

## **Tulajdonosból szabályozó: független szabályozó szervezetek európai terjedésének**

**okai**

PIROSKA DÓRA

Megjelent:

Külgazdaság 2006 L. évf. 4-5 szám, pp 77-96

A tanulmány a független szabályozó szervezetek európai elterjedését kutató, a nemzetközi politikai gazdaságtan területéhez tartozó tanulmányokat elemez. A független szabályozó szervezetek, olyan állam által alapított, az állami hierarchiától többé-kevésbé független, önálló költségvetéssel rendelkező szervezetek, melyek komplex adminisztrációs, szabályozó és szabályt-érvényesítő feladatot látnak el. Bár az 1980-as évektől kezdve európai elterjedésük rendkívül dinamikus, mégis elterjedésük okairól keveset tudunk. A tanulmányban a következő független szabályozó intézmények elterjedését magyarázó elméletek kerültek elemzésre: az ügynök-megbízó elmélet, az európai szabályozó állam elmélet, a szabályozási verseny elmélet, illetve az érintett szereplők motivációit értelmezi a tanulmány. Végül, az IRA-k alapítása utáni tapasztalható, előre nem tervezett következményeket mutatja be röviden. A tanulmány a fenti elméleteket nem csak ismerteti, hanem magyarázó erejüket értékeli is.

From Owner to Regulator: Explanations for the Spread of Independent Regulatory Agencies in Europe

This review article introduces studies from the field of international political economy which analyze the spread of independent regulatory agencies in Europe. Independent regulatory agencies are state found institutions, which operate more or less independently from the state hierarchy, financed by an independent budget, have a complex administrative tasks and powers to make and enforce rules. Although the spread of independent regulatory agencies in Europe is very dynamic, very little is known about the reasons of the process. The study analyses the following theories that aims at explaining the spread of independent regulatory agencies: the principle-agent theory, theory of the European regulatory state, theory of the regulatory competition, and discusses the motivations of agents behind the process. Finally, the article considers a few of the unanticipated consequences of independent regulatory agencies. This study not only presents the above theories, but also evaluates their explanatory strength.

---

*Piroska Dóra*, az MTA Közgazdasági Intézetének tudományos segédmunkatársa, doktori disszertációját a Central European University-n írta. [Piroska@econ.core.hu](mailto:Piroska@econ.core.hu). A tanulmány a Politikatörténeti Intézet támogatásával készült.

A nemzetközi politikai gazdaságtan az 1970-es évek végétől elemzi az állami intézmények, valamint a világgazdasági és -politikai folyamatok kölcsönhatását (*Gilpin*, 2004; *Strange*, 1986). Ebben a témakörben éles szakmai vita azonban csak az 1990-es évek elején bontakozott ki. Az egyik oldalon azok a szerzők sorakoztak fel, akik a világgazdasági liberalizációs, privatizációs és deregulációs hullám következményeként az állam gazdasági szerepének fokozatos csökkenését jelezték előre. Elemzésük szerint az egyes államok közötti intézményi különbségek fokozatosan eltűnnek, erősödik a homogenizáció (*Cerny*, 1997; *Strange*, 1997). Természetesen már ekkor sok kutató megkérdőjelezte az államok közötti heterogenitás eltűnéséről és a történelem végéről szóló jóslatokat (*Evans*, 1997; *Wade*, 1996).

Az 1990-es évek második felétől kezdve sok kutató egyre határozottabban bírálta az állam gazdasági jelentőségének csökkenéséről és az államok homogenizációjáról szóló jelentéseket (*Boyer*, 1996; *Crouch–Streeck*, 1997; *Loriaux*, 1997; *Scholte*, 1997). Az intézményi elemzések a világ számos országában azt mutatták, hogy az állam szerepe a gazdaságban továbbra is jelentős és a sokszínűség is megmaradt (*Weiss*, 1998). Bár a globális tőkemozgások és kereskedelem, valamint a nemzetközi pénzügyi szervezetek működése nem hagyja változatlanul a korábbi állami intézményeket, szó sincs az állam szerepének csökkenéséről, sokkal inkább annak mélyreható változásról. Ezek a szerzők a nemzetközi politikai gazdaságtan új fejezetét megnyitva a kapitalizmus különféle intézményi változatait kezdték vizsgálni és modellezni (*Hall–Soskice*, 2001).

Az 1990-es évtized vége felé új elméleti konszenzus alakult ki a nemzetközi politikai gazdaságtan kutatói között, amely egyszerre tette lehetővé az állami szerepek változatosságának és az erősödő globalizáció hatásának a vizsgálatát. 2000 óta a kutatók egyre inkább az iránt érdeklődnek, hogy a globális folyamatok hatására milyen módon változnak az állami intézmények.

Ebben a témakörben az egyik legjelentősebb kutatási irány az állam szabályozó intézményeinek változásait vizsgálja, pontosabban az Egyesült Államokból származó ún. szabályozó állam néven ismert állami intézményi rendszer európai, latin amerikai és ázsiai elterjedését. Ezen intézményi rendszer legfontosabb eleme a kormányzati hierarchiából kiszervezett, független szabályozó szervezet (Independent Regulatory Agency – IRA) (*Coen*, 2005; *Thatcher*, 2002; *Wilks–Bartle*, 2002). Ilyen intézmény

például a központ bank, az energia ügynökség, a bankfelügyelet vagy a vízgazdálkodást felügyelő állami szervezet. A kutatók érdeklődésének középpontjában az a kérdés áll: hogyan változik az állam szerepe a gazdaságban, ha feladatát nem minisztériumokon vagy állami vállalatokon keresztül, hanem független szabályozó szervezeteken keresztül látja el.

A cikkben a független szabályozó szervezetek európai elterjedését kutató legfontosabb írásokat mutatom be és elemzem a nemzetközi politikai gazdaságtan témaköréből. Először a független szabályozó szervezetek területén végzett legfontosabb kutatási irányokat mutatom be, külön kiemelve a téma politikai, gazdasági és társadalmi jelentőségét. Ezt követően részletesen ismertetem a független szabályozó szervezetek létrejöttének okait vizsgáló elméleteket. A sort a megbízó-ügynök elmélettel kezdem, amely azt vizsgálja, hogy a politikusok miért ruházzák át döntési jogkörüket független szabályozó szervezetekhez (*Thatcher*, 2002). Ezt követően az Európai Unió szerepét (*Majone* [1994] nyomán), továbbá a szabályozási verseny, valamint a politikusokon kívüli szereplők jelentőségét vizsgálom az IRA-k elterjedésében *Levi-Faur–Jordana–Giraldi* [2005]-t követve. Végül a független szabályozó szervezetek alapításának legfontosabb politikai és gazdasági következményét mutatom be, mint például az állam elszámoltathatóságának és a döntések legitimitásának változását.

### **Mit vizsgálnak a szabályozó állam témakörében a kutatók?**

A szabályozó állam témakörében készülő elemzések középpontjában a független szabályozó szervezetek állnak. Ezek a szervezetek az állami hierarchiától többé-kevésbé független, szakértők által vezetett, önálló költségvetéssel ellátott, komplex adminisztrációs, szabályozó és szabályt érvényesítő intézmények. A nemzetközi politikai gazdaságtan kutatói a független szabályozó szervezetekre úgy tekintenek, mint az állam egyre elterjedtebb eszközeire, amelyeken keresztül az állam befolyásolni képes a politika legfontosabb – ki kap és mit –kérdésére adott válaszokat.

Független szabályozó szervezetek a modern állam kialakulása óta működnek az Egyesült Államokban, Európában és a világ többi országában is. Fontos azonban megjegyezni, hogy míg az USA-ban a független szabályozó szervezetek már a második világháború előtt is az állam meghatározó intézményei voltak, addig egészen az 1980-as évekig a világ többi országában szerepük marginális volt, egyéb állami intézményekkel

összehasonlítva (például a minisztériumokkal, a bíróságokkal, állami tulajdonban lévő a vállalatokkal, a katonasággal).

