

Sebők Miklós

Válság táplálta delegálás Magyarországon a pénzügy-politikai jogalkotásban (2006–2010)

BEVEZETÉS*

A rendszerváltás utáni magyar politikai fejlődés egyik sokat vizsgált jelensége az ún. prezidencializálódás (lásd pl. Körösényi 2002; 2006; illetve a Századvég 22. számában lefolytatott vitát Körösényi cikke kapcsán Enyedi Zsolt, Tőkés Rudolf, Horkay Hörcher Ferenc és Csizmadia Ervin részvételével). Ez a rendszerváltás alkotmányának „radikális hatalommegosztásával” szemben a kormányozhatóságot szem előtt tartó „revízió” (Körösényi 2000, 353) folyamatának betetőződéséeként is értelmezhető. A rendszerváltó parlamentarizmus fokozatos kiüresedésének, a revízióknak ugyanakkor a prezidencializálódás csak az egyik oldala: ahogy a miniszterelnök személye kiemelkedett a pártok rovására, úgy alakult ki a végrehajtó hatalom primátusa is az országgyűlési frakciókkal szemben. Bár a magyar irodalomban a revízió legutolsó, az első Orbán-kormány, majd a Gyurcsány-kormányok által kiteljesített szakaszát a prezidencializálódás általános címszava alatt tárgyalják (lásd pl. Körösényi 2002, 20), ez véleményem szerint messze nem optimális a probléma megértése szempontjából. A kampányokban és a kormányzásban az „amerikanizálódás”, azaz a vezérek és brandek felértékelődése (személyközpontú megközelítés) 2010-ig párhuzamosan és egymást erősítve zajlott a technokratikus hatalom kiépülésével, illetve relatív erősödésével (intézmény-központú megközelítés, avagy institucionalizmus).

Bár a politikai publicisztikában gyakori toposz, hogy 2010-től kezdődően a Fidesz–KDNP kétharmados parlamenti többsége egy új típusú ún. frakciókormányzásnak nyitott utat,¹ a 2006–2010-es ciklusban (e cikk vizsgálati időszakában) ez távolról sem volt igaz. E négy év tekintetében bőséggel állnak rendelkez-

* Köszönettel tartozom Bartha Attilának, Hajnal Györgynek és az MTA PTI-ben rendezett műhelybeszélgetés résztvevőinek, akik a tanulmány egy korábbi változatához értékes megjegyzéseket fűztek. A fennmaradó hibák természetesen csak a szerzőt terhelik.

¹ Lásd pl. <http://www.policyagenda.hu/bu/nyitolap/tovabb-folytatodik-a-frakciokormanyzas>

zésre anekdotikus bizonyítékok a végrehajtó hatalom primátusával kapcsolatban: a második Gyurcsány-kormányban miniszterként és államtitkárként vettek részt az MSZP-frakció „erős emberei”, majd Bajnai Gordon csak egy, a kormányprogramra vonatkozó és általa írt „szerződés”² megkötése után fogott hozzá az MSZP- és SZDSZ-frakció támogatásával a „szakértői” kormányzáshoz. A vizsgált időszakban tehát életszerű a miniszterelnöki hatalom mellett az általában vett végrehajtó hatalom relatív erősödésének vizsgálata is.

A hatalmi átrendeződést a prezidencializálódás felől megközelítő leírás ugyan szinte közhelyszerűvé vált a magyar politikai nyilvánosságban, ennek *okai* kevésbé feltártak. Ebből is következik, hogy többé-kevésbé feltáratlan az is, hogy milyen okok miatt következett be (ha bekövetkezett) a végrehajtó hatalom relatív erősödése a másik két hatalmi ággal szemben. Ha volt is törekvés a jelenség magyarázatára – a prezidencializmus-irodalmon belül vagy azon kívül –, az rendszerint nem jutott túl egy lehetséges empirikus elemzés főbb irányainak meghatározásán (lásd pl. Körösenyi 2000, 354). Az elérhető elemzések másik fő korlátja, hogy a politikai jelenségeket alapvetően politikai tényezőkkel (aktuálpolitikai megfontolásokkal, a pártrendszer vagy a politikai gondolkodás megváltozásával stb.) magyarázzák. Ezzel párhuzamosan a nemzetközi politikatudományi és politikai gazdaságtani irodalomban a különböző új institucionalista irányzatok bőséges munícióval szolgálnak a végrehajtó hatalom relatív erősödésének egy nem személy- és nem politikaközpontú magyarázatára.

A jelen tanulmány egy ilyen elméleti keretet alkalmaz a magyar politikai rendszeren belüli de jure hatalommegosztás-változás magyarázatára. Ez az elméleti keret a „válság táplálta delegálás”³ elmélete (lásd Sebők 2010; 2011). E megközelítés szerint a hatalommegosztás változásának legfontosabb magyarázó változói a politikai rendszeren kívülről érkező sokkok (mint amilyen egy természeti katasztrófa vagy egy gazdasági válság). Ezek az exogén hatások az elmélet feltevése szerint – átmenetileg legalábbis – egy sajátos pályára terelik az intézményfejlődést. Egyrészt általánosságban növelik a végrehajtó hatalom mozgásterét – eddig közös az út a személyközpontú megközelítéssel. A kibővült hatalom kedvezményezettje azonban nem elsősorban vagy közvetlenül a miniszterelnök, hanem – általában a választott politikusokkal szemben – a nem választott döntéshozók (a továbbiakban: technokraták), illetve az alájuk rendelt bürokrácia (személyi, pénzügyi stb. kapacitás-növelés formájában).

A hatalomátrendeződés elméleti oka a megváltozott környezet (a bizonytalanság növekedése), illetve a politikusi (itt elsősorban: képviselői) ösztönzők adaptálódása ezen új környezethez. A választott döntéshozók számára két okból is racionálisabbá válik kockázatkerülővé válni: egyrészt így „mással lehet elvi-

² <http://www.klubradio.hu/cikk.php?id=16&cid=85469>

³ A kifejezés Lányi Kamilla egy tanulmánycímének („Válság táplálta globalizáció”) parafrázisa.

tetni” az esetleges „ballhét”, másrészt a technokrácia szakértelmében bízva az általuk javasolt közpolitikai megoldások is jobb esélyt kínálnak a (politikai) túlélésre, mint ha saját kútforrásból dolgoznának. A folyamat eredménye a jogi formát öltő *delegálás*, melynek eredményeképpen megváltozik a hatalommegosztás a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között (mely átrendeződés e cikk tárgya), illetve utóbbin belül is.

