

# VÁLSÁG TÁPLÁLTA DELEGÁLÁS

A technokratikus autonómia változása Nyugat-Európában,  
pénzügyi válság idején

Sebők Miklós

(tudományos segédmunkatárs, MTA Politikatudományi Intézet)

## Összefoglaló

A válság táplálta delegálás elméleti keretének központi hipotézise szerint a krízishelyzet idején felerősödő közpolitikai bizonytalanság egyfajta biztonsági játékra kényszeríti a válsztott politikai döntéshozókat. Ha csak átmenetileg is, de megnő a szakértő döntéshozók és az alájuk rendelt bürokráciák autonómiája. A tanulmány a 2008–2010-es pénzügyi válság kapcsán vizsgálja hét nyugat-európai ország jogszabályi és szervezeti változásait, amelyek alátámasztani látszanak az elméleti keret operacionalizált hipotéziseit. E szerint válságidőszakban az előre meghatározott eljárásokkal szemben a politikusok az önálló döntéshozásra képes szervezeteket részesítik előnyben. Érvényesül egyfajta ellenőrzési preferencia is, azaz a technokraták által meghozott döntéseket elsősorban utólag hagyják jóvá, vagy módosítják a politikusok. Harmadrészt pedig a nagy tétre való tekintettel krízishelyzetekben erősebb ösztönzők vannak a konszenzusos döntéshozásra. Bár az empirikus eredmények messze nem tekinthetők perdöntőnek, a kutatás pozitív tanulságai arra utalnak, hogy a válság táplálta delegálás elmélete egy hasznos kiegészítése lehet az állam kiterjedését és ennek ingadozását magyarázó eddigi elméleteknek.

**Kulcsszavak:** politikai gazdaságtan ■ intézményi változás ■ nyugat-európai gazdaságpolitika ■ technokrácia ■ exogén sokkok.

## BEVEZETÉS<sup>1</sup>

*„A Bank of Credit and Commerce International csődje [1991-ben] azért volt különösen fontos mert ez a válság teremtetette 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.)

Jelen írásom célja, hogy egyes nyugat-európai országok intézményfejlődésének területére alkalmazza az intézményi változás egy lehetséges elméleti vizsgálatát. Ez az elméleti keret a válság táplálta delegálás<sup>2</sup> elmélete. E megköze-

lítés számos intellektuális forrásból táplálkozik, a politikaelmélet olyan klaszszikusaitól, mint Hobbes és Locke a legfrissebb történeti és rational choice institucionalista írásokig. Informális kifejtésében (ld. Sebők, 2010) a politikai intézmények változásának legfontosabb magyarázó változói a politikai rendszeren kívülről érkező sokkok (mint amilyen egy természeti katasztrófa vagy egy gazdasági válság).

Ezek 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 (e tanulmányban használt megnevezésükkel: a technokraták) hatalmát, illetve az alájuk rendelt bürokrácia ún. kapacitását. Már e rövid összefoglalóból is látszik, hogy az állam, hatalom, és kapacitás kifejezések pontos meghatározása nélkülözhetetlen egy olyan empirikus írás számára, mint a jelen tanulmány.

Ahhoz, hogy e fogalmakat tartalommal töltsük fel, az alábbiakban először bemutatjuk az alkalmazni kívánt elméleti keret szakirodalmi hátterét, tartalmi kivonatát, valamint az ebből levezetett, empirikus kutatásra alkalmassá tett hipotéziseket. Ezt követően az Európai Unió hét tagországának 2008-ban megkezdett kormányzati beavatkozásait vizsgáljuk a pénzügyi stabilitási közpolitikai alrendszerben annak érdekében, hogy felmérjük a hipotézisek erősségét. Az utolsó szakasz összegzi az eredményeket, értékeli az érvényesség korlátait, illetve röviden reflektál a potenciális kutatási irányokra.

## ELMÉLETI HÁTTÉR

A válság táplálta delegálás központi gondolata a politikai intézmények és a külső sokkok között teremt kapcsolatot. A függő változó, azaz az intézményi változások kapcsán, vizsgálatának tárgya az állam növekedése. Állam alatt a továbbiakban általánosságban a közsféra központi és területi szintjeit értjük egy adott országban, ide értve az állami intézmények által tulajdonolt vagy ellenőrzött „független” szervezeteket is pl. egy fejlesztési banktól az általános iskoláig. Az így meghatározott állam növekedése *relatív értelemben* a piac (a piaci koordináció, a magánvállalkozások stb.), illetve 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 emellett *abszolút mértékben* is növekedhet, pl. az államháztartás GDP-arányos kiadási főösszegének növekedésével, vagy az általa foglalkoztatottak létszámának emelkedésével.

A válság táplálta delegálás elméletének empirikus kiindulópontját az állam növekedésének az elmúlt évszázadban szabad szemmel is jól látható tendenciája adja. E jelenségre természetesen számos magyarázat van forgalomban: a

közösségi döntések elméletében pl. bevett értelmezési keret az állami kiadások a gazdaság növekedését követő bővülését megfogalmazó ún. Wagner-törvény. E tétel empirikus megerősítést nyert, még hozzá bizonyos esetekben egy szigorú formájában is: az állam bővülése 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.

Ugyanakkor az általános trenden belül egyfajta anomáliát jelentenek a nagy GDP-visszaeséssel járó válságidőszakok, melyek során – a Wagner-törvénynek ellentmondva – gyakran bővül *valamilyen formában* az állami szerepvállalás. Ezen általános rendellenesség két anomáliára bontható tovább: (a) ha pl. az új szervezetek burjánzanak miközben az intézmények másik dimenziója, a szabályok tekintetében egy dereguláció megy végbe (vagy vica versa), illetve (b) ha kizárólag egy konkrét közpolitikai alrendszerben nő az állam, miközben más területeken visszahúzódik.