A független szabályozó szervezetek elterjedése az 1980-as évektől kezdve vált világszerte egyre lendületesebbé. *Levi-Faur–Jordana–Giraldi* [2005] 36 országot és 7 szektort vizsgáló tanulmányában azt állapította meg, hogy míg 1983-ban a vizsgált területeken összesen csupán 34 független szabályozó szervezet működött, vagyis országonként átlagosan kevesebb, mint egy, addig 2002-re számuk radikálisan megemelkedett és elérte a 174-et, ami átlagosan majdnem 5 szervezetet jelentett országonként.<sup>1</sup>

A független szabályozó szervezetek az állam gazdasági szerepvállalásának jelentős változásával egy időben terjedtek el. Az 1980-as években az Egyesül Államokból és Nagy Britanniából indult deregulációs, vagy pontosabban re-regulációs hullám<sup>2</sup> sok olyan szektort nyitott meg a magántőke előtt, melyeket az állam korábban szigorú szabályozással védett (inkább az USA-ban), vagy állami tulajdonban tartott (inkább Európában és Ázsiában). A re-regulációs hullám az állam szerepében a legnagyobb változást a közszolgáltatások területén hozta, mint például az áram-, a gáz-, a villamosenergia-szolgáltatás, a telekommunikáció eseteiben. A re-reguláció időszakában az állami intézményrendszer változása Európában sokkal átütőbb volt, mint Amerikában. Amerikában csak a szabályozási keret változott meg (liberálisabb lett), Európában a szabályozás törvényi keretének átalakítása mellett a szabályozói feladatot is át kellett szervezni. Az állami érdek érvényesítésének jogkörét a nyugat-európai országokban – eltérő mértékekben és formákban – az állami tulajdonban lévő vállalatától egy független szabályozó szervezethez telepítették. Ehhez Európában a független szabályozó szervezeteket sok esetben először létre kellett hozni, míg Amerikában ezek az intézmények már hagyományosan léteztek és ezért „csak” a feladatkörüket kellett módosítani.

---

<sup>1</sup> A szerzők terminológiáját használva, vizsgálatuk 4 gazdasági szektorra (távközlés, áramszolgáltatás, verseny és tőzsde) és 3 szociális szektorra (élelmiszerbiztonság, gyógyszerellátás és környezetvédelem) terjedt ki. A vizsgált országok halmazába 19 latin amerikai és 17 európai ország (a 15 régi EU-tagállam, valamint Norvégia és Svájc) került. (*Levi-Faur–Jordana–Giraldi*, 2005, 7–8. o.).

<sup>2</sup> A *Freer Market More Rules* című könyvében *Vogel* [1996] meggyőzően mutatta be a szabályok elburjánzását a deregulációs hullám idején a fejlett ipari országokban

A folyamat végére Európában egy teljesen új szabályozási környezet alakult ki. Nem csak a szabályozás lett sokkal liberálisabb, de az állam szabályozási intézményei is megváltoztak. Az állami tulajdonban lévő vállalatok privatizációja után az adott piacon ezek mint szabályozók többé nem álltak rendelkezésre. A legtöbb közszolgáltatás piacán az állam nevében ma már független szabályozó szervezetek felelnek a piac hatékony működéséért és a szolgáltatásokhoz való hozzájutási jog társadalmilag igazságos érvényesítéséért. A nemzetközi politikai gazdaságtan európai kutatói pedig azt vizsgálják, hogy miben is áll ez az új állami szerepvállalás, mit tehet és mit nem az állam a független szabályozó szervezeten keresztül.

Az 1990-es évek óta nem csak a közszolgáltatások területén, hanem számos más szektorban is megjelentek független szabályozó szervezetek, például a bankszektorban, a munkabiztonság, az élelmiszerbiztonság, a sport területén (*Meier*, 2005). A sokféle területen működő független szabályozó szervezeteket *Thatcher* [2002] két csoportra osztotta: az elsőbe azokat az intézményeket sorolta, amelyek a piaci mechanizmusok helyes működését felügyelik. Ide tartoznak az energetikai, a gáz-, a víz- és egyéb közüzemek felügyelői, a versenyszabályozásért felelős intézmények, illetve a pénzpiac működését felügyelő szervezetek. Ezen intézmények feladata a piaci kudarcok kiküszöbölésén keresztül a piaci hatékonyság fenntartása. Magyarországi intézmények közül az első típusú független szabályozó szervezetek közé sorolhatjuk a Magyar Nemzeti Bankot, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét, a Magyar Energia Hivatalt, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget, vagy a Gazdasági Versenyhivatalt.

A független szabályozók másik csoportjába *Thatcher* azokat az állam által alapított szervezeteket sorolja, melyek feladata a piaci verseny biztosításán túli egyéb társadalmi célok elérése. A célok sokszínűségéből következően az e csoportba tartozó ügynökségek is sokféle. *Thatcher* ezek közé sorolja a környezetvédelemért, a munkabiztonságért, az egyenlő elbánás megteremtéséért felelős szervezeteket. A magyar állam szervezetei közül ilyen a Magyar Élelmiszerbiztonsági Hivatal, az Egyenlő Bánásmód Hatóság, az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség. *Thatcher* a mindkét csoportba tartozó független szabályozó szervezetek esetében

feladataik között említi a sztenderd állításának és az engedélyezésnek a jogát, valamint az információszolgáltatási kötelezettséget.

*Valentiny* [1999, 874. o.] a független szabályozó szervezetek nem társadalmi funkcióik, hanem működési területük szerint csoportosítja. Megfigyelése szerint minden szabályozó szervezet fő feladata a fogyasztóvédelem. A különbséget abban látja, hogy míg az általa vizsgált hálózatos közszolgáltatások (viszonylag tágan értelmezett) piacán a szabályozó szervezet fő feladatát a monopolhelyzetben lévő szolgáltató vállalat szabályozásán keresztül teljesíti. Addig az általa nem vizsgált más szektorokban, a szabályozó szervezet fő célját sokféle módon, változatos eszközök igénybevételével érheti el.

További csoportosítást jelent az állami alapítású állami, az állami alapítású magán tulajdonú, illetve a magán alapítású, de államilag elismert független szabályozó szervezetek megkülönböztetése. A nemzetközi politikai gazdaságtan szakirodalmában a független szabályozó szervezetek közé sorolja azokat a magán alapítású szervezeteket is, melyek jelentős szabályozó, sztenderdalkotó tevékenységet látnak el mindenféle állami felhatalmazás nélkül. Ilyenek például a hitelminősítő intézetek, mint a Standard and Poors, a Moody's (*Kerwer*, 2005; *Sinclair*, 2003), vannak szerzők, akik a nemzetközi jogi tanácsadókat és az auditorokat is ide sorolják (*Cohen*, 2003; *Mattli*, 2005).

A cikkben a sokféle független szabályozó szervezetet vizsgáló tanulmány közül azokból válogatok, melyek e szervezetek európai elterjedését vizsgálják. Európában változatos a független szabályozó szervezetek jogi státusza, ezért csak a következőképpen definiált szervezetekkel foglalkozom. Az elemzett intézményeket az állam alapította, a hazai piacon működnek, és feladatukat és jogkörüket törvény írja elő, szervezetileg a minisztériumoktól függetlenek, végül vezetőiket nem választják sem közvetlenül, sem közvetve.

### **Miért érdemes a független szabályozók európai elterjedését vizsgálni?**

A legfontosabb érv a független szabályozó szervezetek európai elterjedésének tudományos vizsgálata mellett az, hogy egyre több független szabályozó szervezetet alapítanak, mégis mindeddig komolyabb szakmai vita bontakozott ki működésükkel kapcsolatban. Holott az állami szerepek változása és a független szabályozó szervezetek elterjedése mélyreható politikai és gazdasági változásokat okoznak, amelyek hosszú távú

hatásairól ma még keveset tudunk. A következőkben négy problémát fejtek ki röviden, amelyek politikailag és gazdaságilag egyaránt indokolják a téma alaposabb vizsgálatát.