A bevezetésben bemutatott logika érvényesülését a jelen írás a magyar pénzügy-politikai közpolitikai alrendszerben vizsgálja a 2006–2010-es kormányzati ciklusban. Az alábbiakban először bemutatom a válság táplálta delegálás elméleti keretét, egy lehetséges empirikus alkalmazását és az ennek keretében megfogalmazható hipotéziseket. Ezt követően ismertetem a függő és független változókhoz kapcsolódó alapvető tényeket és adatokat. Az ötödik rész értékeli a hipotézisek érvényesülését az adott időintervallumban. Az utolsó rész összegzi az eredményeket, értékeli az érvényesség korlátait, illetve röviden reflektál a további potenciális kutatási irányokra.

VÁLSÁG ÉS DELEGÁLÁS: ELMÉLET, HIPOTÉZISEK, MÓDSZERTAN

Tekintettel arra, hogy a válság táplálta delegálás elméletét, ennek forrásait (Sebők 2010), illetve a belőle levezetett hipotézisek egy lehetséges operacionalizálását és empirikus tesztelését (Sebők 2011) korábbi írásaimban már részletesen bemutattam, e helyütt csak a magyar esettanulmány megértéséhez legszükségesebb elemeket vázoló kisebb-nagyobb módosításokkal és kiegészítésekkel.⁴

A válság táplálta delegálás elmélete a függő változó tekintetében az institucionalista racionális döntések elméletén alapul. Az egyik befolyásos modellt bevezető Epstein és O’Halloran (1999, 17) szerint a politikai döntéshozók előtt álló legnagyobb kihívás válságidőszakban az ún. közpolitikai bizonytalanság növekedése. Ennek megfelelően céljuk egy olyan szabályozási környezet (output) létrehozása, mely a legjobb esélyt kínálja az elvárt közpolitikai eredmény (outcome) elérésére. A megnőtt 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 válságra adott optimális reakciót jelentő szabályozási környezet tehát sokkal nagyobb mértékben épít a szakértők diszkrecionalitására és az *utólagos ellenőr-*

⁴ A következő két bekezdés egy korábbi írásom (Sebők 2011) vonatkozó szakaszainak szerkesztett változata.

zésre, mint a szabályok pontos előzetes körülírására. Ez ugyan magában rejti a bürokrácia elcsellengésének veszélyét a kívánt közpolitikai kimenetektől (bureaucratic drift, Epstein–O’Halloran 1999, 26), de ezt a veszélyt a racionálisan kalkuláló politikus még mindig a legkisebb rossznak tartja. A folyamat eredménye rendszerint nagyobb költségvetés, személyi állomány és döntési jogkör (összefoglalva: kibővült technokratikus autonómia, ill. kapacitás, lásd Sebők 2010, 7–10) a nem választott szakpolitikai döntéshozóknak és az általuk vezetett intézményeknek. A *politikai döntéshozók* tehát – a válsághelyzet hatására – *delegálnak*, mely delegálás kedvezményezettjeit *közpolitikai döntéshozóknak* nevezhetjük.

A parlamentáris demokráciákban – miként Magyarországon is – a miniszterek gyakran a törvényhozásnak is tagjai, ennyiben a politikai és közpolitikai döntéshozók merev szétválasztása nehezen tarthatónak tűnik. Az elválasztás mellett szól ugyanakkor a prezidencializálódás, mint a miniszterelnöki hatalom kiemelkedésének jelensége, vagy a nem párttag miniszterek gyakori szerepvállalása az európai kormányokban: a modern kormányok tagjai sok esetben elsősorban közpolitikai háttérű döntéshozóknak tekinthetők, akiknek nincs ráhatása a politikai stratégiára és nincs közvetlen kapcsolatuk a választokkal. Ennek megfelelően egyértelműen a politikai döntéshozókhoz tartozik a miniszterelnök és az Országgyűlés, és egyértelműen közpolitikai döntéshozó pl. a versenyhivatal vagy a tisztifőorvosi hivatal vezetője (bár ezek kapcsán is felmerülhet az „átpolitizálódás” veszélye, lásd ötödik rész). A miniszterek itt egy köztes pozíciót foglalnak el, melyben meghatározó személyes karrierútjuk, politikai háttérük, illetve szaktudásuk.

Mindezek figyelembevételével a jelen tanulmány keretei között a politikai döntéshozókat elsődlegesen az Országgyűlés tagjaival azonosítjuk. Ez megfelel az elméleti szempontoknak is, hiszen a delegálási döntéseknek minden esetben valamilyen jogszabályi alapja van, melyek közvetlenül vagy végső soron törvényeken alapulnak. A közpolitikai döntéshozókat – megint csak az elméleti keretből levetve – elsődlegesen a szakminiszterekkel és a (nem az igazságszolgáltatáshoz tartozó) független intézmények vezetőivel közelítjük. Ők azok, akikhez a törvényhozók válság esetén átdobják a forró krumplit – és még ha a miniszterek egyidejűleg lehetnek képviselők is, azzal a feltevéssel élünk, hogy esetükben a szék (azaz a végrehajtó hatalomban betöltött vezetői pozíciójuk) határozza meg a tudatot.

Különböző elméleti okok miatt (melyekről bővebben lásd Sebők 2010; 2011) a fent meghatározott körre értett politikai döntéshozók az *előzetes* kontroll és az *utólagos* kontroll (azaz a delegálás) közötti átváltás mérlegelése során előnyben részesítik a relatíve szabad mandátummal rendelkező, gondnok (trustee) típusú intézményeket. Hasonlóképpen, a politikai döntéshozók ezen szereplők és intézmények utólagos ellenőrzését preferálják az előre részletesen meghatározott szabályokkal szemben. Végezetül pedig, válság esetén a közpolitikai szempontokat előnyben részesítik a politikaiakkal szemben. E megfontolásokból vezethető le a tanulmányban vizsgálandó két hipotézis:

I. *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 és gyenge szervezet.

2. *Közpolitikai dominancia, illetve politikai konszenzuseresés*: A válságkezelésben a politikai döntéshozók – a közpolitikai bizonytalanságra és a tét nagyságára tekintettel – a válság méretének függvényében válnak konszenzuseresővé.

