták.

Egy általánosabb értékelés szerint így az állapítható meg, hogy egyértelmű ellenállást a nyugat-európai politikai spektrumon alapvetően a radikális baloldal és a zöldek fogalmaztak meg a pénzügyi stabilizációs csomagokkal szemben (ld. Németország, Franciaország, Spanyolország, Belgium). Egyébiránt ugyanakkor az érintett politikai szereplők *minden esetben* eltértek a tiszta kormány-ellenzék alapú szavazástól. A hipotézis külső érvényességének értékelését ezzel együtt – miként a többi feltevés esetében is – alapvetően befolyásolná ha ismertek lennének a megfelelő (pl. a nemzetközi szerződésektől megtisztított) általános szavazási statisztikák.

Azt is fontos megjegyezni, hogy bár az empirikus tapasztalatok alapvetően megfeleltek várakozásainknak, ez nem jelenti azt, hogy az ellenzék önként és dalolva vállalt volna részt a felelősségből. Ezt jól jelzik a javaslatokról folytatott parlamenti viták is. A képviselők ennek során jobbra éppen azt vetették a kormány szemére, hogy nincs érdemi ráhatásuk a folyamatokra: a kormánynak biankó felhatalmazást adnak. Szó szerint így fogalmaztak a brit alsóházban, ahol a Toryk (akkor még csak árnyék-) pénzügyminisztere, George Osborne „több információt” kért „a Labour biankó csekkre” kapcsán, mondván nem szokás úgy megvenni valamit (a Northern Rock bankot), hogy nem tudjuk, hogy az mennyibe kerülne.⁸⁹ Az érdemi megkötések nélküli delegálás bírálata a német mentőcsomagot ellenző Zöldek és Die Linke retorikájából sem hiányzott. A Zöldek társfrakcióvezetője például „500 millió eurós biankó csekknek” minősítette az egyetlen nap leforgása alatt mindkét házban megtárgyalt és államfői aláírással is ellátott törvényt.⁹⁰ A felhatalmazás kapcsán hasonló kifogások merültek fel még az olyan egyhangú döntést hozó parlamentekben is mint a holland, de a kifogások megfogalmazásán (majd később: a vizsgálóbizottságok felállításán) sehol nem jutottak túl.

8. táblázat. Az alsóházi szavazások eredménye.

Ország	Törvényjavaslat	Szavazás időpontja	Az alsóházi szavazás eredménye
Nagy-Britannia	Banking (Special Provisions) Bill	2008. február 19. ⁹¹	Igen: 292 (Kormány: 287 Labour ill. Ellenzék: 3 LibDem és 1 LibDem tartózkodás). Nem: 166 (Ellenzék: 161 Conservative, 5 Democratic Unionist)
Nagy-Britannia	Banking Bill (Div. 34)	2009. február 10. ⁹²	Igen: 273 (Kormány: 271 Labour, 1 független) Nem: 7 (Ellenzék: 4 Conservative és 3 független – LibDem és a CP nem szavazott)
Németország	Finanzmarkt - stabilisierungsgesetz ⁹³	2008. október 17. ⁹⁴	Igen: 476 (Kormány: CDU-CSU, SPD ill. Ellenzék: FDP). Nem: 99 (Ellenzék: Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke + 1 CDU/CSU tartózkodás)
Franciaország	Loi de finances... ⁹⁵	2008. október 14. ⁹⁶	Igen: 224 (Kormány: UMP: 190; NC: 23; Ellenzék: Függetlenek: 4, SRG: 7 – 102 tartózkodás) Nem: 23 (GDR: 20 – 4 tartózkodás; SRG: 3). Nem vett részt: UMP: 126; SRG: 92)
Hollandia	31724 ⁹⁷	2008. október 2. ⁹⁸	Egyhangú ⁹⁹
Olaszország	Atto C.1762 Conversione del decreto-legge 2008, n. 155 ¹⁰⁰	2008. november 25. ^{101,102}	Igen: 269 (Kormány: PdL: 215; LN: 44) Nem: 30 (Ellenzék: IdV: 24) Tartózkodás: 205 (Ellenzék: PD: 170 – 2 igen, 6 nem; UDC: 31) ¹⁰³
Spanyolország	6/2008 ¹⁰⁴	2008. október 20. ¹⁰⁵	Igen: 320; (Kormány: PSOE; Ellenzék: PP, CiU, PNV, ERC, Coalición Canaria, UPyD). Nem: 4 (BNG – Galíciai nacionalisták; IU-ICV – Egyesült Baloldal/Katalán zöldek). Tartózkodás: 1 (A 7/2008 szavazás esetében a nemek eltűntek és egy igen kivételével tartózkodássá alakultak)
Belgium	1470/4 ¹⁰⁶	2008. okt.14. ¹⁰⁷	Igen: 124. Nem: 0. Tartózkodás: 11 ¹⁰⁸ (Écolo; Groen!)

Forrás: Saját gyűjtés

Mindezek alapján az esetek döntő többségében a kormány-ellenzék dichotómiától érdemben a konszenzus irányába eltérő szavazási eredményeket kapunk, ami megfelel a közpolitikai dominancia tézisének. A viták rövid kvalitatív elemzésében pedig rendre feltűntek azok a toposzok („biankó csekk-delegálás”; technokratizmus és az érdemi politikai ellenőrzés hiánya; felelősségelhárítás), melyeket az elméleti keret előrejelzett.

5.2.5. Értékelés

Az alfejezetben tárgyalt esettanulmány legfontosabb megállapítása szerint a min-tában szereplő nyugat-európai országok pénzügyi szabályozási intézményrend-szerének 2008–2009-es változásai alapvetően megfeleltek a válság táplálta dele-gálás elméleti keretének. A szervezeti és szabályozási változások egyértelmű mozgatórugója a pénzügyi rendszerből érkező exogén sokk volt. Az intézmény-rendszer változása emellett megfelelt az elméleti modellből levezetett 3 hipotézis-nek.

A szervezeti preferencia hipotézisének megfelelően a válság hatására érdemi mértékben történt *új jogkörök* delegálása a már meglévő gondnok típusú intézmé-nyekhez (jegybankok; pénzügyminisztériumi irodák és alapok), illetve – és ennél is lényegesebb módon – már közvetlenül a válságkezelés első szakaszában új tech-nokratikus intézmények jöttek létre.

Az ellenőrzési preferencia hipotézisének megfelelően a törvényhozók jellemzően egy biankó csekket adtak a végrehajtó hatalomnak a válságkezelésre. A jellemzően egy-két nap, de legfeljebb néhány hét alatt lezavart törvényhozási napirendek nem jelentettek érdemi beleszólási lehetőséget a politikai döntéshozók számára, akik ráadásul két esetben (Spanyolország, Olaszország) csak utólag változtatták törvény-nyé a kormányrendeleteket, egy esetben (Hollandia) nem is szavaztak a bankmentő csomagokhoz közvetlenül szükséges előterjesztésekről, miközben minden más esetben legalább egy jelentősebb kormányzati beavatkozásra sor került előzetes törvényi felhatalmazás hiányában is.

A közpolitikai dominancia elve szintén érvényesült: néhány kivétellel (ld. első brit szavazás) az alsóházi szavazások eltértek a kormány-ellenzék logikától, vagy explicit módon, egyhangú szavazásokkal, vagy az ellenzék vezető erejé-nek tartózkodásával. A viták fontosabb toposzai szintén megfeleltek az elméleti előrejelzéseknek. A válság hatására tehát minden mintaelem-országban és min-den vizsgált terület tekintetében nőtt a technokratikus autonómia a formális és informális delegálások nyomán. Azt ugyanakkor a kutatási tervnek megfelelően nem vizsgáltuk (csak az elemzés fényében nem teljesen ok nélkül) feltételeztük, hogy ez nagyobb volt-e más, normál időszakok átlagánál.

A közpolitikai bizonytalanság elsődleges alternatívájaként a delegálás magya-rázatában fentebb a politikai bizonytalanságot határoztuk meg. Nézzük tehát az alfejezet zárásaként, hogy Epstein és O'Halloran előrejelzésének megfelelően volt-e befolyása a vizsgált mintán a politikai bizonytalanságot mérő tényleges vétópon-tok számának (ld. 9. táblázat).¹⁰⁹ Az intézményi megosztottsági tényezők közül nem jelentettük meg külön a félprezidenciális rendszerek co-habitation-ját, mivel erre a vizsgált helyeken és időszakban (azaz konkrétan: Franciaországban) nem volt példa. Nem jelentettük meg a felsőházakat sem, mivel ezek jellemzőek voltak a minta minden országára.

9. táblázat. A politikai bizonytalanság hatása a mintaországok delegálására.

	Utolsó alsóházi/felsőházi választás	Megosztott törvényhozás	Kormány résztevőinek száma
Nagy-Britannia	2005. május / -	Kismértékben igen ¹¹⁰	1
Németország	2005. szeptember ^{111/} -	Nincs ¹¹²	2 (nagykoalíció)
Franciaország	2007. június ^{113/} 2008. szeptember ¹¹⁴	Nincs	2 (UMP: 12/16*) ¹¹⁵
Hollandia	2006. november ^{116/} 2007. május ¹¹⁷	Nincs	3 (CDA, PvdA, CU) ¹¹⁸
Olaszország	2008. április ¹¹⁹ (mindkettő)	Nincs	2 (PdL: 18/24, LN: 3/24*) ¹²⁰
Spanyolország	2008. március (mindkettő) ¹²¹	Igen ¹²²	1 (kisebbségi) ¹²³
Belgium	2007. június (mindkettő) ¹²⁴	Nincs ¹²⁵	5 ¹²⁶ (CDV, CDH, MR, oVLD, PS)

Forrás: Saját gyűjtés. A * a minisztériumi megosztást jelöli a releváns esetekben.

Az egyes országok tényleges vétőpontjainak meghatározása nem mutat egyértelmű képet. Nehéz egymáshoz képest súlyozni ugyanis az olyan faktorokat, mint egy kismértékben kormányellenes felsőház, vagy egy 3 helyett 5 tagú koalíció. A kis minta mellett pedig még – az ilyen nehezen leküzdhetőnek tűnő módszertani akadályok megoldása esetén is – kevés értelme lenne a numerikus összehasonlításnak. Egy ordinális rangsor szélső értékei ugyanakkor meghatározhatóak. Ennek számunkra érdekesebb, mert nagyobb politikai bizonytalanságot mutató végén minden bizonnyal a mindkét ház kisebbsége mellett kormányzó spanyol PSOE-kormány található.

A megosztott kormányzat mellett az alapmodell előrejelzése szerint (Epstein–O’Halloran, 1999: 79) alacsonyabb szintű delegálást élvezne a végrehajtó hatalom, mint egységes kormányzat mellett. Ehhez képest a spanyol esetben éppenséggel a legerősebbek között érvényesültek a válság táplálta delegálás hipotézisei: a felhatalmazási törvények utólagosak és a legrövidebb csoportban voltak, a delegálások nyomán érdemi intézményi innováció zajlott, miközben a releváns szavazáson az ellenzék is felvonult a kormánypárt mellé. Ahogy jeleztük, e rövid elemzéssel nem a válság táplálta delegálás igazolása, vagy a megosztott ill. egységes kormányzattal kapcsolatos hipotézisek falszifikálása volt a cél. Mindössze annyi, hogy a későbbi elemzésekre érdemes elméleti feltevésként megalapozzuk a szervezeti és ellenőrzési preferencia, valamint a politikai konszenzus feltevéseit.

5.3. Kiterjesztés: pénzügyi jogalkotás Magyarországon

5.3.1. Bevezetés

A válság táplálta delegálás empirikus kutatási tervének második lépése a válság változó két értékének bevezetésén alapul.¹²⁷ Ellentétben az előző alfejezet időben leszűkített és térben tág összehasonlító vizsgálati keretével, ezen alfejezet célja a földrajzi szűkítés mellett egy időbeni kiterjesztés bemutatása. Ehhez a keretet a magyar pénzügypolitikai-közpolitikai alrendszer szolgáltatja, melyet a 2006–2010-es kormányzati ciklusban vizsgálunk.

A négyéves időszak lehetőséget nyújt arra, hogy már ne csak egy köztudottan pénzügyi vészhelyzetet jelentő időszakban, hanem ezen túl is vizsgáljuk a delegálást, s ezáltal immár empirikusan is megteremtsük (vagy elvessük) a válság és delegálás közötti logikai kapcsolatot. Az alábbiakban először ismertetjük a függő és független változókhoz kapcsolódó alapvető adatokat. Ezt követően az összehasonlító alapkutatásnál látott módon egyenként megvizsgáljuk a három hipotézis érvényesülésének lehetséges méréseit és ennek eredményeit.

5.3.2. Mikor volt pénzügyi válság Magyarországon 2006 és 2010 között?

A 4.3.2. szakaszban megfogalmazott elvek alapján e szakasz keretei között egy hételemű alapcsomaggal vizsgáljuk, hogy mely negyedévek esetében beszélhetünk megalapozottan pénzügyi válságról. Az alapcsomag tekintetében a 2006–2010-es kormányzati ciklus egyes negyedéveire vonatkozó adatokat a 10. táblázat mutatja.¹²⁸

Félév	Tőkepiac				Devizapiac				Bankrendszer		Államháztartás	
	BUX		OTP		Euró		CHF		O/N Bubor		Refhozam (1év)	
	Átlag	Előző	Átlag	Előző	Átlag	Előző	Átlag	Előző	Átlag	Előző	Átlag	Előző
2006 III	4,35		100,01		1,05		1,03		86,61		99,88	
2006 IV	9,55	104,98	118,29	118,28	0,99	94,40	0,97	93,42	101,63	117,33	103,41	103,54
2007 I	12,66	102,83	132,91	112,36	0,96	97,03	0,92	95,60	104,16	102,49	100,24	96,94
2007 II	23,37	109,51	148,74	111,91	0,94	98,39	0,89	96,57	105,04	100,85	92,27	92,05
2007 III	32,95	107,76	153,45	103,17	0,96	101,42	0,90	101,40	98,29	93,57	90,62	98,21
2007 IV	26,69	95,30	140,40	91,49	0,96	100,40	0,90	99,74	95,50	97,16	91,08	100,50
2008 I	11,12	87,71	116,54	83,01	0,99	102,59	0,96	106,35	95,96	100,49	100,32	110,15
2008 II	4,89	94,39	107,93	92,61	0,94	95,59	0,91	94,90	100,25	104,47	114,15	113,78
2008 III	-3,48	92,02	105,64	97,88	0,90	95,26	0,87	95,26	107,71	107,44	109,64	96,05
2008 IV	-37,21	65,05	51,40	48,66	1,00	111,12	1,02	117,35	131,89	122,45	131,65	120,08
2009 I	-46,80	84,73	33,41	65,00	1,12	112,13	1,16	114,29	121,24	91,92	131,18	99,64
2009 II	-32,77	126,36	48,09	143,93	1,09	97,15	1,12	96,04	120,43	99,34	121,21	92,40
2009 III	-14,85	126,65	68,68	142,81	1,03	94,90	1,06	94,53	108,03	89,70	100,66	83,04
2009 IV	-1,34	115,87	85,46	124,43	1,03	99,86	1,06	100,57	85,41	79,07	79,23	78,71
2010 I	5,41	106,85	93,44	109,34	1,02	99,18	1,08	102,24	73,21	85,71	70,33	88,77
2010 II	8,62	103,04	95,59	102,30	1,04	102,10	1,15	106,09	64,74	88,43	64,47	91,67

Forrás: Saját gyűjtés a BÉT, az ÁKK és az MNB adatai alapján. Az eltérések százalékban vannak megadva.

A táblázatban kiemeléssel jeleztük az egyik negyedévről a másikra 10%-ot meghaladó eséseket („Előző” oszlopok). Ezek mellett kiemelés jelzi azon negyedévek adatait is, ahol a ciklusátlag alatt következett be a 10 százalékos esés, amely így kisebb valószínűséggel tekinthető egy korábbi emelkedés korrekciójának („Átlag” oszlopok). A táblázat adataiból egyértelműen látszik, hogy a válságműtatók tartós (legalább féléves), jelentős (az előző negyedévhez képest legalább tíz százalékos esés a negatív tartományban) és kiterjedt (több pénzügyi piacot illetve szektort is érintő) kilengése a magyar pénzügyi rendszerben a ciklus során csak a 2008 októbertől és 2009 márciusa közötti félévben valósult meg.

Ezen időszak alatt előfordult, hogy az OTP-papírok kurzusa három hónap alatt megfeleződött, a forint két kulcsdevizával szemben is több mint 20 százalékot

gyengült, illetve a bankközi overnight kamatláb és az egyéves állampapír-piaci referenciahozamok az extrém mértéknek tekinthető 11–12 százalékos szintre emelkedtek. Az egyetlen másik potenciális jelölt a válságidőszakra 2008 első felére, amikor kisebb turbulenciák voltak ugyan a tőzsdén és az állampapírpiacon is, de ezek szabályaink szerint nem merítették ki a tartós, jelentős és kiterjedt válságra vonatkozó definíciót.

A válság táplálta delegálás elméletének magyarázó változójára vonatkozó ezen eredményt számos kiegészítő körülmény is megerősíti. 2008 negyedik negyedében a devizapiac kivételével a vonatkozó mutatók nem csak a 10, de még egy szigorúbb, 20 százalékos (!) válságküszöbnek is megfeleltek. Egy, a jelen kötet kereteit meghaladó szubsztantív elemzés a politikai-közpolitikai reakciókról szintén kimutatná, hogy csak ebben az időszakban zajlott „nemzeti csúcs” a teendőkről, ekkorra datálható az EU–IMF készenléti-hitel megállapodás és az MNB monetáris tanácsa is ekkor emelte jelentősen az alapkamatot.

Mondhatnánk azt is, hogy nem szükséges indokolni választásunkat, hiszen közismert tény, hogy 2008 őszével egy évszázados ritkaságú pénzügyi összeomlás következett be, melynek Magyarországra való begyűrűzése is alaposan feltárt. Ezzel együtt egy átláthatóan operacionalizált válság-fogalom nélkül nem lenne lehetséges az elmélet esetleges későbbi kiterjesztett tesztelése más időszakok kapcsán. Hasonlóképpen, a részpiaci szintű indikátor-rendszer utat mutathat kisebb kiterjedtségű válságok delegálási hatásának vizsgálatához, hiszen az elméleti keret szerint ilyenkor a politikai döntéshozók beavatkozásának is csak ezekben a szűkebb szektorokban kellene megtörténnie.

5.3.3. Pénzügypolitikai törvények és a válság hatásának „határa”

A 4.2.1. szakaszban bemutatott mintavételi eljárás nyomán a következő feladat a 2006–2010-es kormányzati ciklus vizsgálandó irományainak meghatározása. A kiindulópontot a ciklusban elfogadott összesen 262 törvény és 325 törvénymódosítás, azaz összesen 587 törvény jelenti.¹²⁹ Az első körben az ún. kulcstörvények módosításaira és más, már címükben is pénzügyi tárgyú törvényekre szorítkoztunk. Az 587 törvény közül az első szűrés 39 pénzügyi tárgyú jogszabályt eredményezett. Itt csak két nemzetközi pénzügyi intézményre (EBRD, IMF) vonatkozó törvény esetében volt szükség szűkítésre, mivel ezek nem tárgyunkra, a magyarországi pénzügyi szabályozásra vonatkoznak (az így összeállított mintát a Függelék 16. táblázatában mutatjuk be).

Tisztázandó az is, hogy mely törvények esetében feltételezünk közvetlen kapcsolatokat a válsággal, hiszen a határvonal rossz kitűzése alááshatja empirikus eredményeinket. Itt nagyon fontos, hogy az okságra vonatkozó feltevésünk biztos elméleti talajon álljon. A sztenderd társadalomtudományi módszertani irodalom szerint a hipotézisek akkor nyernek empirikus támogatást, ha sikerül kimutatni egy *erős pozitív korrelációt* a változók között, illetve ha emellé fel tudjuk sorakoztatni az okság olyan tényezőit, mint a kauzalitást magyarázó „történetet”, illetve az

időbeli közelséget. Mindezen elemek szempontjából lényeges sajátosságai vannak a pénzügypolitikai alrendszernek, melyeket nem lehet figyelmen kívül hagyni az eredmények értékelésénél.

Kezdve az időbeli közelséggel, a pénzügyi válságok jellemzően két szakaszra oszthatóak: tűzoltási (containment) és válságkezelési (resolution) időszakra. A tűzoltás során – Laeven és Valencia (2008: 7) szerint – „a kormányzati beavatkozás a közbizalom helyreállítására irányul, annak érdekében, hogy minimalizálja a pénzügyi válság reálgazdasági hatásait, valamint hogy visszaadják a betétesek és más befektetők pénzügyi rendszerbe vetett bizalmát”. Ezek után a válságkezelési szakaszban kerül sor a „pénzügyi intézmények és vállalatok tényleges pénzügyi, és kisebb mértékben működési, újjászervezésére.” Már ebből a vázlatos definícióból is látszik, hogy a pénzügyi válságok nem csak a legrövidebb, néhány hónapos távon éreztetik hatásukat, hanem akár évekig is eltarthat az állami asszisztencia mellett végzett szanálás. A válság táplálta delegálás elmélete szempontjából mindkét szakasz egyformán fontos. Az érem másik oldala, hogy ha túlzottan kitágítjuk azt a szakaszt, melyet még „válság sújtotta övezetnek” tekintünk az gyengíti az elmélet belső érvényességét (a válság fogalmának kapcsolatát a rendkívüli helyzet fogalmával).

Ennek megfelelően egy kézenfekvő lehetőség egy általános, negyedéves határvonal meghúzása, melyen túl csak azon intézményi változásokat célszerű a válsággal összekötni, melyek esetében a politikusi és jogszabályi hivatkozások minden kétséget kizárnak e felől. Az időszak kezdetét a visszaesések nagyságára vonatkozó válság-definíciónk egyértelműen meghatározza. Ennek megfelelően – azzal a reális feltevéssel élve, hogy az adott ciklusban nem volt minden egyes negyedévben a definíciótól elvárt súlyosságú válság – meghatározható, hogy az adott közpolitikai alrendszerben a „válságidőszakban” érdemben nagyobb mértékű volt-e a delegálás, mint a „normál” időszakban. Ez a szabály azért is érvényesülhet, mert a magyar közjogi rendszerben nincs jelentős akadálya az éven, hónapon vagy akár napon (!) belüli törvényhozásnak.

Bár az Országgyűlés rendes ülésszakai nem fedik le a teljes naptári évet, bevett gyakorlat a rendkívüli téli illetve nyári ülésszakok összehívása. A sokévi gyakorlat szerint így január és július-augusztus kivételével rendszerint ülésezik a T. Ház. Ha pedig ülésezik, akkor a házszabálytól való eltéréssel akár a benyújtás napján is el lehet fogadni a szükséges jogszabályokat, melynek gyakorlati akadálya legfeljebb csak a többség fizikai jelenlétének biztosítása lehet. A negyedéveken belül megvalósított jogszabályváltoztatásokat így minden további nélkül lehet az eseményhez való közelségük alapján „rangsorolni”. Mivel e fejezet válság-definíciója (a tartósság elve miatt) negyedéves adatokra épít, az értékelésnél mindig a vonatkozó negyedév törvényei esnek a legnagyobb súllyal a latba. A tűzoltást követő válságkezelési szakaszban ugyanakkor ilyen különbségtételnek már nincs elvi alapja.

E kérdés át is vezet minket az oksági viszony másik eleméhez, a „történethez”. Minél explicitebb a kapcsolat – törvénycímekben, politikai bejelentésekben, a felhasznált eszközök tekintetében (ld. kulcsszavak) stb. – a válság és a delegálási aktusok között, annál erősebbnek tekinthető a közöttük lévő oksági kapcsolat. Ennél „keményebb”, azaz kvantitatív vizsgálatot ugyanakkor véleményünk szerint

nem tesz lehetővé a vizsgálat tárgya. Az „elvárt” súlyosságú pénzügyi válságok a rendszerváltás utáni magyar gazdaságtörténetben ritkák, miközben a vizsgálható időszakot (86 teljes negyedév 2011 végéig) tovább rövidíti a rendszerváltás utáni 3–4 év intézményépítő periódusa, mely csak súlyos módszertani nehézségek mellett lenne egybevezethető a későbbi, már fejlettebb pénzügyi szabályozás toldozgatásával jellemezhető időszakokkal.

Mindent egybevetve az eddigiekben kialakítottuk az okság időbeli közelsége és a logikai történet meggyőző erejére építő vizsgálati keretét, mellyel már a kvalitatív tanulmányoktól elvárható megbízhatósági szinten folytathatjuk vizsgálódásunkat.

5.3.4. Első hipotézis – Szervezeti preferencia

Miután meghatároztuk a ciklus pénzügyi szempontból válságos és normál időszakait, valamint a pénzügypolitikai alrendszerhez kapcsolódó jogszabálmódosítások körét, megkezdhetjük hipotéziseink vizsgálatát is. Ezek közül az első a szervezeti preferenciával foglalkozik, mely szerint a válság-időszakban kevésbé pontosan meghatározott tartalmú törvényhozási intézkedésekkel, semmint végrehajtó hatalmi delegálással zajlik a stabilizáció. A magyar pénzügypolitikai intézményrendszer négy évnyi részletszabály-módosulásairól nincs elérhető összefoglaló, részletes esettanulmány készítése pedig nem szerepelt eredeti kutatási tervünkben. E helyütt így röviden csak a másik két, kvantitatív adatokra épülő hipotézis vizsgálatát egészítjük ki a válságidőszaki és azon kívüli törvények tartalmának illusztrálásával.

Ehhez a Magyar Nemzeti Bankkal, mint gondnok-intézménnyel kapcsolatos néhány jogszabály-módosulást tekintünk át a két időszak-típusból. Kezdve a válsághelyzeti törvényhozással, a 2008 végén elfogadott 2008/CIX. számmal kihirdetett törvény jogharmonizációs célú jegybanki függetlenség-erősítő intézkedések mellett a rendeletalkotási jog bővítéséről rendelkezik. Az indoklás szerint: „Az MNB-törvény 60. §-ának új (3) bekezdése megteremti az MNB elnökének jogát arra, hogy a Tpt.-vel összhangban rendeletben szabályozza a központi értéktári tevékenységhez, valamint a központi szerződő fél tevékenységhez szükséges szabályzatokkal kapcsolatos követelményeket az e szabályzatokkal kapcsolatos egyetértési joga gyakorlása során figyelembe veendő követelmények átláthatóságának megteremtése érdekében.”¹³⁰

Számos más egyedi delegálási aktus pedig kifejezetten a sürgősségi helyzetekhez kötődik. A 15. §-hoz fűzött indoklás szerint „a törvényjavaslat e rendelkezése arra irányul, hogy az MNB-törvény tegye lehetővé a monetáris politikai eszköztárhoz és a pénzügyi stabilitási feladatok ellátásához kötődő részesedések megszerzését is.” Az MNB-törvény 8. §-ának hatályon kívül helyezése szintén az MNB monetáris politikai mozgásterét növelte, ha nem is közvetlenül a válsághoz kapcsolódó hivatkozással: „az adós saját kibocsátású értékpapírojaira vonatkozó korlátozás megszüntetése a monetáris politika eszköztárban alkalmazható elfogadható fedezeti kör Eurorendszerhez történő jövőbeli csatlakozására való felkészülést, ahhoz való igazodást segíti elő.”

A törvény a kialakult helyzet súlyához képest – minden az elmélet szempontjából pozitív vonása ellenére – nem tartalmaz jelentős delegálási aktusokat. Ennek oka ugyanakkor az, hogy mindeközben a kormány előkészítette az ún. pénzügyi stabilizációs törvényt (2008/CIV.), mely már a jegybank vonatkozásában is drasztikus új felhatalmazásokat ad. Ráadásul a két héttel korábban benyújtott jegybanktörvény részletes vitáját már be is várták a stabilitási törvényével (2008. 12. 01.), hogy aztán mindkettőt egyhangúan (377 szavazattal) és egymás után fogadja el a T. Ház.¹³¹

A stabilitási törvénnyel az Országgyűlés többek között felhatalmazta az államháztartásért felelős minisztert, hogy bizonyos további feltételek fennállása esetén a PSZÁF elnöke és az MNB elnöke együttes javaslatára a bajba került hitelintézet forrásbevonásához a Magyar Állam nevében állami garanciát vállaljon. Rendelkezett arról is, hogy az IMF-től 2008 és 2010 között felvett hitelből legfeljebb 600 milliárd forint értékű deviza összeget a Magyar Állam az MNB-nél külön erre a célra megnyitott számlákon helyezzen el stabilizációs célokat szolgálva. Ezt a „szabad pénzeszközt az államháztartásért felelős miniszter az MNB útján kezeli. E pénzeszköz kezelésének szabályairól az államháztartásért felelős miniszter az MNB elnökével megállapodást köt.” Számos hasonló delegálási intézkedés mellett a kormány mindemellett felhatalmazást kapott arra, hogy a „törvény szerinti állami garanciavállalással kapcsolatos eljárási szabályokat rendeletben szabályozza”.¹³²

A két válságidőszaki törvény után harmadikként a normál időszaki jegybanktörvény módosítások közül hozunk egy példát. Az MNB- illetve a jogalkotási törvény módosításáról szóló 2007/XV. törvény számos jogharmonizációs célú illetve a hamisítás elleni fellépéssel foglalkozó cikkelyt tartalmaz. A magyar jogrend belső koherenciáját szolgálja az a látszólag fontos javaslat, mely beemeli a jegybank rendeletalkotási jogát a róla szóló törvénybe. Valójában erre már egy 2002 végi alkotmánymódosítás megteremtette a lehetőséget,¹³³ amit e módosítás vezet át a jogalkotási törvényben. Ehhez kapcsolódóan megszűnt az igazságügyi miniszter előzetes véleményezési joga, ami nem a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti, hanem ez utóbbin belüli (3. típusú) delegálás. Ráadásul ennek közvetlen kiváltó oka – az indoklás szerint – egyértelműen „az Európai Bizottság és az Európai Központi Bank (EKB) 2004. évi Konvergencia-jelentéseiben megfogalmazott, az MNB intézményi és személyi függetlenségével kapcsolatos kritikái” észrevétel volt.¹³⁴

A három példa alapján levonható néhány fontos tanulság, mely óvatosságra int a hipotézisek kvantitatív elemzése kapcsán. A delegálás pontos indítéka nehezen lehatárolható: még a javaslatok indoklásában is keveredhet pl. a jogharmonizációs és politikai szándék. Ráadásul a törvényhozás gyakorlatában gyakran új „hordozóeszközre” kerülhetnek alapesetben az intézmény státuszáról szóló törvénybe illő módosítások. Ezen a további források kvalitatív elemzése (azaz a sűrűbb leírás felé elmozdulás) segíthet.¹³⁵ További problémát okoz, hogy gyakran egyszerre érvényesül a 2. és 3. típusú delegálás (pl. az MNB a PM engedélyéhez vagy további rendelkezéséhez kötve kap új autoritást). Az ilyen módszertanilag kényes kérdések jelentős mértékben lehatárolhatják a pusztán empirikus korrelációra építő elemzések oksági magyarázatainak erejét. Ezen óvintézkedések fényében már rátehrhetünk a törvényhozási ciklus adatainak formális elemzésére.