1. Az elszámoltathatóság szempontjából a független szabályozó szervezetek problémát jelentenek a demokratikus választásokra és a hatalom hármas megosztására épülő politikai rendszerekben. Egyrészt a független szabályozó szervezetek vezetőit nem választjuk, hanem kinevezéssel kerülnek döntési pozícióba, így a többségi választási rendszerben leválthatóságuk nem biztosított, ezért legitimitásuk alapja nem tisztázott. Másrészt a független szabályozó szervezetek nem csak szabályalkotással, hanem a szabályok betartatásával és egyéb sokrétű adminisztrációs és kutatási feladattal is foglalkoznak. Vagyis a hatalom hármas megosztása (törvényhozás, bírászkodás, kormányzás) esetükben nem teljes, ami a demokratikus politikai berendezkedés működését veszélyeztetheti. Ez a két probléma az amerikai jogrendben is jelentkezik, a két régió közti különbségek a joghagyományból<sup>3</sup>, illetve az amerikai független szabályozó szervezetek jellegzetességeiből<sup>4</sup> erednek. Fontos különbség továbbá, hogy míg Amerikában hosszú és tartalmas társadalmi vita előzte meg a független szabályozó szervezetek alapítását, addig Európában csak most, elterjedésükkel egyidejűleg vetődnek fel olyan kérdések, amelyek a független szabályozó szervezeteknek a demokratikus politikai rendszerbe való beágyazottságát vizsgálják. Ilyen kérdések például, hogy ki és milyen jogalapon hozza meg azokat a szabályokat, amelyek szerint élnünk kell; ki nyer, és ki veszít a szabályozási döntésekkel; kié a hatalom; mi határozza meg a hatalmat és azt hogyan gyakorolják. Ez az első problémakör, ami miatt érdemes a független szabályozókkal alaposabban foglalkozni.

2. A demokratikus deficiten túl a független szabályozó szervezetek működése során Európában más problémák is megjelenhetnek. A legnagyobb gondot a köz- és a magánérdekek közötti egyensúlyozási képességük problémái okozhatják. Európában a stratégiai fontosságú iparágakban a közérdek védelmét a magánérdekkel szemben hagyományosan – a liberalizációs és privatizációs gazdaságpolitika térnyeréséig – az állami tulajdonban lévő közszolgáltató vállalatok biztosították. Az állami tulajdon

---

<sup>3</sup> *Majone* [1994] az európai és amerikai jogrendszerek független szabályozó szervezetekkel kapcsolatos különbségei között a „judicial review” – Európában sokkal kevésbé elterjedt – amerikai gyakorlatát emeli ki.

egyrészt biztosította, hogy a nagy szolgáltatók termékeihez minden vásárló állampolgári jogn<sup>5</sup> – tehát nem fizetőképesség alapján – hozzájuthasson, másrészt az állami vállalatok egy sor egyéb politikai célt is elláttak, mint például a munkanélküliség kezelése, a regionális fejlettségbeli különbségek csökkentése, részvétel a honvédelem feladataiban. A nagy szolgáltatók privatizációja után a független szabályozó intézményekre hárul a köz- és magánérdekek közötti egyensúly megteremtése. Ezen a területen a független szabályozó szervezetek az állami vállalatok feladatai közül számos tevékenységet átvettek, így például a szolgáltatásokhoz való hozzájutás társadalmilag igazságos biztosítását. Egy sor szektorban, mint például a víz-, a gáz-, a villamosenergia-szolgáltatásban még ma is hatósági (állami) árképzéssel találkozunk. Azonban a privatizáció után a független szabályozó szervezetek az állami tulajdonban lévő közszolgáltató vállalatok sok további gazdaságpolitikai feladatát nem vették át. Ebből a helyzetből fakad az a politikai dilemma, hogy a független szabályozó szervezetek az új helyzetben hogyan valósíthatják meg az állam korábbi feladatait. Másként megfogalmazva, hol húzódnak meg pontosan a határok a társadalmi érdekek érvényesítésének politikai lehetőségei, valamint az iparág stabilitásának és versenyképességének gazdasági feltételei között. Vagyis az a kérdéskör vár elemzésre, hogy milyen indokkal avatkozhat be a politika a privatizált iparágak szabályozásába, és mikor kell a feladatokat inkább az újonnan alapított független szabályozókra bízni. Ezekre a kérdésekre az empirikusan megalapozott válaszok sokaságával vagyunk elmaradva.

3. További – a független szabályozó szervezetek működésével összefüggő, bár attól függetlenül is jelentkező – probléma az írott szabályok túlburjánzása. A független szabályozó szervezetek a hozzájuk tartozó szektorokban nem csak szabályértelmezési, de több esetben szabályalkotási feladatot is ellátnak. A szabályok megsokszorozódásából két probléma is származhat. Egyrészt sok, korábban normák által szabályozott területen írott szabályok jelennek meg, amelyeknek a piaci szereplők magatartására ma még nem

---

<sup>4</sup> *Valentiny* [1999] hangsúlyozza az amerikai független szabályozó szervezetek igazgató tanácsi tagjainak választhatóságát.

<sup>5</sup> A szolgáltatáshoz való hozzájutás joga sok szempontból nem volt társadalmilag igazságos az állami tulajdonlás idején sem (lásd például a telefonhoz jutás lehetőségét az 1980-as évek végéig).

teljesen feltárt hatásai lehetnek.<sup>6</sup> Másrészt, egyre több az egyénre, az egyedi vállalatra alkotott szabály. Pontosabban, egyre gyakoribb a vállalatok részéről az az igény, hogy az állam fogadja el saját belső vállalati szabályait és működésük szabályait ezek alapján állapítsa meg. Vagyis egyre inkább elmosódik a határ az állam által alkotott szabályozási keret és a magánvállalatoknak ehhez, illetve a piaci viszonyokhoz alkalmazkodó belső szabályozása között. Felmerül a kérdés, hogy vajon mi a legitimitása a vállalat által alkotott szabályrendszernek egy demokratikus jogrendben. A jog szerepének változása nem csak a független szabályozó szervezetek kapcsán merül fel. E téren azonban különösen élesen jelentkeznek a jog esetleges rugalmatlanságából fakadó problémák, a jog forrásának legitimitációs problémái és általában a túlszabályozottságból eredő nehézségek.

4. Végül a független szabályozók tanulmányozása lehetőséget teremt arra, hogy a globalizáció természetéről is többet tudjunk meg. A globalizáció, a növekvő számú és intenzitású határokon átívelő társadalmi kapcsolat, valamint a független szabályozó szervezetek elterjedése közötti összefüggést a nemzetközi szervezetek gyakorlata teszi leginkább nyilvánvalóvá. A legtöbb államok által alapított és a gazdasági szférában működő nemzetközi szervezet – a Valutalap, a Világbank, az Egyesült Nemzetek Szövetségének (ENSZ) néhány további szakosított intézete, az Európai Unió, az OECD, a WTO – reformjavaslatai között az 1990-es évek eleje óta szerepel a független szabályozó szervezetek alapítása (*Braithwaite, 2000*). Több államban csak e nemzetközi szervezetek kifejezett kérésére alakítottak ki független szabályozó szervezeteket politikailag érzékeny szektorokban. Természetesen a javaslataik alapján létrehozott független szabályozó szervezetek sokféleképpen működnek és változatos gazdasági, jogi, politikai és társadalmi környezetbe ágyazódnak be. Mégis, a független szabályozó szervezetek elterjedésére úgy tekinthetünk, mint a globalizáció hatására bekövetkező állami szerepvállalás változására. Ezek a változások az állam intézményrendszerében, tehát nem

---

<sup>6</sup> A túlszabályozás veszélyeire hívja fel például *Mérő – Király* [2004] a figyelmet, amikor a bazeli bankszabályozás kapcsán a pénzügyi rendszer instabilitását elkerülő céltartalék-képzési szabályok kapcsán kimutatják, hogy egy megbomlott stabilitású rendszerben a túlzott céltartalékolás a válság további elmélyüléséhez vezethet.

egyszerűen a világgazdaságban kialakult új strukturális korlátokhoz<sup>7</sup> való alkalmazkodásból – például a monetáris politika eszközeinek alkalmazásából – erednek. A független szabályozó szervezetek elterjedése az állam intézményrendszerében, az intézményi hagyományok által meghatározott változás. Tehát a független szabályozó szervezetek vizsgálatakor, a globalizáció – *Sassen* [2003] által meghatározott – legfontosabb államra gyakorolt hatásáról, a globális normák lokális intézményesülésének természetéről bővíthetjük ismereteinket.