Az alábbiakban e két hipotézis érvényesülését vizsgálom Magyarországon egy meghatározott időintervallumban és közpolitikai alrendszerben egy konkrét válság kapcsán. A kutatás tárgya – a kötet céljaival összhangban – a 2006–2010-es kormányzati ciklus, a választott közpolitikai alrendszer pedig a pénzügypolitika és pénzügyi szabályozás (a továbbiakban a kettőt összevontan pénzügypolitika címen említem). A 2006–2010-es ciklus az adott közpolitikai alrendszerben az elméleti keret alapján két részre osztható: egy válság sújtotta, és egy válságmentes, „normál” időszakra. A kettő között a választóvonalat empirikus adatok alapján határozhatjuk meg (lásd következő rész). E vizsgálati keretben a válság táplálta delegálás elméletének első hipotézisét akkor tekinthetjük érvényesnek, ha sikerül bebizonyítani, hogy a válság időszakában – és annak demonstrált logikai következményeként! – nőtt a delegálás mértéke a pénzügypolitika területén. A bizonyítás másik eleme szerint e növekmény meghaladta a válság előtti és utáni időszakok esetleges növekményét. A második hipotézis akkor érvényesül, ha a válságidőszakban a szakterülethez tartozó törvényeket nagyobb többséggel és rövidebb idő alatt fogadták el, mint a normál időszak hasonló irományait.

Az így meghatározott kutatási terv külső érvényességét tekintve természetesen nem rendelkezhet olyan igényekkel, mint egy nagymintás vizsgálat. Ez ugyanakkor nem is célja a jelen tanulmánynak: már az is kielégítő eredmény lenne, ha sikerülne plasztikussá tenni a válság táplálta delegálás logikájának empirikus érvényesülését. De mivel az írás gyakorlati kutatási eredményeket is bemutat, hasonlóan fontos cél, hogy – a befejező szakaszban kibontásra kerülő korlátozó tényezők mellett – egy, a kvalitatív esettanulmányoktól elvárható erősségű igazolást is nyújtson az elméleti keretnek. E kvalitatív módszertan vegyes jellegű, amennyiben a függő változó tekintetében kódoláson, szövegek tartalmi és formai elemzésén alapul, míg a független változó oldalán kvantitatív adatok elemzésére épít. Mindezek mellett merít az ún. eseményelemzés (event study) módszertanából is. Az így meghatározott kutatási módszertan alapján az alábbiakban először a független, majd a függő változót operacionalizálom, illetve ismertetem a hozzájuk kapcsolódó leíró statisztikákat.

A MAGYARÁZÓ VÁLTOZÓ OPERACIONALIZÁLÁSA ÉS ÉRTÉKEI

A magyarázó változó operacionalizálása

A válság táplálta delegálás elméletének elengedhetetlen eleme, hogy képesek legyünk elkülöníteni 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 időszaktípus. Ennél némileg nehezebb, bár korántsem megoldhatatlan feladatot jelentenek a gazdasági jellegű krízishelyzetek. Ezek érzékelése több módon is megvalósítható. A legkézenfekvőbb megoldás a primér makrogazdasági és pénzügyi adatok vizsgálata. Hasonlóan legitim eljárás a médiatermékek tartalomlemezése, melynek segítségével kimutatható a publikációkban és műsorokban a „válság” vagy ehhez hasonló szavak használata. Az ilyen, befogadói szempontú megközelítés korántsem lényegtelen, mivel köztudott, hogy például bankpánikok gyakran pszichológiai tényezők – néhány rossz hír vagy rosszindulatú híresztelés – hatására alakulnak ki egy betétes láncreakciót követően. Ezzel együtt a vonatkozó politikai gazdaságtani irodalomban a gazdasági adatokra építő válság-azonosítás a bevett, így én is ezt követem.

A következő kérdés annak meghatározása, hogy pontosan milyen válságtípust szeretnénk azonosítani, és ehhez milyen speciális adatkészlet szükséges. A tágan értelmezett gazdasági válság lehet pénzügyi vagy reálgazdasági típusú, mely utóbbit enyhébb formájában 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 pénzügypolitika 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 mutatócsomag tűnik a legalkalmasabbnak, mely magába foglal tőzsdei adatokat, a bankrendszer és az egyedi bankok állapotát leíró indikátorokat, a legfontosabb forint-deviza párosok árfolyamát, valamint egyes releváns államháztartási és „államcsőd”-mutatókat.

Fontos hangsúlyozni, hogy a tanulmány tárgyát a rendszerszintű és nem az egyedi válságok (pl. egyetlen bank fizetéseképtelensége) képezik. 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.) 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 (rendszer-szintű) 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 alrendszer tekintetében érezteti hatását.

A fentieknek megfelelően pénzügyi válságnak a továbbiakban azt tekintem, 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 másikkra bekövetkező *tízszázalékos esést* (ill. kamatlábak, devizaárfolyamok és más hasonló esetekben: 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 válság-típológia tekintetében kialakult irodalmi sztentenderket,⁵ célszerű legalább egy-egy mutatóval szerepeltetni a legfontosabb pénzügyi piacokat (értékpapírpiac, devizapiac) és intéz-

⁵ Gadanez és Jayaram (2009, 366–370) többek között az IMF és a fejlett országok jegybankjainak pénzügyi stabilitási mutató-készleteit tanulmányozva a legfontosabb gazdasági 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 részvénytőkepiaci indikátorokat, a likvid (rövid távú) bankközi hitelezés és az államkötvények kamatprémiumát, a devizapiaci árfolyamokat és a csőd-kockázati „biztosítást” (CDS). Az MNB (2010, 69–79) által publikált pénzügyi stabilitási jelentés vonatkozó makroprudenciális indikátorai („monetáris és pénzügyi kondíciók”; „eszközárak”, ill. a „pénzügyi közvetítőrendszer kockázatának mutatói”) között szerepel többek között az 5 éves CDS-felár, a 3 hónapos pénzügyi kamatláb (Bubor-fixing), a forint–euró és forint–svájci frank árfolyam változása és a BUX alakulása.

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

A számos szóba jöhető mutató közül az alapsomagban a dőlten szedett indikátorokat vettem 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, ennyiben pedig hasonló eredményekre számíthatunk, mint az alternatív csomagok használatával.

Mikor volt pénzügyi válság Magyarországon 2006 és 2010 között?