5.3.5. Második hipotézis – Ellenőrzési preferencia

A kötet második hipotézise szerint válsághelyzetekben a normál helyzethez képest az ex ante korlátozások háttérbe szorulnak az ex post ellenőrzéshez képest. Ennyiben a törvényhozóknak ellenőrzési preferenciájuk van. Ez a gyakorlatban is kimutatható amennyiben pl. a felhatalmazási törvények meg sem születnek, vagy csak utólag hagyja jóvá a parlament a végrehajtó hatalom intézkedéseit. De az ellenőrzési preferencia megnyilvánulhat abban is, ha jelentőségükhöz képest rövid törvényjavaslatokat fogad el a törvényhozás, melyek rövidségük miatt implicite az utólagos ellenőrzésre hagyják a demokratikus játékszabályok érvényesítését. Az alábbiakban e két empirikus közelítésben vizsgáljuk az ellenőrzési preferencia érvényesülését.

1. feltevés – Utólagos jóváhagyás

Ahhoz, hogy meg tudjuk állapítani, a végrehajtó, vagy a törvényhozó hatalom lépett-e előbb, először is meg kell vizsgálnunk, hogy mikorra tehető a „válság” pontos kezdete az érintett negyedéveken belül illetve, hogy milyen általános politikai környezetben zajlott a törvényhozás. A kisebbségi MSZP-kormány az SZDSZ frakció segítségével 2008. szeptember 15-én megakadályozta a parlament feloszlását, s így – rövid távon legalábbis – elhárult az előrehozott választás veszélye. Ezen első ülésnap után csendben folyt a parlamenti munka, és október 10-ig nem is került benyújtásra pénzügyi tárgyú törvény. Ez nagyjából egybeesett a nyugat-európai folyamatokkal is, mivel a törvényhozási munka jellemzően a 2008. október 12-én Párizsban megtartott uniós válságtanácskozáson született döntések végrehajtása kapcsán indult meg,¹³⁶ előtte alapvetően a kormányok diszkrecionális érvényesült.

Az október 11–12-i hétvége így európai és magyar szinten egyaránt vízválasztó volt a végrehajtó hatalmi és törvényhozói beavatkozások között. Október 11-én szombaton (tehát mielőtt a parlamenti munka megindult volna a pénzügyi törvényekről) az MSZP-kongresszus már támogatta Gyurcsány Ferenc miniszterelnök 12 pontos cselekvési tervét. Ezt a kormányfő azt követően hirdette meg, hogy szavai szerint csütörtökön késő délután „megtámadták” a magyar pénzügyi rendszert. A pénzügyi bizonytalanság ugyanakkor már korábban cselekvésre készítette a kormányt, még ha kevésbé médiaképes formában is. Számos egyéb alacsonyabb szintű intézkedés mellett szeptember 19-én megjelent a hitelintézeti adatszolgáltatási kötelezettséget módosító PM-rendelet (27/2008), illetve október 10-én a „sajátos számításos repo ügyletek elszámolásáról” szóló kormányrendelet (246/2008). A kormány mindemellett az Országgyűlés felhatalmazása nélkül hozott rendeletet az IMF–EU készenléti-hitelkeret-megállapodás megkötéséről (ld. pl. 282/2008). Szintén önállóan döntött (bár az IMF kérésére) egy 600 milliárd forintos „bankmentő-csomag” felajánlására az OTP, az MKB és a CIB Bank részére november elején. Ezzel jelentősen megelőzte a hasonló kérdéseket rendező ún. stabilitási törvény december közepi elfogadását.

E teljességre nem törekvő összefoglaló is jól jelzi, hogy a válságkezelés során bizonyos alapvető ügyekben a kormány élt explicit jogaival és implicit mozgásterével egyaránt. A parlament a válság során (mint azt az alábbiakban más kérdések kapcsán is látni fogjuk) általánosságban fáziskészsében volt a kormányhoz és a gondnok-típusú szervezetekhez (PSZÁF, MNB, MFB stb.) képest. Amikor pedig még a közpolitikai „nyitott ablak” időszakában tudott cselekedni, korlátozott ideje és kapacitása birtokában jelentős részben a de facto már meghozott döntések utólagos legitimálására szorítkozott.

Figyelemmel a *végrehajtó* hatalom illetén önálló tevékenységére már a megfelelő kontextusban vizsgálható az érintett időszak *törvényhozási* munkája is. A hatalmi átrendeződés egyik első fontos indikátora, az ad hoc előkészítésre és a társadalmi-politikai egyeztetések hiányára utaló jel az, hogy az adott törvénytervezet vagy módosítás szerepelt-e a kormány előzetes jogalkotási programjában. A 2008. őszi törvényhozási terveket¹³⁷ márpedig alaposan felforgatták a nemzetközi gazdasági események.

Az előírányzott négy pénzügypolitikai tárgyú törvényjavaslat közül menetrend szerint módosult a jegybanktörvény, illetve egy salátatörvény keretében (2008/CIH.) megvalósult a 2007/44/EK irányelv átültetése. Ezen túl ugyanakkor ekkor nem került sor „a kollektív befektetési formákra vonatkozó pénzügyi tárgyú szabályozás kialakításáról” és az „elektronikus tértivevény bevezetésével összefüggő egyes törvények módosításáról” szóló javaslat tárgyalására (ez utóbbi a 2010/XII-es törvényben kerül majd csak említésre). Ezzel szemben 2008 őszen a T. Ház elfogadott további öt alrendszerhez tartozó törvényt, melyeket nem irányzott elő a jogalkotási program.

2009 első negyedében¹³⁸ három pénzügyi tárgyú törvényt tervezett elfogadtatni a kormány. Ezek közül a központi hitelinformációs rendszerrel kapcsolatos szabályokat (bár T/6668. számmal 2008 októberében egyszer már benyújtották és visszavonták) 2009 végéig sem fogadták el. A betétbiztosítási rendszerekről szóló 94/19/EK irányelv átültetése 2009 májusában (2009. XLI.), a pénzforgalmi szabályokról és a pénzforgalmi intézményekről szóló törvényjavaslat elfogadása pedig júniusban megtörtént. A tavaszi ülésszak első felében (február 16.–április 10.) így a fenti betervezett javaslatok helyett két házzsabálytól való eltéréssel tárgyalta törvény került napirendre, valamint – szintén a „semmiből” – egy pénzügyi felügyeleti törvény. Bár megfelelő – hosszabb időtávra kitekintő és több közpolitikai alrendszerre kiterjedő – mércénk e tekintetben nincs, az egyezés alacsony aránya a jogalkotási tervek és a válságidőszak tényleges törvényhozási aktivitása között már önmagában is jelzésértékű. Annyi biztonsággal megállapítható, hogy az Országgyűlés jellemzően nem fogadta el a kormány által eredetileg betervezett törvényeket az adott negyedévben, miközben más, új javaslatok kapcsán ezt megtette. A műsorváltásban így a válság is szerepet játszott.

Egy további érvet jelent a kormányzat diszkrecionalitásának növekedése mellett az, hogy a parlament kormány általi ún. átjárhatósága (ld. Ilonszki–Jäger, 2009: 120) szinte teljesnek volt tekinthető a pénzügypolitikai alrendszerben a vizsgált időszakban. Az előterjesztők személye sokatmondó, mivel a képviselői önálló

indítványok száma – egy első megközelítésben – jól jelzi, hogy mennyire tartották fontosnak a törvényhozók, hogy már a törvényjavaslatban, és ne csak a végleges törvénytövegben érvényesítsék preferenciáikat. Itt előzetesen fontos hangsúlyozni, hogy a 2000-es évek gyakorlata alapján a beterjesztett és elfogadott törvényjavaslatok esetében érdemi eltérés van a beterjesztők személyi arányai között. Így a vizsgált időszak kapcsán korántsem lenne meglepő eredmény, ha az elfogadott törvényjavaslatok döntő többségét a kormány jegyezte volna. Az empirikus adatok szerint ez így is volt: a döntő többség (32) a Pénzügyminisztériumból került ki, illetve négy igazságügyi minisztériumi beterjesztés. Ezzel 8 százalék alatt maradt a frakciótagok által beterjesztett pénzügyi törvények száma.

Ezek közül egyet (2008/II.) a kormánypártok vonatkozó szakpolitikusai nyújtottak be, vitája áttolódott a téli szüneten és mindössze két technikai jellegű paragrafusból állt. Így összesen két törvény esetében állapítható meg az önálló frakciószándék, mindkettő – számunkra különösen fontos módon – az MFB kapcsán. Ezek közül az egyik ráadásul kuriózumszámba menően egy MSZP–Fidesz közös javaslat volt, míg a másik, önálló MSZP-s beterjesztést – tetézendő e kuriózum jellegét – egy MSZP–Fidesz nagykoalíció szavazta meg a második Gyurcsány-kormányt ekkor már csak kívülről támogató SZDSZ ellenében. E kormány-ellenzék dichotómiát (ld. 5.3.6.-os pont) felülíró ritka ideológiai szavazások egyértelműen alátámasztják a „válságtörvényhozás” specialitására vonatkozó hipotézist.

2. feltevés – Törvényjavaslatok hossza

Az ellenőrzési preferencia akkor is érvényesül ha egyszerre figyelhető meg delegálás és/vagy végrehajtói hatalmi beavatkozás illetve a törvények rövidülése. Az ellenőrzési preferencia vizsgálatának egy másik lehetséges módja így arra vonatkozik, hogy *formai* értelemben milyen kiterjedtek (azaz milyen hosszúak és részletesekek) az előzetes felhatalmazási aktusok.¹³⁹ A nyugat-európai tapasztalataink és más kutatások alapján a hossz és a részletesség közötti kapcsolatra kiindulópontként Magyarország esetében is építhetünk. Legalább ennyire fontos ugyanakkor, hogy az adott közpolitikai területen érvényes átlagos törvényhosszokhoz hogyan viszonyul a válságidőszak mutatója. Tekintettel arra, hogy nem áll rendelkezésünkre egy e céloknak megfelelő általános adatbázis, a 2006–2010-es ciklus válság által nem sújtott negyedéveivel vethetjük össze a két kritikus negyedév adatait.

A kutatási alapanyag fényében meghozott döntések alapján a szavak száma mindenütt tartalmazza a törvény címét és egyéb alcímeit, valamint feldolgozási okokból a köztársasági elnöki és országgyűlési elnöki nevet és aláírást. Ezzel szemben a mellékleteket nem vettük figyelembe, mivel ezek jellemzően olyan információkat (pl. űrlapokat vagy paramétertáblákat) tartalmaztak, melyeknek nincs elméleti relevanciája (a gyűjtésben ugyanakkor a mellékletes változatok is szerepelnek, így ezek később feldolgozhatók).

Tekintettel a felhasznált Optijus-adatbázis kezelhetőségi előnyeire – legalábbis a pdf-ben elérhető Magyar Közlönnyel szemben – további kisegítő megoldásként a

számos, a cikluson belüli hatályos verzió közül a legteljesebbet vettük alapul, mivel általánosságban ez a legjobb megfeleltetés a közlőny-szövegnek. Itt a későbbiekben az újabb közlőnyökben kihirdetett esetleges módosításokra is szűrni kell. Minde mellett kihagytuk az ún. salátatörvények olyan részeit, melyek nem kapcsolódnak a fentebb meghatározott pénzügypolitikai alrendszerhez. A konkrét irományban történő szerepeltetésük ezekben az esetekben csak egy platformválasztás kérdése volt, a tartalmat ez sehogyan nem befolyásolta. Mindezen elvek alapján meghatározható az egyes negyedévek átlagos törvényhossza, amit a 11. táblázat mutat be.

11. táblázat. A válságidőszaki törvények relatív hosszúsága.

Időszak	Szavak átlagos száma	Ciklusátlagtól való eltérés
2006. III.	4125	-2224
2006. IV.	1950	-4399
2007. I.	2096	-4253
2007. II.	5959	-389
2007. III.	-	-
2007. IV.	10154	3805
2008. I.	374	-5975
2008. II.	673	-5676
2008. III.	-	-
2006 III.–2008 III.	5709	-640
2008. IV.	4792	-1556
2009. I.	1286	-5063
2008. IV.–2009. I.	3624	-3309
2009. II.	10467	4118
2009. III.	-	-
2009. IV.	11218	4870
2010. I.	6962	613
2010. II.	-	-
2009. II.–2010. II.	10495	4146

Forrás: Saját gyűjtés az Országgyűlés adatai alapján. Relatív hosszúság: ciklusátlagtól való eltérés.

A táblázat adataiból egyértelműen kiolvasható, hogy a válságidőszaki törvények (kiemelve) átlagos hossza érdemben kisebb volt a ciklus átlagnál.

Ez megfelel elméleti előrejelzéseinknek. Ellenvetésként ugyanakkor meg lehet fogalmazni, hogy számos olyan negyedév volt, amikor legalább az egyik válság-időszaknál rövidebb törvények születtek. Ez kevésbé igaz 2009 elejére, mint 2008 végére. Ez utóbbi inkább a középmezőnyben található, 2006 tele és 2008 eleje mögött. A leginkább releváns mutató ezzel együtt az, hogy a ciklusban a válság-negyedévekben átlagosan 3624, míg a normál negyedévekben 6977 szó hosszú volt egy törvény, ami 48%-os csökkenést jelent. Ez kellően nagy eltérés ahhoz, hogy megfeleljen a válság táplálta delegálás rövidebb átlagos törvényhosszra vonatkozó elméleti előrejelzésének.

5.3.6. Harmadik hipotézis – Politikai konszenzuskeresés

A válság táplálta delegálás harmadik hipotézise szerint a válságkezelésben a politikai döntéshozók – a közpolitikai bizonytalanságra és a tét nagyságára tekintettel – az átlagosnál konszenzus-keresőbbé válnak. Ennek legjobb mércéje a politikai erők törvényhozási magatartása. A magyar politikára jellemző kormány-ellenzék dichotómiától való eltérés leglátványosabb esete a parlamenti frakciók együttszavazása. Bár ez korántsem megy ritkaságszámba (ld. pl. az uniós jog adoptálásáról szóló jogszabályokat), fontos közpolitikai tárgyú törvények esetében általánosnak sem tekinthető.

A törvényhozási magatartás legalapvetőbb mutatója az adott törvényjavaslathoz leadott összes igen szavazatot vizsgálja az összes szavazat arányában. A válságidőszaki pénzügypolitikai tárgyú törvények 84,4%-os arányban kaptak igen szavazatot, míg a nemek aránya 10,38%-os volt (5,22%-os tartózkodási arány mellett). A ciklus átlagában 78,77 százalékot értek el, kisebb (373 fő helyett 350 fős) jelenlét mellett. A kisebb jelenlét inkább az ellenzéki oldalra vezethető vissza, ennyiben ez az adat némileg felfelé torzíthat. A nem szavazatok aránya a négy év tekintetében 14,69%-os, a tartózkodások aránya 6,54%-os volt. Több nem és tartózkodás jellemzi tehát a ciklusátlagot (és nyilvánvalóan még több a normál időszaki eredményeket), mint a válságidőszakét.

Erre a magyarázatot az nyújtja, hogy a válságidőszaki kilenc törvényből ötöt de facto ellenszavazat nélkül fogadtak el (volt néhány vélhetően nem szándékos gombnyomás), míg egy törvény esetében csak az SZDSZ szavazott nemmel, egy másik esetében pedig a Fidesz-frakció tartózkodott. Így 9 törvényből 7 esetében nem érvényesült a kormány-ellenzék dichotómia, ami feltehetően magasabb arányt ad, mint a (ratifikációktól és uniós közpolitikai transzferektől megtisztított) átlag (bár ilyen adat nem áll rendelkezésre). A válság és normál időszakban egyaránt magasnak tekinthető az igen szavazatok aránya, ami emellett a pénzügypolitikai alrendszer specialitása is lehet, de ennek bizonyítása további vizsgálatot igényelne.

A szavazási magatartás mellett egyéb szempontok alapján is vizsgálható a kérdés. A sürgősségi eljárásban illetve a házszabálytól való eltéréssel tárgyalt törvényjavaslatok aránya azért fontos mutató, mert jelzi a valamilyen módon kivételes törvények súlyát, illetve a vonatkozó szavazásokon az ellenzék viszonyulását a probléma jelentőségéhez.

A vizsgált időszakban 15–15 normál és sürgős, illetve 8 házszabálytól való eltéréssel meghozott törvényt fogadott el a T. Ház. Ez utóbbiak többsége (5) a válságidőszakban került elfogadásra, ami az elméleti keretnek megfelelő eredmény. Ezen túl ekkor volt egy sürgős javaslat is napirenden, így összességében 9-ből mindössze három javaslatot tárgyaltak „normális” ügymenetben, ami – újabb pozitív eredményként – elmarad a ciklus átlagától.

Ezen adattal összefügg a betérjesztés és zárószavazás között eltelt idő, mely szintén jól jelzi, hogy mennyire tartotta sürgősnek a beavatkozást az Országgyűlés, és elsősorban annak vezetése és többsége. Az adatok alapján egy átlagos törvényjavaslat 40 nap alatt futott át a Házon – ez 2008 negyedik negyedében harminc napra, majd a következő 3 hónapban 27-re csökkent. Az érdemi csökkenésben kulcsszerepet játszottak az olyan héten belüli törvények, melyekre más időszakban nem volt példa. A benyújtott módosító javaslatok száma szintén jelzi, hogy milyen mértékben tartották fontosnak a képviselők, bizottságok (és lényegesen kisebb számban, zárószavazás előtt a kormány) korrigálni az előterjesztéseket. Ez a teljes időszak tekintetében átlagosan 16, míg a két válságnegyedévben rendre 11,2 ill. 10,7 volt. Miközben ezen adatok egybecsengenek a válság táplálta delegálás elméletével, azt érdemes hangsúlyozni, hogy egy módosítónak több szövegrész is a tárgya lehet, így az ajánlási pontok számának vizsgálata is indokolt e formai megközelítésben.

5.3.7. Értékelés

E fejezet az alapkutatás egy lehetséges kutatómetodológiai és időbeli kiterjesztését mutatta be egy magyar eset kapcsán. Az empirikus kutatás eredményei a 12. táblázat összefoglalása alapján szinte minden részelemük tekintetében megerősítik a válság táplálta delegálás elméletéből levezethető hipotéziseket.

12. táblázat. *Operacionalizálás, eredmények, elméleti relevancia.*

Operacionalizált változó	Mértékegység	Eredmény	Az eredmény elméleti relevanciája
A törvényhozási beavatkozás relatív időpontja	Dátum	Az Országgyűlés nem, vagy csak a kormány után avatkozott be.	Az eredmény megfelel a kockázatkerülés és felelősségáthárítás feltevésének.
A jogalkotási terv érvényesülése	Százalék	A jogalkotási terv csak kismértékben teljesült.	Váratlan események határozhatták meg a törvényalkotási munkát, ami megfelel a külső sokkra vonatkozó feltevésnek
A benyújtó személye	-	Ritkán fogadtak el frakciótagok indítványára törvényt.	A nagyfokú „átjárhatóság” arra utal, hogy a törvényhozás kevés önálló kezdeményezéssel élt.
A törvény hossza	Szó	A válságidőszaki törvények hossza érdemben rövidebb volt az átlagnál.	A rövidebb törvényjavaslatok nagyobb ex ante mozgástérre utalnak a kormány számára.
Végszavazás	Szavazat	Válság idején nagyobb volt az igenek aránya.	Válságidőszakban kevésbé érvényesült a kormány–ellenzék dichotómia, mint normál időszakban.
A törvények tárgyalásmódja	-	A normális ügymenetben tárgyalta törvények aránya elmaradt az átlagtól.	Az ellenzéki támogatást is szükségessé tevő eljárások normává válása a politikai konszenzuseresésre utal.
Az elfogadás hossza	Nap	A javaslatok gyorsabban váltak törvénné.	A politikai döntéshozók rövidebb beavatkozási időszakkal is megelégedtek.
A módosító javaslatok száma	Darab	A benyújtott módosítók száma csökkent.	A politikai döntéshozók ritkábban érezték szükségét annak, hogy éljenek beavatkozási lehetőségükkel.

Forrás: Saját gyűjtés

Az elemzés során bemutattuk, hogy az ellenőrzési preferencia előrejelzésének megfelelően válság idején az ex ante korlátozások lényegesen gyengébbek voltak, mint normál időszakban. A kormány önállóan fellépett már a parlamenti munka megkezdése előtt, és a stabilitási törvény elfogadásáig szinte csak „pecsételésre” használta a képviselőket. Ez kiderül a kormányrendeletben kihirdetett nemzetközi megállapodásokból, a „statáriális” eljárásban elfogadott törvényekből, a törvények érdemi rövidüléséből, a jogalkotási tervtől való eltérésből. És még ha volt is törvényhozási munka, a vonatkozó javaslatokat a kormány terjesztette be és a mó-

dosítók csökkenésével az átlagosnál jobban érvényesülhetett a kormány akarata a képviselőkével szemben. Nem volt ritka a biankócsekk-delegálás a betétbiztosítási határ megemelésétől az MFB mozgásterének kiterjesztésén át az MNB (e helyütt részletesen ki nem fejtett) önálló beavatkozásaiig.

A politikaikonszenzus-hipotézis szerint válságidőszakban a megnövekvő közpolitikai bizonytalanság miatt a közpolitikai szempontok felülírják a politikai szempontokat, így erősebb ösztönzők keletkeznek a kormány és ellenzék közötti konszenzuserősítésre. Az 5.3.6. alfejezet szerint az ellenzék szavazási magatartása a vizsgált válság-időszakban érdemben eltért a kormány-ellenzék-dichotómiától – erre utal a végszavazások eredményén túl a házszabálytól való eltérések kapcsán mutatott magatartás, a parlamenti tárgyalás rövidülése és a módosítók számának esése is.

A szervezeti preferencia tézisé e kutatási keretben elsődlegesen a kvantitatív elemzésekkel kapcsolatos módszertani problémák illusztrálására használtuk. Bemutattuk, hogy mikroszinten, az egyedi jogszabály-paragrafusok tekintetében hogyan megy végbe a delegálási aktus, és hogy ennek komplexitása milyen metodológiai nehézségeket okoz. Ennek megfelelően a kvantitatív elemzések korrelációit nem szabad automatikusan az oksági hipotézisek igazolásának tekinteni.

E figyelmeztető jelzések figyelembe vétele mellett kijelenthető, hogy az adott operacionalizálás mellett Magyarországon a 2006–2010 közötti ciklusban a pénzügypolitikai alrendszerben érvényesült a válság táplálta delegálás elmélete által előrejelzett eltérés a válság és normál időszakok törvényhozása között. A kutatás így meghatározott eredménye egyben lehatárolja külső (térbeli, időbeli és közpolitikai alrendszerre vetített) érvényességi körét is. A belső érvényesség formális és verbális modelleken is alapul, de ezt természetesen az operacionalizálás valamennyire kikezdi.

Egy alapvető minőségbiztosítást lefuttatva ugyanakkor megállapítható, hogy (1) van egy plauzibilis történet az oksági kapcsolatra, hiszen világos a kronológia és egyértelműek a döntések utalásai a válságra; (2) az empirikus együttmozgás az esettanulmányban a válság és „delegálás” között több specifikáció tekintetében is erős; (3) biztosan kijelenthető (legalábbis az első válságnegyedére), hogy nem a meghozott törvények okozták a gazdasági környezet drasztikus romlását (azaz az endogenitás kizárható); és (4) az empirikus munka során nem rajzolódott ki olyan tényező, amely egyszerre okozhatta a válság kitörését és a delegálásra utaló jelek kialakulását.

A válság táplálta delegálás e fejezetben bemutatott módon történő vizsgálata, és ennek pozitív eredményei egyben rávilágítanak a politikai bizonytalanságra épített alternatív magyarázat korlátaira. A rendszerváltás utáni magyar politikatörténetben voltak olyan időszakok (1994–1998; 2002–2006) amikor érdemi vétópontszám-változásról nem beszélhettünk, legfeljebb egy miniszterelnök-csere borzolhatta a kedélyeket. Az alkotmányos szerkezet és a koalíciós kormányok összetétele nem változott, ami azt jelenti, hogy a vétópontalapú megközelítéssel nem lehetett volna magyarázni a cikluson belüli delegálási variációt.¹⁴⁰

5.4. Kiterjesztés: intézményfejlődés az USA-ban és Japánban

A könyv három fő hipotézisét eddig a 2000-es évek Nyugat- és Kelet-Európájának kontextusában vizsgáltuk, érvényességüknek azonban feltevésünk szerint távolabb fekszenek határai. Az elméleti keret természetes kontextusát az OECD-tagsággal jól közelíthető demokratikus piacgazdaságok jelentik, melybe olyan nagy, Európán kívüli országok is beletartoznak, mint az USA vagy Japán. Előbbi többek között alkotmányos berendezkedését tekintve, utóbbi kulturálisan mutat nagy eltéréseket az alapminta országaihoz képest. A keresztmetszeti kiterjesztés mellett pedig hasznos eszközként merülhetnek fel a különböző fókuszú történeti mélyfúrások az egyes országok tekintetében: az elméleti keret relevanciája nagymértékben nőne, ha bebizonyítható lenne, hogy akár évszázados eltérésekkel is alkalmazható, s ezáltal lehetőség teremne többek között a történeti institucionalista eszköztár alkalmazására is.

Az ilyen kiterjesztések lehetőségeit három empirikus részkutatás keretében vizsgáltuk meg, melyek esetében végig adottnak vettük a pénzügypolitikai alrendszert, mint közös nevezőt.¹⁴¹ Az első ezek közül visszaugrik egy évszázadot az időben, hogy elsődleges források elemzésével az amerikai jegybank szerepét betöltő FED kialakulásának körülményeit vizsgálja. A második erre szorosan építve immár nagyobb léptekkel követi az amerikai pénzügypolitikai intézményrendszer fejlődését. A harmadik – az előzőekhez hasonlóan földrajzi, de egyben – kulturális kiterjesztés: a hipotéziseket Japán 1990-es illetve 2000-es években befutott pályája kapcsán vizsgálja.

5.4.1. Első esettanulmány: a FED kialakulása

A világgazdaság egyik meghatározó pénzügypolitikai intézménye az elmúlt évszázadban az USA jegybanki feladatait ellátó Federal Reserve Bank (FED) volt.¹⁴² Amennyiben bebizonyítható, hogy egy ilyen fontos pénzügyi intézmény kialakulásánál érvényesültek kötetünk hipotézisei, az pozitív visszajelzés a földrajzi és történeti kiterjesztési lehetőségek szempontjából, nem is beszélve az elméleti keret gyakorlati relevanciájáról. E szakaszban először röviden bemutatjuk, hogy milyen hiányosságai vannak a FED létrejöttét magyarázó meghatározó elméleti paradigmának. Ezt követően bemutatjuk, hogy milyen szerepet játszott a válság táplálta delegálás az intézmény-alapítás időzítésében és tartalmának kialakításában. Elemzésünket végezetül megnyitjuk a politikai vállalkozók irodalma irányába, ami már az intézmény-tervezés egy lehetséges általános elméletét körvonalazza.

Egy érdekcsoport-alapú modell

A FED kialakulását magyarázó egyik meghatározó elméleti keret J. Lawrence Broz (1997) érdekcsoport-megközelítése. Ez egy Mancur Olson-ihlette instrumentalista államelméleti paradigmára épül, melyben a közigazgatási intézményfejlődés a

külső „ingerekre” adott reakciókból áll össze. Ebben a válságra delegálással reagáló politikusok önálló szerepe minimális, preferenciáik jobbra megegyeznek „megbízóik” preferenciáival. Broz helyesen hangsúlyozza a nemzetközi gazdasági és politikai folyamatok jelentőségét a FED-et létrehozó 1913-as törvény (Federal Reserve Act – FRA) kialakulásában. A külső hatások tekintetében ugyanakkor kevésbé a válságot, semmint egy hosszabb folyamatot, az USA globális gazdasági beágyazódását helyezi előtérbe. E szerint a törvényhozás hátterében olyan szereplők álltak, akiknek megfelelő ösztönzői voltak arra, hogy felvállalják a lobbizással járó költségeket (i. m.: 6).

Az érvelés szerint az USA monetáris politikája számára két jelentős kihívás volt 1913 előtt: fizetési rendszere nem volt képes a bankpánikok megelőzésére, illetve hivatalos fizetőeszköze nem számított nemzetközi forgalomban használt cserealapnak és tartalékvalutának. Broz szerint az FRA mindkét kiemelt problémára – és a probléma megoldásában közvetlenül érdekelt csoportoknak – egy csapással megoldást nyújtott, ami nagyban növelte az elfogadás melletti lobbierősségét. Az elsődleges kedvezményezettek között megtalálhatóak voltak a pénzügyi szolgáltatásokat nyújtó cégek („New York-i bankok”, „Wall Street”), valamint az exportra termelő vállalkozások. Broz kijelenti, hogy az FRA elsődlegesen a Wall Street győzelme volt. Empirikus elemzését alátámasztja többek között Wicker (2005) is, aki hozzáteszi, hogy a bankpánikok megelőzése már korábbi intézkedésekkel is biztosítható volt, így a törvényhozás valódi célja nem ez volt.

A tágabb szakirodalom ugyanakkor nem támasztja alá az érdekcsoport-elméleti megközelítést. Sőt, ténykérdés, hogy a New York-i bankok szinte a végsőig a törvény elfogadása ellen lobbiztak. Broz figyelmen kívül hagyja a 3–4 hónapos kongresszusi tárgyalási folyamatot, ennek vizsgálata hiányában ugyanakkor nem érthető meg a végső kompromisszum tartalma. Amikor 1913 augusztusára több hónapnyi alkudozás után egy chicagói bankárkonvenció újból elutasította Woodrow Wilson törvényjavaslatát, az elnök taktikát váltott. Figyelmét a képviselőház bankügyi bizottságára összpontosította, ahol a korábbi patthelyzet után az agrárháttérű demokratákat is meggyőzve elfogadtatta a javaslatot. Szeptember 18-án az alsóház nagy többséggel elfogadta az irományt, ami Hodgson (2006: 86) szerint egyértelművé tette, hogy „Wilson és Carter Glass (demokrata párti) képviselő nyíltan kesztyűt dobott a banklobbinak.”

Ezzel párhuzamosan a szenátusi meghallgatások is megkezdődtek – ez volt a Wall Street utolsó lehetősége a törvény tartalmának befolyásolására. Az Amerikai Bankszövetség (ABA) ennek kapcsán több olyan határozatot is elfogadott, mely „szocialisztikusnak” bélyegezte meg a törvényjavaslatot (i. m.: 86). Október 23-án pedig ezt egy alternatív szöveg bemutatása követte, miközben folyamatosan zajlott a háttérmunka is (Committee on Banking and Currency, 1913: 2911): a bankárok képviselői a döntéshozóknak címzett levelekben a közérdekkel ellentétesként illetve a szakértelmet háttérbe szorító jellegüként írták le az irományt (Livingston, 1986: 219; 222).

Ellentétben Broz értékelésével az üzleti szektor legalábbis megosztott volt az előterjesztés kapcsán: a kisbankok és reálgazdasági cégek különösen Nyugaton és

Délen támogatták a javaslatot. Szeptember és december között végül egy jelentős pálfordulást hajtottak végre a bankok is, úgy, hogy közben az asztalon lévő javaslat egy cseppet sem változott. Ahogy az alsóházi ügygazda, Carter Glass képviselő év végén megjegyezte: „a bankok most már lelkesen elfogadják azt a törvényjavaslatot, amit három hónappal korábban még visszautasítottak” (i. m.: 223). Ennek egyik oka az volt, hogy a kongresszusi munkafolyamatban december közepén jó néhány számukra kedvező módosítást még el tudtak érni az elnöki javaslaton, de figyelemre méltó, hogy a saját tervük megvalósítására benyújtott módosítók ugyanakkor elbuktak (i. m.: 256).