#### **4. Melyek a leggyakrabban feltett kutatási kérdések a független szabályozó szervezetek európai elterjedésével kapcsolatban?**

A kutatók a független szabályozó intézmények európai elterjedésével kapcsolatban három fő területen vizsgálódnak. A hagyományosabb vizsgálódási területen a független szabályozó szervezetek függetlenségének formáit és ennek biztosításához szükséges intézményi feltételeket kutatják, tehát legtöbbször e szervezetek alapítása előtti döntéshozatal problémáival foglalkoznak. Az újabb kutatások a független szabályozó szervezetek alapítása utáni állapotokat vizsgálják, és ezért *ex post* teszik fel a kérdést, hogy mi magyarázza a független szabályozó szervezetek elterjedését. Ehhez a témakörhöz tartoznak azok a kutatások is, melyek a független szabályozó szervezetek alapításában érdekelt szereplőket és motivációjukat vizsgálják. Végül egy további kérdéssel is foglalkoznak a kutatók, azzal, hogy milyen elosztási, legitimációs és döntéshozatali következményekkel jár a független szabályozó szervezetek alapítása valamely szektorban. A következőkben ezeket a témaköröket tekintem át röviden.

##### *4.1. Mi a magyarázata a független szabályozó szervezetek elterjedésének?*

4.1.1. A megbízó-ügynök elmélet: az alapító többet nyer, mint veszít  
Először vizsgáljuk meg, milyen indokokkal mond le egy politikus döntési jogköréről és ruházza azt át egy független szabályozó szervezetre. Ezt a kérdést a témával foglalkozó kutatók leggyakrabban a megbízó-ügynök elmélet alkalmazásával közelítik meg. A téma legkiterjedtebb vizsgálata és szakirodalma is az Egyesült Államokból származik, de ma már egyre több európai kutató tesz fel hasonló kérdéseket.

---

<sup>7</sup> Ilyenek a nemzetközi működőtőke-áramlás, a pénzügyi integráció vagy a kereskedelmi megállapodások teremtette gazdasági korlátok.

Nézzük meg, hogyan is néz ki egy megbízó-ügynök elméleti keretben a független szabályozó szervezetek létrejöttének és működésének elemzése. Az megbízó-ügynök elmélet szerint a politikus, vagyis a megbízó döntése előtt költség-haszon elemzést készít arról, hogy érdemes-e független szabályozó szervezetet alapítania az adott feladat elvégzésére. A politikus legfontosabb költsége (vesztesége) abból származik, hogy lemondani kényszerül egy korábban a saját döntési kompetenciájába tartozó terület irányítási jogáról. Vagyis független szabályozó szervezetek alapításakor le kell mondania hatalmának egy részéről.

Ezzel a rendkívül jelentős költséggel szemben a szakirodalom a következő legfontosabb hasznokat (nyereségeket) veszi számba, amelyek a politikusokat arra ösztönözhetik, hogy független szabályozó szervezetekhez telepítsék a döntési és irányítási feladatokat. Az első az időinkonzisztenciából eredő problémák hiteles döntésekkel való megoldása, a második technikailag bonyolult döntések meghozatala, a harmadik a nem túlságosan népszerű rendelkezések meghozatala, a negyedik a nagy befolyással bíró nemzetközi szervezetek követelményeinek való megfelelés.

1. Az időinkonzisztencia problémája jól ismert a központi bankok függetlenségét vizsgáló szakirodalomból. A jelenség egy döntés hosszú távú hitelességének problematikusságára utal. Pontosabban, az abból fakadó problémát azonosítja, hogy egy döntés meghozatal után, a döntéshozónak lehetősége van döntését megváltoztatni. A döntés megváltoztathatósága miatt, a döntéshozó adott pillanatban kommunikált elkötelezettségét a döntés következményeit viselők nem vehetik hosszú távon biztosnak. Hogy adott pillanatban meghozott döntésének hosszú távú érvényességét biztosítsa – az időinkonzisztenciából eredő problémát feloldja - a döntéshozónak, elkötelezettségéről különféle jelzéseket kell a döntés következményét viselők felé adnia. Ilyen jelzés lehet a döntéshozatal jogának a saját döntési kompetenciáján kívül működő intézményhez való delegálása.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> A legismertebb példa arra, hogy a politikusok független szabályozó szervezetek alapításával kezelik az időinkonzisztenciából eredő problémát a független központi bank alapítása. A politikai döntéshozataltól független központi bank alapításának célja – a közgazdasági elmélet szerint – a monetáris politika hitelességének megteremtése (*Jankovics, 2005*) Érdemes azonban megjegyezni, hogy a független központi

2. Egy politikus számára további érv lehet független szabályozó szervezetek alapítása mellett, hogy bizonyos szektorok olyan mennyiségű és minőségű szakértelmet igényelnek, amely nem halmazható fel egy ágazati szakminisztériumban. Ilyen például az atomenergia (atomfizikusok ritkán dolgoznak minisztériumi alkalmazottként), az energia- és vízgazdálkodás, de az élelmiszerbiztonság is ide tartozhat. Ezeken a szakterületeken a szükséges szakértelem sokkal egyszerűbben koncentrálható egy független szabályozó szervezetben, mint egy minisztériumban.

3. Nem ritkán arra használják a politikai döntéshozók a független szabályozó szervezeteket, hogy népszerűtlen döntésekért a politikai felelősséget a szakértői testületre hárítsák. Nem nehéz elképzelni, hogy egy jelentősebb gáz- vagy vízáremelésért politikailag mennyivel kifizetődőbb a döntés meghozatalának felelősségét az adott szektorban működő független szabályozó szervezetekre hárítani.

4. Végül független szabályozó szervezetek alapítása melletti érv lehet az, hogy alapítását nemzetközi szervezetek ajánlják, vagy megkövetelik. A nemzetközi szervezetek a világgazdaság egyre jelentősebb szereplőivé válnak. Feladataik közé egyre tartozik a sztenderdállítás és az ún. *best practice* javaslatok megfogalmazása. Ezek a javaslatok sokszor vonatkoznak független szabályozó intézmények kialakítására. A nemzetközi intézményeknek sok az eszköze ahhoz, hogy javaslataiknak érvényt szerezzenek az egyes országokban. Ilyenek például a hitelekhez kötött kondíciós listák vagy a nemzetközi üzleti élet számára készített jelentések az egyes országok gazdaságának és politikájának megbízhatóságáról.

Ha – az ismertetett költségek és hasznok mérlegelése után – a politikus, vagyis a megbízó, úgy dönt, hogy érdemes döntési jogkörét független szabályozó szervezetekhez delegálnia, az intézményi formát (az átruházott hatalom mértékét és minőségét) úgy határozza meg, hogy lehetőség szerint minimalizálja az ügynökök által okozott veszteséget. A veszteség abból származhat, hogy az ügynökök szándékosan vagy az intézményi adottságok miatt eltérnek a megbízó által meghatározott feladatoktól.