Az előző szakaszban megfogalmazott elvek alapján e tanulmány keretei között egy hételemű alapsomaggal vizsgáljuk, hogy mely negyedévek esetében beszélhetünk megalapozottan pénzügyi válságról. Az alapsomag tekintetében a 2006–2010-es kormányzati ciklus egyes negyedéveire vonatkozó adatokat az I. táblázat mutatja.⁶

A táblázatban kiemelve jeleztem az egyik negyedévről a másikra 10 százalékos meghaladó eséseket („ELŐ” 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 („ÁTL” oszlopok). A táblázat adataiból egyértelműen látszik, hogy a válságmutatók tartós (legalább féléves), jelentős (az előző negyedévhez képest legalább 10 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 októbere és 2009 márciusa közötti félévben valósult meg. Ezen időszak alatt előfordult, hogy az OTP-papírok kursusa három hónap alatt megfeleződött, a forint két kulcsdevizával szemben is több mint 20 százalékos gyengült,

⁶ Az egyszerűség kedvéért a kormányzati ciklust 2006 harmadik negyedévtől 2010 második negyedévéig számítom.

I. táblázat A pénzügyi válságmutatók átlagától és előző negyedévtől való eltérése

Félev	Tőkepiac				Devizapiac				Bankrendszer				Államháztartás	
	BUX		OTP		Euró		CHF		O/N Bubor		Ref.hozam (lév)		ÁTL	ELŐ
	ÁTL*	ELŐ**	ÁTL	ELŐ	ÁTL	ELŐ	ÁTL	ELŐ	ÁTL	ELŐ	ÁTL	ELŐ		
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%	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%	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%	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%	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%	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%	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%	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%	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%	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%	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%	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%	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%	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%	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%	64,47%	91,67%

* Eltérés a ciklus átlagához képest

** Eltérés az előző negyedévhez képest

Forrás: Saját gyűjtés a BÉT, az ÁKK és az MNB adatai alapján

illetve a bankközi overnight kamatláb és az egyéves állampapír-piaci referenciahozamok az extrém mértéknek tekinthető II-I2 százalékos szintre emelkedtek. Az egyetlen másik potenciális jelölt a válságidőszakra 2008 első felére, amikor kisebb turbulenciák voltak ugyan a tőzsdén és az állampapírpiacra is, de ezek a 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 nemcsak a IO, de még egy szigorúbb, 20 százalékos válságküszöbnek is megfeleltek. Egy szubsztantív elemzés a politikai-közpolitikai reakciókról (melyre e tanulmány keretei között nem vállalkozhatom) 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. Mégis, az e szakaszban bemutatott gyakorlat látszólag fölösleges, 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 válságfogalom nélkül nem lenne lehetséges az elmélet esetleges későbbi kiterjesztett tesztelése más időszakokra. Hasonlóképpen, a részpiaci szintű indikátorrendszer 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.

A FÜGGŐ VÁLTOZÓ OPERACIONALIZÁLÁSA ÉS ÉRTÉKEI

A függő változók operacionalizálása és a mintavétel szabályai

A delegálás egy komplex fogalom, így pontos empirikus felmérése is egy többlépcsős folyamat során valósítható meg. Ennek során egyaránt célszerű vizsgálni a törvények tartalmát és formai elemeit, valamint elfogadásának körülményeit. Előbbi az első, utóbbi a második 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 rendszerint 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.

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 többhetes eljárás helyett, úgy a parlament érdemi törvényalkotási befolyása jelentősen csökken. Ekkor megvalósul a „végrehajtott hatalmi demokrácia” ideáltípusa, melyben a képviselőkre csak a gombnyomás „terhe” hárul, a kormányzással járó jogköröket nem, legfeljebb annak felelősségét viselik. A törvények elfogadására rendelkezésre álló idő mindemellett 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 mutatója a törvényhozási befolyásnak.

A törvényhozás így meghatározott delegálási dimenzióinak felmérése kapcsán számos esetben támaszkodhatunk a szakirodalom módszertani megoldásaira (ezekről bővebben lásd Sebők 2011). A tartalmi jellemzők kapcsán a legegyszerűbb feladatot az új intézmények, illetve a kibővített régi szervezetek jelentik. A pénzügy-politikai alrendszerben ez jelentheti eszközközkezelők, konszolidációs alapok, vagyongazdálkodók vagy hitelgarantőr szervezetek létrehozását, kibővítését vagy ezek lehetőségének megteremtését a vonatkozó szabályok megalkotásával. Némileg bonyolultabb a pénzügyi és még inkább a hivatali jogköröket bővítő passzusok meghatározása. Itt az egyik – a jelen kutatás lehetőségeit meghaladó – opció a mintában szereplő törvények teljes körű tartalmi kódolása és ezek alapján az Epstein és O’Halloran (1999) által kifejlesztett delegálási együtthatók összevetése (ennek alkalmazási korlátairól lásd Sebők 2011). A királyi út ugyanakkor levágható a törvények végén levő direkt felhatalmazási listák vizsgálatával, illetve az egyes törvények szubsztantív elemzésével.

Ezen explicit listához kapcsolódóan vizsgálhatóak az implicit felhatalmazások is. Egyes európai közjogi rendszerekben (lásd pl. Olaszország, Spanyolország) lehetséges a törvényerejű rendeletek utólagos jóváhagyása, erre azonban Magyarországon a vizsgált időszakban nem volt lehetőség. Másrészről informális úton éppen ez történik, amikor jelentőségükhöz képest rövid törvényjavaslatokat fogad el a parlament, melyek rövidségük miatt impliciten az utólagos ellenőrzésre és/vagy jogszabályalkotásra hagyják a normál időszakok demokratikus játékszabályainak érvényesítését. Ennek hátterében az az empirikusan is alátámasztható kapcsolat áll, mely szerint a szöveg hosszának növekedésével az érdemi közpolitikai tartalommal nem rendelkező szövegrészek aránya csökken (Huber–Shipan 2002, 75–76; Sebők 2011). Itt a válság hatása a teljes ciklusra érvényes átlagos törvényhossztól való eltéréssel mutatható ki. Végezetül pedig hasznos információkkal

szolgál a válság táplálta delegálás elméletének tesztelése szempontjából, hogy az adott jogszabályt milyen eljárásban fogadták el. Itt például fontos indikátor lehetne, hogy az adott törvénytervezet vagy -módosítás szerepelt-e a kormány előzetes jogalkotási programjában.