- (a) Az állam általános növekedése – azaz a függő változónk – jelentős részben a tágan értelmezett intézmények szférájában csapódik le. Az új institucionalista irodalomban gyakran nevesített két fő *intézmény-típus*, a szervezetek illetve a jogi normák (pl. egy államadósság-korlátról szóló szabály) *eltérő sajátosságokat* mutathatnak. Elképzelhető, hogy egy adott időintervallumban megszűnik egy nagyvállalat állami tulajdona (ld. pl. 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, amelyekre 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 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*, még 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) piaccgazdaságokban 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 törvényt módosítás 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 centralizációcsökkentést 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 „nagy mintás” 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 mindkét anomáliára kínál megoldást, de *nem mond ellent* a Wagner-törvénynek: 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 intézmény-típusok 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, amely 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, amely a legjobb esélyt kínálja az elvárt közpolitikai eredmény (outcome) elérésére. A megnőtt komplexitás kezelésének egyik legáltalánosabb módja a közpolitikai döntéshozásban a szakértők súlyának emelése. 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” – i. m. 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, illetve kapacitás – ld. Sebők, 2010: 7–10.) a nem választott szakpolitikai döntéshozóknak és az általuk vezetett intézményeknek. Röviden: a szabályokkal szemben a döntéshozók egy szervezeti preferenciát érvényesítenek.

A (b) anomália szerint nem minden közpolitikai alrendszerben hat hasonlóan a válság. Ennek egy magyarázata az lehet, hogy egy területen nem az ál-

*talános 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 atomstop<sup>3</sup> 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 bemutatott teoretikus konstrukcióból az empirikus politikatudomány számára is tesztelhető hipotézisek vezethetők le (Sebők, 2010: 19–20.). Ezek illusztrálására és részleges igazolására számos válsághelyzet adja magát. Ezek közül e cikk keretében az Európai Unió tagállamai által a 2008-al kezdődött globális pénzügyi-gazdasági válságra adott intézményi válaszokat veszem górcső alá. Az írásnak így nem csak az a célja, hogy az uniós országok egy adott közpolitikai alrendszeren belüli intézkedéseinek elemzésével plasztikussá tegye a válság táplálta delegálás logikájának empirikus érvényesülését. Legalább ennyire fontos cél, hogy – a befejező szakaszban bemutatásra kerülő korlátozó tényezők mellett – gyakorlati igazolást nyújtson az elméleti keretnek.

#### AZ ELMÉLETI KERET ÉS A HIPOTÉZISEK

Tekintettel arra, hogy a válság táplálta delegálás elméletét, ennek forrásait és a belőle levezetett hipotéziseket egy másik írásomban (Sebők, 2010) már részletesen bemutattam, e helyütt csak az empirikus kutatáshoz legszükségesebb elemeket vázolom kisebb-nagyobb változtatásokkal, kiegészítésekkel és pontosításokkal.

Az elméleti keret a legelvontabb szinten egy oksági viszonyra épül, a gazdasági-pénzügyi válságjelenségek nyomán előálló *közpolitikai bizonytalanság* és a vonatkozó közpolitikai alrendszerben végbe menő *intézményi változások jellege* között. Egy ennél konkrétabb elemzési szinten a válság táplálta delegálás tétele szerint egy, az adott 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), illetve 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. egy közpolitikai vállalkozó „gründol” ma-

gának egy új szabályozó intézményt vagy államtitkári pozíciót). Ezzel szemben válsághelyzetben a kulcs a közvetve (pl. az USA elnöke), vagy a közvetlenül választott politikai döntéshozók kezében van. Ők azok akik újabb hatalmi jogosítványokkal (költségvetéssel, személyzettel, szabályozási jogkörökkel – azaz technokratikus autonómiával) ruházzák fel a nem választott közpolitikai 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*, amely delegálás kedvezményezettjeit *közpolitikai döntéshozóknak* nevezhetjük.<sup>4</sup>

A válság nyomán előálló közpolitikai bizonytalanság legalább két ok miatt vezet a politikai döntéshozók „önmérsékletéhez”. 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 jelentheti ez 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.

Ez a helyzet az *előzetes* kontroll-/delegálás-átváltás mérlegelése során alakul ki, amelynek lehetséges kimenetelei egy szakaszt alkotnak: az egyik végét a parlament saját kapacitásainak használata: ekkor nincs új delegálás a rendszerben. Ezt követi a szakaszon a közvetlenül ellenőrizhető intézményeknek szóló kötött mandátum. A harmadik lépés a szakaszon a közvetett, de még mindig kötött delegálás (pl. egy minisztérium alá rendelt alap létrehozása). A szakaszt a végrehajtó hatalom szabad mandátummal való felruházása zárja a másik végén. A válság táplálta delegálás elméleti keretében a normaalkotás (törvényhozás, rendeletalkotás stb.) kimenetele így inkább egy szabad mandátummal rendelkező, gondnok- (trustee)-típusú intézmény lesz, semmint egy kötött mandátumú szervezet, vagy egy részletes döntési stratégiát előíró törvény meghozása. Ezt hívtuk az előbbiekben *szervezeti preferenciának*, amely az első javasolt hipotézis elvi alapjául szolgál.

Másodsorban az is előfordulhat, hogy formális normaalkotásra egyáltalán nem is kerül sor, vagy csak az események bekövetkezte 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 mozgástér, az előzetes konzultációs kötelezettségek, illetve a törvény-

hozással való szervezeti összefonódás tekintetében. Ezt a biankó csekk-delegálás elvének hívhatjuk, amely az ellenőrzési preferencia esetében az érme másik oldala.

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 oldal így a válságok során a politikai konszenzuskeresés elve. Ezen elvekből a következő empirikusan is tesztelhető hipotéziseket vezethetjük le:

1. *hipotézis (Szervezeti preferencia)*. Válsághelyzetekben egy pontos intézkedéseket előíró jogi norma illetve a gondnok-típusú szervezetekhez való hatalomdelegálás közül a politikai döntéshozók inkább az utóbbit választják;

2. *hipotézis (Ellenőrzési preferencia, illetve „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 szervezet.

3. *hipotézis (Közpolitikai dominancia, illetve politikai konszenzuskeresés)*. A válságkezelésben a politikai döntéshozók – a közpolitikai bizonytalanságra és a tét nagyságára tekintettel – a válság méretének függvényében válnak konszenzuskeresővé.

Az alábbiakban e három hipotézis érvényesülését vizsgálom meg egy meghatározott időintervallumban, földrajzi térségben és közpolitikai alrendszerben egy konkrét válság kapcsán. Ez utóbbi a 2008-al kibontakozó európai bankválság, melyek nyomán szerte a kontinensen ún. bankmentő (bailout) csomagokat léptettek érvénybe, rendszerint a kormányok, a törvényhozások és a jegybankok együttműködése mellett.