A megbízók különféle jogi és intézményi biztosítékokat alkalmaznak azért, hogy a független szervezetben működő ügynökeiket ellenőrizhessék. Ilyen biztosítékot jelent

---

bank alapításának háttérében az összehasonlító elemzések más, az időinkozisztencia problémájának kezelésén túlmutató politikai célokat is megfigyeltek (*Maxfield*, 1998).

például a független szabályozó szervezetek költségvetésének évenkénti meghatározása, vezetőségének kinevezési joga, a vezető beszámolási kötelezettsége a minisztériumnak és a parlamentnek, költségvetésének éves állami számvevőszéki ellenőrzése, vagy annak megkövetelése, hogy ezek az intézmények átláthatóan működjenek, és rendszeresen szolgáltatassanak információt harmadik felek számára is.<sup>9</sup>

A megbízó-ügynök elméleti keret *Thatcher* [2002] szerint nem magyarázza kielégítően az 1980-as és 1990-es években megfigyelhető alapítási lázat. *Thatcher* megfigyelése szerint ugyanis a nemzetközi szervezetek gyakorlatán kívüli, az ügynök-megbízó elmélettel magyarázható jelenségek megfigyelhetőek voltak a korábbi évtizedekben is. A politikusok mégsem válaszoltak ezekre a kihívásokra független szabályozó szervezetek alapításával az 1990-es évek előtt. Továbbá, az ismertett első három nyereséghez másképpen is hozzá lehetett volna jutni, nemcsak független szabályozó szervezetek alapításával. Végül, hasonló kihívásokra az egyes országok eltérően reagáltak: független szabályozó szervezetek nem azonos területeken jelentek meg, nem azonos időben és eltérő jogkörökkel. Vagyis *Thatcher* szerint a független szabályozó szervezetek elterjedésére a megbízó-ügynök elméleten kívüli magyarázatot kell keresnünk, olyat, amely rámutat a politikai és gazdasági élet 1990-es évekre jellemző sajátosságára.

4.1.2. A politikai intézményrendszer sajátosságai: *Thatcher* négytényezős magyarázata Mivel a megbízó-ügynök elméletre épülő magyarázatot több szakértő is elégtelennek találta, a nemzetközi politikai gazdaságtan szakirodalmában további elméletek is megjelentek a független szabályozó szervezetek elterjedésének magyarázatára. Ebben a fejezetben *Mark Thatcher* [2002a], az LSE professzorának javaslatait mutatom be, a következő fejezetekben három további elméleti keretet vázlok fel.

*Thatcher* a független szabályozó szervezetek 1990-es években bekövetkezett európai elterjedését a következő négy tényezővel magyarázza: az intézményi izomorfózis és a szakpolitikák tanulási folyamata, az állami intézményi szabályozási hagyományok, a

---

<sup>9</sup> Azonban ezek a biztosítékok sem jelentenek teljes garanciát arra, hogy az ügynökök valóban a megbízó érdekei szerint járjanak el. Ez a probléma az egyik legfontosabb kutatási területe a *Stigler* [1971] alapította chicagói szabályozási iskolának.

politikai vezetés sajátosságai, a szabályozási döntések intézményi környezetének alakulása Európában.

1. Az intézményi izomorfózis folyamata alatt *Thatcher* azt érti, hogy amennyiben egy országban egy adott szektorban létrehozott független szabályozó szervezet sikeresen működik, akkor a döntéshozók szívesen alakítanak ki más területeken is ilyen szervezeteket. Az intézményi megoldások másolására nem csak egy országon belül, hanem országok között is sor kerülhet.

2. Az egyes országok szabályozási hagyományai közötti eltérések magyarázzák, hogy Európában miért éppen Angliában terjedtek el legelőször és legkönnyebben a független szabályozó szervezetek. Szemben más európai országokkal, Angliában már a XIX. században kialakítottak szabályozói bizottságokat – például a vasúti közlekedés területén. A kontinentális Európában az 1980-as évek előtt független szabályozó szervezetek alapítása sokkal ritkábban történt, ezért létrehozásuk a politikai döntéshozóktól sokkal nagyobb körültekintést igényelt.

3. *Thatcher* a politikai vezetés sajátosságai alatt az adott politikai rendszerben megtalálható ún. vétópontok számosságát érti. Vétópontnak azt az intézményesült kritikus döntési pontot tekintjük, ahol a döntéshozónak lehetősége nyílik valamilyen döntést megakadályoznia. Ha egy politikai rendszerben sok ilyen pont található, akkor a független szabályozó szervezetek alapítása nehezebbé válik, hiszen több döntéshozó együttes akarata kell egy jogkörnek az adott szakpolitika hierarchiáján kívül eső és ezért nehezebben kontrolálható független szervezethez való kiszervezéséhez.

4. A szabályozási döntések szélesebb intézményi környezetének vizsgálata azt jelenti, hogy vajon a független szabályozó szervezetek alapítása egybeesett-e más, az állami intézményi struktúrát érintő reformlépésekkel. *Thatcher* azt állapította meg, hogy a független szabályozó szervezetek alapítása gyakran egybeesik a teljes államapparátus átalakításával.

E négy tényezőt *Thatcher* természetesen nem egymást kizárva, hanem egymás mellett, a független szabályozó szervezetek alapításának több szempontú magyarázataként adta meg. Ugyanakkor *Thatcher* mindeddig nem szervezte magyarázó változóit egységes elméleti rendszerbe. Erre *Giandominico Majone* vállalkozott, akinek

elméletét a független szabályozó szervezetek európai elterjedéséről a következőkben ismertetem.

4.1.3. Az Európai Bizottság meghatározó szerepe: Majone érvelése  
A független szabályozó szervezetek európai elterjedésének egyik legátfogóbb elméleti magyarázatát *Majone* [1994, 1996, 1997] dolgozta ki. Szemben *Thatcherrel* és más kutatókkal őt „a miért terjednek el Európában egyre dinamikusabban a független szabályozó szervezetek?” kérdése elsősorban a lehetséges válaszok legitimációs alapjának szempontjából érdekelte. Válaszában *Majone* az Európai Bizottság sajátos szerepét hangsúlyozza az európai gazdasági integrációval párhuzamosan kialakuló, tagállamok közötti politikai együttműködésben.

*Majone* a független szabályozó szervezetek működését és európai elterjedésük okait komparatívan közelíti meg: e szervezetek sajátosságait az Amerikai Egyesült Államok és Európa Unió tagállamainak összehasonlításán keresztül tárja fel. Az összehasonlítás elvi alapja az állami célok azonossága – a köz- és magánérdekek közötti egyensúly megteremtése – az amerikai és az európai szabályozási modellekben. Értelmezése szerint mind a stratégiai iparágak állami tulajdonlásának európai modellje, mind ezen iparágak, az állam által alapított független szabályozókon keresztüli ellenőrzésének amerikai modellje azzal a céllal jött létre a második világháború után, hogy az állami intézmények a társadalmi érdekeket védelmezzék a magánérdekekkel szemben.

*Majone* vizsgálatainak kiinduló pontja az a megfigyelés, hogy a független szabályozó szervezetek léte – egészen a második világháború végéig – alapvetően az Amerikai Egyesült Államok jogrendszerének jellegzetessége volt. Bár Európában – főleg Nagy Britanniában és Észak-Európában – létezett néhány független szabályozó szervezet korábban is, ezek az intézmények nem rendeződtek olyan szabályozási rendszerré, mint az Egyesült Államokban.

Az amerikai modell – az ún. szabályozó állam – jellegzetessége az, hogy az állam és a társadalom (a gazdaság) meglehetősen távolról kapcsolódnak egymáshoz (ezt illetik az *arms-length relation* elnevezéssel) (*Boyer–Hollingswoth*, 1997). Ezt a távoli kapcsolatot a független szabályozó szervezetek alkotta szabályozási szerkezet teremti meg. Ebben a szabályozási modellben a szabályozás fogalma a jogi, politikai és

adminisztratív eszközök együttes használatát jelenti, amit angolul *governance*-nak neveznek, megkülönböztetve a *government*-től, a kormányzástól.

Ezzel a megoldással szemben az európai államok eszköze a stratégiai iparágakban a közösségi érdekek privát érdekekkel szembeni védelmére az állami tulajdonlás volt (természetesen sok változatban). A második világháború után a legtöbb európai országban a víz-, a gáz-, a villamosenergia-szolgáltatás, a posta, a vasút, a távközlés jellemzően állami tulajdonban működtek. Az 1970-es évek végétől kezdve azonban egyre több kritika érte az állami tulajdonra épülő európai modellt: főleg a modell kedvezőtlen hatékonysága került a kritika keresztüzebe.