Broz a számtalan forrásban megjelenő javaslat-kritikát részben egy manipulatív stratégia segítségével magyarázná, mely szerint a heves pr-tiltakozáson túl (ld. a „katasztrófa”, „támadás” szavak használatát) valójában a Wall Street szempontjából minden sinen volt. Ennek ugyanakkor az mond ellent, hogy az eredeti javaslatuk bukása után törvényhozási szövetségeseikkel éppenséggel egy halogató taktikára váltották át, mondván „jobb ha nincs törvény, mint ha rossz törvény van” (Sebők, 2010a: 429). Ezt látszik alátámasztani az ősz során befogadott módosítók jellege is, melyek elsősorban az agrárérdekek számára voltak kedvezőek. Mindezek fényében, még ha el is fogadjuk, hogy az FRA nemzetközi vonatkozásai tekintetében a Wall Street számára kedvezőek voltak (ami – hangsúlyozzuk – legfeljebb részsiker a szempontukból), három megválaszolatlan kérdés még marad. Miért álltak tétben, és nem csak szóban ellent a New York-i bankárok az adminisztráció javaslatának? Ha ők nem sürgették a javaslat elfogadását, akkor ki vagy kik mozgatták előre a folyamatokat? Miért 1913-ra érett meg a helyzet a FED létrehozására? Mint látni fogjuk, a válaszok egyszerre lesznek kompatibilisek a válság táplálta delegálás elméletével és más elméleti keretekkel.

A válság táplálta delegálás elemei az FRA-ban

A FED saját hivatalos, laikusoknak szóló történelmi áttekintésében arról ír, hogy az intézmény megalapítása előtt „válságok bénították” az országot.¹⁴³ Ezek a válságok sokszor bankpánikokhoz vezettek, olyan pénzügyi intézményeket is károsítva, melyek mérlege egyébként stabil volt. Az FRA megalkotásának közvetlen okaként így a brosúra az 1907-es bankpánikot határozta meg. Később visszatérünk rá, hogy mennyiben van összhangban elméleti keretünkkel a majd 6 éves folyamat a válságtól a delegálásig, első lépésben azonban rekonstruáljuk, hogy mennyiben érvényesült a szervezeti ill. ellenőrzési preferencia a törvényjavaslat tartalmában, illetve a közpolitikai dominancia a törvényhozási eljárásban.

A szervezeti preferencia elve szerint válsághelyzetben valamely intézkedéseket előíró jogi norma illetve egy gondnok-típusú intézményhez való hatalomdelegálás közül a politikusok inkább az utóbbit választják. A FRA esetében ez nyilvánvalóan megvalósult, hiszen más tervekkel ellentétben (mely pl. a Pénzügyminisztériumot bízta volna meg újabb szabályok betartatásával) az FRA egy új intézményrendszer létrehozását hozta. Egyértelmű történeti bizonyítékok vannak arra nézve is, hogy a politikai dinamikából egyenesen következett egy erős (Sanders, 1999: 258) és

független szervezet létrehozása, így pl. Devins és Lewis (2008: 465) beszámolója szerint a kongresszus tagjai nem csak az aktuális, hanem a jövőbeli elnökök túlhatalmát is korlátozni kívánták. A hatalom delegálása tehát nem egy relatíve kötött és gyenge mandátumú szervezetnek történt – ahogy azt az ellenőrzési preferencia elve is megfogalmazza.

A közpolitikai dominanciára szintén számos jel utalt. Rothbard szerint a javaslat elfogadásában kulcsszerepet játszott „a technokratikus szakértők és kutatók növekvő csoportja, akik boldogan vonták be állítólagos szakértelmük patinájával az elitcsoportok központi-bank projektjét” (Sebők, 2010a: 432). Livingston (1986: 219) szerint pedig Wilson kimondott célja volt, hogy pártoktól független szakértőkre bízta a kormányt és a Kongresszussal szemben a monetáris politikát. A jegybank igazgatótanácsába ráadásul végül kétpárti jelöléssel nevezték ki az új tagokat. A közpolitikai dominancia párjelensége, a politikai konszenzuseresés, a gyakorlatban az érdekezések megtalálásán nyugodott. A javaslat végleges szövegében talált magának kedvére valót a Wall Street-től az értelmiségi eliten át az agrárérdekek védelmezőig sok mindenki. A szűken vett politikai mezőben a déli demokraták jártak élen az előterjesztés támogatásában: a párt 291-es alsóházi többségének nagy részét ők adták (a végső „igen” szavazat száma 298 volt, úgy hogy a 134 republikánus képviselő mellett csak 60 nem szavazat volt). A szenátusban is „dezertált” számos republikánus, a 42 tagú „frakció” mellett összesen 25 „nem” szavazat érkezett (a demokraták pártegységét mindösszesen két alsóházi képviselő törte meg).¹⁴⁴ A republikánus kongresszusi tagok mintegy fele tehát mindkét házban megszavazta, ami – figyelemmel a demokraták nagy alsóházi többségére is – nagyfokú politikai egységre utal.

Miért csak 1913-ra ért be a válság hatása?

A függő változó oldali megfelelésen túl az FRA elfogadása csak akkor szolgálhat a válság táplálta delegálás egyik esettanulmányaként, ha a válság oksági hatása is kimutatható benne. Abban a sok tucatnyi monografikus igényű mű szerzőinek többsége egyetért, hogy az „1907-es bankpánik változtatta meg a közhangulatot egy központi bank javára”, ide értve a New York-i bankárokat is, akik szerint az alulfejlett közvetítő rendszer jelentős stabilitási kockázatot hordozott magában (Hafer, 2005; Moen-Tallman, 1999: 25; Clifford, 1965). Az 1863-as banktörvény óta a két fő megoldatlan pénzügypolitikai ügy a pénzkínálat rugalmatlansága és egy végső hitelezői „mentsvár” hiánya volt (ld. még: Committee on Banking and Currency, 1913: 1933; Goodhart, 1969: 31).

E két kérdésre a válság utáni legközvetlenebb delegálást tartalmazó jogszabály, az 1908-as Aldrich-Vreeland Act nem adott tartós választ. A deklarált vészhelyzet esetére a bankkegyesületek számára fenntartott „pénzteremtés” nyilvánvalóan csak átmeneti megoldás lehetett, hiszen nagy volt a kísértés a vészhelyzet gyakori kihirdetésére és az ebből következő inflációra (Silber, 2007). Ugyanakkor a törvény alapján létrehozott Nemzeti Pénzügyi Bizottság egy fontos láncszem volt az FRA irányába. Mindezek alapján pedig a válságra adott „gyorsreakció” tökéletlensége

szinte elkerülhetetlenné tette az újabb jogalkotói beavatkozást, melynek több éves előkészítő története jól dokumentált.

Az FRA-hoz vezető folyamat utolsó szakasza ugyanakkor csak egy gyökeres politikai változással kezdődött meg. Az 1912-es választásokkal beállt változás márpedig jelentős volt: a Demokrata Párt egyszerre került többségbe a törvényhozás mindkét házában és szerezte meg az elnöki posztot. Wilson elnök választási és törvényhozási programjában a pénzügyi témák kulcsszerepet játszottak, ezért ígéretei megvalósítására hajlandó volt jelentős politikai tőkét feláldozni. Silber (2007: 76) szerint Wilson FRA-val kapcsolatos erőfeszítései háttérében az a gondolat is meghúzódott, hogy az új devizarendszer olcsó pénzt biztosított volna az elnökség korai, kritikus szakaszában. Wilson ugyanis ekkora időzítette vámtarifa-csökkenési javaslatának megvalósítását, ami rövid távon jelentős versenyt teremtett az amerikai termelőknek. Silber arról ír, hogy Wilson akkortól vált különösen aktívvá, amikor megneszelte, hogy a republikánus szenátorok kizárólag azért szervezkedtek a valutareform ellen, hogy egy pénzügyi pánikot idézzenek elő, amit az elnök vámpolitikájával hozhatnak összefüggésbe. Az elnök mindemellett pénzügyminiszterével együtt aktív pénzügypolitikát folytatott ez alatt az időszak alatt is, ami szintén jelezte személyes elkötelezettségét a téma iránt.

Összességében az 1907-es válság közvetlenül, de nem a kortárs példák esetében látott gyorsasággal vezetett el az FRA 1913-as megalkotásához. A szervezeti preferenciát érvényesítő végső áttöréshez kellett az átmeneti megoldások hosszú távú tarthatatlanságának felismerése, a valutareformot legalább két ok miatt támogató érdekközláció összeállása, egy gyökeres politikai fordulat a demokraták nagyarányú választási győzelmével és Wilson elnök személyes elkötelezettsége a törvényalkotási folyamat eredményes befejezése mellett.

Következtetések

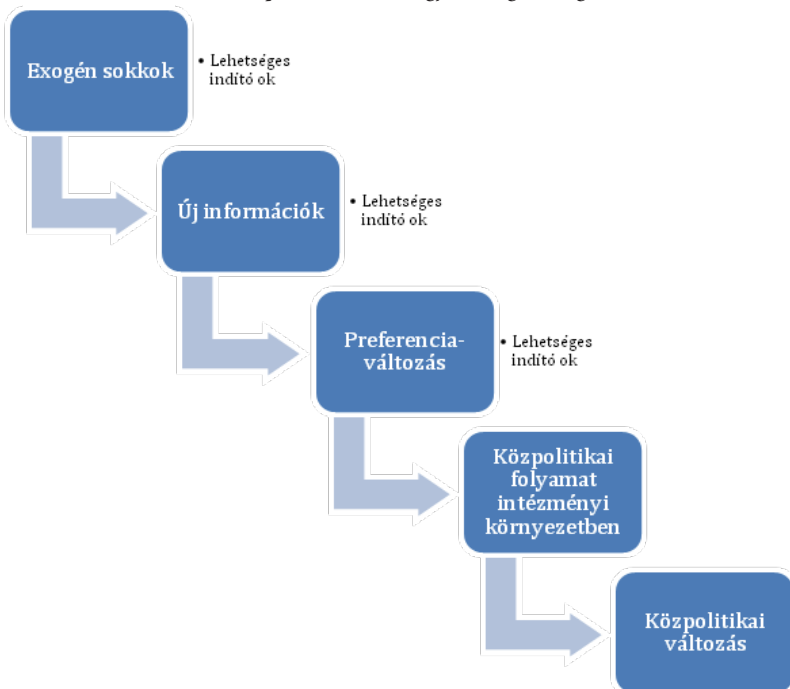
Wilson elnök és az FRA története bevilágít a válság táplálta delegálás fekete dobozába. Miközben a feltételezett logikai kapcsolat egy gazdasági válsághelyzet és egy nagy jelentőségű új intézmény létrehozása között egyértelmű, az ok és okozat közötti útról eddig kevesebb szó esett. Az FRA, mint közpolitikai döntés tartalma megfelel a válság táplálta delegálás elmélete által elvárt eredményeknek: a szervezeti preferencia érvényesült a FED intézményrendszerének kialakításával, miközben az új közhivatal és vezetői érdemi jogköröket is kaptak. A döntést politikai konszenzus övezte, miközben a közpolitikai dominancia demonstrálhatóan érvényesült.

Kevésbé volt egyértelmű ugyanakkor, hogy miért nem közvetlenül az utolsó kapcsolódó válsághelyzet után jött létre a FED, és hogy milyen szereplők milyen okok miatt járultak hozzá létrejöttéhez. A két kérdésre a választ a közpolitikai változás egy lehetséges oksági elméletének alkalmazása adhatja meg. A válság táplálta delegálás elméleti kerete egy ilyen közpolitikai változáselmélet, mely bevallottan nagy helyet hagy az oksági láncban a kiváltó okok és végeredmények között. Exogén sokkokból *politikai cselekvők hiányában nem lehetséges levezetni közpolitikai*

döntéseket – a lánc elejét és végét tehát egy cselekvők által vezérelt vagy befolyásolt politikai folyamat köti össze (ld. az 5. ábra három középső láncszemét). A válság táplálta delegálás alapsémája szerint a külső sokkhatás először egy gondolkodásbeli változást idéz elő: a politikai szereplők az adott helyzetet válságként fogják fel és értik meg. Ez előidézhet egy preferenciaváltozást a választókban és a politikai vagy szakmai elitekben. A preferenciaváltozás az érintett szereplőket cselekvésre ösztönzi, legyen szó kormányváltásról, paradigmaváltásról vagy közpolitikai reformokról.

Az így meghatározható séma nem több annál, mint amit neve jelez: a valóságban számtalan különböző kombinációban mehetnek végbe a válság táplálta delegálás folyamatai. Elképzelhető, hogy egyes lépések kimaradnak vagy a közöttük lévő határ elmosódik (ld. az 5. ábra több lehetséges indító okát). A válság közvetlen hatása mellett más, hasonlóan erős tényezők is befolyásolhatják a már elindult folyamat pontos irányát és eredményét. A fekete doboz ilyen feloldása tehát világossá teszi, hogy a válság táplálta delegálás elméleti kerete nem monokauzális és nem determinista. A válság szerepe csak annyiban kiemelt, amennyiben a közpolitikai döntésekhez vezető folyamatok egy speciális kiindulópontjaként azonosítható, mely rendre hasonló szerkezetű politikai eredményeket hoz.

5. ábra. A közpolitikai változás egy lehetséges oksági lánc.



Az FRA példájával az így meghatározott logikai sémát a következőképpen illesztérelhatjuk. Az esetnek kontextust adó amerikai pénzügypolitikai közpolitikai alrendszerben hosszabb ideje instabilitást okoztak a bankpánikok. Ezek közül az utolsó csepp a pohárban az 1907-es bankroham volt, mely már – a korábbi szakaszokban vizsgált eseteknél látott gyorsasággal – közpolitikai változást eredményezett. Az Alrich–Vreeland-törvény ugyanakkor bevallottan csak rövid távú megoldást kínált, és már szövegében létrehozta a továbbfejlesztését kidolgozni hivatott szervezetet. Ez az utolsó válság végleg meggyőzött gyakorlatilag minden releváns – állami és magán – szereplőt a beavatkozás szükségességéről.

Ez az új információk szakasza, melyben a mindenki által osztott válságfelfogásra építve folyik tovább a munka a következmények és a lehetséges válaszok felmérésével. A válság ennyiben nem csak a közvetlen cselekvés szükségességének megteremtésében játszik kulcsszerepet: a következő válság elhárítása kapcsán is felelősségérzet alakul ki (vagy az elkerüléséhez kapcsolódó érdek válik nyilvánvalóvá) a szereplők számára. Így történt ez a Wall Street-i bankárok, az agrárérdekeket képviselő déli demokraták és a Wilson–Glass-féle demokrata establishment esetében is. Ahogy Sanders (1999: 257) írja: nem a „kapitalisták, a farmerek vagy az állami vezetők dominanciája, hanem ezek interakciója” érvényesült.

Az így elért preferenciaváltozás akkor lesz érdemi közpolitikai hatással, ha érvényesíthető a meglévő politikai intézményrendszer keretei között. Ehhez egyrészt szükség volt a választók preferenciaváltozására, ami egyértelműen a demokraták kezébe helyezte a kormányzást. És szükség volt Wilson elnökre, mint az FRA létrehozásában több ok miatt is érdekelt politikai vállalkozóra, aki – ahogy még Broz is elismeri – a kompromisszum létrehozója volt (Greider, 1989: 278). Mindez pedig – mint Wilson felismerte – egy szűk időablakban ment végbe, amikor a belföldi politika mozgásai mellett az európai hatalmak közötti feszültség növekedése is új lehetőségeket nyitott az amerikai terjeszkedés előtt.

A közpolitikai folyamat ilyen jelentősége mellett már látható, hogy miért lényeges az, amit Broz szinte teljesen kihagy elemzéséből: a Wall Street-i bankárok ellenállása. Ha rajtuk múlik, teljesen más tartalmú vagy éppenséggel semmilyen döntés nem születik a valutareform ügyében: a delegálás végül is a politikai osztály egyezsége nyomán mutatta a szervezeti és ellenőrzési preferencia vonásait. Az FRA létrehozásának esete ennyiben a cselekvők és a politikai intézményrendszer helyének megtalálásával érdemi hozzájárulás a válság táplálta delegálás elméletéhez. Hasonlóképpen, a FED esete utat nyit az európai és magyar eseteknél látott éven belülnél hosszabb folyamatok elméleti kerettel kompatibilis elemzése felé.

5.4.2. Második esettanulmány: az USA pénzügypolitikai intézményrendszerének fejlődése (1913-2008)

Miközben a FED eredettörténetének áttekintése fontos módszertani kiegészítésekre adott lehetőséget, a válság táplálta delegálás elméletének általános empirikus igazolásához nyilvánvalóan csak korlátozottan járulhatott hozzá. Érdemes tehát tovább vinni a történeti szálát, és áttekinteni az USA pénzügypolitikai intézményrendszerének FRA utáni alakulását. Ezen belül is kiemelt figyelmet kell fordítanunk a legfontosabb hatalom-delegáláson alapuló pénzügyi intézmények kialakulásának történetére annak érdekében, hogy valóban azonosítható legyen az alrendszer-specifikus válságok tényleges szerepe.

A következőkben így egy olyan történeti áttekintést adunk az USA pénzügypolitikai intézményrendszerének fejlődéséről, mely kiemeli a legfontosabb intézményi változásokat. A kontroll-elmélet ezekben az esetekben Epstein és O'Halloran fentebb részletesebben tárgyalt megközelítése, mely – mint látni fogjuk – a kiemelt esetek egyikét sem jelezte megfelelően előre. Míg voltak olyan új független ügynökségek, melyek egységes kormányzat alatt jöttek létre, a Pénzügyminisztériumhoz is történtek delegálások megosztott kormányzás idején.

A betétbiztosítás kialakítása

A FED létrehozása után a második mérföldkő a mai pénzügypolitikai intézményrendszer kialakulásában az 1933-as Banking Act volt. A gyakran Glass–Steagall Act-ként is emlegetett jogszabály számos hasonlóságot mutat az FRA történetével. A törvényjavaslat egységes kormányzat mellett hozott létre egy új, független betétbiztosító intézményt, a Federal Deposit Insurance Corporation-t (FDIC). Az FDIC létrehozásához vezető utat jól írja le a megszakított egyensúly elmélete. Bár kisebb törvényhozási aktusokat korábban is elfogadtak (így pl. az 1927-es McFadden–Pepper Act-et, mely az értékpapírüzletággal is rendelkező országos bankokat szabályozta), a Nagy gazdasági válságra volt szükség ahhoz, hogy újra jelentős szabályozási változások menjenek végbe.

Az új elnök, F. D. Roosevelt száznapos válságkezelő csomagjában nem véletlenül szerepelt kiemelt helyen a pénzügyi rendszer újraszabályozása: 1930 és 1932 között több mint 5000 bank ment csődbe, amit 1933-ban újabb 4000 követett. A problémára adott válaszként a betétbiztosítás gondolata szakmai berkekben korántsem volt ismeretlen, és még szabályozási próbálkozások is voltak a megteremtésére (pl. az 1907-es bankpánik nyomán (!) – Schroedel, 1994: 56–60). A radikális beavatkozásra ugyanakkor csak a krachal és Roosevelt (s vele egy új politikai paradigma) hatalomba emelésével nyílt lehetőség. Fontos megjegyezni, hogy a Kongresszus egy meglévő (független) kormányzati ügynökségtől csoportosított át hatalmat egy állami céghez (mely Epsteinék katalógusa szerint a függetlenség felé történő elmozdulás). Hasonlóképpen, a deklarált motiváció a változásra az intézményi szervezet hatékonyságának javítása volt, nem pedig a végrehajtó hatalom büntetése. Az FDIC történetének ezen leírása megfelel Finegold és Skocpol (1995: 20)

általánosabb helyzetértékelésének, mely szerint a New Deal által létrehozott „brókerállam” egy olyan kormányzati szerepfelfogásra épült, mely – hasonlóan Wilson szerepéhez az FRA-nál – „ad hoc módon avatkozott be a preferált csoportok és szektorok érdekében”. Az összeomlás gyorsulása a politikai preferenciák változásával (azaz a republikánus Hoover-t felváltó demokrata Roosevelt győzelmével) új lendületet adott egy négy éve húzódó folyamatnak és fundamentális változásokhoz vezetett a bankszektorban (Filipiak, 2009: 45). Az FRA-hoz hasonlóan a közpolitikai bizonytalanság komplex szerepet játszott a folyamatban: egyrészt közvetlen hivatkozási alapként is szolgált a beavatkozáshoz, de egy hosszabb időszak alatt hozzájárult az információk és preferenciák változásához is. A válság táplálta delegálás szempontjából lényeges momentum az is, hogy az FDIC-t eredetileg átmeneti jelleggel hozták létre. Az, hogy fontos szerepe lett a későbbi bankmentő projektekben jól jelzi, hogyan képes megszilárdulni a válsághelyzetben delegált hatalomra épülő politikai intézményrendszer.

A takarékszövetkezetek konszolidálása

Még az FDIC eseténél is világosabb az összefüggés válság és delegálás között az 1989-es Financial Institutions Reform Recovery and Enforcement Act (FIRREA) esetében. Az ún. takarékszövetkezeti válság („Savings and Loan Crisis”) nyomán a törvény egy új intézményt, a Resolution Trust Corporation-t (RTC) hozott létre a pénzügyi intézmények konszolidálására. Az RTC több száz fizetésképtelen takarékot zárt be és gondoskodott a betétesek kártalanításáról. A sikeres válságkezeléshez vezető folyamatban Davison (2005) szerint a döntéshozók számára segítséget jelentett az FDIC léte: az ügynökség szakértelmet és bevett eljárásokat tudott átadni az új intézménynek, ami hozzájárult a gyors felálláshoz. Sőt, a válsághelyzet elmúltával, a kilencvenes évek közepén az RTC be is olvadt az FDIC-be.

A szervezeti preferencia mellett az ellenőrzési preferencia érvényesülése mellett is jó érvek szólnak. A FIRREA alapján az RTC felügyelőbizottságába négy kormányzati és egy FED-es delegált került, közvetlen törvényhozási egy se. A végrehajtó hatalom felhatalmazása még egyértelműbb az RTC finanszírozása kapcsán: a FIRREA létrehozta a Resolution Funding Corporation-t (REFCORP), mely 50 milliárd dolláros hosszú távú kötvénykibocsátással járult hozzá a konszolidáció pénzügyi alapjainak megteremtéséhez. A REFCORP pedig a Pénzügyminisztériumhoz tartozott, közvetlen irányítását pedig az RTC felügyelő bizottsága látta el.¹⁴⁵ Ha figyelembe vesszük azt is, hogy a Pénzügyminisztérium alá tartozó Office of Thrift Supervision-höz (OTS) a megosztott kormányzat idején került át a takarékok szabályozása a független Federal Home Loan Bank Board-tól, a válság táplálta delegálás elméleti keretének versenyképessége újabb alátámasztást nyer.

A befektetési bankok szanálása

Az USA Kongresszusa 2008 szeptemberének végén fogadta el az Emergency Economic Stabilization Act-et (EESA), mely békeidőben párját ritkító költségvetési

és közhatalmi felhatalmazást adott a Nagy gazdasági világválság óta nem látott pénzügyi vészhelyzet kezelésére. A tét minden korábbinál nagyobb volt, mivel a globalizált nemzetközi pénzügyi rendszerben az USA nagybankjainak összeomlása egyben súlyos nemzetközi pénzügyi és reálgazdasági problémákat is okozott volna. A Lehman Brothers szeptemberi csődjét követően a helyzet további romlását megakadályozandó a törvényhozás a Pénzügyminisztérium új egységeként létrehozta az Office of Financial Stability-t (OFS). Ez a szervezeti egység volt megbízva a bankkonsolidációra létrehozott Troubled Asset Relief Program (TARP) menedzselésével. A Kongresszus, az elnöki adminisztráció és a FED összefogásával létrehozott TARP feladata volt megakadályozni egy újabb nagy pénzügyi intézmény „bedőlését”.

Az Epstein–O’Halloran-féle kontroll-elmélet előrejelzése alapján a megosztott hatalmi helyzetben a demokraták kezében lévő Kongresszusnak nem állt volna érdekében a republikánus George W. Bush elnöki adminisztrációhoz telepíteni a TARP irányítását (fontos hangsúlyozni, hogy a döntés idején Barack Obama novemberi elnökválasztási győzelme még messze nem volt lefutott meccs). Egy független intézmény létrehozásával a törvényhozók jobban befolyásolhatták volna a válságkezelést. Ennek ellenére a TARP kialakítása pontosan követte a válság táplálta delegálás logikáját, mely helyzetet jól megvilágítja a *Bevezetésben* Matt Latimertől idézett szövegrészlet is.

Sajtóhíradások szerint az eredeti javaslat korlátok nélküli pénzügyi felhatalmazást tartalmazott a pénzügyminiszter számára.¹⁴⁶ Az egyik szövegszerű javaslat szerint a miniszter EESA-n alapuló döntései semmilyen bíróság vagy kormányzati ügynökség által nem lettek volna felülvizsgálhatóak. Bár e teljesen szabad kezét adó szabály végül nem került be a törvénybe, a Pénzügyminisztérium így is széles jogköröket kapott. Amellett, hogy az OFS által közvetlen felügyeletet gyakorolt a TARP felett, a pénzügyminiszter a FED együttműködésével gyakorlatilag szabadon vásárolhatott vagy biztosíthatott bármilyen jelzáloglevelet vagy más problémás pénzügyi eszközt. A szervezeti preferencia mindezek fényében egyértelműen érvényesült az EESA elfogadása során.

Hasonló a helyzet az ellenőrzési preferenciával és a politikai konszenzussal. Az október 3-án elfogadott jogszabály 700 milliárd dollárt allokált a TARP-nak három részletben, melyek közül az első 250 milliárdosát azonnal a Pénzügyminisztérium rendelkezésére bocsátotta. További 100 milliárdot az elnök saját hatáskörben engedélyezhetett (ami végül a teljesen más célú (!) autóipari mentőcsomag forrásául is szolgált), és még az utolsó 350 milliárdos csomag esetében sem engedélyezési, hanem csak vétőjoga (!) volt a törvényhozásnak. A biakócsekk-delegálás különösen beszédes esete az EESA kapcsolódó passzusa:

„(...) A Kongresszusnak ezt követően 15 napja van elfogadni a felhatalmazást érvénytelenítő határozatot. Amennyiben a Kongresszus nem hoz 15 napon belül a finanszírozást ellenző határozatot, vagy ha határozatot hoz, de azt az Elnök megvétózza, és a Kongresszusnak nincs elég szavazata a vétő felülbírálására, a Pénzügyminisztérium rendelkezhet az utolsó 350 milliárdos részlet felett.”¹⁴⁷

A törvényi felhatalmazás alapján az alsó- és felsőházban egyaránt négy bizottság kapott felügyeleti jogkört a TARP felett. Ez – figyelembe véve számos további utólagos felügyeleti eszközt egy külön vizsgálóbizottságig és törvényhozási főfelügyelőig bezárólag – egyértelmű esetét jelenti az ellenőrzési preferenciának. A válság táplálta delegálás szempontjából ráadásul az utolsó elem is meggyőző képet mutat. Az EESA-t 74:25-re fogadta el az igen polarizált Szenátus, úgy hogy mindkét nagypárti elnökjelölt (McCain ill. Obama) igennel szavazott.¹⁴⁸ Ez pedig az adott időszak polarizált belpolitikája mellett megfelelt a politikai konszenzuskeresés ill. közpolitikai dominancia elvének.

További esetek

Az USA pénzügypolitikai alrendszerében számos további fontos intézményi változás volt a kérdéses időszakban. Ezek esetében a válság táplálta delegálás elmélete szintén nagyobb egyezést mutat, mint a kormányzati megosztottság Epstein és O'Halloran-féle elmélete. A FED-hez hasonlóan a tőkepiaci felügyeletet ellátó Securities and Exchange Commission 1934-es alapításakor egységes kormányzat volt (miközben Uche [2001] szerint létrehozása egy újabb példája a „válság vezérelte szabályozásnak”), akárcsak az IMF 1944-es létrehozásakor. Ezek egyértelműen elmentnondanak a kontroll-modell előírásainak, miközben néhány további fontos szabályozási intézmény eredete teljesen vegyes képet mutat.

Ha visszaesünk az aktuális intézményei struktúra gyökereihez, az 1863-as National Currency Act által létrehozott bankfelügyelet, az Office of the Comptroller of the Currency (OCC) az első lényeges fejlemény. Igaz, az intézmény missziója érdemben változott a még Lincoln elnök által kijelölthöz képest (mely alapvetően a polgárháború finanszírozásában tűzött ki neki szerepet). Ezzel szemben két független intézmény, a National Credit Union Administration (az FDIC hitelszövetkezeteket szabályozó párja; 1970) és a Commodity Futures Trading Commission (árutőzsde-felügyelet; 1974) megosztott kormányzat idején jött létre. Hasonlóan megosztott kormányzat idejére tehető egy Pénzügyminisztérium alá rendelt iroda, a takarékszövetkezeteket felügyelő Office of Thrift Supervision (1989).

Már e rövid áttekintésből is kiviláglik, hogy az egységes/megosztott kormányzat változója az USA pénzügypolitikai alrendszerében legalábbis gyengén jelzi előre az intézményi szerkezetet, ha egyáltalán. A politikai polarizáció ezen mérési módja kevésbé mozog szorosan együtt a releváns delegálási változókkal. Nem úgy a pénzügyi válságok története, melynek fontosabb csomópontjai szinte kivétel nélkül jelentős intézményi változásokat hoztak az elmúlt másfél évszázadban az OCC-től a FED-en át az FDIC-ig és az RTC-ig. A legújabb fejlemények szintén összhangban vannak a válság táplálta delegálás elméletével, a TARP-on túl is. Így pl. az ún. Sarbanes–Oxley Act 2002-ben az SEC jogköreit bővítette ki a pénzügyi rendszert megrázó Enron és WorldCom botrányokra adott közvetlen válaszként.

Következtetések

Az amerikai pénzügypolitikai intézményrendszer történeti fejlődésének áttekintésével tovább bővült a válság táplálta delegálás elméletével kapcsolatos empirikus anyag. A történeti ív előző szakaszban részletesen is megvizsgált kiindulópontját, a FED létrehozását követően is szoros kapcsolat mutatható ki a pénzügyi válságok és a kapcsolódó pénzügyi közhatalmi struktúra változásai között. Ha csak a FED esetében lett volna kimutatható e kapcsolat, már akkor is az irodalomból ismert megközelítésekkel versenyképes elméleti keret lett volna a válság táplálta delegálás. Az OCC, FED, SEC, FDIC, RTC, OFS–TARP betűszavakkal fémjelezhető idősor azonban már egyértelmű jelzés arra, hogy a vizsgált történeti ív csomópontjai a nagyobb pénzügyi válságokhoz kötődnek.

Az intézményfejlődés dinamikája ezzel megfelelt a megszakított egyensúly elméletéből kivonható leírásnak: nagy válság és – az ebből is következő – politikai fordulatok idején gyors és nagyléptékű, ezen túlmenően pedig lassú és inkrementális változások történtek a pénzügypolitikai közpolitikai alrendszerben. Ha tehát amellet érveltünk, hogy szinte minden jelentős, ma is működő intézmény valamilyen közvetlen válsághelyzetben nyerte el eredeti formáját, ezzel korántsem állítjuk, hogy ez a forma a válságidőszakok között is változatlan maradt volna (sőt, az elmélet implicitte éppenséggel feltételezi az RTC FDIC-be történő beolvadásának békeidőbeli „ellenhatását”).