A második hipotézis szerint a tét nagyságára és saját szakmai képzetlenségükre tekintettel a politikai döntéshozók konszenzuseresővé válnak. E tétel összevehető az érintett politikai erők törvényhozási magatartásával. Egyértelműen pozitív eredménynek tekinthető, ha a vonatkozó szavazásokon eltérés mutatkozik a magyar politikára nagyvonalakban jellemző kormány-ellenzék dichotómiától. Kiegészítő jelleggel emellett vizsgálható a betérés és záró szavazás között eltelt idő, a házsabálytól való eltéréssel és sürgősségi eljárásban tárgyalta törvényjavaslatok aránya, a benyújtott képviselői és bizottsági módosítók/ajánlási pontok száma, valamint az érdemi (azaz nemcsak pl. helyesírást javító) ellenzéki módosítók befogadásának aránya.

Összefoglalva tehát, a pénzügy-politikai törvények kapcsán vizsgálható ezek tartalma, formája és elfogadásának körülményei. A különböző információforrások a válság táplálta delegálás elméletének különböző aspektusait világítják meg, s szolgáltatnak empirikus alapot az egyes hipotézisek vizsgálatához. Az empirikus vizsgálat során – hasonlóan a magyarázó változó esetében alkalmazott eljáráshoz – a lehetséges indikátorokból egy alapsomagot állítottam össze, melynek segítségével megítélhető a hipotézisek érvényesülése. A felhasznált mutatók között szerepel a ténylegesen elfogadott törvények jogalkotási tervtől való eltérése; a törvények szavakban mért hossza és átlagtól való eltérése; 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.

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. Ehhez először is egy pontosabb fogalmat kell alkotnunk a pénzügy-politikai 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 a pénzügyi szabályozás, a pénzügyi felügyelet és a pénzügyi fogyasztóvédelem alkotják együttesen a pénzügy-politikai alrendszert.

A vizsgálat kiindulópontját így az említett területekhez tartozó alapvető, avagy kulcstörvények jelenthetik, amennyiben ezek változásait kell regisztrálni. Itt a törvények elkülöníthetőek a két fő beavatkozási eszköz, a szabályok és az intézmények tekintetében. Az intézményeket érintő törvények között a vizsgált időszakban megtalálható a PSZÁF (2007. évi CXXXV. törvény) 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. törvény), a hitelintézetekről szóló (Hpt. – 1996. évi CXII. törvény) és a tőkepiacról szóló (Tpt. – 2001. évi CXX. törvény) jogszabály. Egy másik logikát követve a törvények címe jó kiindulópontot jelenthet tartalmuk megítéléséhez (amennyiben nem salátatörvényekről van szó). Vizsgálhatóak lennének továbbá a mintába az éves költségvetési és zárszámadási törvények, illetve ezek módosításai, mivel hagyományosan ezek kapcsán kerül sor a (mind pénzügyi, mind szabályozási értelemben) legkiterjedtebb felhatalmazási aktusokra.

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, fogyasztóvédelem). Megjegyzendő továbbá, hogy tekintettel arra, hogy nem zárható ki, hogy a törvények címe nem minden tekintetben irányadó a tartalomra nézve, egy második, keresőszavas mintavétel is indokolt lenne egy bővebb kutatásban, melyet kiegészíthetne a Complex és más jogszabálykeresők „tárgykör” listájának vizsgálata. Itt a pénzügyi stabilizáció során rendszerint alkalmazott olyan eszközökre (Ait-Sahalia et al. 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 pénzügy-politikai tárgyú részek is, valamint az olyan nem *kifejezetten* a pénzügyi szférára vonatkozó, de arra is kiterjedő hatókörű jogszabályok, mint a számvitelről (Szt.), a tisztességtelen piaci magatartásról (Tpt.), az állami vagyonról (Vtv.), a végelszámolásról (Ctv.) és a gazdasági társaságokról (Gt.) szóló törvény. Ezekre számos pénzügyi tárgyú törvény hivatkozik (lásd pl. a 2008. évi CIV. törvény a pénzügyi stabilitásról). E komplex, jogtári tárgykörökre és kiegészítő keresőszavakra is építő mintavétel egyben jó ellenpróbája is lehetne az itt alkalmazott címalapú kiválasztásnak.

Pénzügy-politikai törvények (2006–2010)

Az előző szakaszban ismertetett eljárások és elvek alapján már összeállítható egy minta a 2006–2010-es kormányzati ciklusra. A kiindulópontot a ciklusban elfogadott összesen 260 törvény és 325 törvénymódosítás, azaz összesen 585 törvény jelenti. Az első körben a kulcstörvények módosításaira és más, már címében is pénzügyi tárgyú törvényekre szorítkoztam. Az 585 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 2. táblázat mutatja be.

2. táblázat *Elfogadott pénzügy-politikai törvények (2006–2010)*

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

2008. évi III. törvény	Az I és 2 forintos címletű érmék bevonása következtében szükséges kerekítés szabályairól
2008. évi XV. törvény	Egyes pénzügyi szolgáltatókra vonatkozó törvények módosításáról
2008. évi LVI. törvény	A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény betétbiztosítási összefüggés emelését célzó módosításáról
2008. évi LXXIV. törvény	A Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény módosításáról
2008. évi CIII. törvény	A pénzügyi szolgáltatásokat érintő egyes törvények módosításáról
2008. évi CIV. törvény	A pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának erősítéséről
2008. évi CIX. törvény	A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény módosításáról
2008. évi CXV. törvény	Egyes törvényeknek az uzsoratevékenységgel szembeni fellépést elősegítő módosításáról
2009. évi IV. törvény	A lakáscélú kölcsönökre vonatkozó állami készfizető kezességről
2009. évi XIII. törvény	A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét érintő egyes törvények módosításáról
2009. évi XVIII. törvény	A Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény módosításáról
2009. évi XLI. törvény	A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény betétbiztosítást érintő módosításáról
2009. évi LXXXV. törvény	A pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról
2009. évi LXXXVI. törvény	A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény pénzforgalmi intézményekkel és pénzforgalmi szolgáltatással összefüggő módosításáról
2009. évi CXIV. törvény	A lakáscélú kölcsönökre vonatkozó állami készfizető kezességről szóló 2009. évi IV. törvény módosításáról
2009. évi CXLVIII. törvény	A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletének hatékonyabbá tételéhez szükséges egyes törvénymódosításokról
2009. évi CL. törvény	Az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról
2009. évi CLIX. törvény	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. évi CLXII. törvény	A fogyasztónak nyújtott hitelről
2010. évi XII. törvény	Az egyes pénzügyi tárgyú törvényeknek az új Polgári Törvénykönyvvel összefüggő módosításáról