A piacok hatékonyabb működéséért indított re-regulációs és privatizációs folyamat az 1980-as évek végére Európában is megteremtette a szabályozó állam kialakulásához szükséges intézményi feltételeket. Az 1980-as évek végétől – a piacok deregulációját és állami vállalatok eladását követően – a szabályozási intézmények és a szabályozási mechanizmus váltak az újraelosztás, vagyis a gazdaságpolitikai legfőbb eszközeivé. Az állam a termelésért felelős szereplőből fokozatosan a tisztességes piaci magatartás ellenőrzőjévé és kikényszerítőjévé vált.

Az európai változás azonban *Majone* szerint nem egyértelműen pozitív, hiszen a szabályozó állammal szemben keletkezési helyén sok kritikát fogalmaztak meg, amelyek szerint e világszerte egyre inkább terjedőben lévő modell hatékonysági felsőbbrendősége nem egyértelmű. Az európai tulajdonos állammal szemben megfogalmazott kritikák megjelenésével párhuzamosan a kutatók az Egyesült Államokban a független szabályozási intézmények kudarcait vették górcső alá. A következőkben a *Majone* által párhuzamba állított kritikákat ismertetem. (Lásd az 1. táblázatot!)

1. táblázat

### Két állami szerepvállalási modell kudarcai

<b>A gazdaság szabályozásának kudarcai: Egyesült Államok</b>	<b>A vállalatok állami tulajdonlásának kudarcai: Európa</b>
A szabályozott magánvállalatok befolyásolják az állami szabályozók kialakítását	Az állami vállalatok menedzsereire a politikusok és a szakszervezeti vezetők befolyással vannak
Túlzott tökefelhasználás ( <i>Averch–Johnson</i> -hatás)	Túlfoglalkoztatás

Pontatlan célkitűzések (a közösség érdekének megfelelően szabályozni)	Ellentmondásos és inkonzisztens üzleti célok
Nem hatékony civil ellenőrzés	A minisztériumok, a parlament és a bíróságok állami vállalatok feletti ellenőrzése nem hatékony
Elégtelen koordináció a különböző szabályozó szervezetek között	Elégtelen koordináció a különböző állami vállalatok között

Forrás: Majone [1994]

A táblázatban ismertetett kudarcok a következőkre utalnak.

1. Az Egyesült Államokban a független szabályozók ellen megfogalmazott legfontosabb kritika az, hogy azoknak nem sikerül (nem sikerülhet) az üzleti szférától függetlenségüket megőrizniük. A kis létszámmal, alacsony költségvetéssel működő szektorális szabályozókban dolgozók megvesztegethetők, illetve alacsonyabb fizetésük miatt a szektor nagyvállalatai könnyen átcsábíthatják őket. Továbbá, a szektor nagyvállalatai információs fölénybe is kerülhetnek a szabályozóval szemben, így kényszerítve ki a számukra kedvező szabályozási megoldásokat. Hasonló kritika érte az európai modellt is, az állami tulajdonban lévő vállalatokkal szemben megfogalmazott legfontosabb kritika a vezetők politikai és szakszervezeti befolyásolhatósága.

2. Az amerikai független szabályozókkal szemben megfogalmazott további kritika, hogy a szabályozott vállalatokat túlzott tőkefelhasználásra ösztönzik. Ez a jelenség *Averch–Johnson*-hatásként lett ismert (*Averch–Johnson*, 1962). A hatás akkor jelentkezik, ha egy tőkemegtérülési rátán alapuló szabályozásnál, a monopolhelyzetben lévő, szabályozott vállalat az ösztönzők miatt a munkát (vagy más inputot) tőkével helyettesíti, vagyis az indokoltnál több tőkét használ fel.<sup>10</sup> Ebből következően az árait az indokoltnál jobban növeli, vagy túlzottan tőkeigényes beruházásokba kezd. Az európai állami tulajdonban lévő vállalatokkal szemben pedig a túlfoglalkoztatás vádját emelték. A túlfoglalkoztatás abból fakad, szól a kritika, hogy az állami tulajdonban lévő vállalat nem csak gazdasági, hanem egyéb társadalmilag fontos gazdaságpolitikai célok eszköze, így a munkanélküliség csökkentéséé is. Tehát az állami vállalat politikai nyomásra, az üzletileg indokoltnál több munkavállalót foglalkoztat.

<sup>10</sup> Többen vitatják a hatás jelentőségét, mindazonáltal az *Averch–Johnson*-hatás gyakori kiindulási pont a legtöbb szabályozással foglalkozó közgazdasági elemzésnél.

3. Mindkét modellre jellemző a célok pontatlan meghatározása. Az amerikai modellben a szabályozó elé állított cél, a meglehetősen tágan értelmezhető társadalmi érdek nem teszi könnyűvé az ellenőrzést. Az európai modellben pedig az állami vállalatoknak sokszor egymásnak ellentmondó üzleti és gazdaságpolitikai célokat kell megvalósítaniuk egyszerre. A célok sokfélesége ebben az esetben is az ellenőrzést és a vezetők elszámoltathatóságát nehezíti.

4. Végül mindkét modellre jellemző az állami szervezetek közötti elégtelen koordináció. Míg az amerikai modellben a különféle szektorokban működő szabályozók meglehetősen ritkán egyeztetnek egymással, addig Európában az állami vállalatokra volt jellemző ez a helyzet.

E kudarcok *Majone*-t arra ösztönzték, hogy tovább kutassa az európai szabályozás változásának okait. Ugyanis az amerikai modell európai terjedését indokló hatékonysági felsőbbrendűséget a fenti összehasonlítás erőteljesen megkérdőjelezi. Továbbá, figyelmeztet *Majone*, a *Stigeler* féle Chicagói szabályozási iskola az amerikai modell kapcsán a közérdek védelmére való hivatkozást sem találta igazolhatónak. A szabályozási iskola a közérdek helyett a befolyásos magánérdekek érvényesülését látta a legtöbb második világháború utáni szabályozási döntés háttérében. Ebből az is következik *Majone* szerint, hogy a független szabályozó szervezetek európai elterjedését nem lehet egyértelműen azzal magyarázni, hogy a politikusok kizárólag a hatékonyság növelésének és a közérdek erőteljesebb védelmében alakították ki az 1980-as évektől kezdve a szabályozás új kereteit. Ha viszont ez így volt, akkor az a kérdés, hogy milyen indokkal alapítanak egyre gyakrabban független szabályozó szervezeteket az Európai Unió és tagállamai.

*Majone* [1994] független szabályozók európai elterjedést magyarázó érvrendszerének az a felismerés az alapja, hogy az 1980-as évektől erősödő globalizáció és regionalizáció kihívásaira – mint például a pénzügyi piacok integrációjára, új termékek és technológiák bevezetésére, a környezetszennyezésre – az államok egyre kevésbé tudnak önállóan válaszolni. Ezért a közérdek védelmének érdekében szabályozási feladataikat egyre szívesebben delegálják nemzetek feletti intézményekhez. Ezek közül pedig az Európai Unió emelkedik ki, mint az 1990-es években leginkább aktív és hatékony szabályalkotó és szabályozási intézményt létrehozó szervezet.

A független szabályozók elterjedése kapcsán azt hangsúlyozza *Majone*, hogy az ezek által szabályozott és felügyelt szektorok általában a világgazdaság leginkább integrált szektorai (a pénzügyek, a telekommunikáció, az energiapiac). Így ezeken a területeken az állami feladatok összehangolása Európában és világszerte is egyre sürgetőbb kényszerré válik. Ezért *Majone* a nemzetközi szabályozás összehangolásában, és különösen az Európai Unióban megvalósuló közösségi szintű szabályozás erejében látja a független szabályozó szervezetek európai elterjedésének legfontosabb okát. A független szabályozók alapításának háttérében a legfontosabb legitimációs érv szerinte az, hogy a megváltozott világgazdasági rendszerben a szabályozási feladat (a közérdek védelme a magánérdekkel szemben) leghatékonyabban a nemzetállami szint felett, az unió kereteiben valósítható meg.