A FED esetének sűrű leírása jól segítette az eredeti elméleti keret további pontosítását. Az USA pénzügypolitikai intézményfejlődésének áttekintése pedig már a válság táplálta delegálás elméletének külső érvényességét is kitágította. Az optimális természetesen az lenne, ha nagymintás vizsgálat során lehetne vizsgálni válság és delegálás viszonyát az adott közpolitikai alrendszerben. E tekintetben pedig legalábbis magyarázatra szorul, hogy a legkidolgozottabb, pénzügypolitikai alrendszert is vizsgáló ilyen kutatás az itt bemutatotthoz képest más magyarázó logikát fedezett fel.

Epstein és O'Halloran (1999: 154–155) 257 törvényre és 961 rendeletre kiterjedő vizsgálata szerint egységes kormányzat esetében a delegálás tárgya jellemzően (húsz százalékkal nagyobb valószínűséggel) valamely központi kormányzati vagy közvetlenül az alá rendelt intézmény. Megosztott kormányzat esetében ugyanakkor általánosabb a független intézmények és bizottságok használata. Ráadásul szerintük a számunkra itt fontos pénzügyi szabályozási terület nem tér el érdemben az átlagtól.

Az eredmények eltéréseinek egyik lehetséges magyarázata az eltérő számbavételi rendszerre utal. Míg Epsteinék minden delegálást tartalmazó szabályozási elemet bevontak a vizsgálatba, addig az itt bemutatott alternatív elemzés a szokásos összefoglalókban nagy jelentőségűnek tartott reformokat vizsgálta. Ezért nem zárható ki, hogy megfér egymás mellett a két eredmény: lehetséges, hogy miközben nagymintás alapon érdemi hatása van a delegálás természetére a kormányzat egységes vagy megosztott jellegének, ez a hatás alapvetően az inkrementális jogalkotási aktusokból áll össze. A két megközelítés mindemellett eltérő komparatív előnyökkel

rendelkezik: egyiknek gyakorlati relevanciája nagyobb, másoknak a megbízhatósága. Mindent figyelembe véve a válság táplálta delegálás elmélete az adott közpolitikai alrendszerben végbemenő legfontosabb változásokat jobban jelezte előre mint akár Broz, akár Epstein és O'Halloran alternatív megközelítése.

E szakasz vizsgálatának ebből következően egy fontos tanulsága, hogy a megszakított egyensúly általános elméletén belül a válságidőszakra vonatkozó részelméletként a válság táplálta delegálás elmélete akár nagyobb történeti korszakok elemzésének is hasznos eleme lehet. Nem mellesleg pedig egyértelmű bizonyíték arra, hogy – legalábbis egy fejlett és demokratikus ország egy konkrét közpolitikai alrendszere tekintetében – a válság táplálta delegálás nem csak a Nyugat II. világháború utáni korszakában értelmezhető elméleti konstrukció. Sőt, mint a következő szakaszban látni fogjuk, valójában még a földrajzi-kulturális értelemben vett Nyugat határain túl is releváns magyarázatot jelent fontos közpolitikai eredmények kialakulására.

5.4.3. Harmadik esettanulmány: a japán pénzügyi válság (1992–2003)

Az eddigiekben elméleti keretünket különböző időszakokban, de alapvetően a nyugati kultúrkörhöz tartozó politikai rendszerekben alkalmaztuk.¹⁴⁹ Ennek során nem törekedtünk egyetlen hosszabb időszak teljes körű vizsgálatára sem, inkább rövidebb (legfeljebb egy parlamenti ciklusnyi) időszakokat, és hosszabb időszakokból kiemelt kulcselemeket vizsgáltunk. Bár az így hadrendbe állított empirikus anyag fontos támasztékokat szolgáltatott mind az elméleti keret belső logikájának kidolgozásához, mind külső érvényességének megalapozásához, a kiválasztott esetek közvetlen előzményeinek és következményeinek feltárására nem vállalkozott.

Egy ilyen kiterjesztett vizsgálat ugyanakkor egy fontos előrelépést jelenthet az elmélet fejlesztésében és „tesztelésében”, hiszen ezáltal a vizsgálatba már bevonhatóak hosszabb, egybefüggő, eltérő „válság-intenzitású” szakaszok is. A következőkben így egy olyan kutatási dizájn eredményeit mutatjuk be, mely egyszerre jelenti az alapkutatás földrajzi-kulturális értelemben vett kiterjesztését és tesz kísérletet egy hosszabb (11 éves) időszak teljes körű elemzésére. A példa az ezredforduló időszaka Japánban, mikor is folyamatos kihívások érték a pénzügyi szabályozásért felelős intézményeket.

A japán pénzügyi válság és értelmezési keretei

Az 1990-es éveket a japán gazdaságtörténetével foglalkozó irodalom „elveszett évtizedként” aposztrofálja, nem is ok nélkül. A II. világháború vége és a nyolcvanas évek vége közötti időszakban Japán a fejlődő világ szintjéről egyenesen az innovatív gazdaságok globális élmezőnyébe lépett előre. A gazdaságpolitikai eszközökkel is bőségesen támogatott „buborékgazdaság” kipukkanásával az addig

töretlenül emelkedő ingatlanárak összeomlottak, s ezzel összeomlott az ingatlanfedezeten alapuló hitelexpanziós növekedési modell is. Ez jelentős veszteségeket okozott a sokszor felelőtlen hitelkihelyezési gyakorlatot folytató pénzügyi intézményeknek, mely probléma elől a pénzügypolitikai vezetés – és általában a politika – évekig a homokba dugta a fejét.

Schoppa (2006: 144) szerint a japán politika azért hezitált rendbe rakni a pénzügyi rendszert, mert ez koncentrált költségeket jelentett volna gazdasági szereplők egyes csoportjainak, így pl. a tartósan veszteséges cégeknek. A kapcsolódó irodalmat áttekintve North (2003) pedig arról ír, hogy a legtöbb szerző ehhez a kulcsot a bürokrácia és a politikusok viszonyában találta meg. Ez a viszony ugyanakkor lényegesen komplexebb, mint azt az EU vagy az USA esetében láttuk, mivel a két elit – többek között Amyx (2004) által is leírt – hálószerű összefonódása nem igazán teheti a megbízó-ügynök séma segítségével kibogozhatóvá a helyzetet. Ez egyben korlátozza a máshol jól illeszkedő racionális döntéseken alapuló elméleti keretek alkalmazását. Az informális viszonyokra épülő japán politikai működésmód különösen kifejtett a pénzügypolitikai alrendszerben, ami egyben felértékeli a kvalitatív elemek súlyát az elemzésben.

Mindezek fényében az alábbiakban röviden megvizsgáljuk az ezredforduló környékének japán pénzügyi rendszerét értelmező fontosabb elméleti kereteket. Érintve az európai és amerikai példák kapcsán kontroll-elméletként szolgáló mainstream delegálás-megközelítést, felmérjük a szociológiai, illetve a történeti institucionalizmus által kínált magyarázatokat, mielőtt rátérnénk a válság táplálta delegálás alternatívájának bemutatására. Először azonban nézzük, hogyan változott a vizsgált időszakban a japán pénzügypolitikai alrendszer intézményi szerkezete, azaz elemzésünk függő változója.

Intézményi átalakulások

A japán pénzügypolitikai struktúra általános változásai a kilencvenes években jól dokumentáltak az irodalomban. A delegálások mértékével és szerkezetével foglalkozó célirányos kutatások hiányában ugyanakkor elkerülhetetlen a vonatkozó jogszabályok egy elsődleges számbavétele. A szóba jöhető mérési eszközök közül ezt a lehető legegyszerűbbel, a közvetlen pénzügyi felhatalmazásokkal, illetve az ezek kezelésére létrehozott intézmények regisztrálásával végeztük el. Ezen túlmenően az elemzésbe – a szakirodalomnak megfelelően: Mayhew, 1974; Epstein–O’Halloran, 1999 – bevontuk a nagyobb jelentőségű további törvényeket is.

Az adott időszakban a japán végrehajtó hatalom változatos indokokkal hajtott végre feltőkésítési műveleteket. A tőkemegfelelési mutatók megerősítésétől a hitelezés felpörgetésén át a rossz követelések leírásának ösztönzésén át (Montgomery–Shimizutani, 2009) a beavatkozások garmadájaival élt a pénzügyi kormányzat, melyek szinte minden esetben jelentős és egyértelmű irányú hatalomdelegálással párosultak. Hoshi és Kashyap (2010) az időszak során alkalmazott közpolitikai eszközöket felmérő elemzésének fontosabb elemei közül az eszközkezelő társaságok, a feltőkésítési programok, vagy a csődbe ment intézményeket

konszolidáló alapok mind-mind tartalmaztak delegálási momentumokat (az eredményeket a Függelék 17. táblázata foglalja össze).

A táblázat alapján egyértelmű, hogy folyamatos és kiterjedt volt a törvényhozás végrehajtó hatalmat megcímző delegálása. Ha összehasonlítjuk a kilencvenes évek elején kibontakozó ún. jusen- (avagy: építőársaság) válság, illetve a kétezres évek végi amerikai pénzügyi válság nyomán végzett törvényhozói munkát még világosabbá válik a japán törvényhozás kiemelkedő aktivitása. Japánban 1996 és 1998 között – azaz a válság tetőzése idején – legalább tucatnyi jelentős (!) törvényjavaslatot fogadtak el. Ebben benne volt egy extrém intenzív időszak is, amikor szinte minden fontosabb pénzügypolitikai területen új alapokra helyezték a jogszabályi anyagot. Mindeközben az USA-ban egy hasonló karakterű időszakban, 2007 januárja és 2010 júliusa között összesen 680 törvény közül mindössze kettő felel meg e feltételeknek (igaz, ezek – a TARP jogszabályi alapja és a Dodd–Frank pénzügyi szabályozási reform – mérföldkönek számítanak).¹⁵⁰

A részletekre rátérve azt látjuk, hogy a delegálás két fő gondnokszervezet-kedvezményezettje a betétbiztosító társaság (Deposit Insurance Corporation of Japan – DICJ) és a jegybank (Bank of Japan – BOJ). A pénzügyi felügyeleti jogköröket összesítő FSA két inkarnációjában számottevő jogköröket csent el a kötöttebb politikai pályán mozgó Pénzügyi Revitalizációs Bizottságtól (Financial Revitalization Committee – FRC) és Pénzügyminisztériumtól. A különböző eszközkezelő társaságok (CCPC, TKB, RCB, HLAC, RCC, BSPC – ld. 17. tábla) pedig szintén fontos intézményi innovációi voltak a korszaknak. Ha a kirajzolódó új struktúrát az 1992 előttivel hasonlítjuk össze, nem túlzás azt állítani, hogy a kormányzati autoritást egy lényegesen komplexebb és autonómabb szervezetrendszerre ruházták át.

A szabályozás eme kedvezményezettjei változatos módon kaptak új delegált jogköröket. A Pénzügyminisztérium már a hetvenes évektől kezdve „adminisztratív iránymutatást” nyújtott a bajba került pénzügyi intézmények mentőakcióihoz (Van Rixtel, 2002: 123). A jogi környezet megváltozása (így kiemelten a betétbiztosítási törvény) tovább bővítette az érintett intézmények mozgásterét. A Pénzügyminisztériumnak vészhelyzetben joga volt összeolvasztani eltérő tulajdonosi háttérű intézményeket, míg a DICJ kötvénykibocsátásokkal járult hozzá a műveletek finanszírozásához. A betétbiztosítás korlátja fokozatosan emelkedett (így pl. 1986-ban és 1996-ban). A DICJ jogköre kibővült a nehézségekkel küszködő pénzügyi intézmények rossz hiteleinek megvásárlásával, mely utóbb (1998-ban és 2000-ben) tovább bővült (Fan és szerzőtársai, 2004: 132). A BOJ eszközkezelők és magánintézmények számára rendelkezésre álló hitelkeretei folyamatosan bővültek. Az FSA, mint széles jogkörű független ügynökség létrehozása pedig betetőzte a technokratikus autonómia bővülésének folyamatát.

Az intézményi struktúra esetében megfigyelhető függetlenedés és tágabb hatáskör az FSA által publikált hivatalos pénzügyi adatokból is kiviláglik (ld. 13. táblázat). 1992 és 2000 között a pénzügyi támogatások és a bankmentésekhez kötődő eszközvásárlások szinte lineárisan nőttek. Folyamatosan bővült a bankmentéseket szolgáló olyan egyéb eszközök állománya is, mint a kölcsönök, garanciák, és stabilitási alapok. Az idők során mindent egybevetve jelentős állami

beavatkozási kapacitás halmozódott fel, mely akkor is a végrehajtó hatalom mozgásterét növelte, ha legfeljebb csak részletesen használták végül ki őket.¹⁵¹

13. táblázat. A pénzügyi segítségnyújtás esetei Japánban.

Év	Eset-szám	Pénzügyi támogatás	Eszköz-vásárlások	Más
1992	2	20,00	-	8,00
1993	2	45,90	-	-
1994	2	42,50	-	-
1995	3	600,80	-	-
1996	6	1315,80	90,00	-
1997	7	152,40	239,10	4,00
1998	30	2674,10	2681,50	-
1999	20	4637,40	1304,40	-
2000	20	5154,60	850,10	-
2001	37	1640,70	406,40	-
2002	51	2325,50	794,90	-
2003-7	0	-	-	-
2008	1	256,60	1,70	-
Összesen	181	18866,30	6368,00	12,00

Forrás: Deposit Insurance Corporation of Japan, http://www.dic.go.jp/english/e_katsudou/e_katsudou1-2.html
(2010. március 31-i állapot). A számok milliárd jenben értendők.¹⁵²

Az autoritás-átruházások harmadik eleme a korábban átadott jogkörök kiterjesztése volt. Jó példa erre a korlátlan betétbiztosítás megszüntetésének többszöri elhalasztása. Miközben mindezen intézkedések növelték a technokratikus autonómiát, fontos hangsúlyozni, hogy a delegálás forrása nem csak törvényhozás lehetett. Több esetben ugyanis az intézményi változás a végrehajtó hatalmon belüli átrendeződést jelentett (ld. pl. a Resolution and Collection Corporation – RCC létrehozását). Ezek az esetek az optimális bürokratikus struktúra megtalálására irányuló kísérletezésként is értelmezhetőek.

Hagyományos magyarázatok

A japán pénzügypolitikai intézményrendszer átalakulásával a vizsgált időszakban kiterjedt irodalom foglalkozik (ld. pl. Amyx, 2004; Laurence, 2001; Rosenbluth–Thies, 2001; Schoppa, 2006; Vogel, 1996), de ezek ritkán állítják figyelmük középpontjába a delegálás mennyiségét és minőségét. Az alábbiakban így áttekintjük a fontosabb „hagyományos” megközelítéseket, melyek valamilyen magyarázatot adhatnak az államszervezetten belüli autoritás ilyen mennyiségi és minőségi átalakulására. A három vizsgálandó elméleti keret közül az első szokásos kontroll-elméletünk, mely a megosztott/egységes kormányzás változójával magyarázza a delegálás fluktuációit. A második a szociológiai institucionalizmus paradigmáját követő stabilitás-elmélet. A harmadik a történeti institucionalizmus változás-elmélete.

Miközben a megosztott kormányzás változóját eredetileg prezidenciális rendszerekre fejlesztették ki, fentebb már részletesen tárgyaltuk, hogy parlamentáris országokra is alkalmazható. A változó jelentőségét empirikus kutatások is alátámasztják: a kétkamarás rendszerekben a felsőházi többséget is élvező kormányok lényegesen tovább maradnak hivatalban, mint azok, melyek csak az alsóházi többségükre támaszkodhatnak (Druckman–Thies, 2002: 760). Másrészt a fragmentáltság közelíthető a koalícióban részt vevő pártok számával is, ahol a szám növekedése növeli a politikai töredezettséget is.

A megosztott kormányzás változója tehát lefordítható a Japán esetre, a delegálás-ingadozásokra történő alkalmazása ugyanakkor nem ad kielégítő eredményeket. Miközben van néhány rövidebb, formálisan is megosztott kormányzást hozó periódus (melyekre alább még visszatérünk), valójában az „örökös kormánypárt” LDP a korlátozott jogkörű felsőház mellett szilárdan a kezében tartotta a kormányrudat. Az LDP vezette koalíciók de facto (1994–1996) vagy de jure (1996–2007) közel másfél évtizedig uralták mindkét házat (ld. 14. táblázat). Egy részletesebb történeti elemzés ezen belül megkülönböztethet fokozatokat a tisztán egységes ill. tisztán megosztott kormányzat között (a 14. táblázatban ezeket taktikai többségként jelöltük – a részletekért ld. Sebők, 2012a). De még ez a megkülönböztetés is csak minimális változatosságot hoz a független változó oldalán, amennyiben az időszak alapbeállítása a fragmentált, de egységes kormányzás volt.

A táblázatból világosan kiolvasható, hogy a nyolcvanas évek végétől a kétezres évek végéig az idő kilencven százalékában érvényesült ez az alapbeállítás. A magyarázó változó érdemi variációjának hiánya fényében a megosztott/egységes kormányzat legalábbis nem tűnik optimális megközelítésnek a rendkívüli fluktuációkat mutató függő változó értelmezésére.

14. táblázat. *Választások és kormányzati megosztottság Japánban.*

Választások	Alsóház (Shugiin)	Felsőház (Sangiin)	Kormányzat jellege
1989. július		LDP: 109/252	Taktikai többség ¹⁵³
1990. február	LDP: 275/512		Taktikai többség ¹⁵⁴
1992. július		LDP: 106/252 (JSP:73)	Taktikai többség
1993. július	8-párti szövetség=258/511		Egységes
1994. június	Nincs választás: JSP (SDP) + LDP + NPS koalíciót alkot		Egységes
1995. július		LDP: 110+SDP: 38+ NPS:3=151/252	Egységes
1996. október	LDP: 241+NPS: 2+SDP:15 ¹⁵⁵ = 258/500 (1997 szeptemberére: egypárti LDP-kormány) ¹⁵⁶		Egységes
1998. július		LDP: 102/252	Taktikai többség
1998. november/ 1999. január	Nincs választás: LDP: 239+LP: 35 ¹⁵⁷ =274/500 koalíciót alkot. Az alsóházi többség megmarad; LDP: 104+LP: 12 ¹⁵⁸ = 116 (10 képviselő hiányzik a felsőházi többséghez) ¹⁵⁹		Taktikai többség
1999. október 6.	Nincs választás: Alsóház: LDP+LP+NK= 52/500; Felsőház: LDP: 102+NK: 24+LP: 9= 135/252		Egységes
2000. április	Nincs választás: LP kiszáll a koalícióból, Conservative Party (alsóházban 27 képviselővel) bent marad		Egységes
2000. június	LDP: 239+NK: 29+CP többség		Egységes
2001. július		LDP:110+NK:23=133/247	Egységes
2003. november	LDP: 237/480		Egységes
2004. július		LDP:114+NK:24=138/247	Egységes
2005. szeptember	LDP: 296+NK: 31= 327/480		Egységes
2007. július		DPJ+SDP+PNP+NPN= 119/242	Megosztott
2009. augusztus	DPJ+PNP(+SDP+NPN+NPD)= 320/480		Egységes
2010. július		DPJ+PNP+NPN= 110/242	Megosztott ¹⁶⁰

Forrás: Saját gyűjtés. Egységes alatt mindenhol „egységes, de fragmentált” értendő.

Ha a racionális döntések elméletén alapuló új institucionalista megközelítés nem is hozott kielégítő eredményt, az irányzat másik két fő alkalmazása, a történeti és a szociológiai intézményi megközelítés (Hall–Taylor, 1996) még adhat használható építőköveket az elemzéshez.

Ezek közül a szociológiai irányzat hívei a politikai kultúra és az informális kapcsolatok jelentőségére hívják fel a figyelmet. Mindezen elemzésekben kulcsszerepet játszik a stabilitás fogalma. A már speciálisan a japán pénzügypolitika vizsgált időszakával foglalkozó irodalomban szinte közhelyszámba megy, hogy milyen tehetetlenségi erők akadályozták a válságkezelést. Amyx (2004: 163) szerint például 8 éves késlekedés volt a közpolitikai reakciók terén, melynek számos oka volt.

Az adófizetők pénzét költséges bankkonszolidációkra költeni sose volt népszerű intézkedés Japánban (Basel Committee on Banking Supervision, 2004: 8–9). Ez egy perverz ösztönzöt hozott létre a törvényhozókból, bürokratákból és érdekcsoportokból álló „vasháromszög” szereplői részére (Sakakibara, 2003). Mindenki hátrította a felelősségvállalást, melyet sok esetben szükségesnek sem tartottak, mivel bíztak a pénzügyi és reálgazdasági szereplők keresztltulajdonlására és keresztfinanszírozására épülő ún. konvoj-rendszerben. Schoppa (2006: 145) megfogalmazása szerint a pénzügyi rendszer megtisztítására való felhívások az értő hallgatóság fülében egyet jelentettek az egész japán gazdasági-pénzügyi irányítási modell feladásával.

A bénultságért a legtöbben a bürokráciát és technokratikus irányító elitet hibáztatták. Itt fontos megjegyezni, hogy politika és végrehajtás viszonya jelentősen eltér a pl. az USA esetében látott relatíve tiszta megbízó-ügynök viszonytól. A japán bürokrácia viszonylag széleskörű nem-delegált jogköröket élvez (Mikuni-Murphy, 2002: 41), amennyiben tág tere van a lazán megfogalmazott jogszabályokat saját ízlése szerint értelmezni. Sőt, jellemzően magukat a jogszabályokat is a bürokrácia kezdeményezte, és a törvényhozás mindössze formálisan tárgyalta, majd rányomta a legitimitás pecsétjét. A politikusok által „elbábozott” közpolitikai viták rendre bürokraták által írt kérdésekre adott ugyanazon bürokraták által írt válaszokból álltak. A meghozott döntések alkalmazása felett ráadásul semmilyen érdemi törvényességi felügyelet nem volt.

Mindezek fényében, még ha ki is lehetne mutatni pl. a válság hatását a delegálásra, az exogén adatokra és formális döntésekre alapozott elemzés nem lehetne teljes Japán politikai normák és kultúra által meghatározott jellege miatt. Ez egyben árnyalja a bürokratikus hatalomgyakorlás megítélését pl. egy normatív demokraciaelméleti nézőpontból, hiszen könnyen előfordulhat, hogy az autonóm intézmények éppenséggel jobban kiszolgálják a közvéleményt, mint a szakmai hálókkal összefonódott politikusok.

Ennek megfelelően a racionális döntéseken alapuló és a szociológiai institucionalista megközelítések áttekintésének tanulságai elsősorban a pénzügypolitikai alrendszer hosszú távú stabilitásához kapcsolódnak. Világossá vált, hogy a válsághelyzet észlelése után sem volt meg a győztes koalíció a vasháromszögön belül a reformok elindításához. A kulturális berögződések szintén a beavatkozás ellen hatottak, akárcsak a meglévő intézményi szerkezet, mely kevésbé a formális delegálások eredménye, semmint a Pénzügyminisztérium körül kijegecesedő informális hatalmi viszonyok leképeződése volt.

A harmadik, történeti magyarázatokat preferáló új institucionalizmus ehhez a helyzetképhez elsődlegesen már a változás okainak feltárásával járult hozzá. Rosenbluth és Thies (2001: 22) szerint az 1994-es választási reform alapvetően megváltoztatta a politikusok ösztönző-rendszerét. A pártbrandek felértékelődésével és a választókkal való közvetlenebb kapcsolat keresésével párhuzamosan megkezdődött az áttérés egy fogyasztó-központúbb szabályozási rezsimre (ibid: 23). Ez a tágabb szereplői kört mozgató megközelítés már előrelépést mutat a vasháromszög-alapú elméletekhez képest. Nem ad ugyanakkor választ arra, hogy miért tartott négy évig mire az LDP először reagált az új ösztönzőkre, és miért újabb 4 évig, hogy valóban működő megoldást keressen problémára (arról nem is beszélve, hogy 1998-ban éppenséggel az ellenzék követelte a reformokat, ami levon a választási rendszerre épített érvelés értékéből).¹⁶¹

Mindent egybevetve a három új institucionalista megközelítés gazdagította a japán pénzügypolitikai rendszer dinamikájára – és ezen belül is elsősorban: stabilitására – vonatkozó ismereteinket. Nem kaptunk meggyőző magyarázatot ugyanakkor a delegálások időzítésére, jellegének és mértékének változására. Ahhoz, hogy a megszakított egyensúlyi keret instabilitási szakaszaira is megfelelő leírást kapjunk, célszerűnek tűnt tehát az eddig elsősorban politikai változókra építő elemzés politikai gazdaságtani irányú kiterjesztése.

A válság táplálta delegálás magyarázata

A válság megoldásának halogatására adható legegyszerűbb logikai válasz arra hívná fel a figyelmet, hogy azért váratott magára a beavatkozás, mert a helyzet végső soron nem volt válságos. Ahogy Schoppa (2006: 145) hangsúlyozza „az évek során a veszteségek már olyan mértéket öltöttek, hogy az érintett intézmények alapító tőkéjét biztosító szervezetek már nem tudták egyszerűen elnyelni őket”. Az intézményfejlődés elsődleges mozgatórugói így a pénzügyi csőd *egyedi esetei* voltak, melyek a vészhelyzetben alkalmazott eszközök és független intézmények egyre nagyobb hálózataává álltak össze.

A Basel Committee on Banking Supervision (2004: 7–14) elemzése szerint 2002 márciusáig 180 betétfogadó intézményt szüntettek meg, a rossz hitelek finanszírozására pedig 1992 áprilisa és 2001 szeptembere között a GDP 20%-nak megfelelő jent költöttek. Ezek az adatok a végső összegzését jelentik egy drasztikusan felgyorsuló delegálási folyamatnak, különös figyelemmel arra, hogy a II. világháború vége és 1994 között Japánban *nem volt* szükség jelentős bankmentési csomagra, így a vonatkozó jogszabályi és intézményi környezet is alulfejlettnek volt mondható. A már említett konvoj-rendszer keretében a leggyengébb bankokat mindig felkarolták az erősebbek, és a közvélemény – vagy ami még fontosabb, a politikai elit – bíztak ebben a fél-formális pénzügyi stabilitási garanciarendszerben. Ezért is fontos választóvonal az ún. *jusen-válság*, hiszen ez volt az első eset, amikor közvetlenül közpénzből mentettek ki bajba került pénzügyi intézményt.

A vizsgált időszakban az egymást követő kormányok által alkalmazott közpolitikai rezsimek több szakaszba oszthatóak.¹⁶²

Az idők folyamán az egyedi esetek és a hozzájuk kapcsolódó reformok kapcsolata mind szorosabbá vált, követve a „válság – közpolitikai probléma-megoldás – új válság” ciklusát. A válság táplálta delegálás teljes időszaki érvényesülését részletebben is elemzi Sebők (2012a – illetve ld. a Függelékben az átfogó 17. táblázatot), e helyütt így demonstrációs céllal csak az 1997–1998 közötti időszakot emeljük ki.

A kilencvenes évek első felének válságkezelése során „a tétlenség és a döntésképtelenség” váltakozott (Thibergien, 2010: 10). Ezt a jusen-válság kapcsán erőteljes törvényhozási aktivitás és több kisebb, diszkrecionális beavatkozás váltotta fel.¹⁶³ Miközben a közvélemény, a bankárok és a politikai elit egymás hibáztatásával volt elfoglalva, a pénzügypolitikai intézményrendszer magasabb fokoztába kapcsol. Ennek pedig súlyos oka volt: egy olyan válsághelyzet, mely fertőzéssel fenyegetett, ráadásul már nem csak kiegészítő pénzügyi intézményeket, hanem a japán pénzügyi rendszer alapját adó bankokat fenyegette. Ez az esemény a Nippon Credit Bank (NCB) 1997 áprilisi/ átszervezési tervének bejelentése volt, ami arra utalt, hogy a kormányzat „végül elkezdett reagálni az eseményekre” (Schoppa, 2006: 146).

Amíg a korábbi válsághelyezetek kezelhetőek voltak magánpénzekkel, kormányzati garanciákkal és BOJ-tőkeinjekciókkal, a japán társadalom szemében a sorozatos botrányok elfogadottabbá tették az állami bankmentés gondolatát. Montgomery és Shimizutani (2005) összefoglalója szerint 1997 végére 16 hitelszövetkezet és kisebb bank ment csődbe, s vált a „konvoj” egészségesebb intézményeinek terhévé. Amyx (2004: 166) ezzel párhuzamosan azokra a nyilvánosságot kapott ügyekre hívta fel a figyelmet, melyek során pénzügyminisztériumi vezetők élvezték a jusen-válságban érintett cégvezetők vendégszeretétét. Ha a közhangulat ilyen változása a konvoj-rendszer fenntarthatatlansága kapcsán eltagadhatatlan, 1997 novemberének sorozatos csődjei jelentették a meglévő bürokratikus struktúra kegyelemdöfését. Négy jelentős pénzügyi intézmény egymást szorosan követő összeomlása ugyanis már elkerülhetetlenné tette a rendszerszintű reformokat.

A sort a Sanyo Securities csődje nyitotta, mely nem csak azért volt mérföldkő, mert ez volt az első eset egy tőzsdei cég összeomlására, hanem azért is mert kívül esett a betétbiztosítás hagyományos ügyfélkörén. Bár a BOJ ennek rendszerszintű kockázatát alacsonynak ítélte, a bankközi hitelezés szinte teljesen befagyott (Fukao, 2009). A likviditásbővítés elkerülhetetlenné vált, akár csak két héttel később, amikor Hokkaido Takushoku Bank (HTB) – az ún. belvárosi nagybankok közül elsőként – szintén összeomlott. A betétkiáramlás fedezése és a többi bankmentő költség a DICJ egész korábbi tevékenységénél nagyobb összegre rúgott (Montgomery–Shimizutani, 2005: 3). Ezen eseményekkel már mindenki számára világossá vált, hogy az eseti válságkezelés lehetőségei kimerültek.

Egy héttel később a Yamaichi Securities is felfüggesztette működését, miközben már ennek 1999 júniusi/ időpontja előtt is világossá vált, hogy a nettó veszteség nem lesz fedezhető az ilyen célokra létrehozott CFDS pénzügyi alapjából (Basel Committee on Banking Supervision, 2004). Végezetül pedig néhány napra rá a To-

kyo City Bank a hónap negyedik negatív hírért produkálta, ami már egy általános bankpánikot vetített elő. Bár a BOJ és a Pénzügyminsztérium azonnal meghirdette a betétbiztosítás korlátlan kiterjesztését és a DICJ is lehetőséget kapott a hitelvesztések fedezésére, a rendszerszintű válasz már nem várathatott magára.

Ennek ideje két hónappal később, 2008 februárjában jött el: az előző év novemberi eseményekhez kapcsolódva 30 trillió jent különítettek el, és a frissen létrehozott Financial Crisis Management Committee (FCMC) feladatává tették, hogy azonosítsa a tőkejuttatásra szoruló bankokat. Döntés született továbbá egy általános bankkonszolidációs program elindításáról is. Mivel azonban ezek az intézkedések elsősorban a tűzoltást segítették, a bukott hitelek problémája továbbra is fennmaradt. Ezt végül egy második csődhullám exponálta 1998 szeptemberében, mely már mindenki számára világossá tette, hogy fenntarthatatlan pályára került a japán pénzügyi rendszer.

A csődhullámot a Long Term Credit Bank of Japan (LTCB) összeomlása indította, mely egyben a japán történelem legnagyobb csődjét is jelentette. Ráadásul – hasonlóan az NCB esetéhez – az LTCB válsága az egész konvoj-rendszer leállásával fenyegetett. Rendszerkockázati jelentősége miatt a bank bezárása nem volt reális opció a betétbiztosítás és általában a pénzügyi szabályozás alapvető átszabása hiányában. A parlament így rendkívüli ülésen fogadta el a Financial Function Reconstruction Law-t, mely alapján az LTCB-t – és később az NCB-t – államosítani lehetett. A kifejezetten az ilyen feladatok ellátására létrehozott Pénzügyi Revitalizációs Bizottságot (FRC) felhatalmazták a pénzügyi intézmények átvilágítására és felügyeletére, ami a későbbi egységes felügyelet létrehozása felé tett fontos köztes lépésnek bizonyult.