A kiválasztott hét országban (Nagy-Britannia, Franciaország, Németország, Spanyolország, Olaszország, Belgium, Hollandia) is sor került ilyen beavatkozásokra. Ezek mellett közös bennük tágan értelmezett nyugat-európai lokációjuk, ennek minden, az összehasonlíthatóság szempontjából hasznos tulajdonságával: hosszú európai uniós közös történelmükkel és számos más tényező mellett kétkamarás parlamentarizmusukkal (a pénzügypolitika a fél-prezidenciális 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, amely nem volt elmondható a félperiféria olyan országairól, mint Görögország és Portugália. Mindemellett a minta mellett szől általános gyakorlati relevanciája is: a vásárlóerő-paritáson mért GDP tekintetében 2010-ben az európai sorrend Németország, Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Lengyelország, Hollandia és Belgium (IMF, 2011). Tekintettel arra, hogy a bürokratikus 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. A következő szakaszban így e hét ország bankmentő csomagjait vizsgálom a válság táplálta delegálás modelljének függő változója, a delegálás tekintetében.

## EMPÍRIA

*„Alternativen: Keine”*

(Részlet a német felhatalmazási törvény indoklásából)<sup>5</sup>

### *Bankválság az EU-ban: előzmények és felhatalmazási törvények*

A 2008-ban kiteljesedett globális pénzügyi majd gazdasági válság első hullámában, mint bankválság érte el az EU-t. 2008 őszétől szerte Európában sort került a bankrendszer szanálására, amely 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 megléphetőek. Ennek elsődleges oka az volt, hogy az EU „intézményi szempontból nem volt felkészülve egy pénzügyi válság kezelésére, különösen ami a rendszer alappilléreinek tekinthető transznacionális pénzügyi intézményeket illeti” (Pisani-Ferry–Sapir, 2009: 1.). A közös európai pénzügyi szabályozó és intervenciók eszközszerrendszere 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 így többé-kevésbé adottság volt. Ezt a mintánkban vizsgált esetek többségében először rendeleti, majd törvényi úton abszolvárták az érintett kormányok. E 2008 őszi-téli jogszabályi csomagokat mutatja be az *1. táblázat*. Valamilyen törvényi felhatalmazás minden esetben elfogadásra került, az események kronológiája és a törvények tartalma érdemi szórást mutat.



Időrendben a sort Nagy-Britannia nyitotta, mely a Northern Rock jelzálogbank korai csődje miatt hamarabb került lépésenként. Bár, mintegy egy éves átfutás után egy átfogóbb szabályozás is született, sajátos genealógiája ellenére<sup>6</sup> e „speciális” banktörvény már minden lehetőséget megadott a kormányzati beavatkozásra, amely 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.

1. táblázat. A 2008 őszi bankmentő csomagok jogszabályi háttere

	<b>Felhatalmazó törvény</b>
Nagy-Britannia	Banking (Special Provisions) Act of 2008; (2009-től: Banking Act 2009 <sup>7</sup> )
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) <sup>8</sup>
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 <sup>9</sup>
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.” <sup>10</sup> 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. <sup>11, 12</sup> (+FROB: 9/2009 <sup>13</sup> + 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) <sup>14</sup>

Forrás: Saját gyűjtés

Az előzmények és a felhatalmazási törvények ezen áttekintése után vizsgáljuk meg egyenként, hogy hogyan érvényesültek a válság táplálta delegálás elméleti keretéből levezethető hipotézisek.

*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 hatalomdelegálás közül a politikusok inkább az utóbbit választják. Amennyiben új szervezeteket hoznak létre a válságkezelés során, azt a hipotézis érvényesülése egy jelének tekintjük. Másrészt az érvelést kiegészíti a részletes ex ante megkötéseket tartalmazó felhatalmazási törvények hiányának igazolása is (erről bővebben ld. a 2. hipotézist).

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

## 2. táblázat. A kormányzati beavatkozás intézményi kerete

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

Forrás: Stolz–Wedow, 2010: 70., saját kiegészítésekkel (SE – Special entity: állandó bürokrácián kívüli szervezet, PM – pénzügyminisztérium)

Egy, a minta országaira szorítókozó részletesebb elemzés – ld. 2. táblázat – azt jelzi, hogy a kialakuló új intézményi és képességi struktúra alapvetően a nemzeti kormányoknak lett alárendelve, 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 különböző szinteken érvényesültek, amely 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 bürokratikus 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 a esetében meglévő cégek vagy hitelintézetek kaptak új funkciókat, míg egy másik lehetőséget jelent, ha a kormányzati struktúrán belül megy végbe a funkcióbővülés. Tipikus példa erre Hollandia a maga szétterített felelősségével: a pénzügyminisztérium felügyelete alatt működő államkincstár (Agentschap van de Generale Thesaurie – AGT) felhatalmazást kapott a „hitelgarancia séma”<sup>15</sup> séma kezelésére, miközben biankó csekk-felhatalmazással bővült az AFM (felügyelet) és jegybank jogköre (ezekről ld. később). 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 Aegon-ban megszerzett ideiglenes részesedéseket, illetve tőlük vett értékpapírokat egy ún. Pénzügyi Intézmények Irodája (BFI) kezelte a pénzügyminisztériumba betagozódva. Ugyanakkor e megoldás ellen 2009 júniusában egyes képviselők tiltakoztak,<sup>16</sup> mondván nem helyes, ha ugyanaz a szervezet kezeli a részesedéseket, amelyik bizonyos területeken az érintett intézmények szabályozásáért is felelős. A tulajdonosi-szabályozói érdekkonfliktust egy költségvetési körön kívüli alapítvánnyal oldotta volna meg egy részletesen kidolgozott törvényjavaslat, amelyet azonban 2011 június végéig nem 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, valamint 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 eszközkezelő<sup>17</sup> számos más egyéb, önálló jogi személyiséggel nem rendelkező alapot és más eszközt (UKAR, „Bank Recapitalisation Fund”; „Credit Guarantee Scheme”) egészített ki, amelyekre az előző csoportban is számos példát láttunk.