*Majone* volt az egyik első kutató, aki az Európai Uniót, mint a független szabályozók európai elterjedésének egyik legfontosabb motorját ábrázolta. Később mások is csatlakoztak ehhez a magyarázathoz (*Radelli*, 2004)). Az Európai Unió intézményrendszerének három tulajdonságát emeli ki, amelyek miatt a Bizottság a szabályozási területen, a független szabályozó szervezetek alapításában – más területekkel összehasonlítva – kiemelkedően aktív az 1980-as évek óta.

1. Az Európai Bizottság feladata az Európai Unió integrációjának elősegítése. Feladata megvalósításához a rendelkezésre álló költségvetés azonban meglehetősen szűk. Az EU költségvetése a tagállami GDP-knek valamivel több, mint egy százaléka. Ennek a nem túl magas összegnek a legnagyobb részét mezőgazdasági támogatásokra és néhány egyéb elosztó programra kell fordítani. A Bizottságnak ezért fő feladata megvalósításához nincs anyagi fedezete. A gazdaságpolitika számos költséges eszközét (mint a nagy volumenű beruházások támogatását, az ipa- és energiapolitikát, vagy a kutatás-fejlesztés finanszírozását) nem tudja alkalmazni. A szabályalkotás azonban nem terheli meg nagyon a brüsszeli költségvetést<sup>11</sup>, viszont nagymértékben elősegíti az Unió

---

<sup>11</sup> A szabályozási döntések az EU-ban a forrásoldalról két szempontból is szabadabbak, mint más szakpolitikák. Az EU Bizottsága által meghozott közösségi szabályok költségét elsősorban a szabályozás alanyai, a vállalatok és a fogyasztók viselik. Másodsorban, a tagállamokat terhelik a szabályozás költségei, mivel a Bizottság irányelvei alapján a tagállamok kötelesek az EU szabályok és direktívák alkalmazásához

integrációját. Ebből következően az EU Bizottságának a szabályozási terület marad a legfontosabb terület, ahol feladatát hatékonyan betöltheti.

2. A növekvő számú független európai szabályozó szervezet létrejöttének további magyarázata a multinacionális vállalatok egységes szabályozás kialakítása iránti igénye. A több országban termelő soknemzetiségű nagyvállalatok tevékenységét nagyban nehezítette-nehezítik az eltérő tagállami szabályozások. Tehát a multinacionális vállalatok erőteljesen érdekeltek az egységes európai szabályozás megteremtésében, mivel az egységes szabályozás jelentősen megkönnyíti mind a kereskedelem, mind a termelés összehangolását. A független szabályozó szervezetek a multinacionális nagyvállalatok számára az egységes szabályozás kialakításának biztosítékát jelentik.

3. Végül két előbbi indok önmagában még nem lenne elegendő az EU-szinten megvalósuló dinamikus szabályozási folyamat magyarázatára, mivel a tagállamok különálló nemzetközi szerződésben is megállapodhatnak szabályozási rendszerük összehangolásáról. Az EU Bizottság szerepének jelentőségét az adja, hogy a nemzetközi szerződésben foglalt egyezségek kikényszerítése a mai nemzetközi jogban rendkívül nehéz. Tehát a nemzetközi szerződések gyenge hitelessége magyarázza, hogy a tagállamok miért ruházzák át nemzetek feletti intézményre (az EU Bizottsághoz) szabályozási rendszerük harmonizációjának felelősségét.

*Majone* tehát először megvizsgálta a legtöbbet hangoztatott érvet a független szabályozó szervezetek alapítása mellett, a szabályozó állam amerikai modelljének hatékonysági felsőbbségét és úgy találta, hogy ez az érv nem lehet a folyamat kizárólagos magyarázata. Tovább vizsgálódva azt találta, hogy a nemzetközi együttműködés szükségessége az a fontos indok, ami kielégítő legitimációs bázist teremt a független szabályozó szervezetek alapításához. A tagállamok számára a világgazdasági integrációra adandó nemzetközi politikai együttműködés szolgáltatja a legfontosabb érvet, melynek eszköze az Európai Unió. Az Európai Unió szintjén további indokok merülnek fel a szabályozás összehangolása és így a független szabályozó szervezetek alapítása mellett.

---

elengedhetetlen intézményi feltételeket megteremteni. Ezért csak harmadsorban terhelik az EU költségvetését a Bizottság szabályozási döntései.

Tehát a két szinten (Uniós és tagállami) egy időben jelentkező igények együttes hatására terjednek el Európában egyre dinamikusabban a független szabályozó szervezetek.

Ez az érvrendszer az eddigi egyik legkidolgozottabb elméleti keret, mely a független szabályozók elterjedését magyarázza, de mégsem fogadható el minden fenntartás nélkül. Egyrészt azért, mert az állami vállalatok privatizációja tagállami hatáskör, vagyis a Bizottságnak nincs beleszólása abba, hogy a tagállamok milyen szabályozási keretet választanak. Továbbá, az Európai Unió egyik hivatalos dokumentuma sem fogalmaz meg preferenciát az állami vagy a magántulajdon mellett. A magánosított szektorban független szabályozó felállítására az EU egyik direktívája sem kötelezi a tagállamokat. Bár az igaz, hogy az EU kötelezi a tagállamokat arra, hogy a tulajdonosi és a szabályozói szerepet különálló intézményben valósítsák meg, ennek módjára nem vonatkozik EU szintű előírás. A Bizottság ugyanakkor számos fórumon hangoztatta a független szabályozó szervezetek alapítására vonatkozó preferenciáját. Mindezekből az következik, hogy bár *Majone* érvrendszere lényeges megfigyeléseket tartalmaz az Európai Unió szerepéről a független szabályozó szervezetek elterjedésében, azonban úgy tűnik, a Bizottság szerepét eszközeinek szempontjából egy kissé túlértékelte. Vagyis helyesen ismerte fel a Bizottság és a tagállamok érdekét az egységes szabályozás kialakításában, ugyanakkor a jelenlegi európai uniós jogi keretek a Bizottságnak jóval kevesebb lehetőséget adnak arra, hogy a tagállami szabályozási döntéseket befolyásolja. *Majone* érvrendszerének hiányossága miatt, érdemes a független szabályozó szervezetek európai elterjedésének további magyarázata után kutatni. A következőkben azt a hatást vizsgálom, amelyet az államok közötti szabályozási verseny gyakorol a független szabályozó szervezetek elterjedésére.

#### 4.1.4. Szabályozási verseny hatása a független szabályozó szervezetek elterjedésére

A fent ismertetett elmélet egyik legértékesebb eleme, hogy a független szabályozó szervezetek elterjedését összefüggésbe hozza a globális és regionális világgazdasági integrációval. A fokozatosan erősödő globalizáció hatása az állami szabályozásra áll a most bemutatásra kerülő magyarázó rendszer kiinduló pontjában is. A következőkben ismertetett ún. szabályozási verseny elmélet a globális világgazdaságban az államok

között kialakuló szabályalkotási (liberalizációs) verseny sajátosságaiból kiindulva magyarázza a független szabályozó szervezetek európai elterjedését.

Az elmélet legfontosabb elemével már *Thatcher* [2002] nézeteit ismertette találkoztunk, vagyis azzal, hogy független szabályozó szervezet alapításával a politikai döntéshozók elkötelezettségüket jelzik a döntésben érintettek számára (signaling). *Levi-Faur–Jordana–Giraldi* [2005] legfrissebb munkájukban ezt a jelenséget többféle intézményi környezetben is értelmezik.

A szabályozási versenyről szóló elmélet alapváltozata szerint a szabályozási rendszerek változásának és különösen a független szabályozók alapításának legfontosabb magyarázata a döntéshozók politikai (újraértékelési) függősége a működőtőke-beruházásoktól. Mivel – az érvelés szerint – egy gazdaság hatékonyságát az állami intézményrendszer hatékonysága határozza meg (*Radelli*, 2004), független szabályozók alapítását olyan jelzésnek tekinthetjük, amelyet a politikai döntéshozók küldenek a potenciális beruházóknak az ország intézményrendszerének befektetésbarát jellegéről. A jelzés a következő: az ország komolyan számít a működőtőke-beruházásokra, ezért a gazdaság stabilitását, a technikai-szakmai döntések politikai befolyástól mentes intézményesítése garantálja. Az intézményrendszer a lehető legnagyobb mértékben garantálja a meghozott döntések hosszú távú érvényességét (megoldva az időinkonzisztencia problémáját).