A HIPOTÉZISEK ÉRVÉNYESÜLÉSE

Módszertani alapok

A tanulmány hipotézisei akkor nyernek empirikus támogatást, ha sikerül kimutatni egy *erős pozitív korrelációt*, valamint egy *egyértelmű oksági kapcsolatot* a változók/változócsoportok között, miközben kizárható, hogy más változóra legyen visszavezethető e hatás. A korreláció megléte egy tisztán empirikus kérdés az adott változó-specifikációk mellett. Az oksági kapcsolat meglétét egy kvalitatív kutatásban ugyanakkor legalább két pillérre kell építeni: az egyik a meggyőző „történet”, a másik az időbeli közelség. Mindkettő szempontjából lényeges sajátosságai vannak a pénzügy-politikai alrendszernek, melyeket nem lehet figyelmen kívül hagyni az eredmények értékelésénél.

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 minimalizálják 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 nemcsak 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. Másrésztől, gyengíti az elmélet belső érvényességét, ha túlzottan kitágítjuk azt a szakaszt, melyet még „válság sújtotta övezetnek” tekintünk.

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 válságdefiníciónk egyértelműen meghatározza. Ennek megfelelően – azzal a reális feltevéssel élve, hogy az adott cikkben 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 ülészekei nem fedik le a teljes naptári évet, bevett gyakorlat a rendkívüli téli, illetve nyári ülészekek 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 jogszabály-változtatásokat így minden további nélkül lehet az eseményhez való közelségük alapján „rangsorolni”. Mivel e tanulmány 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 (lásd kulcsszavak) stb. – a válság és a delegálási aktusok között, annál erősebbnek tekinthető a közöttük lévő oksági kapcsolat. Ennél „keményebb”, azaz kvantitatív vizsgálatot ugyanakkor 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 egybevethető a későbbi, már a fejlettebb pénzügyi szabályozás toldozgatásával jellemezhető időszakokkal.

Ellenőrzési preferencia

A tanulmány első 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 például 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 implicit az utólagos ellenőrzésre hagyják a demokratikus játékszabályok érvényesítését. Az alábbiakban e két empirikus közelítésben vizsgálom az ellenőrzési preferencia hipotézis érvényesülését.

A kormány lép először, a kormány lép egyedül

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 a veszélye az előrehozott választásnak. 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,⁷ előtte alapvetően a kormányok diszkracionalitása érvényesült.

Az október 11–12-i hétvége így európai és magyar szinten egyaránt vízváltó 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 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. PM rendelet), illetve október 10-én a „sajátos számításos repo ügyletek elszámolásáról” szóló kormányrendelet (246/2008. Korm. rendelet). A kormány mindemellett az Országgyűlés felhatalmazása nélkül hozott rendeletet az IMF–EU készenléti hitelkeret-megállapodás megkötéséről (lásd pl. 282/2008. Korm. rendelet). Szintén önállóan döntött (bár az IMF kérésére) egy 600 milliárd forintos „bankmentőcsomag” feljánlására 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 fáziskésésben 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 ilyen 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 törvénymódosítás szerepelt-e a kormány előzetes jogalkotási programjában. A 2008. őszi törvényhozási terveket⁸ alaposan felforgatták a nemzetközi gazdasági események. Az előirányzott négy pénzügy-politikai tárgyú törvényjavaslat

⁷ http://www.ue2008.fr/PFUE/site/PFUE/lang/fr/sommet_pays_zone_euro_declaration_plan_action_concertee.html

⁸ <http://www.mkogy.hu/aktual/archivum/tvalkprog/jog2008osz.pdf>

közül menetrend szerint módosult a jegybanktörvény, illetve egy salátatörvény keretében (2008. évi CIII. törvény) megvalósult a 2007/44/EK irányelv átültetése. Ezen túl ugyanakkor 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. évi XII. törvényben kerül majd csak említésre). Ezzel szemben 2008 őszén a T. Ház elfogadott további öt törvényt, melyeket nem irányzott elő a jogalkotási program.

2009 első negyedében⁹ 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. évi XXI. törvény), 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 házszabálytól való eltéréssel tárgyalt törvény került napirendre, valamint – szintén a „semmi-ből” – 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 új javaslatok kapcsán ezt megtette. A műsorváltozásban így a válság is szerepet játszhatott.

Egy további érvet jelent a kormányzat diszkrecionalitásának növekedése mellett az, hogy a parlament kormány általi ún. átjárhatósága (lásd Ilonszki–Jäger 2009, I20) szinte teljesen volt tekinthető a pénzügy-politikai 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 törvényszövegben érvényesítsék preferenciáikat. Itt előzetesen fontos hangsúlyozni, hogy a 2000-es évek gyakorlata alapján a betervezett és elfogadott törvényjavaslatok esetében érdemi eltérés van a beterveztők személyi arányai között. Azaz a vizsgált időszak kapcsán korántsem lenne meglepő eredmény, ha az *elfogadott* törvények döntő többségét a kormány jegyezte volna. Az empirikus adatok szerint ez így is volt: a döntő többség (32) a Pénzügyminisztériumból került ki, illetve 4 igazságügyi minisztériumi betervezés. Ezzel 8 százalék alatt maradt a frakciótagok által betervezett törvények száma.

⁹ <http://www.mkogy.hu/aktual/archivum/tvalkprog/jog2009tav.pdf>

Ezek közül egyet (2008. évi II. törvény) a kormánypártok vonatkozó szakpolitikusai nyújtottak be, vitája áttolódott a téli szüneten, és mindössze két technikai jellegű paragrafusból áll. 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 – tevéendő e kuriózumjellegét – egy MSZP–Fidesz-nagykoalíció szavazta meg a második Gyurcsány-kormányt ekkor már csak kívülről támogató SZDSZ ellenében. E kormány-ellenzék dichotómiát felülíró ritka ideológiai szavazások egyértelműen alátámasztják a „válságtörvényhozás” specialitására vonatkozó hipotézist.

A törvények rövidek

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.¹⁰ A törvényjavaslatok hosszának mérésére a bevett módszertan a szavak számát használja (Huber–Shipan 2002, 75–76).¹¹ Kutatói szempontból a hossz jelentőségét az a – szerzők mintavételes vizsgálatai alapján empirikusan is alátámasztott – feltevés adja, mely szerint fordítottan arányos egy törvénysszöveg hossza és az általa a kormánynak adott mandátum „szabadsága”. Praktikusan ez azt jelenti, hogy a szöveg hosszának növekedésével az ún. általános szövegrészek – melyek nem tartalmaznak érdemi közpolitikai útmutatást – aránya csökken.