Mindent figyelembe véve az LTCB-csőd a válság táplálta delegálás egyik legmeggyőzőbb esete. Ha csak magát a „gondnokságba” adott összegek pusztán nagyságrendjét nézzük (a 10 hónappal korábban létrehozott alap megduplázását); a nagybankok korábban elképzelhetetlen direkt államosítását; és a szabályozási környezet átfogó reformját a szervezeti és ellenőrzési preferencia érvényesülése nyilvánvaló. És hasonlóan nyilvánvaló az exogén sokkok szerepe: a bankközi hitelezés teljes befagyása mellett (Adams, 1998) az LTCB bukásához az orosz és ázsiai pénzügyi válság begyűrűző hatásai is hozzájárultak. A Nikkei tőzsdeindex szabadesése pedig csak egy volt a sok szabad szemmel is megfigyelhető gazdasági válságjelenség közül, melyek „gyakorlatilag semmi mozgásteret nem hagytak az LDP-nek, semmint hogy beálljon a pénzügyi reformokat követelő ellenzék mellé a vonatkozó törvényjavaslatok kapcsán” (Amyx, 2004: 206).

A parlament kifejezetten a válság miatt összehívott ülésén elfogadott jogszabályok gyakorlatilag az összes érintett kormányzati ügynökség mozgásterét növelték, nem beszélve a frissen létrehozott szervezetekről. Miközben az 1998 júliusi felsőházi választás valamennyire újraszabta a politikai erővonalakat, ami – mint sok más hasonló esetben – hozzájárult a változás elindításához, az origót e tekintetben a politikai gazdaságtani tartalékok kimerülése jelentette. Az 1997 novemberi/válság „így követte ki az utat a pénzügyi rendszer közpénzekből történő stabilizálásához” (Ito, 2001).

Következtetések

A japán pénzügypolitikai intézményrendszer fejlődése a gyors változásokat hozó időszakokban megfelelt a válság táplálta delegálás előírásainak. Közben a különböző új institucionalista elméleti keretek jó leírást adtak arról, hogy miért nem történt sokáig érdemi kormányzati reakció a szaporodó válságjelenségekre, reformokat csak a pénzügyi tartalékok végső felélése, s az ennek nyomán bekövetkező bankcsődök idéztek elő. Ennyiben a válság táplálta delegálás elmélete a versenytársakénál meggyőzőbb leírást ad a delegálás ütemezéséről, valamint méretéről és formájáról.

Ennek egyik legfőbb oka, hogy ugyan kisebb válságjelenségek már korábban is megfigyelhetők voltak, ezek nem érték el az európai, amerikai és magyar példák esetében is látott elvárható mértéket, mely megkülönböztette volna őket a normál időszakoktól. A „belül”, a bankok mérlegeiben kiépülő későbbi válság nem csapott át „külső”, megfigyelhető változásba a makroadatokban és a közvélekedésekben. Röviden: nem volt azonnali elhárítást követelő vészhelyzet.

Ez utóbbi a csődhelyzetekkel, befagyott hitelezési csatornákkal és spekulatív támadásokkal jött el, és ekkor a taktikai túlélés már nem volt reális opció a kormányzó erők számára. A politikán kívülről érkező exogén sokkok feladványokat adtak a politikai elitnek, mely ezeket döntések egymásra rakódó rétegeivel válaszolta meg, ahol mindegyik réteg egy konkrét válsághelyzetre adott reakciók összessége volt. Amikor megszűnt a pénzügyi rendszerből érkező kihívások áramlása, a beavatkozások elcsitulak és az intézményrendszer stabilizálódott. Mindezt figyelembe véve a javasolt elméleti keret egy jó kerülőút a kulturális és intézményi labirintushoz képest, és amely áttekinthető előrejelzéseket tett, melyek egyértelműen érvényesültek a konkrét kutatási terv szabta keretek között.

A japán eset jó példának bizonyult a válság táplálta delegálás részelméleti jellegének megvilágítására is. Stabilitásra és instabilitásra más és más magyarázatok illenek. Ennyiben a tanulság korántsem az, hogy kizárólag válságjelenségekre lenne visszavezethető a mindenkori technokratikus struktúra szerkezete. Épp ellenkezőleg, a válság az intézményrendszert bizonyos irányokba és bizonyos módokon változtatja, míg más hatások – az érdekcsoportoktól a választási rendszeren át a politikai kultúráig – más típusú változásokat (vagy éppen stabilitást) idéznek elő.

6. EREDMÉNYEK: INTÉZMÉNYI VÁLTOZÁS ÖSSZEHASONLÍTÓ SZEMLÉLETBEN

6.1. Áttekintés

A jelen fejezetben áttekintjük a kötet kutatási eredményeit. Ennek célja nem kizárólag az, hogy a szétszórt és változatos zsánerű megállapításokat egységes szerkezetben foglaljuk össze, hanem az is, hogy értékeljük őket a kutatási terv szempontjából. Ennek megfelelően elméleti, módszertani és empirikus kutatásunk eredményességét a vizsgálódás elején kitűzött kutatási célok fényében tudjuk megítélni.

Elméleti szempontból a kutatás célja egy olyan pozitív-informális politika-elméleti keret megalkotása volt, mely alkalmas arra, hogy hipotéziseket generáljon empirikus kutatások számára. Ezt a feladatot a 3. fejezetben a modell három összetevőjének, a függő és a magyarázó változó, illetve a közöttük feltételezett ok-sági kapcsolat részletes bemutatásával végeztük el. A válság és gondnokság között a delegálás aktusa teremt kapcsolatot, melyek együttesen adják ki a válság táplálta delegálás elméleti keretét. Az elméleti keretből három hipotézist vezettünk le, melyek már empirikusan is vizsgálhatóvá tették a konstrukció gyakorlati relevanciáját.

Az empirikus kutatás számára három célt tűztünk ki (ld. 2.3 alfejezet): a verbális modell operacionalizálását; a későbbi esetleges nagymintás kutatások módszertani előkészítését; illetve a pénzügypolitikai intézményrendszer változásainak megértését. Ebből következően kötetünk elsődlegesen nem hipotézis-tesztelő jellegű: a kutatási terv egyes részei (így pl. az 5.3. ill. 5.4.3. alfejezet) kialakításukban megfelelnek ennek az elvárásnak, máshol egy sűrűbb leírás és az elmélet továbbfejlesztése volt a cél. Ebből következően a válság táplálta delegálás alternatíváit is változatos módon használtuk. A kötetet végigkíséri a delegálást a megosztott/egységes kormányzat változójával magyarázó kontrollelmélet érvényességének vizsgálata. Ezen túl minden empirikus résztéma kapcsán törekedtünk a fontosabb versengő értelmezési keretek válság táplálta delegálással való összevetésével.

E fejezetben először bemutatjuk a delegáláselmélet fejlesztése kapcsán végzett munkánk termékét. Az ennek folyományaként meghatározott hipotéziseket ezt követően a megfelelő operacionalizálással empirikusan kutathatóvá tettük – ez a harmadik alfejezet témája. A negyedik alfejezet bemutatja a változatos kutatási célokat vizsgáló empirikus részutatásokat, illetve ezek érvényességét és megbízhatóságát. Az ötödik alfejezet a kötet gyakorlati relevanciáját értékeli a közpolitikai folyamat résztvevői és a tágabb demokratikus közösség szempontjából.

6.2. Elméleti eredmények

A kötet alapjául szolgáló kutatási terv egy elméletbe mélyen beágyazott empirikus vizsgálatot irányzott elő. Kicsit pontosabban, ez az elmélet és empiria kétirányú kapcsolatát jelenti: az elméleti keretből levezethetőek az empirikus vizsgálat alapjául szolgáló hipotézisek, míg az empirikus vizsgálatok hozzájárulnak az elméleti keret pontosításához és alternatíváikkal való összehasonlításához. Ennyiben elméleti eredményeink kapcsolódnak a tágan vett delegálási irodalom már meglévő empirikus kutatásaihoz.

A demokráciák mindennapi élete felé tartó kérdéseket a további szakaszokban tárgyaljuk, így e helyütt csak az elsősorban elméleti szempontból érdekes eredményekkel foglalkozunk. Ezt három, logikailag egymásra épülő szakaszban tesszük meg. Először a „tisztá”, intézményekkel még be nem népesített képviseletelmélet kontextusában vizsgáljuk a 3.2. alfejezetben felvetett delegáláselméleti problémákat. Ezeket a 3. ábra mutatta be különböző elvontsági szinteken, ahol a legaltalanosabb kapcsolat a közpolitikai bizonytalanság és az autoritás-eloszlás között volt. A második szakaszban ezt a statikus keretet dinamikus irányba kiterjesztő, az intézményi változásokra vonatkozó eredményeinket foglaljuk össze. Első körben ezt egyedi intézményi szinten vizsgáljuk, amit a harmadik szakaszban már az egyirányú változások államfejlődésre gyakorolt hatásával bővítünk.

6.2.1. Hozzájárulások a képviseleti és a megbízó-ügynök elmélethez

Az elméleti kérdésekkel foglalkozó 3. fejezetben egy hibrid elméleti keretet hoztunk létre, mely elkülönült irodalmakra épít a függő és magyarázó változók, valamint a közöttük lévő logikai kapcsolat tekintetében. Kezdve a magyarázó változóval, kiindulópontunk a politikai két módjával kapcsolatos, az Előszóban bevezetett gondolat volt. Ezt a kifejtésben a politika „normál” és válsághelyzetben mutatott eltérő tulajdonságai szempontjából vizsgáltuk anélkül, hogy az elemzés hatókörét a modern képviseleti demokráciákra korlátoztuk volna.

Középszintű elméleti keretünk kialakítása során a rendkívüli állapotok alapvető jellemzőjeként a politikai és közpolitikai bizonytalanság növekedését határoztuk meg. Fókuszba a szakirodalomban kevésbé vizsgált utóbbit tettük és megállapítottuk, hogy a meglévő kutatások ezt elsősorban a döntéshozáshoz szükséges technikai tudás felől közelítették meg. E felfogás ugyanakkor nem reagál arra a lehetőségre, hogy a közpolitikai bizonytalanság egy adott *közpolitikai területen belül is változó* lehet. E variáció pedig jelentős mértékben a politikai rendszeren kívülről érkező (pl. gazdasági vagy természeti) sokkokra vezethető vissza.

Összességében így két módon vittük tovább a közpolitikai bizonytalansággal kapcsolatos elméleti kutatásokat. Egyrészt felcserélve a hagyományos felosztást a politikai bizonytalanságot vettük adottnak és a közpolitikait változóknak (és ennek empirikus relevanciáját is megmutattuk ld. pl. 5.3.7.). Másrészt különbséget tettünk a közpolitikai bizonytalanság alrendszer-specifikus és alrendszer-független

forrásai között. Ennyiben lépéseket tettünk a közpolitikai és politikai bizonytalanság egy általánosabb elméleti kerete felé.

A függő változó oldalán három kérdés kapcsán léptünk túl a szakirodalmon. Az első a közvetetten gyakorolt hatalom két formája, a képviselet és a gondnokság közötti különbségtétel. A második a gondnokság technokratikus autonómia fogalmával történő közelítése a már intézményekkel is benépesített politikai rendszerben. A harmadik a technokratikus autonómia forrásainak és korlátainak explicit és egységes keretben történő tárgyalása.

Képviselet és gondnokság elválasztása során az elemzés a delegálás három szintjének megkülönböztetésére épült. Ezek közül számunkra a nem választott döntéshozóknak (a *technokratáknak*), és az általuk vezetett *technokratikus intézményeknek* történő autoritás-átadás értelmezése volt lényeges. Ez történhet közvetlenül a törvényhozástól vagy közvetetten a végrehajtó hatalomtól, melyek együttesen meghatározzák a technokratikus autonómia, mint operacionalizált gondnokság alapszintjét. Ez az alapszint elsődlegesen a de jure átadott *döntéshozási* jogköröktől függ, ez pedig megkülönbözteti a technokratikus intézményeket az alapvetően a döntések végrehajtásával foglalkozó bürokráciáktól.

A függő változó oldalán a harmadik elméleti fejlemény az így meghatározott technokratikus autonómia forrásainak és korlátainak egységes keretben történő tárgyalása volt. Az autonómiát nem de jure jogkörként, hanem a szervezet független célkijelölésre és a kívánt eredmények elérésére vonatkozó de facto képességeként határoztuk meg. A saját preferenciák érvényesítésének képességét a technokratikus autonómia forrásainak és korlátainak relatív erősségétől tettük függővé. Ezek pontos számbavétele során számos egymástól elkülönült kutatási irányra támaszkodtunk, melyek segítségével elkülönítettük az ex ante és ex post forrásokat és korlátokat, valamint ezek endogén ill. exogén jellegét.

Az autonómia-források között kiemelt figyelmet tulajdonítottunk a törvényhozási és végrehajtó hatalmi delegálásnak, mint a válság táplálta delegálás elmélete fontos építőkövének. Kiegészítő jelleggel meghatároztuk a közpolitikai és politikai vállalkozók és vezetés lehetséges szerepét (ezek empirikus alkalmazásáról ld. 5.4.1.). A korlátok esetében a jogszabályba épített eszközök mellett kitértünk a közigazgatási és törvényhozási eljárásokba épített korlátokra, a parlamenti vétóra illetve az ellenőrzési és auditálási lehetőségekre (melyeket az empirikus fejezetekben elsődlegesen az ellenőrzési preferencia kapcsán tárgyaltunk).

A gondnokság és közpolitikai bizonytalanság közötti oksági kapcsolatot a kötetben a válság táplálta delegálás elméletével ragadtuk meg. Ezt egy első megközelítésben három egymással összefüggő és különböző kombinációban érvényesülésű hipotézissel töltöttük fel tartalommal, melyeket szervezeti preferencia, ellenőrzési preferencia és közpolitikai dominancia néven azonosítottunk.

A válság táplálta delegálást ennyiben a közpolitikai alrendszerekben megnőtt közpolitikai bizonytalanság egy empirikus jellegzetességének tartottuk, mely a politikai rendszeren belül a demokratikus és nem-demokratikus elemek egyensúlyát az utóbbiak felé tolja el. Ennek kapcsán bevezettük a válság táplálta delegálás kettős hatásának téziséét.

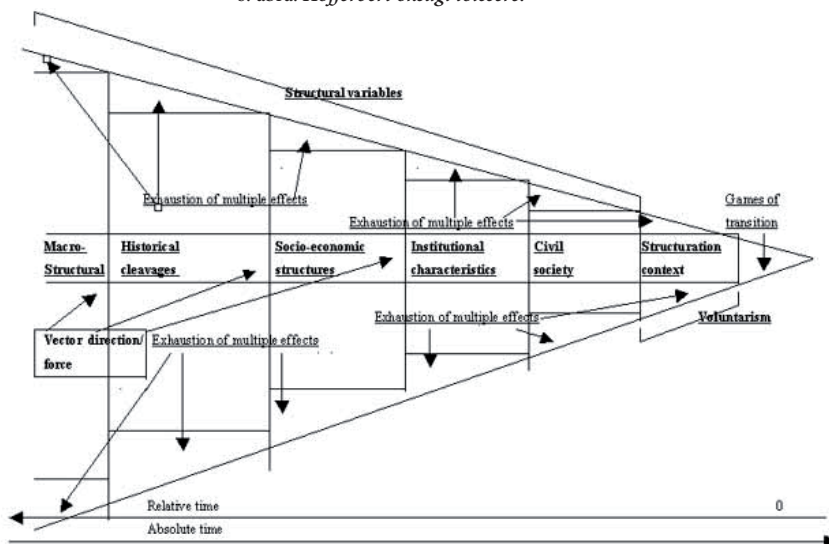
E szerint az exogén hatások egy sajátos pályára terelik az intézményfejlődést: egyrészt általánosságban növelik az állam társadalmi-gazdasági súlyát más szereplőkhöz képest, másrészt az általános trenden belül növelik a nem választott tisztségviselők (a technokraták) hatalmát, ill. ezt megerősítő hatásként az alájuk rendelt bürokrácia kapacitását. Az alábbiakban e kettős hatás közép-, illetve makroszintű következményeivel kapcsolatos elméleti eredményeinket foglaljuk össze.

6.2.2. Hozzájárulások az intézményi változás komplex modelljéhez

A válság táplálta delegálás kettős hatásának következménye a közpolitikai alrendszerek szintjén az intézményi változás egy sajátos mintázata. Ennek logikája szerint a közpolitikai alrendszer belső szerkezete alapjáraton egyensúlyban van, mely így elsődlegesen külső ráhatások esetén módosul (vö. megszakítás). Ezek nyomán megindul egy alkalmazkodási folyamat az intézményi szerkezetben: a társadalmi-gazdasági körülmények rövid időn belüli extrém mértékű változására hasonlóan radikális szervezeti és szabályozási reform a válasz. A rendszer ugyanakkor a sokk hatás elmúltával visszaáll eredeti helyzetébe vagy új nyugalmi pozíciót vesz fel (egyensúly). A megszakított egyensúly így meghatározott általános változáselméleti keretén belül a válság táplálta delegálás a *megszakítás* periódusainak egy *részelméleteként* értelmezhető.

Másik közpolitikai alrendszer-szintű megállapításunk szerint az intézményi stabilitást megszakító elméleti keretek korántsem összeegyeztethetetlenek egymással. Létrehozható egy olyan logikai láncolat, melynek mentén különböző pontokon indulhatnak el a közpolitikai változáshoz vezető folyamatok (ld. 5. ábra). Ez rendkívül hasonlatos Hofferbert (1974) holisztikus „oksági tölcser” modelljéhez (ld. 6. ábra).

6. ábra. Hofferbert oksági tölcseré.



Az oksági láncolatban e szerint a válság táplálta delegálás elmélete a harmadik szakasztól játszhat magyarázó szerepet: a társadalmi-gazdasági környezet egyik sajátos (rövid idő alatt drasztikus mértékű) változására építve. Ennek empirikus illusztrációja volt a FED kialakulásának története (5.4.1.). A tényleges közpolitikai változástól időben némileg elszakadó bankpánik a későbbi (döntéshozási, érdekcsoportokkal kapcsolatos stb.) logikai szakaszokból visszafejtve egyértelmű szerepet játszott az oksági lánc elindításában. Az ok (válság) és okozat (nagyobb technokratikus autonómia) közötti kapcsolat megteremtésében ugyanakkor számos faktor játszott fontos szerepet, ide értve a közpolitikai vállalkozókat és a törvényhozási folyamat vétőpontjait is. A válság táplálta delegálás így nem csak egy dinamikus közpolitika-elmélet része, de az intézményi változás komplex oksági modelljének is fontos alkotóeleme lehet.

6.2.3. Hozzájárulások az államfejlődés elméletéhez

A válság táplálta delegálás kettős hatása szerint a közpolitikai alrendszerekben végbemenő változások hosszabb távú trendként növelik az állam társadalmi-gazdasági súlyát más szereplőkhöz képest. Az állami intézményi szerkezet közép-szintjén megvalósuló megszakított egyensúlyok, az ezekkel járó új felhatalmazások folyamatosan visszaszorítják a szabályozatlanság fehér foltjait. Amennyiben az alrendszer szintű „megszakítások” egy adott időszakban elérnek egy kritikus tömeget, az tartós (bár korántsem visszafordíthatatlan) változásokat okozhat az állam méretében és szerkezetében.

A válság táplálta delegálás e tekintetben fontos kiegészítése lehet az állam növekedését szekuláris trendként leíró Wagner-törvénynek. De egyben kijelöli annak korlátait is, hiszen nem következik belőle logikailag az állam (és ezen belül a technokratikus autonómia) töretlen növekedése, avagy csökkenésének kizárása. Épp ellenkezőleg, szinte feltételezi elméleti párját, a válságmentes időszakok deregulációjának ill. államleépítésének (roll-back) elméleti keretét. Ennyiben a válság táplálta delegálás a rövidebb távú államfejlődés-ciklusok egy általánosabb elméletéhez jelenthet hozzájárulást, sok más, tölcészerűen összekapcsolódó részmodell mellett.

6.3. Módszertani eredmények

Módszertani munkánk a kutatási tervből következő két célja a 3. fejezetben bemutatott verbális modell operacionalizálása és a későbbi esetleges nagymintás kutatások módszertani előkészítése volt. Ennyiben látóköre részben túlmutat az 5. fejezetben közölt empirikus eredmények megalapozásán. Közvetlen példa erre a delegálási arányszám tárgyalása illetve a tényleges vétőpontszám fogalmának bevezetése – empirikus elemzésünk csak áttételesen épít ezekre (ld. pl. 5.2.5. alfejezet), miközben bármilyen továbbfejlesztésnek kulcselemei lehetnek.

A verbális modell operacionalizálása kapcsán a mintavétel rávilágított az összehasonlító elemzések egyes korlátaira. A fejlett demokratikus piacgazdaságok száma a világ összes országához mérten alacsony, és még ezek között is felmerülhetnek homogenitási problémák. Ezek egy része a vizsgálendő közpolitikai alrendszerből fakad: a pénzügypolitikai alrendszer esetében pl. az egyes országok autonómiája drasztikusan eltérhet még az OECD-országok körén belül is. A kötetben ezt a legnagyobb pénzügypolitikai autonómiával rendelkező országok (nyugat-európai 7-ek, USA, Japán) vizsgálatával kezeltük. Néhány kivétellel a további kiterjesztések ugyanakkor már beleütköznének ebbe a korlátba.

Egy másik szintű mintavételi problémát okoz a vonatkozó közpolitikai alrendszerhez egy adott időszakban „tartozó” jogszabályok listájának megállapítása. Itt Mayhew és Epstein–O’Halloran munkái nyomán némileg biztosabb talajon állunk, de az országok közötti összehasonlíthatóság feltételei (pl. a törvények hossza kapcsán) még nem állnak teljesen készen. Ezen közös mércék (ld. pl. Huber és Shipan kísérletét a kanadai Munka törvénykönyve kapcsán) kialakítása segíthet, de a probléma csak egy bizonyos határig kezelhető módszertani eszközökkel.

Ami a két elméleti változó (válság és delegálás) mérését illeti, a magyarázatok oldalán az elemzés némileg stabilabb kiindulóponttal rendelkezett. A két vizsgált megközelítés közül a közpolitikai bizonytalanság operacionalizálása bőven építhet a környezeti, társadalmi ill. gazdasági katasztrófák és válságok kapcsán kidolgozott indikátor-rendszerekre. Ezek relevanciája persze országról-országra változhat, így pl. a magyar esetre alkalmazott (ld. 4.3.2. ill. 5.3.2.) hetes „csomagon” pl. egy közép-kelet-európai regionális összehasonlítás során már lehet, hogy indokolt lenne változtatni.

A másik megközelítés, a politikai bizonytalanság alkalmazása már igényelt némi módszertani munkát. Itt a nehézséget a prezidenciális rendszerre kidolgozott megosztott/egységes kormányzat változó parlamentáris rendszerekre vonatkozó alkalmazása jelentette. Miközben különböző forrásokból rekonstruálható egy „tényleges vétőpontszám”-index, ennek pontos operacionalizálására nincs királyi út (ld. 4.3.1.). Ráadásul az empirikus alkalmazási kísérlet során (5.2.5.) világossá vált, hogy az egyes (pl. intézményi ill. pártpolitikai) elemek közötti súlyok alapjaiban befolyásolhatják már az esetek rangsorát is.

A függő változó oldalán az operacionalizálás érdemben építhetett Epstein és O’Halloran delegálás-kutatására. Így volt ez elsődlegesen a szervezeti preferencia kapcsán (ld. a kormányzati intézmények öt csoportját), miközben az ellenőrzési preferencia kapcsán az ott alkalmazott megoldásokat más – kisebb élőmunka-igényű – megoldásokkal kombináltuk. A politikai konszenzus-hipotézist nyers szavazási adatok illetve vitaelemzések segítségével vizsgáltuk, melyek kapcsán egyértelművé vált, hogy a megfelelő összehasonlíthatóság megteremtéséhez szükség lenne országonkénti átlagos politikai konszenzus adatokra.

A kötet a legerőteljesebb eltérést az irodalommal szemben az okság vizsgálatának lehetőségei kapcsán mutatta. A kutatási terv kialakításával kapcsolatos munka rávilágított ugyanis arra, hogy milyen módszertani kihívásokkal küzdenek ezek az elemzések. Ennek kapcsán két fontosabb kifogásunk volt. Egyrészt az amerikai

pénzügypolitikai alrendszer kapcsán egyértelműen demonstráltuk (ld. 5.4.1-2.), hogy a 2000-es évek végén fennálló intézményrendszer *minden* fontosabb eleme valamilyen módon válsághelyzetekben nyerte el eredeti formáját. Ha ez így van, akkor hiába magyarázza a nagy-N vizsgálat szignifikáns módon a delegálást az adott alrendszerben, a válság mint kontrollváltozó kihagyása a kutatási tervből hibás eredményeket hoz.

Másrészről az Epstein–O’Halloran-féle egyedi delegálási aktusok magyar környezetben történő vizsgálata (5.3.4.) rávilágított, hogy mennyire ki vannak téve az aggregált mutatók a szubjektív kódolói döntéseknek. A kötetben közölt esettanulmányok véleményünk szerint demonstrálták, hogy a megosztott kormányzat nem játszott érdemi motiváló szerepet a vizsgált fontos törvények kapcsán. Ennyiben pedig a meglévő delegálás-kutatásoknak – egy közgazdaságtani hasonlattal élve – nem sikerült a makroszintű eredményeiket megfelelő mikroszintű alapokra építeni.

Ezen eszmefuttatások egyben rávilágítanak a kötet kvalitatív módszertani megközelítése mögött húzódó indokokra. Ha egy adott kérdés kapcsán az elérhető kutatások megkérdőjelezhető operacionalizálási döntéseket hoznak, melyek nem kiugróan szignifikánsak vagy nem magyarázzák megfelelően sem egy állami, sem egy összehasonlító keretben a területet valóban befolyásoló törvények kialakulását és tartalmát (vagy mindezt együtt), akkor indokolt alternatív elméleti keretek vizsgálata. Ezek kifejlesztésére pedig az okság forrásához közelebb kerülő, változatos megközelítéseket alkalmazó kvalitatív elemzések jelentik a megfelelő kiindulópontot.

Ennyiben a válság táplálta delegálás tágan értelmezett kutatási projektjét az alapoktól kellett felépítenünk. És ha haladtunk is egy empirikus kutatásokra alkalmas operacionalizált elméleti keret kialakításával, a ház még messze nem áll készen. Módszertani elemzéseink értékelését így helyes azzal zárunk, hogy elsődlegesen a kutatás során nyitva maradt kérdések sokaságára hívjuk fel a figyelmet.

6.4. Empirikus eredmények

Kutatási célok

A 2.2. alfejezetnek megfelelően kötetünk elsődleges empirikus kutatási kérdése az volt, hogy *hogyan hatnak a külső sokkok a politikai delegálás mértékére*. E kutatási kérdés kapcsán célt tűztünk ki: a verbális modell operacionalizálását; a későbbi esetleges nagymintás kutatások módszertani előkészítését; illetve a pénzügypolitikai intézményrendszer változásainak megértését. Ebből következően kötetünk *elsődlegesen nem hipotézis-tesztelő jellegű* volt: a kutatási terv egyes részei kialakításukban megfeleltek ennek az elvárásnak, máshol egy sűrűbb leírás és az elmélet továbbfejlesztése volt a cél. A 2. fejezetben ennek megfelelően eltérő feladatot tűztünk ki az egyes kutatási pillérek számára, eredményeink pedig a változatos céloknak megfelelő sokszínűséget mutatnak (ld. 15. táblázat).

15. táblázat. Az empirikus kutatás három pillére és ezek kutatási céljai.

Hely, idő	Empirikus eredmény
8 EU ország (2008)	A válság hatására új gondnokszervezetek jöttek létre, s a meglévők is új feladatokat kaptak. A törvények rövid és általános rendelkezéseket tartalmaztak. A szavazások jobbra eltértek a kormány/ellenzék törésvonaltól.
Magyarország (2006-2010)	Válság idején az ex ante korlátozások gyengébbek voltak, mint a normál időszakban. A politikai konszenzus a legfontosabb esetekben "tankönyvszerűen" érvényesült, és a válság időszaki átlag is meghaladta a bázist. A stabilitási törvény felhatalmazásai megfeleltek a szervezeti preferencia előrejelzésének.
USA (1913)	Az 1907-es bankpánik exogén sokként preferenciaváltozást idézett elő a legfontosabb érintettek körében. Az előrejelzéseknek megfelelő technokratikus autonómia-növekedés egy komplex folyamat eredménye volt, melyben a válság és delegálás közötti kapcsolatot közpolitikai vállalkozók teremtették meg az adott intézményi- és érdekkörnyezet adta lehetőségek között.
USA (1913-2008)	Szoros kapcsolat volt kimutatható a pénzügyi válságok és a kapcsolódó pénzügyi közhatalmi struktúra évszázados léptékű változásai között. A 2000-es évek végén fennálló intézményi szerkezet szinte valamennyi fontos eleme valamilyen válságidőszakban nyerte el eredeti formáját. Az intézményfejlődés dinamikája ezzel megfelelt a megszakított egyensúly elméletének.
Japán (1992-2003)	A politikan kívülről érkező exogén sokk feladványokat adott a politikai elitnek, mely ezeket döntések egymásra rakódó rétegeivel válaszolta meg, ahol mindegyik réteg egy konkrét válsághelyzetre adott reakciók összessége volt. Amikor pedig megszűnt a pénzügyi rendszerből érkező kihívások áramlása (körülbelül 2003-tól), a beavatkozások is elcsitulak és az intézményrendszer stabilizálódott.

Forrás: Saját gyűjtés

A kutatási pillérek eredményei

Az első kutatási pillér mintájában szereplő nyugat-európai országok pénzügyi szabályozási intézményrendszerének 2008–2009-es változásai alapvetően megfeleltek a válság táplálta delegálás elméleti keretének. A szervezeti és szabályozási változások egyértelmű mozgatórugója a pénzügyi rendszerből érkező exogén sokk volt. Az intézményrendszer változása megfelelt az elméleti modellből levezetett 3 hipotézisnek. A válság hatására valamennyi nagy pénzügyi autonómiával rendelkező nyugat-európai országban új gondnokszervezetek jöttek létre, és legtöbbször a meglévők is új feladatokat kaptak. A törvényhozók vagy „statáriális”

eljárásokban adtak biankó csekket a végrehajtó hatalomnak vagy csak utólag változtatták törvénnyé a kormányrendeleteket. A szavazások néhány kivétellel eltértek a kormány-ellenzék logikától, vagy explicit módon, egyhangú szavazásokkal, vagy az ellenzék vezető erejének tartózkodásával. A viták fontosabb toposzai szintén megfeleltek az elméleti előrejelzéseknek. A válság hatására tehát minden mintaelem országban és minden terület tekintetében nőtt a technokratikus autonómia a formális és informális delegálások nyomán. Azt ugyanakkor a kutatási tervnek megfelelően nem vizsgáltuk, hogy ez nagyobb volt-e más, normál időszakok átlagánál.