Az UKFI-hez 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.<sup>18</sup> Az UKFI és a SoFFin nevével fémjelezhető intézményi fejlesztésre került sor Spanyolországban is, ahol egy külön, de jogi személyiség nélküli pénzügyi akvizíciós alapot (FAAF), majd 2009 júniusában egy speciálisan a bankok fel-tőkésítését 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 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.<sup>19</sup> 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), amelyben a Fortisnak 66 százalékos, a belga államnak 24 százalékos, a BNP Paribas-nak pedig 10 százalékos részesedése volt.<sup>20</sup>

Összességében megállapítható, hogy jelentős mértékű szervezeti innovációra került sor a válság tetőzését követő kevesebb mint egy évben. A hipotézisnek megfelelően az új szervezetek statútuma rögzíti létrehozásuk speciális okát, a válságot, és 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 új egységeket hoztak létre. Minderre tekintettel a végrehajtó hatalom topográfiája érdemben változott a válság hatására és a legkevesebb, ami állítható, hogy a komplexi-

tás–elszámoltatási korlátok–depolitizálódás (Flinders, 2006: 233.) hagyományos technokratikus hármasa jellemző volt a szervezeti változásokra a vizsgált esetekben.

#### *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. ha 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 implícite az utólagos ellenőrzésre hagyják a demokratikus játékszabályok érvényesítését. Az alábbiakban e két empirikus közelítésben vizsgáljuk az ellenőrzési preferencia-hipotézist.

#### *Első feltevés – Utólagos jóváhagyás*

Az elfogadás/jóváhagyás időpontjának vizsgálatához szükséges ismerni a válság kibontakozásának pontos időrendjét. A 2008 szeptembere és a 2009 tava-sza 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.<sup>21</sup> 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 3. 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.

## 3. táblázat. Felhatalmazási döntések és kormányzati beavatkozások 2008-ban

Ország	Jelentősebb beavatkozások a törvényhozás előtt	Törvényjavaslat	A szavazás időpontja
<b>Nagy-Britannia</b>	Northern Rock (2007. 09. 14. – jegybanki kölcsön; illetve 2008. 02. 17. – az államosítás bejelentése <sup>22</sup> )	Banking (Special Provisions) Bill	Február 19. <sup>23</sup>
<b>Németország</b>	Hypo Real Estate (09. 28., illetve 10. 05. – hitelkeret és állami garancia)	Finanzmarkt-stabilis... <sup>24</sup>	Október 17. <sup>25</sup>
<b>Franciaország</b>	Dexia (09. 30./10. 09. – állami garancia)	Finances rectificative... <sup>26</sup>	Október 14. <sup>27</sup>
<b>Hollandia</b>	Fortis (09. 29. – részesedés-szerzés)	31724 <sup>28</sup>	(Október 2. <sup>29, 30</sup> )
<b>Olaszország</b>	-	Atto C.1762 <sup>31</sup>	November 25. <sup>32, 33</sup>
<b>Spanyolország</b>	-	6/2008 <sup>34</sup>	Október 20. <sup>35</sup>
<b>Belgium</b>	Fortis (09. 28./10. 10. – részesedés-szerzés, SPV-létrehozás), Dexia (09. 30. – tőkeemelés)	1470/4 <sup>36</sup>	Október 14. <sup>37</sup>

*Forrás:* saját gyűjtés, illetve ügyvédi irodák gyűjtései.<sup>38</sup> Hollandia esetében a szavazás nem a bankmentő csomagokról, hanem más stabilizációs intézkedésekről szólt.

A közpolitikai reakció dinamikájának szempontjából a holland példa nemcsak 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-én nyújtott be egy törvényjavaslatot, ez azonban nem a bankok tőkehelyzetére, hanem többek között az ún. fedezetlen shortolás tilalmára vonatkozott. Mindeközben a törvényhozás csak asz-szisztált ahhoz, ahogy a kormány újabb és újabb kötelezettségeket vállal. A hab a tortán pedig az volt, hogy a meglévő felhatalmazások alapján (bár ennek lehetősége a plenáris ülésen vita tárgyát is képezte) a kormány már a *törvényjavaslat benyújtása előtt is* kötelezettségeket vállalt – és éppenséggel a legnagyobbakat.

Az október elsejei betערjesztést 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 a holland központi bank vezetőjével egy átfogó bankmentő csomagot prezentált. Ennek keretében október 9-én külön felhatalmazás hiányában ho-

zott 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, vasárnapi 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 követelte<sup>39</sup> (de ami csak 2009 áprilisában, azaz *majd fél évvel* a döntéshozás *után* állt fel).<sup>40</sup> De még ebben, a vizsgálatot követelő levélben is köszönetet mondanak Bosnak 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.<sup>41</sup> 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.”<sup>42</sup> 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: többek között Dániában a Roskilde Bank jegybanki átvétele,<sup>43</sup> illetve a Fortis mentőcsomagában való luxemburgi részvétel említhető.

Látszólag az egyetlen kakukktojás Nagy-Britannia, méghozzá a hipotézisnek megfelelő „objektív” okokból. A 2008. október 8-i nagyszabású mentőcsomag bejelentése egy *átmeneti* törvényen alapult, amelyet 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 – bürokratikus felhatalmazásra. Az átmeneti törvény ugyanakkor elkerülhetetlen volt, ennek hiányában ugyanis a jegybanki pénzügyi intervenciók és a Northern Rock betétekre meghirdetett teljes körű álla-

mi garancia nem egészülhetek ki az államosítás lehetőségével.<sup>44</sup> 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 bejelentett<sup>45</sup> és 19-én benyújtott javaslatot egy mindössze két napos (!) parlamenti folyamat során fogadták el (az alsóházban már a benyújtás napján),<sup>46</sup> 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 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.<sup>47</sup> Ez már önmagában is jelzi, hogy a válságkezelés jelentős mértékben a tagállami kormányokra és a vezetőikből álló Európai Tanácsra, illetve 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 – néhány esetben (a brit alsóház esetében is megfigyelt) – 2 napos rekordgyorsasággal (Hancher, 2011: 130.). Mindent egybevetve a vizsgált mintára jellemző volt, hogy a parlamentnek számos lényeges (vagy mint Belgium és Hollandia esetében: meghatározó) döntésre nem volt *formális és előzetes* ráhatása. Ennyiben vizsgálatunk alátámasztja az ellenőrzési preferencia tézisé.