Az eljárás nyugat-európai pénzügyi felhatalmazási törvényekre való alkalmazása (lásd Sebők 2011) alátámasztja Huber és Shipan ez utóbbi megállapítását. A hossz és a részletesség közötti kapcsolatra tehát kiindulópontként Magyarország esetében is építhetünk. Legalább ennyire fontos ugyanakkor, hogy az adott közpolitikai területen érvényes átlagos törvényhosszhoz hogyan viszonyul a válságidőszak mutatója. Tekintettel arra, hogy nem áll rendelkezésünkre egy e céloknak megfelelő általános adatbázis, e kutatás keretei között a 2006–2010-es ciklus válság által nem sújtott negyedéveivel vethetjük össze a két kritikus negyedév adatait.

A kutatás során az anyag fényében meghozott döntések alapján a szavak száma mindenütt tartalmazza a köztársasági törvény címét és egyéb alcímeit, valamint feldolgozási okokból az elnöki és országgyűlési elnöki nevet és aláírást.

¹⁰ Vizsgálható lenne továbbá, hogy a részletes ex ante szabályok hiányát milyen utólagos ellenőrzési eszközökkel ellensúlyozták, és milyen *tartalmi* korlátokat tartalmaznak a felhatalmazási törvények (Sebők 2011).

¹¹ Az itt kezdődő két bekezdés Sebők (2011) vonatkozó részeinek átdolgozott változata.

Ezzel szemben a mellékleteket nem vettem 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 kiegészítő megoldásként a cikluson belüli számos hatályos verzió közül a legteljesebbet vettem, mivel általánosságban ez a legjobb megfeleltetés a közlönnyelbeli szövegnek. Itt a későbbiekben az újabb Közlönyökben kihirdetett esetleges módosításokra is szűrni kell. Mindemellett kihagytam az ún. salátatörvények olyan részeit, melyek nem kapcsolódnak a fentebb meghatározott pénzügy-politikai alrendszerhez.

3. táblázat *A válságidőszaki törvények hosszúsága a ciklusátlaghoz képest*

Időszak	Törvények átlagos hossza (szavak 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

A konkrét iromány ezekben az esetekben csak egy platformválasztás kérdése volt, a tartalmat sehogy nem befolyásolta. Mindezen elvek alapján meghatározható az egyes negyedévek átlagos törvényhossza, amit a 3. táblázat mutat be.

A táblázat adataiból egyértelműen kiolvasható, hogy a válságidőszaki törvények átlagos hossza érdemben kisebb volt a ciklusátlagnál. Ez megfelel az elméleti előrejelzéseinknek. Ellenetesként ugyanakkor meg lehet fogalmazni, hogy számos olyan negyedév volt, amikor legalább az egyik válságidőszaknál 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 válságnegyedévekben átlagosan 3624, míg a normál negyedévekben 6977 szó volt egy átlagos törvény, ami 48 százalékos csökkenést jelent. Ez kellően robusztus szám ahhoz, hogy megfeleljen a válság táplálta delegálás rövid átlagos törvényhosszra vonatkozó elméleti előrejelzéseinek.

Politikai konszenzuseresés

A tanulmány második hipotézise szerint a válságkezelésben a politikai döntéshozók – a közpolitikai bizonytalanságra és a tét nagyságára tekintettel – a válság méretének függvényében válnak konszenzuseresővé. Ennek legjobb mércéje a politikai erők törvényhozási magatartása. A magyar politikára jellemző kormányellenzék dichotómiától való eltérés leglátványosabb esete a parlamenti frakciók együttszavazása. Bár ez korántsem megy ritkaságszámba (lásd pl. az uniós jog adaptálásáról szóló jogszabályokat), de fontos közpolitikai tárgyú törvények esetében általánosnak sem tekinthető.

A törvényhozási magatartás legalapvetőbb mutatója az adott törvényjavaslatra leadott összes igen szavazatot vizsgálja az összes szavazat arányában. A válságidőszaki törvények 84,4 százalékos arányban kaptak igen szavazatot, míg a nemek aránya 10,38 százalékos volt (5,22 százalékos tartózkodási arány mellett). A ciklus átlagában 78,77 százalékos értéket 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 százalékos, a tartózkodások aránya 6,54 százalékos 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 9 törvényből 5-öt 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 kormányellenzék dichotómia, ami feltehetően magasabb arányt ad, mint az átlag (bár ilyen átlagos adat nem áll rendelkezésre). A válság- és normál időszakban egyaránt magasnak

tekinthető igen szavazatok aránya emellett vélhetően a pénzügy-politikai alrendszer specialitása is lehet, de ennek bizonyítása további vizsgálatot igényelne.

A szavazási magatartás mellett egyéb szempontok alapján is vizsgálható a kérdés. A sürgősségi eljárással, illetve a házszabálytól való eltéréssel tárgyalt törvényjavaslatok aránya azért fontos mutató, mert jelzi a valamilyen módon kivételes törvények súlyát, mint ahogy a vonatkozó szavazások is jelzik az ellenzék viszonyulását a probléma súlyához. A vizsgált időszakban 15-15 normál és sürgős, illetve 8 házszabálytól eltérő törvényt hozott a T. Ház. Ez utóbbiak többsége (5) a válságidőszakban került elfogadásra, ami pozitív eredmény. Ezen túl ekkor volt egy sürgős javaslat is napirenden, így összességében 9-ből mindössze 3 javaslatot tárgyaltak „normális” ügymenetben, ami 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 fut át a házon – ez 2008 negyedik negyedében 30 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 16, míg a két válságnegyedében rendre 11,2, illetve 10,7. Közben az 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.

ÉRTÉKELÉS, RELEVANCIA ÉS TOVÁBBI KUTATÁSI IRÁNYOK

A jelen tanulmány egy háromfázisú „rakéta” harmadik fázisának tekinthető. A válság táplálta delegálás elméleti keretét és szakirodalmi kapcsolódásait bemutató írást (Sebők 2010) egy kismintás európai összehasonlító vizsgálat követte (Sebők 2011). Ezen írásban ezek egy lehetséges kutatás-metodológiai és időbeli kiterjesztését mutattam be egy magyar eset kapcsán. Az empirikus kutatás eredményei, a 4. tábla összefoglalása alapján, szinte minden részelemük tekintetében megerősítik a válság táplálta delegálás elméletéből levezethető hipotéziseket.