Ezt a kutatásmetodológiai szempontból lényeges kiterjesztést a 2006 és 2010 közötti magyar pénzügypolitikai jogalkotás példáján vizsgáltuk. Itt azt találtuk, hogy előrejelzéseinknek megfelelően válság idején az *ex ante* korlátozások lényegesen gyengébbek voltak, mint a normál időszakban. A kormány önállóan fellépett már a parlamenti munka megkezdése előtt, és a stabilitási törvény elfogadásáig szinte csak „pecsételésre” használta a képviselőket. Ezt egy komplex operacionalizálás segítségével mutattuk ki, mely kitért a törvények elfogadásának módjára, valamint formai és tartalmi jellemzőire is. A stabilitási törvény kapcsán kimutatható „tankönyvszerű” politikai konszenzus a normál időszaki átlagnál nagyobb mértékben fennmaradt a többi válságidőszaki törvényjavaslat esetében is. A szervezeti preferencia kapcsán ugyanakkor arra hívtuk fel a figyelmet, hogy a kvantitatív elemzésekből oksági következtetéseket csak nagy óvatossággal és a megfelelő kvalitatív elemzések mellett szabad levonni.

Egy ilyen kvalitatív mélyelemzést végeztünk az USA jegybanki funkcióit ellátó Federal Reserve létrehozása kapcsán. Az esettanulmány bevilágított az okság „fekete dobozába”, és rávilágított, hogy a válság milyen áttételekkel vezet delegálási törvényhozási aktusokhoz. A felállított „oksági tölcser”-modellben az exogén sokkok hatására a politikai cselekvők (választópolgárok és elitek) preferenciaváltozásai az adott intézményi környezeten „átszűrve” vezetnek közpolitikai döntésekhez. Ezt a folyamatot a FED esete jól illusztrálta: az amerikai pénzügypolitikai közpolitikai alrendszerben hosszabb ideje instabilitást okoztak a bankpánikok. Idővel ez preferenciaváltozást idézett elő a legfontosabb érintettek (választópolgárok, pénzügyi elitek, agrárelitek, politikai elitek stb.) körében. A közpolitikai szerkezet pontos változásai azonban még kimunkálásra vártak, melynek eredményét érdemben meghatározta a korabeli intézményi szerkezet (és az általa „kiosztott” vétőjogok), valamint a törvényhozásban leginkább érdekelt közpolitikai vállalkozók (így Wilson elnök és Glass képviselő).

A FED esete egyben utat nyitott a válság táplálta delegálás vizsgálatára hosszabb intézményfejlődési időszakokban. Áttekintésünkéből kiderült, hogy az USA-ban a FED létrehozását követően is szoros kapcsolat mutatható ki a pénzügyi válságok és a kapcsolódó pénzügyi közhatalmi struktúra változásai között. Ezt jelezte, hogy a 2000-es évek végén fennálló intézményi szerkezet szinte valamennyi fontos eleme valamilyen válságidőszakban nyerte el eredeti formáját. Az intézményfejlődés dinamikája ezzel megfelelt a megszakított egyensúly elméletéből kivonható leírásnak: nagy válság és – az ebből is következő – politikai fordulatok idején gyors és

nagyléptékű, ezen túlmenően pedig lassú és inkrementális változások történtek a pénzügypolitikai közpolitikai alrendszerben.

A különböző (rövid és hosszú távra vonatkozó; kvalitatív és kvantitatív) elemzési módszereket egyszerre alkalmaztuk egy további kulturális-földrajzi kiterjesztés, a japán pénzügyi válság kapcsán. Itt a válság táplálta delegálás elméleti kerete a „konkurrenciánál” jobban magyarázta az intézményi változások ütemezését és tartalmát. A beavatkozást követelő vészhelyzet a nagybanki csődökkel és a hitelezési csatornák befagyásával jött el. Ekkor a politikán kívülről érkező exogén sokk feladványokat adott a politikai elitnek, mely ezeket döntések egymásra rakódó rétegeivel válaszolta meg, ahol mindegyik réteg egy konkrét válsághelyzetre adott reakciók összessége volt. Amikor pedig megszűnt a pénzügyi rendszerből érkező kihívások áramlása (körülbelül 2003-tól), a beavatkozások is elcsitulak és az intézményrendszer stabilizálódott.

Ennyiben a tanulság korántsem az, hogy kizárólag válságjelenségekre lenne visszavezethető a mindenkori bürokratikus struktúra szerkezete. Épp ellenkezőleg, a válság az intézményrendszert bizonyos irányokba és bizonyos módokon változtatja, míg más hatások – az érdekcsoportoktól a választási rendszeren át a politikai kultúráig – más típusú változásokat (vagy éppen stabilitást) idéznek elő.

A válság táplálta delegálás elméletének relatív haszna

A közpolitikai bizonytalanságra épülő elemzési keretünket vizsgálatunk során rendre szembesítettük egy generikus politikai bizonytalanság-elmélet magyarázataival. Az összevetésből arra a megállapításra jutottunk, hogy a vizsgált esetekben empirikus vagy módszertani okok miatt a közpolitikai bizonytalanság változásai jobb előrejelzésekkel szolgáltak a technokratikus autonómia változásai kapcsán. A nyugat-európai összehasonlítás esetében a legnagyobb politikai bizonytalanságot mutató spanyol eset delegálási eredményei nem tértek el érdemben (és főleg nem a megosztott kormányzat-magyarázat előrejelzésének megfelelően) a skála másik végén álló esetektől. Már itt szembesültünk ráadásul azzal a módszertani problémával, hogy nehéz egymáshoz képest súlyozni olyan faktorokat, mint egy kismértékben kormány-ellenes felsőház, vagy egy 3 helyett 5 tagú koalíció.

A magyar esetben erre rakódtak az olyan időszakok (1994–1998; 2002–2006) problémái, amikor érdemi vétópontszám változásról nem beszélhettünk, így segítségükkel a cikluson belüli delegálási variációt sem lehetett volna magyarázni. Az USA intézményfejlődésénél a politikai bizonytalanságra épülő elemzés módszertani kérdőjelei tovább szaporodtak, mivel kimutattuk, hogy a 2000-es évek végén fennálló intézményi szerkezet fontos elemeinek létrejötte kapcsán a válság fontosabb magyarázó tényező volt, mint a kormányzat megosztott vagy egységes volta.

A kritika ugyanakkor korántsem jelenti azt, hogy mindig és minden intézményfejlődést jobban magyaráznak a közpolitikai bizonytalanságra épülő kvalitatív magyarázatok, mint az irodalomban domináns politikai bizonytalanság-központú kvantitatív elemzések. A két megközelítés ugyanis eltérő komparatív előnyökkel rendelkezik: egyiknek gyakorlati relevanciája nagyobb, másiknak meg-

bízhatósága. Mindent figyelembe véve azonban a kötetben vizsgált esetek kapcsán a válság táplálta delegálás elmélete az adott közpolitikai alrendszerben végbemenő legfontosabb változásokat jobban jelezte előre mint akár az Epstein és O'Halloran-féle megosztott kormányzat magyarázat, akár más – elsősorban az USA és Japán kapcsán vizsgált – elméleti keretek.

Érvényesség

Ahogy azt a kutatási terv alapvonalait bemutató 2. fejezetben jeleztük, elemzésünk külső érvényességét tekintve nem tört egy összehasonlító nagymintás vizsgálat bábújaira. Ezt ugyanakkor nem is tűzhattük ki reális célként, és nem is elsősorban csak egy ilyen kutatás rendkívüli kapacitásigénye miatt. A válság táplálta delegálás kutatásunk kezdetén egy kifejtésre szoruló elméleti keret volt, ráadásul a megfelelő operacionalizálás elvégzésével lehetett csak empirikus vizsgálat tárgyává tenni. Ezzel együtt a kötet második felében már az elméleti keret egy kvalitatív esettanulmányoktól elvárható erősségű igazolására is törekedtünk, úgy hogy közben a vizsgálat külső érvényességét is maximalizálni próbáltuk.

A kutatási terv eredeti gyűjtőköre az OECD-országokkal közelíthető fejlett nyugati demokratikus piacgazdaságra terjedt ki. Ezen belül ugyanakkor a földrajzi, kulturális, alkotmányos stb. eltérések jelentősek, így szükséges volt a homogenitási feltevés feloldása néhány fontosabb háttérváltozó kapcsán. Ezt a prezidenciális–parlamentáris, nyugati–keleti, régi demokrácia–új demokrácia, kis ország–nagy ország viszonylatban a lehetőségekhez képest elvégeztük. Ennek feltétele a közpolitikai alrendszer adottnak vétele volt. Elemzésünk eredményei így a pénzügypolitikai alrendszer tekintetében érvényesek. A válság táplálta delegálás elméletének egy fontos kiterjesztési terepe így a hasonló és eltérő „indul” közpolitikai bizonytalanságú közpolitikai alrendszerek közötti összehasonlító vizsgálat lehetne.

Az eredeti, néhány évre vonatkozó 21. századi elemzési keretet időben is kiterjesztettük mind a vizsgálatba bevont időszakok hosszát, mind ezek történeti korszakát tekintve. Ez több nagyságrenddel növeli az OECD-országok aktuális tendenciáihoz mérten az elmélet empirikus elemzésének lehetőségét. Ez ráadásul nem csak a külső érvényesség, de az elméleti keret belső konzisztenciája szempontjából is hasznos: a FED ill. az USA intézményfejlődési példája jól jelezte, hogyan illeszkedik bele a válság táplálta delegálás egy tágabb oksági elemzésbe, illetve az intézményi változás egy lehetséges általános magyarázatába, a megszakított egyensúly elméletébe. Amennyiben pedig a válság táplálta delegálás az elméleti irodalomhoz jól illeszkedő, egyben pedig empirikusan is érvényes összefüggés, fontos helye lehet a demokratikus politikai rendszerek fejlődésének magyarázatában.

7. EPILÓGUS

A jelen kötetben közölt kutatási eredmények reményeink szerint a társadalomtudományos kutatói közösségen túl is használhatónak bizonyulnak. Ennek egy természetes korlátot szab ugyanakkor, hogy elemzésünk oksági-leíró jellegű volt: arra törekedtünk, hogy feltárjuk és megértsük a politikai intézmények változásának okait. Nem tűztük ki ugyanakkor célként, hogy értékeljük is ezeket a fejleményeket, így azt sem, hogy értékelésünk alapján ajánlásokat fogalmazzunk meg pl. az intézménytervezés területén. Az ilyen tágran értelmezett normatív szempontok ugyanakkor szinte természetes módon bukkantak fel időről-időre az elemzés során, így a feldolgozott anyagból számos gyakorlati alkalmazás is levezethető. Ezek közül a szélesebb olvasóközönséget valószínűleg jobban érdeklő témák közül e szakaszban hármat vizsgálunk meg röviden: az országgyűlési képviselők „pecsétnyomó” funkcióját, a jó közpolitikai intézmények megtervezésének lehetőségét és a technokraták ellenőrzésének problémáit.

7.1. Hivatásos pecsétnyomók – félállásban

A közbeszédben gyakran hallani olyan véleményeket, hogy a magyar Országgyűlés hivatásos pecsétnyomóvá silányult a kormány mellett. Az érvelés szerint a képviselőknek és frakcióiknak nincs beleszólásuk a törvények tartalmába, elfogadásának körülményeibe, mivel ezeket egy „felsőbb akarat”, a miniszterelnök és az utasításait követő kormánytagok határozzák meg.

Általánosságban ugyanakkor ez nem igaz. A képviselők rendre élnek az önálló indítvány benyújtásának lehetőségével – és nem csak akkor ha erre a kormány megkéri őket. Az irományokhoz sokszor módosító indítványok százai érkeznek, melyek közül egy rövidebb-hosszabb listát (a „támogatott sort”) a többség be is fogad.

Sajátos időszakok is vannak, amikor a kormány dominanciája kifejezetten háttérbe szorul – erre példaként elég csak a „frakciókormányzásként” emlegetett 2010 utáni időszakot felhozni, amikor gyakran még az érintett minisztériumi apparátusok is utólag értesültek egy-egy jogszabálytervezetről.

Általánosságban azt mondhatjuk tehát, hogy a jogalkotás tartalmát az esetek nagy részében a kormánypárti frakciókon belüli lobbik, nemzetközi egyezmények és országon belüli érdekcsoportok is erőteljesen befolyásolják. De ahogy ez általában lenni szokott, a népszerű értelmezéseknek is van igazságtartalma: valóban van, hogy pusztá pecsétnyomásra egyszerűsödik a képviselői munkakör. Valóban vannak ugyanakkor olyan időszakok, amikor a képviselők teljesen szabad felhatalmazást adnak a kormánynak: elsősorban jelentős válságok és katasztrófák idején.

Amennyiben a kötetben bemutatott elemzés a pénzügypolitikai területen túl is érvényesnek bizonyul, úgy az elkerülhetetlenné teszi a kormány és parlament viszonyának általános újragondolását. Ha valóban vannak időszakok, amikor a

hatalom határok nélkül érvényesülhet, akkor ezen időszakok kiemelt vizsgálata nem csak érdekes, de megkerülhetetlen tudományos feladat.

7.2. Hogyan tervezzünk intézményt?

A „jó” közpolitikai intézmények tervezésének mára kiterjedt irodalma van, különösen a gazdaságpolitika területén. Ez az irodalom gyakran a választók preferenciáit jól érvényesítő (tehát pl. egy rossz ösztönző-struktúrával kevésbé torzító) megoldásokra helyezi a hangsúlyt, miközben elméleti szempontból korántsem biztos, hogy ez eredményezi a választók számára kedvező eredményeket (ld. Besley [2012] összefoglalóját, ill. Sebők [2013] kritikáját). Ennek egyik oka a jó preferencia-áttételt biztosító intézmények külső sokkokkal szembeni gyenge ellenállóképessége lehet.

A kötetben bemutatjuk, hogyan befolyásolják pl. a gazdasági válságok a pénzügypolitikai intézményrendszert és milyen alkalmazkodási kényszereket teremtenek. A szervezeti és ellenőrzési preferencia nagyobb hatalmat ad a technokratáknak, mely ráadásul a politikai konszenzus miatt eredetileg megfelelő demokratikus legitimációval is rendelkezik.

A válság elmúltával ugyanakkor elméleti feltevéseink szerint már nem indokolt e többlethatalom fenntartása, hiszen ezt a lecsökkent közpolitikai bizonytalanság (a válság elmúlt) már nem indokolja. Ezzel párhuzamosan a politikai helyzet is változik, a normalitás visszatérésével a szereplők is visszatérnek székértáboraikba. A válság nyomán kialakult nagyobb, és a végrehajtó hatalom felé lejtő államszerkezet így már kitermeli természetes ellenségeit a kormányzati túlterjeszkedést negatívan értékelő érdekcsoportoktól a mindenkori ellenzéki pártokig (elég csak az államtitkárságok elburjánzásának klasszikus kritikájára gondolni).

Ennek ellenére az új egyensúly nem fog feltétlenül a régre hasonlítani, az új szerkezet létrehozása ugyanis nem egyenlő a régi eltakarításával. A válság megnyithatja a kaput az intézményfejlődés egy sajátos „rétegződő” (layering) modelljének (Schickler, 2001). Az USA esetében azt láttuk, hogy számos történelmi fordulópont nyomán alakult ki a 2000-es évek végén aktuális szabályozási szerkezet.

A megvizsgált japán és európai esetek utókövetése pedig például arra utal, hogy a válság utáni intézményi szerkezetben több – korábban rendkívülinek tartott – szervezet vagy alap fennmaradt. Az útfüggőség, az intézmények „ragadósága”, missziójuk átalakulása (mission creep) az átmeneti struktúrák állandósulásának trendjét eredményezheti. Ez persze nem jelent feltétlenül „rossz” döntést: az átalakítási költségek adott esetben meghaladhatják egy – később akár még valamire használató – zombi-szervezet fenntartását (ld. pl. az ún. rossz bankok ill. rossz minőségű eszközök [legacy assets] problémáját).

Az intézménytervezés során ugyanakkor az elméleti és gyakorlati tapasztalatok alapján fel lehet készülni ezekre a fejleményekre. Ennyiben az eredeti kutatási projekt egy államfejlődési szempontból fontos kiterjesztése az ún. naplemente intézkedésekkel foglalkozhatna, melyek automatikus gátakat szabnak az átmenetinek

szánt intézkedések állandosulása elé. Ez már csak azért is indokolt lehet, mert ha magának az államnak, s ezen belül a végrehajtó hatalomnak a válság elhárul-tával nem sikerül lebontani saját többlet jogköreit, akkor a szuverén nép, illetve a választott és nem választott döntéshozók háromszögében akár hosszú távra is átrendeződhet a hatalmi egyensúly. Ennek pedig történelmi tapasztalatok alapján komoly befolyása lehet a belpolitikai helyzet alakulására. Ez pedig már átvezet az őrzők őrzésének kérdésére.

7.3. Hogyan őrizzük az őrzőket?

A válság táplálta delegálás jelensége fontos tanulságokkal szolgálhat ugyanis a tágabb politikai közösség számára is. A fejlett demokráciákban a válság táplálta delegálás következtében a népből, mint szuverénből levezetett egyértelmű fel-hatalmazási lánc megszakad, ami demokratikus deficit kialakulásához vezethet. Ennek egyik forrása a politikai döntéshozók differenciálódása, a politikai rendszer áttekinthetetlenné válása.

Egy komplex intézményi szerkezet mellett romlik a delegálás demokratikus jel-legének fenntartásához szükséges átláthatóság és elszámoltathatóság. Különösen igaz ez az ún. delegált jogalkotás (a kötetben taglalt 3. típusú delegálás) eseteire, melyek kapcsán korlátozottan érvényesülnek csak a törvényhozáshoz rendszerint kapcsolódó civil egyeztetési és nyilvánossági kritériumok. Ezek a veszélyek már a politika normál módjába is bele vannak kódolva, melyeket a válsághelyzetek csak tovább erősítenek.

Ha előáll az a helyzet, melyben a gondnok szervezetek (pl. egy alkotmány-bíróság) szisztematikusan a többség választásokon és/vagy közvéleménykuta-tásokban kinyilvánított akaratával szemben hoznak döntéseket, akkor megrendül-het a bizalom az ilyen intézményekben. Ehhez sokszor még rossz döntések sem szükségesek: elegendő ha ellenérdekelt politikai vállalkozók bizalmatlanságot keltenek a döntés motivációjával kapcsolatban.

Amennyiben ezek az intézmények korábban képesek voltak pozitív befolyást gyakorolni a kormányzás minőségére, „beáldozásuk” már a politika középpon-tjába helyezheti a legitimáció felhatalmazási és eredmény-alapú felfogásai közötti átváltást. A válság nyomán előálló autokratikusabb döntéshozás újra teret nyit a tömegek politikai részvétele előtt, akik protest-szavazatok vagy utcai demon-strációk formájában próbálhatnak meg újra megbízóként fellépni elszabadult ügynökökkel szemben. Ezen ideáltípusos folyamatra e helyt elég a 2010-től egyre súlyosabbá váló görög adósságválságra és a nyomában kialakuló belpolitikai feszültségekre gondolni.

Az őrizetlenül hagyott, s ezért „elszabadult” őrzők jelensége, így pl. az üzleti és kormányzati szervezetek közötti forgóajtó, joggal teszi szkeptikussá az egyszerű választókat, akiknek kevés valódi befolyásuk van a szelekció és ösztönzés optimá-lis rendszerének kialakítására. A technokratikus hatalom árapály-rendszerének megértése így közvetlen haszonnal lehet a politikai közösség számára.

Ha a modern-nyugati reprezentatív kormányzati formában elkerülhetetlenül keveredik a demokratikus és technokratikus döntéshozási mód, kiemelt feladat ez utóbbi hatékony kontrolljának vizsgálata. Egy ilyen vizsgálat pedig a rendkívüli állapot vidékére vezet.

A kivételes helyzetek Előszóban említett „csodája” ráadásul nem csak a demokráciákkal foglalkozó elméleti vizsgálódásokból nem számúzhető. A rendkívüli állapot éppenséggel „mint a meghatározatlanság küszöbe jelenik meg demokrácia és abszolutizmus között” (Agamben, 2005: 3), következményei pedig alapvetően befolyásolhatják a politikai rezsimek jellegét. Ennyiben a kötetben felvetett kérdések a rezsimek közötti átmenetek megértéséhez is fontos adalékul szolgálhatnak.

Táblázatok

16. táblázat. *Elfogadott pénzügypolitikai törvények (2006–2010).*

Törvény száma	Törvény címe
2006: LXI. tv.	Egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról
2006: CXII. tv.	A jelzálog-hitelintézettről és a jelzáloglevélről szóló 1997. évi XXX. törvény módosításáról
2006: CXXXI. tv.	Egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról
2007: XV. tv.	A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény és ehhez kapcsolódóan a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény módosításáról
2007: XLIX. tv.	A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 1999. évi CXXIV. törvény módosításáról
2007: L. tv.	A biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény módosításáról
2007: LI. tv.	A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény, valamint egyes szakosított hitelintézetekről szóló törvények módosításáról
2007: LII. tv.	A tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény módosításáról
2007: LXXVI. tv.	A Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény módosításáról
2007: LXXXV. tv.	A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény módosításáról
2007: CIII. tv.	A pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi XV. törvény módosításáról
2007: CXXXV. tv.	A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről
2007: CXXXVI. tv.	A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról
2007: CXXXVII. tv.	A pénzügyi szolgáltatásokat érintő egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról
2007: CXXXVIII. tv.	A befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól
2007: CXL. tv.	A tőkeegyesítő társaságok határokon átnyúló egyesüléséről
2007: CLIX. tv.	A viszontbiztosítókról
2007: CLXXX. tv.	Az Európai Unió által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról, valamint ehhez kapcsolódóan egyes törvények módosításáról
2008: II. tv.	A Magyar Export-Import Bank Részvénytársaságról és a Magyar Exporthitel Biztosító Részvénytársaságról szóló 1994. évi XLII. törvény módosításáról
2008: III. tv.	Az 1 és 2 forintos címletű érmék bevonása következtében szükséges kerekítés szabályairól
2008: XV. tv.	Egyes pénzügyi szolgáltatókra vonatkozó törvények módosításáról

2008: LVI. tv.	A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény betétbiztosítási összeghatár emelését célzó módosításáról
2008: LXXIV. tv.	A Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény módosításáról
2008: CIII. tv.	A pénzügyi szolgáltatásokat érintő egyes törvények módosításáról
2008: CIV. tv.	A pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának erősítéséről
2008: CIX. tv.	A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény módosításáról
2008: CXV. tv.	Egyes törvényeknek az uzsoratevékenységgel szembeni fellépést elősegítő módosításáról
2009: IV. tv.	A lakáscélú kölcsönökre vonatkozó állami készfizető kezességről
2009: XIII. tv.	A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét érintő egyes törvények módosításáról
2009: XVIII. tv.	A Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény módosításáról
2009: XLI. tv.	A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény betétbiztosítást érintő módosításáról
2009: LXXXV. tv.	A pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról
2009: LXXXVI. tv.	A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény pénzforgalmi intézményekkel és pénzforgalmi szolgáltatással összefüggő módosításáról
2009: CXIV. tv.	A lakáscélú kölcsönökre vonatkozó állami készfizető kezességről szóló 2009. évi IV. törvény módosításáról
2009: CXLVIII. tv.	A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletének hatékonyabbá tételéhez szükséges egyes törvénymódosításokról
2009: CL. tv.	Az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról
2009: CLIX. tv.	Az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján létrejött, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény és az azt kiegészítő jegyzőkönyvek, valamint az Európai Unióról szóló Szerződés 35. Cikkének (2) bekezdése alapján megtett nyilatkozat kihirdetéséről
2009: CLXII. tv.	A fogyasztónak nyújtott hitelről
2010: XII. tv.	Az egyes pénzügyi tárgyú törvényeknek az új Polgári Törvénykönyvvvel összefüggő módosításáról

17. táblázat. A pénzügyi intézmények szanálásával kapcsolatos döntések.

Elfogadás időpontja	Törvény/döntés	Új vagy bővített jogkörű intézmény	A delegálás tartalma és indoka
1971. július 1.	Deposit Insurance Law (Law No.34 – DIL) – A Pénzügyi Rendszer Vizsgálóbizottság (Financial System Research Committee – FSRC) 1970-es javaslata alapján fogadták el, mely létrehozta a betétbiztosítási társaságot (DICJ).	DICJ, FSRC	Eredeti alaptőke 450 millió jen (a kormány, a BOJ és magánszereplők egyharmad-egyharmad arányban járultak hozzá).
1973. július	A DICJ mintájára létrejött a Savings Insurance Corporation for Agricultural and Fishery Co-operatives.	SICAFC	A 300 millió jenes alaptőkét a kormányzat, a BOJ, a Norinchukin Bank és egyes szektorális hitelszövetségek adták össze (Suzuki, 2002: 60)
1986. július	A DIL revíziója a pénzügyi liberalizációs folyamat során.	DICJ	Bővült a DICJ eszköztára: betéteseként 10 millió biztosítás határ ill. új „pénzügyi asszisztencia” keret”: lehetővé vált a csődbe ment intézményeket átvevő bankok támogatása.
1992. december	A Pénzügyminisztérium (MOF) elősegítette a Cooperative Credit Purchase Company létrehozását.	CCPC	A CCPC 162 bank magán-eszközkezelője, mely diszkont áron vásárolt meg rossz eszközöket. A gyakorlatban leginkább adóoptimalizálásra használták (Cargill és szerzőtársai, 2000: 50).
1994. december	A BOJ, magánintézmények és a tokiói regionális kormányzat bejelenti egy újjászervezett intézmény, a Tokyo Kyodo Bank (TKB) létrehozását.	TKB -> RCB	A TKB átveszi a Tokyo Kyowa Credit Association és az Anzen Credit Association eszközeit. A BOJ és magánintézmények 20–20 milliárd jen tőkével szálltak be. A TKB az RCB elődje a hitelszövetkezetek mentőintézményeként.

1995. június	A MOF egy 5 éves tervet jelent be a kereskedelmi bankok mérleg-problémáinak kezelésére. Az FSRC berkein belül létrehozzák a Financial System Stabilization Committee-t.	FSSC, DICJ	A DICJ a korábbi 10 millió jen helyett átmenetileg már a teljes betétállományt biztosítja, de megkezdődik egy magánfelelősségre jobban építő rendszer kidolgozása.
1995. szeptember	Az FSCC helyzetjelentést publikál a bankszektorról.	FSSC	A nem teljesítő kölcsönökkel kapcsolatos intézkedések értékelése.
1995. december 25.	A kormány elfogadja a „jusen” mentőcsomagot.		Októberben világossá vált, hogy mind a 7 építőszövetkezet teljesen fizetéseképtelen. A veszteségek jelentősebb részét magánintézmények vállaltak át; a kormány 685 milliárd jennel szállt be.
1995 december	FSRC-jelentés a pénzügyi stabilitásról ill. a felügyelet hatékonyságának javításáról.		
1996. június 18.	A jusen-válságot kezelő csomag és öt kapcsolódó törvény parlamenti elfogadása. Létrejött a Housing Loan Administration Corporation (HLAC) ill. a DICJ jogköreit megerősítették.	DICJ, HLAC	Miközben megmaradt a DICJ eredeti funkciója, új felhatalmazásaival már képessé vált arra, hogy pénzügyi segítséget is nyújtson bajba jutott intézményeknek ide értve a rossz kölcsönök átvállalását is.
1996. július	HLAC megkezdte tevékenységét a DICJ által biztosított 200 milliárd jenes alaptőkével.	HLAC	A HLAC feladata a jusenek megmaradó rossz eszközeinek kezelése.
1996. szeptember	Létrejön a Resolution and Collection Bank a DICJ 75%-os részesedésével, mely ez utóbbi 120 milliárd jenes feltőkésítésével jár.	RCB	Az RCB feladata a hitelszövetkezetek nem teljesítő hiteleinek likvidálása ill. kezelése.
1996. november 11.	A „Pénzügyi Big Bang.” Egy ötéves pénzügyi deregulációs terv elfogadása.		
1997. június	Létrejön a Financial Supervisory Agency.	FSA-1	

1997. június 18.	Jegybanktvörvény-módosítás. ⁱⁱ	BOJ	A törvény megerősíti a döntéshozási folyamat jegybanki függetlenségét ill. átláthatóságát. A BOJ explicit módon végső hitelezővé válik.
1997. december	A DIL módosítása.	DICJ	A DICJ jogosultságot szerez az összeolvadó bankok veszteségeinek fedezésére.
1998. február 16.	Új pénzügyi törvény („Emergency Measures Act for Financial Function Stabilization”). Létrejön a Financial Crisis Management Committee (FCMC).	FCMC	A kormány felhatalmazást kap, hogy 30 trillió jennel mentsen ki bankokat illetve betéteseket.
1998. március 31.	Az FCMC döntésével a kormány 1,8 trillió jent juttat 21 nagy banknak.	FCMC	Az FCMC gyakorlatilag minden jelentkező hiteligényét kielégítette.
1998. április	Új törvény: „Law to Ensure the Soundness of Financial Institutions.”		
1998. június 22.	A „Pénzügyi Big Bang” keretében négy végrehajtó törvény elfogadása. Létrejön a Financial Supervisory Agency (a Financial Services Agency elődje).	FSA-1	A Financial Supervisory Agency átveszi a MOF pénzügyi felügyeleti és vizsgálati jogköreit.
1998. szeptember	Az LTC egyik leányvállalata, a Nippon Leasing Corporation bejelentkezett a Corporate Reorganization Law alá.		A nem teljesítő kintlévőségek a II. világháború utáni rekorszintjükre érnek.
1998. október	„Pénzügyi Diéta”. Egy 8 törvényből álló pénzügyi revitalizációs terv elfogadása. A pótköltségvetés 43 trillió hitelgaranciáról rendelkezik a DICJ-nek nyújtott BOJ hitel kapcsán, mely a bankok feltőkésítését szolgálja.		Februárhoz képest megduplázódva már 60 trillió jent (a GDP 12%-át) éri el a szanalási keret végösszege. 2 új alap jött létre: a Financial Revitalization Account (18 trillió) a csődkezelésre, ill. a Financial Function Early Strengthening Account (25 trillió) a feltőkésítésre.