#### *Második feltevés – Törvényjavaslatok hossza*

Az első feltevés vizsgálata kapcsán világossá vált, hogy a parlamentek, ha változó mértékben is, de általánosságban fáziskésésben voltak a kormányhoz és a gondnok-szervezetekhez (frissen létrehozott pénzügyi mentőalapok, jegybankok stb.) képest. Amikor pedig még a közpolitikai „nyitott ablak” időszakában tudtak cselekedni – mint Spanyolország – akkor is kérdéses, hogy mennyi idejük és kapacitásuk van a törvényhozóknak felülről a pénzintézetekkel közösen munkálkodó kormányok és jegybankok előterjesztéseit. Az ellenőrzési preferencia vizsgálatának második 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 törvényjavaslatok hosszának mérésére a bevett módszertan a szavak számát használja (Huber–Shipan, 2002: 75–76.). Kutatói szempontból a hossz jelentőségét az a – szerzők mintavételes vizsgálatai alapján empirikusan is alátámasztott – feltevés adja, mely szerint fordítottan arányos egy törvényszöveg



hossza és az általa a kormánynak adott mandátum „szabadsága”. Praktikusán ez azt jelenti, hogy a szöveg hosszának növekedésével az ún. általános (general) szövegrészek – melyek nem tartalmaznak érdemi közpolitikai útmutatást – aránya csökken. Az általunk vizsgált minta alátámasztja Huber és Shipan ezen megállapítását (ld. 4. táblázat). Azok a törvények, amelyek hosszabbak, mint pl. a német és a brit, lényegesen több részletes rendelkezést tartalmaznak, mint a spektrum másik végén álló Belgium vagy Spanyolország (ezt az állítást a következő szakaszban részletesebben is alátámasztjuk). A hossz és a részletesség közötti kapcsolatra tehát a minta esetében is építhetünk.

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, amely rögzítené, hogy általában vagy közpolitikai területenként milyen oldalszámok jellemzőek a törvényhozásokra. Egy használható mércéhez Huber és Shipan jut a legközelebb (i. m. 179.), akik az ILO munkaügyi törvényekkel kapcsolatos adatbázisa kapcsán végzik el a sztenderdizáció feladatát. A jogszabályok hosszát egy, a nyelvek szűkszavúságát rangsoroló mutatóval korrigálják. Egy másik mutatót az oldalhosszok korrigálására használnak, de ennél hatékonyabb megoldásnak tűnik az, ha közvetlenül a szavak számát vetjük össze országonként. E két megoldással kiszűrhető egyes fontos, ám politikai szempontból irreleváns változók hatása a szövegek hosszára. A pontos számok meghatározása során ugyanakkor problémát jelent, hogy Huber és Shipan némileg intuícióellenesen a kanadai törvénykönyvek nyomtatott formájához viszonyítják a többi ország törvényeinek hosszát anélkül, hogy közölnék egy ilyen oldal átlagos szótartalmát. A kanadai munka törvénykönyvből vett minta alapján egy oldalon hozzávetőlegesen 300 szó található.<sup>48</sup> Mindezek alapján már elvégezhető egy összehasonlítás a Huber–Shipan-féle mintával (ld. 4. táblázat).

4. táblázat. A törvények hosszúsága az átlagoshoz képest

Ország	A törvény szavainak száma	„Kanadai” oldalak száma	Szűkszavúsági index	Szűkszavúság kiszűrve	Átlagos munkaügyi törvények	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

*Forrás:* saját gyűjtés, illetve Huber–Shipan, 2002: 179.

A számok alapján 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 szövegközi táblázatok együttesen további 2090 szót tesznek ki. Ezek azonban olyan költségvetési előirányzat módosításokat tartalmaznak, amelyeknek 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 kezeléséhez, ezzel együtt ha figyelembe vesszük, az éppenséggel erősítené a tézist, tekintettel a törvény rekordot jelentő rövidségére. 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.

\*\*\*

Az utólagos jóváhagyás és a törvényjavaslatok hossza jó indikátorai lehetnek a törvényhozás ellenőrzési preferenciájának. Minden további nélkül konstruálhatóak ugyanakkor további mutatók is, melyek megerősíthetik a hipotézist. Egyrészt vizsgálható lenne a törvényhozás ellenőrzési aktivitása, hogy milyen gyakran és erőteljesen alkalmazta a vizsgálóbizottságok vagy az utólagos törvényhozási vétó eszközt. Vizsgálható lenne az is, hogy milyen mértékben módosultak benyújtás után a jogszabályok. Ez utóbbi tekintetében az elsődleges adatok szintén az ellenőrzési hipotézis mellett szólnak, lévén a rövid tárgyalás során jellemzően ritkán és kis mértékben módosultak a javaslatok. Ennek megbízható igazolása előtt ugyanakkor számos olyan operacionalizálási feladatot el kellene végezni, amelyre fentebb pl. a törvények hossza kapcsán sor került. Összességében a két vizsgált megoldás, az utólagos jóváhagyások aránya és a törvények hossza az ellenőrzési hipotézis egy erős alátámasztását jelentették.

*Harmadik hipotézis – Konszenzusos döntéshozás krízis esetén*

A harmadik hipotézis szerint a válságkezelésben a politikai döntéshozók – a közpolitikai bizonytalanságra és a tét nagyságára tekintettel – a válság méretének függvényében válnak konszenzuskeresővé. 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. 5. 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 vagy akadályozta meghozását. Ide tartozik Olaszország és Franciaország, ahol a PD, illetve a szocialista frakció tartózkodása mellett egy centрупárt valamint 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).

5. táblázat. Az alsóházi szavazások eredménye

Ország	Törvényjavaslat	A szavazás időpontja	Az alsóházi szavazás eredménye
Nagy-Britannia	Banking (Special Provisions) Bill	2008. február 19. <sup>49</sup>	Igen: 292 (kormány: 287 Labour, illetve ellenzék: 3 LibDem és 1 LibDem tartózkodás). Nem: 166 (ellenzék: 161 konzervatív, 5 DUP)
Nagy-Britannia	Banking Bill (Div. 34)	2009. február 10. <sup>50</sup>	Igen: 273 (kormány: 271 Labour, 1 független) Nem: 7 (ellenzék: 4 konzervatív és 3 független – LibDem és konzervatív nem szavazott)
Németország	Finanzmarktstabilisierungsgesetz <sup>51</sup>	2008. október 17. <sup>52</sup>	Igen: 476 (kormány: CDU-CSU, SPD, illetve ellenzék: FDP). Nem: 99 (ellenzék: Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke + 1 CDU/CSU tartózkodás)
Franciaország	Loi de finances rectificative pour le financement de l'économie <sup>53</sup>	2008. október 14. <sup>54</sup>	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)