4. 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 határozhattak 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 kezdeménnyel 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 még kevésbé érvényesült a kormány-ellenzék dichotómia, mint normál időszakban.
A törvények tárgyalásmódja	–	A normális ügy-menetben tárgyaltt törvények aránya elmaradt az átlagtól.	Az ellenzéki támogatást is szükségessé tevő eljárások normává válása a politikai konszenzuskeresésre utal.
Az elfogadás hossza	Nap	A javaslatok gyorsabban váltak törvénnyé.	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 lehetőséggükkel.

Forrás: Saját gyűjtés

Az ellenőrzési preferencia akkor érvényesül, ha a kormány a parlamentet megelőzve vagy a parlamentet megkerülve hoz lényeges döntéseket. Az előző részben bemutattam, hogy 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. Ez kiderül a kormányrendeletben kihirdetett nemzetközi megállapodásokból, a statáriális eljárásban elfogadott törvényekből, a törvények érdemi rövidüléséből, a jogalkotási tervtől való eltérésekből. És még ha volt is törvényhozási munka, a vonatkozó javaslatokat a kormány terjesztette be és a módosítók csökkenésével az átlagosnál jobban érvényesülhetett a kormány akarata a képviselőkével szemben. Nem volt ritka a biankó csekk delegálás a betétbiztosítási határ megemelésétől az MFB mozgásterének kiterjesztésén át az MNB (e cikkben részletesen ki nem fejtett) önálló beavatkozásáig.

A második hipotézis szerint válságidőszakban a megnövekvő közpolitikai bizonytalanság miatt a közpolitikai szempontok felülírják a politikai szempontokat, így erősebb ösztönzők keletkeznek a kormány és ellenzék közötti konszenzuseresésre. Az előző rész utolsó alfejezete szerint az ellenzék szavazási magatartása a vizsgált válságidőszakban 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.

Ennyiben Magyarországon a 2006–2010 közötti ciklusban a pénzügy-politikai alrendszerben érvényesült a válság táplálta delegálás elmélete által előre jelzett 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 informális modelleken is alapul, de ezt természetesen az operacionalizálás valamennyire kikezdi. Egy alapvető minőségbiztosítást lefuttatva az 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 válságnegyedévre), 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 elmélete így egy, a politikatudomány szempontjából külső, politikai gazdaságtani magyarázatot ad a végrehajtó hatalom törvényhozó hatalommal szembeni relatív erősödésére. Ennyiben a vetélytársa lehet olyan politikatudományi magyarázatoknak, mint a prezidencializálódás elmélete. A két

megközelítés ugyanakkor jól ki is egészítheti egymást. Egyfelől a tanulmányban vizsgált intézményi változások kiváltó oka nyilvánvalóan a gazdasági válság volt. Ezek formája jelentős részben követte az európai gyakorlatot (pl. a betétbiztosítás ügyében: közpolitikai transzfer), másrészt viszont beleilleszkedett egy miniszterelnöki problémamegoldó csomagba („I2 pont”) és kommunikációs stratégiába (az ún. nemzeti csúcs október 18-án). A prezidencializálódási tézis így jól illeszkedik a biankó csekk delegálásra vonatkozó hipotézishez, miközben tökéletlen megoldást nyújt a másik vizsgált jelenségre, a politikai konszenzus kialakulására, a közpolitikai dominanciára.

A tanulmányban közölt pozitív eredmények ellenére a válság táplálta delegálás elmélete az intézményi változások és delegálás tekintetében csak az érem egyik oldala. Szorosan hozzátartozik logikai párja, a normál időszakok visszarendeződésének elmélete. Ez utóbbi pedig akár részleges választ adhat a 2010-zel kezdődő „frakciókormányzás” jelenségére is. A politikai gazdaságtani és politikatudományi magyarázatok vélhetően tehát az újabb ciklusok tekintetében is egymást kiegészítve és erősítve, nem pedig önállóan magyarázhatják majd az intézményi változásokat.

Hivatkozott irodalom

- Ait-Sahalia, Yacine – Andritzky, Jochen – Jobst, Andreas – Nowak, Sylwia – Tamirisa Natalia 2010. Market Response to Policy Initiatives during the Global Financial Crisis. In *NBER Working Paper* 2010/15809.
- Epstein, David – O’Halloran, Sharyn 1999. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gadanez, Blaise – Jayaram, Kaushik 2009. Measures of financial stability – a review. In *IFC Bulletin* 2009/31. <http://www.bis.org/ifc/publ/ifcb31ab.pdf>
- Huber, John D. – Shipan, Charles R. 2002. *Deliberate Discretion: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ilonszki Gabriella – Jáger Krisztina 2008. Erős kormány – gyenge parlament? Törvényhozási kapacitás és törvényhozási teljesítmény. In *Századvég* 2008/50. 119–142.
- Körösényi András 2006. Gyurcsány-vezér. In Sándor Péter – Tolnai Ágnes – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2005-ről*. Budapest: DKMKA. 141–149.
- Körösényi András 2002. Az Orbán-kormány és a kormányzati hatalom szerkezete 2001-ben. In Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2001-ről*. Budapest: DKMKA. 17–36.
- Körösényi András 2001. Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából. In *Századvég Új Folyam* 2001/20. 3–38.
- Laeven, Luc – Valencia, Fabian 2008. Systemic Banking Crises: A New Database. In *IMF Working Paper* 2008/224.

- Llewelyn, David T. 2003. Some Lessons for Bank Regulation from Recent Financial Crises. In Mullineux, Andrew W. – Murinde, Victor (eds.): *Handbook of International Banking*. Cheltenham, UK – Northampton MS: Edward Elgar. 428–485.
- Magyar Nemzeti Bank 2010. *Jelentés a pénzügyi stabilitásról, 2010. november*. Budapest: Magyar Nemzeti Bank.
- Sebők Miklós 2011. Válság táplálta delegálás. A technokratikus autonómia változása Nyugat-Európában pénzügyi válság idején. In *Politikatudományi Szemle* 2011/3. 75–100.
- Sebők Miklós 2010. Válság táplálta delegálás. Az intézményi változás egy elmélete. In *Századvég* 2010/57. 79–102.