1998. október	Összeolvad az RCB és a HLAC: létrejön a Resolution and Collection Corporation (RCC), az állami eszközkezelő.	RCC	Kiterjesztett mandátumával már fizetőképes bankoktól is vásárolhat rossz hiteleket.
1998. október	Létrejön a miniszterelnök alá rendelt Financial Revitalization Commission (FRC). Ez az FSA és a DICJ felügyeleti szerve.	FRC -> FSA2	Az FRC veszi át a pénzügypolitikai tervezési feladatokat a MOF-tól, illetve 2001-ig a pénzügypolitikai felügyeleti jogköröket.
1998. október	Módosítják a DIL-t.	DICJ	A DICJ újabb funkciókat kap: hídbankként működhet és pénzügyi támogatásokat adhat.
1998. október 21.	A „Financial Function Reconstruction Law” alapján megkezdődnek az államosítások.		A törvény célja a rendszerkockázat csökkentése. Az FRC nevében a kormány államosítja az LTCB-t (október 23.), a Nippon Credit Bank-ot (december 13.) a DICJ veszi át. ⁱⁱⁱ
1998. december 15.	Életbe lépnek a „Pénzügyi Big Bang” intézkedései.	FRC -> FSA2	Az FRC 15 banknak juttat 7,5 trillió jent 1999 március 31-ig.
1999. április 1.	Megkezdzi működését az RCC.	RCC	Az intézmény részt vesz a fedezettel rendelkező nem teljesítő hitelek adásvételében.
1999. december 14.	Új törvény: „Civil Rehabilitation Law”.		Az új csődtörvény egyszerűsíti az eljárásokat és segíti az újrastrukturálást.
1999. december 27.	Döntés a korlátlan betétvédelmi intézkedések (újabb egy évvel) 2002 áprilisáig történő kiterjesztéséről.	Kibővítés	
2000. május	Új pénzügyi törvények lejáró intézkedések meghosszabbításáról.	Kibővítés	.
2000. július	Az FSA-1 a MOF pénzügyi tervezési irodájával és az FRC-vel (2001 januárjától).	FSA-2	Beteljesíti a MOF-tól egy független szabályozó intézményhez történő jogkör

			áttelepítést.
2000–2001	Módosul a DIL. A DICJ csődgondnokként léphet fel bajba jutott pénzügyi intézményeknél.	DICJ, vészhelyzeti alap	Egy új, 15 trillió jenes vészhelyzeti alap jön létre állandó költségvetési tételként.
2001. január	Az FRC FSA-ba való beolvasásával újjászervezik a miniszterelnököt segítő tanácsadó testületeket.	FSA, CEFP	Létrejön a Council on Economic and Fiscal Policy (CEFP), amiben kutatók, üzleti valamint kormányzati szereplők segítik a miniszterelnököt tanácsaikkal.
2001. április	A kormány gazdasági válságsomagot jelent be.		A program többek között célként tűzi ki a nagybankok számára a rossz hitelek két év alatt történő leírását.
2001. november 7.	Módosul a „Financial Revitalization Law”.		Az RCC piaci áron is vásárolhat hitelviszonyt megtestesítő papírokat.
2001. november 21.	Létrejön a Banks’ Shareholdings Purchase Corp.	BSPC	Rendkívüli ülésen fogadja el a Diéta a részvényesi jogok lehetséges korlátozását.
2002. április	Az FSA korlátozza a betétbiztosítási garanciákat.	FSA	Az új korlát 10 millió jen/betétes/bank.
2002. szeptember 18.	BOJ bejelenti bankpapír vásárlási programját.	BOJ	A tőke megfelelés szabályozása érdekében piaci áron köt tranzakciókat a bankokkal.
2002. október 7.	2005-ig kiterjesztett betétbiztosítási garanciák. Az FSA bemutatja a Program for Financial Revival-t.	Kiterjesztés	Az elszámolási számlák állami garantálása és más szabályozási változások.
2002. november 29.	A Financial Revitalization Program („Takenaka Plan”).		Szigorítják a pénzügyi eszközök számviteli nyilvántartását.
2002. december 11.	Új törvények: „Financial Reorganization Promotion Law”, „Merger Acceleration Law”.		Törvényi támogatás a regionális összeolvadásoknak. 2003-ban 6 milliárd jenes kifizetés ez alapján.

2002. december 11.	A DIL módosítása.	Kibővítés	Kétéves hosszabbítás a betétbiztosítási rendszernek.
2002. december 12.	A BSPC meghosszabbítása.	BSPC	
2003. március 25.	A BOJ megemeli a BSP keretét.	BOJ	A 2-ről 3 trillió jenre emelt kerettel több kereskedelmi banki kötvényt vásárolhat a jegybank.
2003. április	Létrejön a Japán Posta.	Japan Post	Az állami postai megtakarítási rendszer kezelését egy független szervezet, a Japán Posta veszi át.
2003. április	Hatályba lép a Corporate Restructuring Law.	Rugalmasabb felhasználás	Egyszerűbbé válik a pénzügyi intézmények átalakítása.

Forrás: Saját gyűjtés ill. Ozeki (2008); Montgomery-Shimizutani (2005); Kawai (2004); Suzuki (2002) nyomán.
A törvények és szervezetek elnevezését a könnyebb beazonosíthatóság érdekében angolul közöljük.

Jegyzetek

(Az internetes hivatkozások letöltési dátuma egységesen: 2013. május 12.)

1 „Máté Csaba: Leonardo sérülése után.” *Nemzeti Sport*, 2013. május 18. 3. o.

2 A jelen kötet az ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskolájában megvédett disszertáció átdolgozott változata. Elkészítéséhez nyújtott segítségéért köszönettel tartozom témavezetőmnek, Körösi Andrásnak. A jelen szöveghez fűzött hasznos megjegyzéseikért köszönet illeti az MTA TK PTI Közpolitika és Kormányzás Osztálya vezetőjét, Boda Zsoltot és az osztály munkatársait, valamint Ágh Attilát. Köszönettel tartozom és az MTA TK PTI-ben illetve a University of Virginia-n rendezett műhelybeszélgetések, továbbá az IPSA, MPSA, SWPSA, SPSA, VSSA, CEPSE és a Politológus Vándorgyűlés konferencia-panel résztvevőinek, akik az értekezés egy-egy fejezetének korábbi változataihoz értékes megjegyzéseket fűztek. A fennmaradó hibák természetesen csak a szerzőt terhelik.

3 A jelen Előszónak nem célja a politika két módjának eszméletörténeti feltérképezése. Pusztán csak elhelyezi a vizsgált elméleti problémát a politikai gondolkodás egy általánosabb – talán a még lehetséges legáltalánosabb? – szintjén, jelezve potenciális jelentőségét a tágabb kutatóközösség számára.

4 Feltételezve, hogy a demokratikus döntéshozás illetve választás nem vezet önmagában és szükségszerűen a kívánt outputokhoz. A politikusok korrupcióra való „hajlama” csak egy érv amellet, hogy a politikai közösgnek nem árt intézményes eszközökkel is „tűlbiztosítani” magát a negatív eredmények ellen.

5 A körülmények ezen változása természetesen nem csak valamely exogén (politikai rendszeren kívüli) sokkra vezethető vissza: a politikai szereplők maguk is előidézhetnek rendkívüli állapotot (pl. ennek jogi kihirdetésével). A politikai játszma jellemzői (a hatalmi viszonyok, a szereplők taktikája stb.) ettől függetlenül mindkét esetben érdemben megváltoznak, így ezen a ponton nem indokolt a két aleset elkülönült tárgyalása.

6 A kifejezés Lányi Kamilla tanulmánycímének („Válság táplálta globalizáció”) parafrázisa: Lányi, 2000.

7 <http://blogs.reuters.com/felix-salmon/2009/09/15/the-white-house-vs-henrypaulson/>

8 Bár a guardian kifejezésre számos további fordítási lehetőség kínálkozik (pl. gyám, őrző), a dolgozat korábbi változatai kapcsán a szinonimák használata zavaróan hatott, így a továbbiakban kizárólag gondnokként azonosítom a guardian képviseletelméleti megfelelőit.

9 Jonathan Turley, a George Washington Egyetem professzora egyenesen arról ír, hogy az egyre növekvő autonómiával rendelkező „adminisztratív állam” az USA-ban mára a kormányzat negyedik hatalmi ágává vált. Sőt, állítása szerint egy negyedik hatalmi ágnak nagyobb befolyása van az emberek mindennapi életére, mint a másik háromnak együttvéve. http://www.washingtonpost.com/opinions/the-rise-of-the-fourth-branch-of-government/2013/05/24/c7faaad0-c2ed-11e2-9fe2-6ee52d0eb7c1_story.html

10 Állam alatt itt a közzsféra központi és területi szintjei értendők, ide értve az állami intézmények által tulajdonolt vagy ellenőrzött „független” szervezeteket is (így pl. az így meghatározott Magyar Állam része a Magyar Fejlesztési Bank vagy egy kistépülési iskola).

11 A kötetben technokrácia alatt a nem választott *döntéshozók* csoportját értjük. Ez utóbbi hagyományosan magába foglalja a *nem döntéshozó* politikai kinevezetteket is (protezsék – ld. patronázs) az ő szerepeltetésük ugyanakkor legalább részben ellentmondana a javasolt delegáláselméleti keretnek, mely explicite feltételezi, hogy a delegálás oka az, hogy szakértőkre bizzák a szakmai problémák kezelését. Bürokrácia alatt a politikai (azaz a választott) és nem politikai döntéshozók által irányított közigazgatási intézményeket ill. kvázi-kormányzati szervezeteket (független hatóságok, pénzintézetek stb.) értjük. A technokratikus autonómia és kapacitás fogalmait a továbbiakban így a nem választott döntéshozók és az alájuk rendelt bürokratikus szervezetek egységének tulajdonságait írják le.

12 A kötet sok tekintetben épít a tárgykörben publikált korábbi írásokra (ezeket ld. az Irodalomjegyzékben). A szöveg számos kisebb-nagyobb módosítást és kiegészítést tartalmaz ezen előtanulmányokhoz képest, alapvonalait tekintve ugyanakkor az ott megkezdett kutatási program termékének tekinthető.

13 A szélsőség kifejezés itt semmilyen normatív tartalommal nem bír, csak az egydimenziós skálán elfoglalt pozícióra utal.

14 Fontos különbséget tenni a (reál)gazdasági és pénzügyi válságok között, mivel ezek kezelése – a természetes átfedéseken túl – eltérő intézmények és eszközök segítségével történik. Így pl. az 1973-as olajválság gyökere szerint egy politikai (az izraeli-arab konfliktus), jellege szerint pedig alapvetően egy gazdasági válság (embargó) volt. Már bő fél évvel hamarabb megkezdődött ugyanakkor az USA-ban egy tőzsdei visszaesés, ami közvetlenebb kapcsolatban volt a Bretton Woods-i rendszer fokozatos felbomlásával. Ennyiben az adott időszakban keveredtek a válság-források, s így óhatatlanul a beavatkozásoknak is több problémára kellett egyszerre választ találni. A 2000-es évek végén ezzel szemben az ingatlanhitelezésből kiinduló válság okozta a pénzügyi válságot, majd ennek nyomán bontakozott ki a szuverén adósok (államháztartások) és

a hitelezés leállása nyomán a reálgazdasági válság. Ennyiben a gazdaságpolitika nem önálló közpolitikai alrendszerként, hanem több közpolitikai alrendszer összesszefoglaló nevéként értelmezhető (ahogy pl. a társadalompolitika is magába foglalja a nyugdíjpolitikát, egészségügyet stb.).

15 Mindent egybevetve a kötet nem foglal állást a társadalomkutatásban „helyes” módszertan tekintetében. A módszerekre mint a megismerést segítő eszközökre tekint és a kvantitatív és kvalitatív értékelést más-más okokból, de ugyanolyan fontosnak tartja. A javasolt modell relatív újszerűségére tekintettel a kvalitatív elemzés előnyben részesítésének fő indokát így a biztonságosabb „laboratóriumi” körülmények jelentik. Célszerűnek látszik ugyanis, hogy a változók operacionalizálásának és életszerűségének vizsgálata megelőzze a nagymintás tesztelést. Másrésztől óvatosságra intenek a meglévő nagymintás empirikus kutatások módszertani problémái is (minderről bővebben ld. a 4. fejezetet).

16 Az időbeli kiterjesztésre épülő magyar esetben ennek nyilván kisebb a jelentősége, még ha technikailag is tényleges vétőpontok száma az adott politikai rendszeren belül is változhat.

17 A fejezet jelentős mértékben támaszkodott (egyben pedig átdolgozta) Sebők (2010b) írását.

18 Egy politikai rendszerben a formális és informális hatalmi erőforrásokat (mint pl. a költségvetési erőforrások) és jogosultságokat (mint pl. döntési jogkörök egy adott ügyben) autoritásként határozhatjuk meg. Delegálás alatt a formális autoritás-transzferet értjük két politikai szereplő között.

19 Fontos hangsúlyozni, hogy a delegálás egyes elméleti megközelítéseiben (így pl. Andeweg–Thomassen, 2005 esetében) a kötött mandátumú küldöttest (delegate) hozzákötik a delegálás (delegation) fogalmához. A jelen kötetben delegálás alatt ugyanakkor mást, a döntéshozási autoritás átruházását értjük. Tekintettel arra, hogy ez (valamilyen mértékben) szabad mandátum biztosítását jelenti, ez az értelmezés ellentmond a „delegálás” általuk javasolt megközelítésének.

20 Autoritás alatt így – a 18. lábjegyzetben meghatározott definícióra is építve – a közpolitikai döntéshozásra való de facto képességet értjük, melynek értelemszerűen fontos eleme a de jure részesedés a demokratikus hatalommegosztásból. Ennyiben az autoritást általánosabb fogalomként használjuk, mint a formális hatalmat.

21 Ez egyben sérti a delegata potestas non potest delegari alkotmányjogi elvét.

22 Mindez vizsgálható lenne egy másik dimenzióban a politikai intézmények és döntéshozás legitimitása kapcsán. Itt az ún. input- és az output-legitimáció kerül szembe egymással (vö. Előszó ill. 3.6. alfejezet illetve egy legitimáció-központú elemzésért: Sebők, 2008). Sőt, a kapcsolódási pontok nyilvánvalóak pl. Rosanvallon (2011: 87–88) legitimáció-elméletével, aki külön szakaszban foglalkozik a „független intézmények” „pártatlanságából” adódó lehetőségekkel és veszélyekkel. Itt a szerző egyértelműen arra a megállapításra jut, hogy a hatalom akkor is „reprezentatív” lehet, ha nem vezethető vissza a választás aktusára, csak valamilyen más „nyilvános megerősítő aktusra”.

23 A reprezentáció-elmélet nem egyenlő a képviselői vagy képviselői kormányzás elméletével – vö. Pitkin (1967) illetve Körösi (2005) elhatárolását.

24 A kapcsolódó amerikai irodalom bürokratikus autonómiáról ír akkor is, ha az itt használt értelemben vett technokratikus autonómiát értik alatta.

25 A bürokratikus autonómiának logikai értelemben csak ex ante-exogén forrásai lehetnek. A technokratikus szervezetek ugyanakkor saját döntéseikkel is bővíthetjük jogkörüket különösen a kormányzaton kívüli szereplőkkel szemben (azaz az exogén források endogénekké bővíülhetnek ki).

26 Bár vannak kivételek, így pl. Gilardi (2004) a három fő neoinstitucionalista irányzatot párhuzamosan alkalmazza az európai szabályozó hatóságok esetére.

27 Egy hasonló megközelítést alkalmaz Peter John (1998: 21), aki mindezt egy evolúciós megközelítéssel egészítette ki ill. e megközelítések kiemelt helyen szerepelnek a Sabatier (2007) által szerkesztett áttekintő kötetben is.

28 A közpolitikai alrendszer azonosságának elvárását nehéz lenne túlhangsúlyozni. Bár nem zárható ki, hogy egy más közpolitikai alrendszer érintő válság valamilyen hatással legyen a vizsgált közpolitikai alrendszerben vett közpolitikai bizonytalanságra, ennek elméletre gyakorolt hatása további vizsgálatot igényelne.

29 A parlamentáris demokráciákban a miniszterek gyakran a törvényhozásnak is tagjai, ennyiben a politikai és közpolitikai döntéshozók merev szétválasztása nehezen tűnik tarthatónak. Ugyanakkor ha figyelembe vesszük pl. a prezidencialisálódás jelenségét vagy a nem párttag miniszterek gyakori szerepvállalását, már az európai kormányok tagjait is tekinthetjük elsősorban közpolitikai háttérű döntéshozóknak, akiknek nincs ráhatása a politikai stratégiára és nincs közvetlen kapcsolatuk a választókkal. Ezzel együtt a politikai vs. közpolitikai döntéshozók közötti különbségtétel pusztán illusztrációs célokat szolgál, így esetleges elhagyása nem érinti érdemben az elméleti keretet.

30 The Works of Thomas Jefferson. Collected and edited by Paul Leicester Ford. Federal Edition. 12 vols. New York and London: G. P. Putnam's Sons, 1904–5. Works 11:146. Letöltve: http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/a2_3s8.html

31 Mandátum és felhatalmazás különbségéről ld. Körösenyi–Sebők, 2013.

32 A javasolt általános közpolitikai változáselméleti felfogás rokon a főáramú makroökómia szintetizáló felfogásával is: bizonyos elméleti modellek rövidebb, mások hosszabb távon érvényesülnek, ez azonban nem jelenti azt, hogy egymást feltétlenül kizáró kutatási irányokról lenne szó. Elméleti hasznosításuk kulcsa éppen az, hogy hogyan lehet őket egymást erősítő viszonyba állítani.

33 Ld. pl. <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/jun/01/angela-merkel-germany-nuclear-power>

34 A fejezet jelentős mértékben támaszkodik a következő cikkekre: Sebők (2011; 2012b).

35 Fontos hangsúlyozni, hogy bár bizonyos értelmezésekben az államháztartási- és adózási tárgyú törvények is besorolhatóak a pénzügypolitika alá, itt ezekkel csak akkor célszerű foglalkozni, ha közvetlenül kapcsolódnak az itt használt hármas definícióhoz (szabályozás, felügyelet, fogasztóvédelem). Vizsgálhatóak lennének továbbá a mintában az éves költségvetési és zárszámadási törvények, illetve ezek módosításai, mivel hagyományosan ezek kapcsán kerül sor a (mind pénzügyi, mind szabályozási értelemben) legkiterjedtebb felhatalmazási aktusokra. Megjegyzendő továbbá, hogy tekintettel arra, hogy nem zárható ki, hogy a törvények címe nem minden tekintetben irányadó a tartalomra nézve, egy második, keresztszavas mintavétel is indokolt lenne egy bővebb kutatásban, melyet kiegészíthetne a Complex és más jogszabálykeresők „tárgykör” listájának vizsgálata. Itt olyan a pénzügyi stabilizáció során rendszerint alkalmazott eszközökre (Ait-Sahalia és szerzőitársai, 2010) lehetne keresni, mint a likviditási segélynyújtás, a feltőkésítés, eszközvásárlás és garanciavállalás, illetve ezek magyar szakirodalomban bevett szinonimái. Így azonosíthatóvá válnának az ún. salátatörvényekben elrejtett pénzügypolitikai tárgyú részek is, valamint az olyan nem kifejezetten a pénzügyi szférára vonatkozó, de arra is kiterjedő hatókörű jogszabályok, mint a számvitelről (Szmt.), a tisztességtelen piaci magatartásról (Tpv.), az állami vagyronról (Vtv.), a végelszámolásról (Ctv.) és a gazdasági társaságokról (Gt.) szóló törvény. Ezekre számos pénzügyi tárgyú törvény hivatkozik (ld. pl. a 2008. évi CIV a pénzügyi stabilitásról). E komplex, jogtár tárgykörökre és kiegészítő keresztszavakra is építő mintavétel egyben jó ellenpróbája is lehetne az itt alkalmazott címalapú kiválasztásnak.

36 <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Documents/Blueprint.pdf>

37 <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/L-2.pdf>

38 http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=107&session=1&vote=00313; <http://clerk.house.gov/evs/2001/roll398.xml>

39 A legalább a pártok felét egymásnak feszítő szavazások aránya történelmileg az USA-ban 50 százalék körül alakult (a szenátusban ez kicsit alacsonyabb volt, mint a képviselőházban – természetesen ez sokban függ az ügyek jelentőségétől is. A trendekért ld.: <http://web.mit.edu/17.251/www/08-parties2012.pdf>

40 Ez egyben Epstein és O'Halloran (1999: 78) második hipotézisének módosítása a független változó oldalán.

41 Egy ilyen kiterjesztés ráadásul összhangban lenne az alapmodell szerzőinek szándékával is vö. Epstein–O'Halloran, 1999: 240–244.

42 A tényleges vétőpontok számára építő megközelítéshez hasonlóan persze elképzelhető egy folyamatos függvény is a válság és normalitás két szélsőértéke között. Ennek elméleti relevanciája még kidolgozásra szorul, miközben az operacionalizációja megegyezik a bináris változóval (ld. alább).

43 Gadanecz és Jayaram (2009: 366–370) többek között az IMF és a fejlett országok jegybankjainak pénzügyi stabilitási mutató-készleteit tanulmányozva a legfontosabb szektorok között megkülönbözteti a reálgazdaságot, a vállalati illetve a háztartási szektort, a külső pénzügyi kapcsolatokat, valamint a pénzügyi szektort és a pénzügyi piacokat. Ezek közül itt alapvetően a legszűkebben vett pénzügyi szektorra (azaz a reálgazdasággal szemben az utolsó három ágazatra) koncentrálunk, amit az is indokol, hogy a rövid távú válságjelzések elsősorban ezeken a likvid piacokon érzékelhetők. A belföldi és nemzetközi pénzügyi piacok és intézmények legfontosabb válságmutatói között a szerzők szerepeltetik valamennyi e tanulmányban használt mutatót: az eszközárak volatilitását, a részvénytőkei indikátorokat, a likvid (rövid távú) bankközi hitelezés és az államkötvények kamatprémiumát, a devizapiaci árfolyamokat és a csődokockázati „biztosítást” (CDS). A Magyar Nemzeti Bank (2010: 69–79) által publikált pénzügyi stabilitási jelentés vonatkozó makroprudenciális indikátorai („monetáris és pénzügyi kondíciók”; „eszközárak” ill. a „pénzügyi közvetítőrendszer kockázatainak mutatói”) között szerepel többek között az 5 éves CDS-felár, a három hónapos pénzpiaci kamatláb (Bubor-fixing), a forint-euró és forint-svájci frank árfolyam változása és a BUX alakulása.

44 http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2008/10/2008-10-13-entwurf-finanzmarktstabilisierungsgesetz.property=publicationFile.pdf ill. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/106/1610600.pdf>

45 A fejezet jelentős mértékben támaszkodik a következő tanulmányra: Sebők (2011).

46 Alistair Darling pénzügyminiszter február 18-án úgy nyilatkozott, hogy a kormánzatnak csak a North-ern Rock kapcsán voltak államosítási tervei. <http://services.parliament.uk/bills/2007-08/bankingspecialprovisions.html>

47 http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2009/pdf/ukpga_20090001_en.pdf

- 48 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2008-394.html>
- 49 <http://www.normattiva.it/dispatcher?service=213&fromurn=yes&datagu=2008-12-06&annoatto=2008&numeroatto=190&task=ricercaatti&elementiperpagina=50&redaz=008G0217&newsearch=1&classeprv=1&paginadamostrare=1&tmstp=1303383064208>
- 50 http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/rdl_006_2008.pdf
- 51 http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-2008-16485
- 52 http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/rdl_007_2008.pdf
- 53 http://www.fitchratings.es/adjuntos/193_fund_for_orderly_bank_restructuring_-_spain_06jul09.pdf
- 54 http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/en_con_2008_50_f_sign.pdf
- 55 http://www.shearman.com/files/Publication/41c81693-e8b4-478f-9542-0905c481bbff/Presentation/PublicationAttachment/d89c53ad-eb13-4527-95c7-288cdf9992/ESAG_111208.pdf
- 56 „Motie-Weekers c.s.” Kamerstukken II 2008/09, 31 965, nr. 7.
- 57 http://www.hm-treasury.gov.uk/uk_financial_investments_limited.htm
- 58 <http://www.soffin.de/en/soffin/structure/index.html>
- 59 <http://www.agefi.fr/articles/Premiere-reunion-Societe-Refinancement-1053786.html>
- 60 http://www.mayerbrown.com/public_docs/0269fin_Summary_Government_Interventions_Belgium.pdf
- 61 http://www.ue2008.fr/PFUE/site/PFUE/lang/fr/sommet_pays_euro_declaration_plan_action_concertee.html
- 62 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7007076.stm>
- 63 <http://www.publicwhip.org.uk/division.php?date=2008-02-19&number=85>
- 64 http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchDocuments/documentData_detail_vp.do?vorgangId=16233
- 65 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/16/16184.pdf#P.19680>
- 66 <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr/2008-2009/20090017.asp>
- 67 <http://www.assemblee-nationale.fr/13/scrutins/jo0215.asp>
- 68 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31724-2.html>
- 69 http://www.heeleuropa.nl/9353000/1/j4nvgs5kkg27kof_j9vvhtln60suxr8/vhzd7gm2oezn/f=/ha-n8334a08.pdf
- 70 <http://www.heeleuropa.nl/9353000/1/j9vvhtln60suxr8/vic7kdvtprvm?ctx=vi76mbmi43w6>
- 71 http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenografici/sed092/SINTERO.pdf
- 72 <http://www.camera.it/412?idSeduta=92&resoconto=stenografico&indice=alfabetico&tit=00030&fase=00030&sed0092.stenografico.tit00030.sub00030>
- 73 http://www.camera.it/425?idSeduta=92&resoconto=indice_votazioni
- 74 [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=puw9&DOCS=1-1&QUERY=%28CDP200810200037.CODI.%29#\(Página2\)](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=puw9&DOCS=1-1&QUERY=%28CDP200810200037.CODI.%29#(Página2))
- 75 <http://www.laverdad.es/murcia/20081020/economia/zapatero-congreso-crisis-200810201105.html>
- 76 <http://www.lachambre.be/doc/PCRI/pdf/52/ip053.pdf> ill. http://reflex.raadvst-consetat.be/refLex/index.reflex?page=parlement&c=detail_get&d=detail&docid=34995&tab=chrono_továbbá <http://www.lachambre.be/FLWB/pdf/52/1470/52K1470001.pdf> <http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&lftmenu=no&language=fr&cfm=flwbn.cfm?lang=f&legislat=52&dossierID=1470&inst=K>
- 77 <http://www.lachambre.be/doc/PCRI/pdf/52/ip053.pdf>
- 78 http://www.shearman.com/files/Publication/41c81693-e8b4-478f-9542-0905c481bbff/Presentation/PublicationAttachment/d89c53ad-eb13-4527-95c7-288cdf9992/ESAG_111208.pdf /
- 79 http://www.dutchnews.nl/news/archives/2008/10/crossparty_support_for_credit.php
- 80 <http://www.reuters.com/article/idUSLF53184620090415>
- 81 https://e-justice.europa.eu/contentPresentation.do?plang=hu&idCountry=es&idTaxonomy=6&member=1&vmac=QEavzK2Rf2A4rWZBI6p0CLEy7cyzwAwMTFAKuMdm1kaFOr1zTghBs2IwoATV7U_aJFtF6dj004Jhol0Vvk3lN1wAAgY4AAANq
- 82 https://e-justice.europa.eu/contentPresentation.do?plang=hu&idCountry=it&idTaxonomy=6&member=1&vmac=Ne00PlxUqEFGNCO_Fd-M9u3jeBqMr5lAqub7WjZs6s9cpO0a8xBSRkbiNho951j8gHF7_7-t7CipXxczuw37AAAIq8AAABV
- 83 http://www.roskildebank.dk/filarkiv/message_28_2008.pdf
- 84 http://www.economist.com/node/9832838?story_id=9832838
- 85 <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/7249575.stm>
- 86 <http://services.parliament.uk/bills/2007-08/bankingspecialprovisions/stages.html>
- 87 Communication. Official Journal C195, 19.8.2009, p.9 . The return to viability and the assessment of restructuring measures in the financial sector in the current crisis under the State aid rules
- 88 <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/L-2.pdf>
- 89 <http://www.telegraph.co.uk/finance/financetopics/financialcrisis/3255946/Financial-crisis-Bail-out->

questions-that-must-be-answered.html ;http://www.thisismoney.co.uk/markets/article.html?in_article_id=430675&in_page_id=3#ixzzJL03yChEX

90 <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3719946,00.html>

91 <http://www.publicwhip.org.uk/division.php?date=2008-02-19&number=85>

92 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmhansrd/cm090210/debtext/90210-0006.htm>

93 http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchDocuments/documentData_detail_vp.do?vorgangId=16233

94 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/16/16184.pdf#P.19680>

95 <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr/2008-2009/20090017.asp>

96 <http://www.assemblee-nationale.fr/13/scrutins/jo0215.asp>

97 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31724-2.html>

98 <http://www.heeeuropa.nl/9353000/1/j9vvhtln60suxr8/vic7kdvtrpvm?ctx=vi76mbmi43w6>

99 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20082009-621-621.html>

100 http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenografici/sed092/SINTERO.pdf

101 <http://www.camera.it/412?idSeduta=92&resoconto=stenografico&indice=alfabetico&tit=00030&fase=00030#sed0092.stenografico.tit00030.sub00030>

102 http://www.camera.it/425?idSeduta=92&resoconto=indice_votazioni

103 <http://parlamento.openpolis.it/votazione/22748>

104 [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLIST&BASE=puw9&DOCS=1-1&QUERY=%28CDP200810200037.CODI.%29#\(Página2\)](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLIST&BASE=puw9&DOCS=1-1&QUERY=%28CDP200810200037.CODI.%29#(Página2))

105 <http://www.laverdad.es/murcia/20081020/economia/zapatero-congreso-crisis-200810201105.html>

106 <http://www.lachambre.be/doc/PCRI/pdf/52/ip053.pdf>

107 <http://www.lachambre.be/doc/PCRI/pdf/52/ip053.pdf>

108 http://murielgerkens.be/IMG/pdf/CRI_Pleniere_Chambre_081014.pdf

109 A szerzők természetesen nagymintás statisztikai összefüggésként értelmezték elméletüket, így az esetleges negatív eredményekre joggal vethetnék ellent a minta kis méretét. Nem hagyhatjuk ugyanakkor figyelmen kívül azt, hogy az adott közpolitikai alrendszer fejlődése szempontjából kulcsjelentőségű események (és a 2008-as válság minden bizonnyal ilyen) kapcsán nem érvényesülnek az előrejelzések: ez legalábbis a modell belső konzisztenciájának kritikája lenne.

110 A Munkáspártnak a felsőházi képviselőcsoportok tagsága és az összes szavazó kormány melletti/elleni voksai alapján nem volt egyértelmű többsége, ez azonban csak az esetek mintegy negyedében eredményezte a kormány leszavazását. http://www.astrid-online.it/--Riforma-/Documenti/HL-Library-note_HL-parties-and-groups_07_10_11.pdf

111 http://en.wikipedia.org/wiki/German_federal_election,_2005

112 http://www.bundesrat.de/cln_340/nn_9030/DE/struktur/stimmenverteilung/stimmenverteilung-node.html?__nnn=true

113 http://en.wikipedia.org/wiki/French_legislative_election,_2007

114 http://en.wikipedia.org/wiki/French_Senate_election,_2008

115 [http://fr.wikipedia.org/wiki/Gouvernement_Fran%C3%A7ois_Fillon_\(2\)](http://fr.wikipedia.org/wiki/Gouvernement_Fran%C3%A7ois_Fillon_(2))

116 http://en.wikipedia.org/wiki/Dutch_general_election,_2006

117 http://en.wikipedia.org/wiki/Dutch_Senate_election,_2007

118 http://en.wikipedia.org/wiki/Fourth_Balkenende_cabinet

119 http://en.wikipedia.org/wiki/Italian_general_election,_2008

120 http://it.wikipedia.org/wiki/Governo_Berlusconi_IV

121 http://en.wikipedia.org/wiki/Spanish_general_election,_2008

122 http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2294_08.htm

123 [http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Composici%C3%B3n_del_Gobierno_de_Espa%C3%B1a_\(IX_Legislatura\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Composici%C3%B3n_del_Gobierno_de_Espa%C3%B1a_(IX_Legislatura))

124 http://en.wikipedia.org/wiki/Belgian_federal_election,_2007

125 http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2030_07.htm

126 http://en.wikipedia.org/wiki/Leterme_I_Government

127 A fejezet alapjául Sebők (2012b) szolgált.

128 Az egyszerűség (és a gazdasági negyedévekkel való összevethetőség) kedvéért a kormányzati ciklust 2006 harmadik negyedétől 2010 második negyedévéig számítottuk.