Ország	Törvényjavaslat	A szavazás időpontja	Az alsóházi szavazás eredménye
Hollandia	31724 <sup>55</sup>	2008. október 2 <sup>56</sup>	Egyhangú <sup>57</sup>
Olaszország	Atto C.1762 Conversio del decreto – legge 9 ottobre 2008, n. 155 <sup>58</sup>	2008. november 25. <sup>59</sup> , <sup>60</sup> (630)	Igen: 269 (kormány: PdL: 215; LN: 44) Nem: 30 (ellenzék: IdV: 24) Tartózkodás: 205 (ellenzék: PD: 170 – 2 igen, 6 nem; UDC: 31) <sup>61</sup>
Spanyolország	6/2008 <sup>62</sup>	2008. október 20. <sup>63</sup>	(350) 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 <sup>64</sup>	2008. október 14. <sup>65</sup>	(150) Igen: 124. Nem: 0. Tartózkodás: 11 <sup>66</sup> (Écolo; Groen!)

*Forrás:* Saját gyűjtés.

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 kormány-

nak biankó felhatalmazást adnak. Szó szerint így fogalmaztak a brit alsóházban ahol a Toryk (akkor még csak árnyék-) pénzügyminisztere „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.<sup>67</sup> Az érdemi megkötések nélküli delegálás bírálata a német mentőcsomagot ellenző Zöldek és a Baloldali Párt 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.<sup>68</sup> 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 – ld. előbb) sehol nem jutottak túl.

### ÉRTÉKELÉS ÉS TOVÁBBI KUTATÁSI IRÁNYOK

A tanulmány legfontosabb megállapítása szerint a mintában 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 e mellett megfelelt az elméleti modellből levezetett 3 hipotézisnek.

A szervezeti preferencia hipotézisének megfelelően a válság hatására érdemi mértékben történt *új jogkörök* delegálása a már meglévő gondnok-típusú intézményekhez (jegybankok; pénzügyminisztériumok), illetve – és ennél is lényegesebb módon – már közvetlenül a válságkezelés első szakaszában új technokratikus intézmények jöttek létre. Az ellenőrzési preferencia hipotézisének megfelelően a törvényhozók a válságkezelésre jellemzően egy biankó csekket adtak a végrehajtó hatalomnak. A jellemzően egy-két nap, de legfeljebb néhány hét alatt lezavart törvényhozási napirendek nem jelentettek érdemi beleszólási lehetőséget a politikai döntéshozók számára, akik ráadásul 2 esetben (Spanyolország, Olaszország) csak utólag változtatták törvénné a kormányrendeleteket, 1 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 erejének tartózkodásával.

E hipotézisekre adott válaszok együttesen megoldást jelentenek a Wagner-törvénynek a tanulmány elején említett két anomáliájára. A válság táplálta delegálás elmélete képes megmagyarázni, hogy *milyen jellegű* intézményi válto-

zások mennek végbe (szervezeti preferencia) és azt is, *miért csak az adott közpolitikai alrendszerben* megy végbe a változás (alrendszer-specifikus válságok). A válság táplálta delegálás elmélete ugyanakkor nem mond ellent a Wagner-törvénynek: míg az előbbi rövidebb időszakokban és kisebb területeken magyarázza az intézményfejlődést, addig az utóbbi egy nagymintás összefüggést, illetve szekuláris trendet ír le. Ennyiben az itt javasolt elméleti keret az üzleti ciklusokhoz hasonlóan a rövidebb távú államciklusok elméletéhez jelenthet hozzájárulást, sok más hasonló modell mellett (mint amilyen például a bürokratikus tehetetlenség, a politikai üzleti ciklusok vagy a keynesi anticiklikus fiskális politika elmélete). S mint ilyen, a ciklus egyik felét magyarázó keret feltételezi elméleti párját, *a válságmentes időszakok deregulációjának*, illetve államleépítésének (roll-back) elméleti keretét is.

Az itt közölt eredmények érvényességi köre természetesen behatárolt. Egy tudományos szempontból kielégítőbb kutatási program egy nagy elemű mintán tudná bemutatni, hogy a válság táplálta delegálás milyen feltételek fennállása esetén érvényesül kisebb vagy nagyobb mértékben. Hasonlóképpen, részletesen elemezné az elméletet falszifikáló eseteket, illetve azokat, amelyek legalábbis szűkítik a megközelítés érvényességi körét. Így tehát, ha a jelen írás egy ilyen általános kutatási program és annak eredményeinek ismertetésére nem is vállalkozott, reményeink szerint hozzájárult egy belső logikai érvényességét tekintve megalapozott, és a későbbiekben újabb időszakokra és közpolitikai alrendszerekre kiterjeszhető kutatási program megalapozásához. Ennek megfelelően segíthet megérteni többek között a természeti csapások (például a kolontári tragédia), vagy társadalmi válságjelenségek nyomán előálló intézményi változást. Ennyiben pedig a válság táplálta delegálás elmélete a politikatudományban egyre nagyobb népszerűségnek örvendő endogén intézményi változás-elméletek (például de Mesquita–Smith, 2010) alternatívája lehet.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Hasznos megjegyzéseiért köszönettel tartozom Körösi Andrásnak, illetve a két anonim opponensnek. A fennmaradó hibák természetesen csak a szerzőt terhelik.
- <sup>2</sup> A kifejezés Lányi Kamilla tanulmánycímének (Válság táplálta globalizáció) parafrázisa: Lányi 2000.
- <sup>3</sup> Ld. pl. <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/jun/01/angela-merkel-germany-nuclear-power>
- <sup>4</sup> A parlamentáris demokráciákban a miniszterek gyakran a törvényhozásnak is tagjai, ennyiben a politikai és közpolitikai döntéshozók merev szétválasztása nehezen tarthatónak tűnik. Ugyanakkor, ha figyelembe vesszük pl. a prezidencialisálódás jelenségét, vagy a nem párttag miniszterek gyakori szerepvállalását, már az európai kormányok tagjait is elsősorban közpolitikai hátterű döntéshozóknak tekinthetjük, akiknek nincs ráhatása a politikai stratégiára és

nincs közvetlen kapcsolatuk a választokkal. (E problémára a cikk egyik anonim opponense hívta fel a figyelmet, amelyért köszönettel tartozom).