129 <http://www.parlament.hu/ogystat/eredekim/tvelf38.htm>

130 <http://www.parlament.hu/irom38/06646/06646.pdf>

131 http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom_irom_adat?p_ckl=38&p_izon=6646; http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom_irom_adat?p_ckl=38&p_izon=6765

- 132 <http://www.complex.hu/kzldat/t0800104.htm/t0800104.htm>
- 133 <http://www.parlament.hu/irom37/1270/1270.htm>
- 134 <http://www.parlament.hu/irom38/01916/01916.pdf>
- 135 Pl. hogy a stabilitási törvényről az EKB csak a Pénzügyminisztérium 2009. március 17-i kérése után készítette el március 25-én publikált hivatalos véleményét. http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/hu_con_2009_28_f_sign.pdf.
- 136 http://www.ue2008.fr/PFUE/site/PFUE/lang/fr/sommet_pays_zone_euro_declaration_plan_action_concertee.html
- 137 <http://www.mkogy.hu/aktual/archivum/tvalkprog/jog2008osz.pdf>
- 138 <http://www.mkogy.hu/aktual/archivum/tvalkprog/jog2009tav.pdf>
- 139 Vizsgálható lenne továbbá, hogy a részletes ex ante szabályok hiányát milyen utólagos ellenőrzési eszközökkel ellensúlyozták és milyen tartalmi korlátokat tartalmaznak a felhatalmazási törvények.
- 140 A vizsgált ciklusban ugyan volt formális vétőpont-változás (az SZDSZ 2008 áprilisában kiszállt az MSZP-vel kötött koalícióból), de a második Gyurcsány-kormány kisebbségi szakasza ill. a válság periódusa jelentős részben egybeesett, így a politikai és közpolitikai bizonytalansági tényezők delegálásra gyakorolt hatása mélyebb elemzést igényelne.
- 141 Egy harmadik természetes kiterjesztés a közpolitikai alrendszerek összehasonlítása lehetne. Erre a jelen kötet keretei között nincs lehetőség, de egy első, intuitív megközelítésben nem látszik jelentős akadály a bővítésnek. Jó példa erre a 2011-es kolontári iszapömlés esete. Az emberi és anyagi áldoztatban a rendszerváltás óta legnagyobb mértékű ipari katasztrófára adott gyorsreakcióként a parlament pártjai – a Jobbik kivételével – megszavazták a csődtörvényhez benyújtott zárószavazás előtti módosítványt, mely lehetővé tette a felelős MAL Zrt.-hez hasonló helyzetű cégek államosítását. E szerint a „Kormány nyilvános határozatában engedélyezheti, hogy az állam a tulajdonos joggyakorló szervezete útján a veszélyhelyzet kihirdetését megelőző eseménnyel összefüggésben jogerősen kiszabott és határidőben meg nem fizetett környezetvédelmi bírságból eredő követelés vagy annak egy része ellenében – a követelés behajtása helyett, legfeljebb a kormányhatározatban megjelölt összegben és feltételek szerint – a bírság megfizetésére köteles gazdasági társaságban részesedéssel rendelkezőkkel való megállapodással a gazdasági társaságban való részesedést megtestesítő részvényt vagy üzletrészt szerezzen (...)” http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_madat?p_ekl=39&p_izon=4922&p_alasz=73
- 142 Az alfejezet Sebők (2010a) eredményeire épül.
- 143 <http://www.stlouisfed.org/inplainenglish/history.cfm>
- 144 http://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Reserve_Act/ ; http://en.wikipedia.org/wiki/63rd_United_States_Congress
- 145 <http://learn.westlawbusiness.com/CurrentsExtra/Bailout.html>
- 146 http://en.wikipedia.org/wiki/Emergency_Economic_Stabilization_Act_of_2008
- 147 Public Law 110-343. A szerző fordítása.
- 148 A képviselőházban a demokráta 172:63, a republikánusok 91:108 arányban szavaztak, a javaslat így jelentős képpárti kooperációval ment át. http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=110&session=2&vote=00213 ill. <http://clerk.house.gov/evs/2008/roll681.xml>
- 149 Az alfejezet Sebők (2012a) eredményeire épül.
- 150 A Library of Congress adatbázisa szerint a releváns törvények (2010. augusztus 1.-ig): PL. 110-142: Mortgage Forgiveness Debt Relief Act of 2007; 110-343: Emergency Economic Stabilization Act of 2008. PL. 111-15: Special Inspector General for the Troubled Asset Relief Program (SIGTARP) Act of 2009; PL. 111-203: Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act.
- 151 Ld. pl. az 1998 októberi bankmentő-keret duplázást.
- 152 Az adatok a végrehajtás napján vett, nettó (a későbbi csökkentésekkel is kalkuláló) értékeket mutatnak.
- 153 E felvetésért köszönettel tartozom Leonard Schoppa-nak.
- 154 Ebben az irodalmat követjük: Hoshi és Kashyap (2010) pl. három periódust különböztet meg (1991–1997; 1997–1999; és 1999–2003); Ozeki (2008) négyet (1991–1994; 1995–1996; 1997–1999; és 2000–2004). A Basel Committee on Banking Supervision (2004) szakértői által készített összefoglaló is hasonló szerkezetet mutat.
- 155 Ito (2001) egy alternatív pozíciót foglalt el a vitában: szerinte a bankcsőd-sorozat ellenére 1997 második feléig a közpolitikai reakció minimális volt, és a jusen-probléma megoldása azt a látszatot keltette, hogy a nehezen már túl van a japán pénzügyi rendszer. Ezzel együtt delegálási szempontból az 1998-al kezdődő beavatkozások magukért beszélnek.
- 156 “The Summary of the Final Report of the Financial System Stabilization Committee, the Financial System Research Council, Financial Supervisory Agency”. 1995. december 22. Letöltve: http://www.fsa.go.jp/p_mof/english/e1a007.htm
- 157 Bank of Japan Act, (a japán Igazságügyi Minisztérium fordítása) 2009 április 1. Letöltve: Wikisource,

http://en.wikisource.org/wiki/Bank_of_Japan_Act

158 "Statement by the Governor concerning the temporary nationalization of the Nippon Credit Bank", Bank of Japan, 1998. december 13.

159 A New Frontier Party-t (a beazonosíthatóság kedvéért a hivatalos angol elnevezéseket használjuk – S.M.) Ichiro Ozawa 2008. december 27-én feloszlatta. Januárban egy új koalíció jött létre az LDP és (a most már Ozawa által vezetett) Liberal Party között. Amikor az LDP ismét a New Komeito-val alkotott kormányt, Ozawa a legtöbb liberális képviselővel a háta mögött visszament ellenzékbe, míg a liberálisok kisebbsége megalapította a Conservative Party-t.

160 "High barriers to creating new coalition", The Yomiuri Shimbun, 2010. július 14. Letöltve: <http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-231496834/high-barriers-creating-new.html>

161 E felvetésért köszönettel tartozom Leonard Schoppa-nak.

162 Ebben az irodalmat követjük: Hoshi és Kashyap (2010) pl. három periódust különböztet meg (1991–1997; 1997–1999; és 1999–2003); Ozeki (2008) négyet (1991–1994; 1995–1996; 1997–1999; és 2000–2004). A Basel Committee on Banking Supervision (2004) szakértői által készített összefoglaló is hasonló szerkezetet mutat.

163 Ito (2001) egy alternatív pozíciót foglalt el a vitában: szerinte a bankcsőd-sorozat ellenére 1997 második feléig a közpolitikai reakció minimális volt, és a jusen-probléma megoldása azt a látszatot keltette, hogy a nehezen már túl van a japán pénzügyi rendszer. Ezzel együtt delegálási szempontból az 1998-al kezdődő beavatkozások magukért beszélnek.

164 "The Summary of the Final Report of the Financial System Stabilization Committee, the Financial System Research Council, Financial Supervisory Agency". 1995. december 22. Letöltve: http://www.fsa.go.jp/p_mof/english/e1a007.htm

165 Bank of Japan Act, (a japán Igazságügyi Minisztérium fordítása) 2009 április 1. Letöltve: Wikisource, http://en.wikisource.org/wiki/Bank_of_Japan_Act

166 "Statement by the Governor concerning the temporary nationalization of the Nippon Credit Bank", Bank of Japan, 1998. december 13.

Irodalom

Az online források letöltési dátuma (ha más jelzés nincs): 2013. május 15.

- Abiad, A.–Mody, A. (2003): Financial Reform: What Shakes It? What Shapes It? Letöltve: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0370.pdf> (2013. május 9.)
- Adams, C. F. (1998): International capital markets: developments, prospects and key policy issues, International Monetary Fund. Letöltve: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/icm/icm98/> (2013. május 9.)
- Agamben, G. (2005): *State of Exception*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ágh A. (2004): EU-csatlakozás és intézményi reformkényszer. *Politikatudományi Szemle*. 13. évfolyam, 1–2. szám.
- Ait-Sahalia, J.–Andritzky, J.–Jobst, A.–Nowak, S.–Tamirisa N. (2010): Market Response to Policy Initiatives during the Global Financial Crisis. *NBER Working Paper*. No. 15809.
- Amyx, J. A. (2004): *Japan's Financial Crisis: Institutional Rigidity and Reluctant Change*. New Jersey: Princeton University Press.
- Andeweg, R.–Thomassen, J. J. A. (2005): Modes of Political Representation: Toward a New Typology. *Legislative Studies Quarterly*. 30. évfolyam, 4. szám, 507–528. oldal.
- Baerwald, H. H. (1989): Japan's House of Councillors Election: A Mini-Revolution? *Asian Survey*. 29. szám, 833–841. oldal.
- Basel Committee on Banking Supervision (2004): Bank Failures in Mature Economies. Working Paper No.13, Bank for International Settlements. Letöltve: http://www.bis.org/publ/bcbis_wp13.pdf (2013. május 13.)
- Baumgartner, F.–Jones, B. D.–Wilkerson, J. (2011): Comparative Studies of Policy Dynamics. *Comparative Political Studies*. 44. évfolyam, 8. szám., 947–972.
- Baumgartner, F. R.–Jones, B. D. (2002): *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bawn, K. (1997): Choosing strategies to control the bureaucracy: Statutory constraints, oversight, and the committee system. *Journal of Law, Economics and Organization*. 13. évfolyam, 1. szám, 101–126. oldal
- Besley, T. (2012): *A jó kormányzat politikai gazdaságtana*. Budapest: Alinea kiadó.
- Blondel, J. (2006): About Institutions, But Not Exclusively Political. In: Rhodes, W. A., Binder, A. S., Rockman, B. (Eds.): *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Bogdanor, V. (2001): *Devolution in the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press.
- Boot, Arnaud–Marinč, Matej (2009): Crisis Management and Lender of Last Resort in the European Banking Market. In: Pietro Alessandrini, Michele Fratianni, Alberto Zazzaro (Eds.): *The Changing Geography of Banking and Finance*. London: Springer.
- Brito Vieira, M.–Runciman, D. (2008): *Representation*. London: Polity.
- Capano, G.–Howlett, M. (2009): Introduction: the determinants of policy change: advancing the debate. *Routledge, Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 11. évfolyam, 1. szám, 1–5. oldal.
- Cargill, T. F.–Hutchison, M. M.–Ito, T. (2000): *Financial policy and central banking in Japan*. Massachusetts: MIT Press.
- Carpenter, D. P. (2001): *The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862–1928*. New Jersey: Princeton University Press.
- Caughey, D.–Chatfield, S.–Cohon, A. (2009): *Defining, Mapping and Measuring Bureaucratic Autonomy*. Berkeley: University of California Press.
- Christensen, R. (2000): *Ending the LDP hegemony: party cooperation in Japan*. University of Hawaii Press.
- Clifford, J. (1965): *The Independence of the Federal Reserve System*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.
- Cohen, D. K.–Cuellar, M.–Weingast, B. R. (2006): Crisis Bureaucracy: Homeland Security and the Political Design of Legal Mandates. *Stanford Law Review*. 59. évfolyam, 3. szám.
- Collier, D. (1979): Overview of the Bureaucratic-Authoritarian Model. In: David Collier (Ed.): *The New Authoritarianism in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.
- Committee on Banking and Currency (United States Senate) Banking and Currency: Hearings Before the Committee on Banking and Currency, Sixty-third Congress, First Session, on H.R. 7837 (S. 2639), 2. évfolyam (U.S. Congress, 1913). Letöltve: http://books.google.com/books?id=SHipAAAAYAAJ&source=gbs_navlinks_s
- Cox, G. W.–McCubbins, M. D. (2001): The institutional determinants of economic policy outcomes. In: Haggard S.–McCubbins M. D. (Eds.): *Presidents, parliaments, and policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Craig, P. P. (2011): *Integration, Democracy and Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.

- Devins, N.–Lewis, D. E. (2008): Not-so Independent Agencies: Party Polarization and the Limits of Institutional Design. *B.U.L. Review*. 88. szám.
- Druckman, J. N.–Thies, M. F. (2002): The Importance of Concurrence: The Impact of Bicameralism on Government Formation and Duration. *American Journal of Political Science*. 46. szám, 760–771 oldal.
- Epstein, D.–O'Halloran, S.–McAllister, G. (2009): Delegation and the regulation of finance in the united states since 1950. Working paper. Letöltve: www.ecares.org/ecaresdocuments/ws/apex1/epstein.pdf (2010. november 1.)
- Epstein, D.–O'Halloran, S. (1999): *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics to Policy Making Under Separate Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fairfield, J. (2008) Anti-Social Contracts: The Contractual Governance of Virtual Worlds. *McGill Law Journal*. 53. évfolyam, 3. szám, 426–476. oldal.
- Femia (2011): Anti-democratic thought In: Bertrand Badie–Dirk Berg-Schlosser–Leonardo Morlino (Eds.): *Encyclopedia of political science*. London: Sage Publications.
- Filipiak, E. M. (2009): The Creation of a Regulatory Framework: The Enactment of Glass-Steagall. APSA 2009 Toronto Meeting Paper.
- Finegold, K.–Skocpol, T. (1995): *State and party in America's New Deal*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Flinders, M. (2006): The Boundaries of the State. In: Colin Hay–Michael Lister–David Marsh (Eds.): *The State: Theories and Issues*. Palgrave: Macmillan.
- Forbes, H. D. (2004): Positive Political Theory. In: Gaus G. F.–Kukathas, C. (Eds.): *Handbook of Political Theory*. London: Sage Publications.
- Fukao, M. (2009): Japanese Financial Crisis and Crisis Management, Japan Center for Economic Research Paper. Letöltve: <http://www.oecd.org/eco/43762939.pdf> (2013. május 9.)
- Futó, P.–Fleischer, T. (2003): EU Integration Mechanisms Affecting Public Policies In The Case of Waste Management, MTA Világgazdasági Intézet. Letöltve: http://vki3.vki.hu/~tfleisch/PDF/pdf03/adapt-EU-Tukor-cikk_031129an.pdf (2013. május 9.)
- Gadanecz, B.–Jayaram, K. (2009): Measures of financial stability – a review. IFC Bulletin N. 31. Letöltve: <http://www.bis.org/ifc/publ/ifcb31ab.pdf> (2013. május 13.)
- Gailmard, S. (2002): Expertise, subversion, and bureaucratic discretion. *Journal of Law, Economics, and Organization*. 18. évfolyam, 2. szám, 536–555. oldal.
- George, A. (1986): The Impact of Crisis-Induced Stress on Decision-Making. In: Solomon, Fred–Marston, Robert Q.: *The Medical Implications of Nuclear War, Institute of Medicine*. National Academy of Sciences.
- Gerring, J. (2004): What Is a Case Study and What Is It Good For. Cambridge University Press, *American Political Science Review*. 2. évfolyam.
- Giddens, A. (2000): *Szociológia*. Budapest: Osiris.
- Gilardi, F. (2004): Institutional Change in Regulatory Policies: Regulation Through Independent Agencies and the Three New Institutionalisms. In: Jordana Jacint–David Levi-Faur (Eds.): *The Politics of Regulation*. Examining Regulatory Institutions and Instruments in the Age of Governance, Cheltenham: Edward Elgar, 67–89. oldal.
- Gilley, B. (2011): Legitimacy. In: Garrett–McClain–Chambers (Eds.): *International Encyclopedia of Political Science*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Goodhart, A. E. (1969): *The New York Money Market and the Finance of Trade, 1900–1913*. Cambridge: Harvard University Press.
- Greider, W. (1989): *Secrets of The Temple: How The Federal Reserve Runs The Country*. New York: Touchstone.
- Greif, A.–Laitin, D.D. (2004): A Theory of Endogenous Institutional Change. *American Political Science Review*. 98. évfolyam, 4. szám.
- Gross, O. (2011) *Constitutions and Emergency Regimes In Comparative Constitutional Law*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Hafer, R. W. (2005): *The Federal Reserve System: An Encyclopedia*. Westport: Greenwood Press.
- Hall, P.–Taylor, R. (1996): Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*. 44. szám, 936–957. oldal.
- Hammond, T. H.–Knott, J. H. (1996): Who Controls the Bureaucracy?: Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints, and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policy-Making. *Journal of Law, Economics, and Organization*. 12. évfolyam, 1. szám, 119–166. oldal.
- Hancher, L. (2011): Financial Regulation at the Crossroads: Implications For Supervision, Institutional Design and Trade. In: *Panagiotis Delimatsis*. Nils Herger (Ed.): *Bailouts in the Financial Sector: The Compatibility with the EU State Aid Rules*. Kluwer Law International.

- Hay, C. (2002): *Political Analysis: A Critical Introduction*. Basingstoke: Palgrave.
- Hayek, F. A. (1991): *Út a szolgáltatáshoz*. Budapest: Közgazdasági és Jogi kiadó.
- Hegel, G. W. (1983): *A jogfilozófia alapvonalai*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Héritier, A. (2007): *Explaining Institutional Change In Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Hodgson, G. (2006): *Woodrow Wilson's right hand: the life of Colonel Edward M. House*. London: Yale University Press.
- Hofferbert, R. (1974): *The study of public policy*. New York: Bobbs-Merrill.
- Hoshi, T.–Kashyap, A. K. (2010): Will the U.S. bank recapitalization succeed? Eight lessons from Japan, *Journal of Financial Economics*. 97. szám, 398–417. oldal.
- Howell, W. G. (2003): Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy. Washington: *Congress and Presidency*. 30. évfolyam, 1. szám.
- Huber, J. D.–Shipan, C. R.–Pfahler, M. (2001): Legislatures and Statutory Control of Bureaucracy. *American Journal of Political Science*. 45. évfolyam, 2. szám, 330–345. oldal.
- Huber, J. D.–Shipan, C. R. (2002): *Deliberate discretion: The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huber, J. D.–Shipan, C. R. (2008): Politics, delegation, and bureaucracy. In: Weingast B., Wittman D. A. (Eds.): *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press. 256–272.
- Ilonszki G.–Jäger K. (2008): Erős kormány – gyenge parlament? Törvényhozási kapacitás és törvényhozási teljesítmény. *Századvég*. 50. szám.
- Ito, T. (2001): Long-term Stagnation in Japan and Its Policy Implications, Hitotsubashi University, December 31, 2001 KDIC International Financial Symposium. Letöltve: [www.kdic.or.kr/english/down/2001_2_2\(Session2\).doc](http://www.kdic.or.kr/english/down/2001_2_2(Session2).doc) (2013. május 9.)
- Iversen, T.–Soskice, D. (2006): Electoral institutions and the politics of coalitions: Why some democracies redistribute more than others. *American Political Science Review*. 100. évfolyam, 2. szám, 165–181. oldal.
- John, P. (1998) *Analyzing Public Policy*. London: Continuum.
- Kawai, M. (2004): Reform of the Japanese Banking System, Conference presentation at the University of Michigan, Ann Arbor. Letöltve: <http://www.fordschool.umich.edu/rsie/Conferences/CGP/Oct2004Papers/Kawai.pdf> (2013. május 9.)
- Kingdon, J. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies* 2. New York: Harper–Collins.
- Körösényi A.–Sebők M. (2013): Ígéret, mandátum, teljesítés. A választási ígéret politikaelmélete. Kézirat, megjelenés alatt. In: Körösényi–Soós (Szerk.): *Választási ígéret és kormányzati teljesítés* (munkacím). MTA TK PTI–Új Mandátum (megjelenés alatt).
- Körösényi A. (2005): *Vezér és demokrácia – Politikaelméleti tanulmányok*. Budapest: L'Harmattan.
- Krasner, S. D. (1988): Sovereignty an institutional perspective. *Comparative Political Studies*. 21. évfolyam, 1. szám.
- Krasner, S. D. (1991): Global communications and national power. Cambridge: Cambridge University Press. *World Politics*. 43. évfolyam, 3. szám.
- Krause, G. A. (2009): Legislative delegation of authority to bureaucratic agencies. In: Durant R. F. (Ed.): *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Laeven, L.–Valencia, F. (2008): Systemic Banking Crises: A New Database, *IMF Working Paper*. Nr. 08/224.
- Lamartina, S.–Zaghini, A. (2011): Increasing Public Expenditure: Wagner's Law in OECD Countries. *German Economic Review*. 12. évfolyam, 2. szám, 149–164. oldal.
- Lane, J. E.–Ersson, S. O. (2000): *Democracy: A Comparatistic Approach*. London–New York: Routledge.
- Lannoo, K. (2008): Concrete Steps Towards a More Integrated Financial Oversight: The EU's Policy Response to the Crisis. CEPS Task Force Reports. Letöltve: www.ceps.eu/book/concrete-steps-towards-more-integrated-financial-oversight-eus-policy-response-crisis (2013. május 13.)
- Lányi K. (2000): Válság táplálta globalizáció. *Külgazdaság*. 44. évfolyam, 4. szám, 4–23. oldal.
- Laurence, H. (2001): *Money Rules: The New Politics of Finance in Britain and Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Livingston, J. (1986): *Origins of the Federal Reserve System. Money, Class, and Corporate Capitalism, 1890–1913*. Ithaca: Cornell University Press.
- Llewellyn, D. T. (2003): Some Lessons for Bank Regulation From Recent Financial Crisis. In: Andrerw W. Mullinaux–Victor Murinde (Eds.): *Handbook of International Banking*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Locke, J. (1986): *Értekezés a Polgári Kormányzatról*. Budapest: Gondolat.
- Magyar Nemzeti Bank (2010): Jelentés a pénzügyi stabilitásról, 2010. november. Letöltve: http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/mnbhu_stabil/mnbhu-stabjel-201011-folder/jelentes_a_penzugyi_stabilitasrol_2010_november.pdf

- Mahoney, J. (2000) Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*. 29. évfolyam, 4. szám, 507–548. oldal.
- Majone, G. (1996): Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions Letöltve: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/1472> (2013. május 13.)
- Majone, G. (2005): Delegation of powers and the fiduciary principle. Paper presented at the CONNEX Workshop, Paris, 2005 május 11. Letöltve: http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/6/reader/Majone_Connex_Paris.pdf
- Manin, B. (1997): *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayhew, D. R. (1974): *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- McCubbins, M. D.–Noll, R. G.–Weingast, B. R. (1987): Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics and Organization*. 3. évfolyam, 243–277. oldal.
- McCubbins, M. D.–Schwartz, T. (1984): Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*. 28. évfolyam, 1. szám, 165–179. oldal.
- Mikuni, A.–Murphy, R. T. (2002): *Japan's Policy Trap: Dollars, Deflation, and the Crisis of Japanese finance*. The Brookings Institution.
- Moe, T. M. (1985): Control and feedback in economic regulation: The case of the NLRB. *The American Political Science Review*. 79. évfolyam, 4. szám, 1094–1116. oldal.
- Moen J. R.–Tallman, E. W. (1999): Why Didn't the United States Establish a Central Bank Until After the Panic of 1907? Federal Reserve Bank of Atlanta *Working Paper*. 99–16 Pp. 25.
- Monroe, D. (2000): *Essentials of Political Research*. Boulder: Westview Press.
- Monroe, K. R.–Almond, G. A. (1997): *Contemporary Empirical Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Montgomery H.–Shimizutani, S. (2005): The Effectiveness of Bank Recapitalization in Japan. *Discussion Paper Series*. 105. szám, Hitotsubashi University.
- Niskanen, W. A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine–Atherton.
- Neustadt, R. E. (1960): *Presidential Power*. New York: Macmillan.
- North, C. T. (2003): The Transition from Technocracy to Aristocracy in Japan, 1955–2003. Letöltve: http://books.google.hu/books?id=akbULqjZ7fUC&pg=PP3&lpg=PP3&dq=The+Transition+from+Technocracy+to+Aristocracy+in+Japan,+1955-2003&source=bl&ots=vSzxZBuUuL&sig=-W__9FhSjJKp5w_tQ48pgRO1A-0&hl=en&sa=X&ei=Qn-LuFONIemI4ATcioGABA&ved=0CD4Q6AEwAg#v=onepage&q&f=false (2013. május 9.)
- O'Donnell, G. (1973): Modernization and bureaucratic-authoritarianism: *Studies in South American politics*. Berkeley: University of California Press.
- Ozeki, K. (2008): Responding to Financial Crises: Lessons to Learn from Japan's Experience. Japan Credit Perspectives, PIMCO. Letöltve: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan033329.pdf> (2013. május 13.)
- Pennings, P.–Kenman, H.–Kleinnijenhuis, J. (2006): *Doing research in political science: An introduction to comparative methods and statistics*. London: Sage Publications.
- Peters, B. G. (2005): *Institutional Theory In Political Science*. London: Continuum.
- Pierson, P. (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*. 94. évfolyam, 2. szám, 251–267. oldal.
- Pierson, P. (2004) *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. New Jersey: Princeton University Press.
- Pisani-Ferry, J.–Sapir, A. (2009): Banking Crisis Management in the EU: An Interim Assessment. Bruegel Working Paper. 2009/07. Letöltve: <http://www.cepr.org/meets/wkcn/9/977/papers/PisaniFerrySapir.pdf> (2013. május 9.)
- Pitkin, H. F. (1967): *The Concept of Representation*. Los Angeles: University of California Press.
- Roberts, A. (2010): *The Logic of Discipline*. Oxford, Oxford University Press.
- Rosanvallon, P. (2011): *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Princeton: Princeton University Press.
- Rosenbluth, F.–Schaap, R. (2003): The domestic politics of banking regulation. *International Organization*, 57. évfolyam, 2. szám, 307–336. oldal.
- Rosenbluth, F.–Thies, M. (2001): The electoral foundations of Japan's financial politics: the case of Jusen. *Policy Studies Journal*. 29. évfolyam, 1. szám, 23–37. oldal.
- Rossiter, C. L. (1948): *Constitutional Dictatorship*. New Jersey: Princeton University Press.
- Sabatier, P. A. (1993): Policy Change Over A Decade or More. In: P. A. Sabatier–H. C. Jenkins-Smith (Eds.): *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview.

- Sabatier, P. A. (2007): The Need For Better Theories In: Sabatier, P. A. (Ed.): *Theories of the policy process*. Boulder: Westview.
- Sakakibara, E. (2003): *Structural reform in Japan: breaking the iron triangle*. Brookings Institution Press.
- Sanders, E. (1999): *Roots of Reform: Farmers, Workers, and the American State, 1877–1917*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sartori, G. (1999): *Demokrácia*. Budapest: Osiris.
- Shapiro, S. (2005): Agency Theory. *Annual Review of Sociology*. 31, 163–284.
- Schickler, E. (2001): *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*. New Jersey: Princeton University Press.
- Schmidt, V. (2007): Bringing the State Back into the Varieties of Capitalism and Discourse Back into the Explanation of Change. Center for European Studies Working Paper Series 152. Letöltve: http://aei.pitt.edu/9006/1/CES_152.pdf
- Schoppa, L. J. (2006): *Race for the Exits: The Unraveling of Japan's System of Social Protection*. Itacha: Cornell University Press.
- Schroedel, J. R. (1994): *Congress, the President, and Policymaking: A Historical Analysis*. New York: M.E. Sharpe.
- Sebők M. (2008): A bürokrácia legitimációja az Egyesült Államokban és az Európai Unióban. Egy elméleti áttekintés. *De iurisprudencia et iure publico*. 2008/1.
- Sebők M. (2010a): President Wilson and the International Origins of the Federal Reserve System – A Reappraisal. *White House Studies*. X/4.
- Sebők M. (2010b): Válság táplálta delegálás. Az intézményi változás egy elmélete. *Századvég*. 57. szám. 79–102. oldal.
- Sebők M. (2011): Válság táplálta delegálás. A technokratikus autonómia változása Nyugat-Európában, pénzügyi válság idején. *Politikatudományi Szemle*. XX/3.
- Sebők M. (2012a): Delegation and the Crisis-Driven Political Development of Bailout Institutions. *Conference Paper*. Midwest Political Science Association (MPSA) Annual Conference, Chicago, April 11–14, 2012 (poster session)
- Sebők M. (2012b): Válság táplálta delegálás Magyarországon a pénzügy-politikai jogalkotásban (2006–2010). In: Boda–Körösenyi (Szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában*. MTA TK PTI – Új Mandátum.
- Sebők M. (2013): A jó (kormányzat) ötven árnyalata. Recenzió Timothy Besley A jó kormányzat politikai gazdaságtana c. könyvéről. *Politikatudományi Szemle*.
- Silber, W. L. (2007): The Great Financial Crisis of 1914: What Can We Learn from Aldrich–Vreeland Emergency Currency? *American Economic Review*. 97. évfolyam, 2. szám, 285–289. oldal.
- Stockwin, J. A. A. (1999): *Governing Japan: Divided politics in a major economy*. Oxford: Blackwell
- Stolz, S. M.–Wedow, M. (2010): Extraordinary Measures in Extraordinary Times: Public Measures in Support of the Financial Sector in the EU and the United States. ECB Occasional Paper. No. 117. Letöltve: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp117.pdf> (2010. július 8.)
- Strøm, K. (2000): Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research* 37. évfolyam, 3. szám, 261–290. oldal.
- Suzuki, Y. (Ed.) (2002): *The Japanese financial system*. Oxford: Oxford University Press.
- Tang, S. (2010): *A General Theory of Institutional Change*. Taylor & Francis.
- Tatár Gy. (2008): Harcászati teológia. *Élet és Irodalom*. 52. évfolyam 27. szám.
- Thiberghien, Y. (2010): Global Financial Crisis and Regime Change in Japan: Systemic Transition, Inequality, and the 2009 Turn toward Social Democracy. Paper Prepared for presentation at the Conference on Comparative Responses to the Economic Crisis In Advanced Industrial States. Letöltve: <http://www.doc88.com/p-513670923451.html> (2013. május 13.)
- Turner, J. H.–Boyns, D. E. (2006): The Return of Grand Theory. In: Turner, J. H. (Eds.): *Handbook of Sociological Theory*. New York: Springer.
- Van Rixtel, A. (2002): *Informality and Monetary Policy in Japan: The Political Economy of Bank Performance*, Cambridge University Press.
- Vibert, F. (2007): *The Rise of The Unelected*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vincent, A. (2004) *The Nature of Political Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Vogel, S. (1996): *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Von Beyme, K. (1996): Empirical Political Theory. In: Robert E. Goodin–Hans-Dieter Klingemann (Eds.): *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.

- Weingast, B. R.–Moran, M. J. (1983): Bureaucratic discretion or congressional control? Regulatory policymaking by the Federal Trade Commission. *The Journal of Political Economy*. 91. évfolyam 5. szám, 765–800. oldal.
- Wicker, E. (2005): *The Great Debate on Banking Reform: Nelson Aldrich and the Origins of the Fed*. Columbus: Ohio State University Press.
- Williams, R. A. (2009): Exogenous Shocks in Subsystem Adjustment and Policy Change: The Credit Crunch and Canadian Banking Regulation. *Journal of Public Policy*. 29. évfolyam, 1. szám, 29–53. oldal.
- Wiseman, A. (2007): *Delegation and bureaucratic policymaking with competing oversight*. Kézirat.
- Žižek, S. (2002): Are we in a war? Do we have an enemy? *London Review of Books*. 24. évfolyam, 10. szám, 3–6. oldal.