- 5 [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_\\_\\_Anlagen/2008/10/2008-10-13-entwurf-finanzmarktstabilisierungsgesetz,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/___Anlagen/2008/10/2008-10-13-entwurf-finanzmarktstabilisierungsgesetz,property=publicationFile.pdf)
- 6 „The Bill is deliberately not Northern Rock-specific, but the Chancellor of the Exchequer, Alistair Darling, told the House of Commons at the first reading of the Bill on February 18 that: ‘The Government have no intention at present to use the Bill to bring any institution other than Northern Rock into temporary public ownership.’” <http://services.parliament.uk/bills/2007-08/bankingspecialprovisions.html>
- 7 [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2009/pdf/ukpga\\_20090001\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2009/pdf/ukpga_20090001_en.pdf)
- 8 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2008-394.html>
- 9 <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>
- 10 [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes\\_esp/rdl\\_006\\_2008.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_esp/rdl_006_2008.pdf)
- 11 [http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/doc.php?id=BOE-A-2008-16485](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-2008-16485)
- 12 [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes\\_esp/rdl\\_007\\_2008.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_esp/rdl_007_2008.pdf)
- 13 [http://www.fitchratings.es/adjuntos/193\\_fund\\_for\\_orderly\\_bank\\_restructuring\\_-\\_spain\\_06jul09.pdf](http://www.fitchratings.es/adjuntos/193_fund_for_orderly_bank_restructuring_-_spain_06jul09.pdf)
- 14 [http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/en\\_con\\_2008\\_50\\_f\\_sign.pdf](http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/en_con_2008_50_f_sign.pdf)
- 15 [http://www.shearman.com/files/Publication/41c81693-e8b4-478f-9542-0905c481bbff/Presentation/PublicationAttachment/d89c53ad-eb13-4527-95c7-288cdf9992/ESAG\\_111208.pdf](http://www.shearman.com/files/Publication/41c81693-e8b4-478f-9542-0905c481bbff/Presentation/PublicationAttachment/d89c53ad-eb13-4527-95c7-288cdf9992/ESAG_111208.pdf)
- 16 „Motie-Weekers c.s.,” Kamerstukken II 2008/09, 31 965, nr. 7
- 17 [http://www.hm-treasury.gov.uk/uk\\_financial\\_investments\\_limited.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/uk_financial_investments_limited.htm)
- 18 <http://www.soffin.de/en/soffin/structure/index.html>
- 19 <http://www.agefi.fr/articles/Premiere-reunion-Societe-Refinancement-1053786.html>
- 20 [http://www.mayerbrown.com/public\\_docs/0269fin\\_Summary\\_Government\\_Interventions\\_Belgium.pdf](http://www.mayerbrown.com/public_docs/0269fin_Summary_Government_Interventions_Belgium.pdf)
- 21 [http://www.ue2008.fr/PFUE/site/PFUE/lang/fr/sommet\\_pays\\_zone\\_euro\\_declaration\\_plan\\_action\\_concertee.html](http://www.ue2008.fr/PFUE/site/PFUE/lang/fr/sommet_pays_zone_euro_declaration_plan_action_concertee.html)
- 22 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7007076.stm>
- 23 <http://www.publicwhip.org.uk/division.php?date=2008-02-19&number=85>
- 24 [http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchDocuments/documentData\\_detail\\_vp.do?vorgangId=16233](http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchDocuments/documentData_detail_vp.do?vorgangId=16233)
- 25 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/16/16184.pdf#P.19680>
- 26 <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2008-2009/20090017.asp>
- 27 <http://www.assemblee-nationale.fr/13/scrutins/jo0215.asp>
- 28 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31724-2.html>
- 29 [http://www.heeleuropa.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof\\_j9vvhtln60suxr8/vhzd7gm2oezn/f=/han8334a08.pdf](http://www.heeleuropa.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvhtln60suxr8/vhzd7gm2oezn/f=/han8334a08.pdf)
- 30 <http://www.heeleuropa.nl/9353000/1/j9vvhtln60suxr8/vic7kdvtrpvm?ctx=vi76mbmi43w6>

- 31 [http://www.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/stenografici/sed092/SINTERO.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenografici/sed092/SINTERO.pdf)
- 32 <http://www.camera.it/412?idSeduta=92&resoconto=stenografico&indice=alfabetico&tit=00030&fase=00030#sed0092.stenografico.tit00030.sub00030>
- 33 [http://www.camera.it/425?idSeduta=92&resoconto=indice\\_votazioni](http://www.camera.it/425?idSeduta=92&resoconto=indice_votazioni)
- 34 [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))
- 35 <http://www.laverdad.es/murcia/20081020/economia/zapatero-congreso-crisis-200810201105.html>
- 36 <http://www.lachambre.be/doc/PCRI/pdf/52/ip053.pdf>, illetve [http://reflex.raadvst-consetat.be/refLex/index.reflex?page=parlement&c=detail\\_get&d=detail&docid=34995&tab=chronotovábbá](http://reflex.raadvst-consetat.be/refLex/index.reflex?page=parlement&c=detail_get&d=detail&docid=34995&tab=chronotovábbá) <http://www.lachambre.be/FLWB/pdf/52/1470/52K1470001.pdf> <http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&leftmenu=no&language=fr&cfm=flwbn.cfm?lang=f&legislat=52&dossierID=1470&inst=K>
- 37 <http://www.lachambre.be/doc/PCRI/pdf/52/ip053.pdf>
- 38 [http://www.shearman.com/files/Publication/41c81693-e8b4-478f-9542-0905c481bbff/Presentation/PublicationAttachment/d89c53ad-eb13-4527-95c7-288cdfb9992/ESAG\\_111208.pdf](http://www.shearman.com/files/Publication/41c81693-e8b4-478f-9542-0905c481bbff/Presentation/PublicationAttachment/d89c53ad-eb13-4527-95c7-288cdfb9992/ESAG_111208.pdf) / mayer brownok.
- 39 [http://www.dutchnews.nl/news/archives/2008/10/crossparty\\_support\\_for\\_credit.php](http://www.dutchnews.nl/news/archives/2008/10/crossparty_support_for_credit.php)
- 40 <http://www.reuters.com/article/idUSLF53184620090415>
- 41 [https://e-justice.europa.eu/contentPresentation.do?plang=hu&idCountry=es&idTaxonomy=6&member=1&vmac=QEavzk2Rf2A4rWZBI6p0CLeY7cyzwAwMTFAKuMdM1kaFOr1zTghBs2IwoATV7U\\_aJFtF6dj004Jhol0Vk3lN1wAAGy4AAANq](https://e-justice.europa.eu/contentPresentation.do?plang=hu&idCountry=es&idTaxonomy=6&member=1&vmac=QEavzk2Rf2A4rWZBI6p0CLeY7cyzwAwMTFAKuMdM1kaFOr1zTghBs2IwoATV7U_aJFtF6dj004Jhol0Vk3lN1wAAGy4AAANq)
- 42 [https://e-justice.europa.eu/contentPresentation.do?plang=hu&idCountry=it&idTaxonomy=6&member=1&vmac=NeO0PIxUqEFGNCO\\_Fd-M9u3jeBqMr5lAaquB7wJZs6s9cpO0a8xBSRkbiNho951j8gHF7\\_7-t7CipXxczuw37AAAiQ8AAABV](https://e-justice.europa.eu/contentPresentation.do?plang=hu&idCountry=it&idTaxonomy=6&member=1&vmac=NeO0PIxUqEFGNCO_Fd-M9u3jeBqMr5lAaquB7wJZs6s9cpO0a8xBSRkbiNho951j8gHF7_7-t7CipXxczuw37AAAiQ8AAABV)
- 43 [http://www.roskildebank.dk/filarkiv/message\\_28\\_2008.pdf](http://www.roskildebank.dk/filarkiv/message_28_2008.pdf)
- 44 [http://www.economist.com/node/9832838?story\\_id=9832838](http://www.economist.com/node/9832838?story_id=9832838)
- 45 <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/7249575.stm>
- 46 <http://services.parliament.uk/bills/2007-08/bankingspecialprovisions/stages.html>
- 47 Communication. *Official Journal*, C195, 19. 8. 2009, 9. The return to viability and the assessment of restructuring measures in the financial sector in the current crisis under the State aid rules.
- 48 <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/L-2.pdf>
- 49 <http://www.publicwhip.org.uk/division.php?date=2008-02-19&number=85>
- 50 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmhansrd/cm090210/debtext/90210-0006.htm>
- 51 [http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchDocuments/documentData\\_detail\\_vp.do?vorgangId=16233](http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchDocuments/documentData_detail_vp.do?vorgangId=16233)
- 52 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/16/16184.pdf#P.19680>
- 53 <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2008-2009/20090017.asp>
- 54 <http://www.assemblee-nationale.fr/13/scrutins/jo0215.asp>
- 55 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31724-2.html>



- <sup>56</sup> <http://www.heeeuropa.nl/9353000/1/j9vvhtln60suxr8/vic7kdvtrpvm?ctx=vi76mbmi43w6>
- <sup>57</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20082009-621-621.html>
- <sup>58</sup> [http://www.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/stenografici/sed092/SINTERO.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenografici/sed092/SINTERO.pdf)
- <sup>59</sup> <http://www.camera.it/412?idSeduta=92&resoconto=stenografico&indice=alfabetico&tit=00030&fase=00030#sed0092.stenografico.tit00030.sub00030>
- <sup>60</sup> [http://www.camera.it/425?idSeduta=92&resoconto=indice\\_votazioni](http://www.camera.it/425?idSeduta=92&resoconto=indice_votazioni)
- <sup>61</sup> <http://parlamento.openpolis.it/votazione/22748>
- <sup>62</sup> [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))
- <sup>63</sup> <http://www.laverdad.es/murcia/20081020/economia/zapatero-congreso-crisis-200810201105.html>
- <sup>64</sup> <http://www.lachambre.be/doc/PCRI/pdf/52/ip053.pdf>
- <sup>65</sup> <http://www.lachambre.be/doc/PCRI/pdf/52/ip053.pdf>
- <sup>66</sup> [http://murielgerkens.be/IMG/pdf/CRI\\_Pleniere\\_Chambre\\_081014.pdf](http://murielgerkens.be/IMG/pdf/CRI_Pleniere_Chambre_081014.pdf)
- <sup>67</sup> <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#ixzz1L03yChEX](http://www.thisismoney.co.uk/markets/article.html?in_article_id=430675&in_page_id=3#ixzz1L03yChEX)
- <sup>68</sup> <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3719946,00.html>

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- 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*. Springer.
- de Mesquita, Bruce Bueno–Smith, Alastair (2009): Political Survival and Endogenous Institutional Change. *Comparative Political Studies*, Vol. 42 No. 2., 167–197.
- Epstein, David–O’Halloran, Sharyn (1999): *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Flinders, Matthew (2006): The Boundaries of the State. In: Colin Hay, Michael Lister–David Marsh (eds.) *The State: Theories and Issues*. Palgrave Macmillan.
- Hancher, Leigh (2011): Financial Regulation at the Crossroads: Implications For Supervision, Institutional Design and Trade. In: Panagiotis Delimatsis–Nils Herger (eds.): *Bailouts in the Financial Sector: The Compatibility with the EU State Aid Rules*. Kluwer Law International.
- Huber, John D.–Shipan, Charles R. (2002): *Deliberate Discretion: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Lamartina, Serena–Zaghini, Andrea (2011): Increasing Public Expenditure: Wagner’s Law in OECD Countries. *German Economic Review*, Vol. 12, No. 2., May, 149–164.
- Lannoo, Karel (2008): Concrete Steps Towards a More Integrated Financial Oversight: The EU’s Policy Response to the Crisis. *CEPS Task Force Reports*, 2008 december 1.
- Lányi Kamilla (2000): „Válság táplálta globalizáció”. *Külgazdaság*, Vol. 44., No. 4. 4–23.

- Pisani-Ferry, Jean–Sapir, André (2009): Banking Crisis Management in the EU: An Interim Assessment. *Bruegel Working Paper*, 2009/07.
- Sebők Miklós (2010): Válság táplálta delegálás. Az intézményi változás egy elmélete. *Századvég*, Vol. 15., No. 57, 79–102.
- Stolz, Stéphanie Marie–Wedow, Michael (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, 2010 július 8.
- Vogel, Steven (1996): *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca, Cornell University Press.

# KONSTITUCIONALIZMUS

Pócza Kálmán

*Miként alkotmányozunk?*

*(Az alkotmányozás módja összehasonlító szemszögből)*