A jelzés, vagyis a független szabályozó szervezet alapítása azonban a befektetőkön kívül még két további csoportnak is fontos lehet. Egyrészt a nemzetközi szervezetek számára lehet fontos jelzés az ország hitelfelvevő-képességéről. Ezt az érvet *Maxfield* [1998] fejtette ki először a fejlődő államok központi bankjainak a függetlenségét a nemzetközi pénzügy intézmények (a Világbank, a Valutaalap) és a nemzetközi bankok hitelkihelyezésének feltételeivel magyarázva. *Maxfield* szerint minél nagyobb egy ország hitelfelvételi igénye, annál inkább arra törekszik, hogy állami intézményeit a nemzetközi pénzügyi intézmények elvárásai alapján függetlenítse a politika rövid távú céljaitól. Vagyis a politikai döntéshozókat nem kizárólag a közgazdaságtani érvek győzik meg arról, hogy a független központi bankkal az időinkonzisztenciából fakadó problémák csökkenthetők (és így az infláció alacsonyan

tartható), hanem sokkal inkább az a közvetlenül leartható politikai nyereség, melyet a nemzetközi piacokon felvehető hitel jelent.

Továbbá, a független szabályozók alapítása jelzésértékű a választók számára is, hiszen azt mutatja, hogy a hatalmon lévő kormány mindent megtesz a minél több működő tőke bevonásáért (ez által minél több munkahelyet teremtéséért), illetve azért, hogy meggyőzze hitelképességéről a nemzetközi pénzügyi intézményeket. Ez a jelzés a gazdaság piaci alapú működéséről különösen fontos az olyan társadalmakban, amelyekben az állami tulajdonnal szemben nagyon sok kritika fogalmazódott meg, így a volt szocialista országokban, de Németországban és Japánban is (*Wilks*, 2002).

A szabályozási verseny elmélete szerint a különböző országok egymással versenyezve fognak minél több független szabályozót alapítani. A verseny azért alakul ki, mert minden politikai döntéshozó arra fog törekedni, hogy minél több tőkét vonzzon országába, garantálja a nemzetközi intézmények jóakarátát és ezáltal biztosítsa újraválasztását.

*Levi-Faur–Jordana–Giraldi* [2005] emlékeztetnek arra, hogy a szabályozási verseny elmélete eredeti formájában nem szimplán magyarázta a független szabályozó szervezetek elterjedését, hanem alapításukkal az adott gazdaság hatékonyabb működését is előre jelezte. Ez utóbbi megállapítást azonban az empirikus vizsgálatok nem minden esetben igazolták<sup>12</sup>.

*Levi-Faur–Jordana–Giraldi* a szabályozási verseny elméletének három hiányosságát emelik ki a független szabályozó szervezetek elterjedésének magyarázatában. Először, míg az elmélet meglehetősen jól magyarázza a független szabályozó szervezetek elterjedését az üzleti szféra szempontjából lényeges területeken, addig kevésbé magyarázza azt a szociálisan érzékeny szabályozási területeken, mint például az élelmiszerbiztonság, a sport, vagy a környezetvédelem. Ezeken a területeken ugyanis az üzleti szféra és a nemzetközi szervezetek sokkal ritkábban fogalmaznak meg igényt független szabályozók iránt, mégis ezeken a területeken is gombamód szaporodnak a független szabályozó szervezetek. Másodszor, az elmélet szerint azokban

---

<sup>12</sup> Például a központi bankok függetlensége és az infláció között az empirikus kutatások sokkal kisebb korrelációt állapítottak meg, mint amekkorának a közgazdasági elméletből következnie kellett volna (*Maxfield*, 1998). Mind a központi bank függetlenségének mérése, mint pedig az ok-okozati összefüggések vizsgálata rendkívül nehéz empirikus feladat.

az országokban kellene több független szabályozó szervezetet találnunk, melyek rosszabb gazdasági helyzetben vannak, és ezért nagyobb szükségük lenne működő tőkére és hitelre. A tőkevonzáshoz pedig a hitelképességükről minél meggyőzőbb jelzést kellene küldeniük. A szerzők azonban kutatásaikban Európában és Latin Amerikában közel azonos számú független szabályozót találtak, sőt Európában valamivel több versenyszabályozó szervezetet. Harmadszor, a szabályozási verseny elmélete nem nevezi meg azokat a szereplőket, akik az egyes kormányok független szabályozók alapításáról szóló döntésének háttérében állnak. Ez az a részterület, amelyen a szerzőhármás önálló megállapításokkal jelentkezik.

#### *4.2. Melyek a legbefolyásosabb szereplők a független szabályozók alapításának háttérében?*

A következőkben *Levi-Faur* és szerzőtársai nyomán a szabályozási változások háttérében álló szereplőket vizsgálom. Mivel a politikusok független szabályozó szervezetek alapításához fűződő érdekeit már tárgyaltuk, ezért három további érdekcsoport szerepét vizsgálom. Először, egy szabályozási szektorban működő különféle vállalati érdekeket mutatom be, majd egy szabályozási szektorban a termelt javak fogyasztóinak érdekeit mutatom be, végül a szakértők, vagy másként a tudásalapú közösségek (*epistemic communities*) befolyását értékelem.

1. A nagyvállalati lobby szerepe különösen fontos a független szabályozó szervezetek alapításakor és a szabályozás jellegének vizsgálatakor. A gazdaság élet szereplőit, különösen a nagyvállalatokat azonban meglehetősen ellentmondásos érvek motiválják a szabályozás területén. Egyrészt, hatékony működésük elengedhetetlen feltétele a gazdasági verseny szabályozása, a tisztességtelen piaci magatartás állami ellenőrzése és büntetése. A magánvállalatok szempontjából ezt a feladatot az állami hierarchiától független szervezet hatékonyabban biztosíthatja, mint egy minisztérium. A vállalati érdekek vizsgálatakor azonban azt is figyelembe kell venni, hogy a monopol vagy oligopol helyzetben lévő gazdasági szereplőt nem csak az motiválja, hogy megfelelő legyen a szabályozási környezet. E cégek a független szabályozó szervezetben nagyobb lehetőséget látnak arra, hogy a szabályozási környezetet az állam az érdekeiknek megfelelően alakítsa ki. Vagyis egy független szabályozó szervezet felállítása mellett azért is lobbizhatnak a nagyvállalatok, mert úgy gondolják, hogy gazdasági hatalmuknál

fogva nagyobb hatással lehetnek a független szabályozó szervezetekben készült szabályok kialakítására, mint ha azokat egy minisztérium készítené elő. Fontos azonban megjegyezni, hogy a magánvállalati érdekek nem egységesek, ezért mindez leegyszerűsítve mutatja be e vállalatok érdekeinek két meghatározóját (az általánosan stabil szabályok és egyedileg előnyös szabályok iránti igényeket). Különösen a nemzetközi nagyvállalatoknál fontos igényként jelentkezik, hogy a hazai szabályozási környezethez hasonló rendszer működjön abban az országban, ahová a tőkéjét kihelyezi. Vagyis a fenti kétféle motiváció megjelenési formája függ a vállalat piaci helyzetétől, saját szabályozási kultúrájától és származási országának szabályozási hagyományaitól.

2. A civil szervezetek, mint például a fogyasztóvédő csoportok, vagy a környezetvédők számára egy független szabályozó szervezet társadalmi fórumot és érdekérvényesítési lehetőséget jelent. A független szabályozók megjelenésében az európai civil szervezetek olyan új társadalmi fórum kialakítását látták, amely a korábbi állami hierarchiánál nagyobb teret ad véleményük kifejtésére és azok meghallgatásra. A civilek független szabályozó szervezetek alapításához fűződő érdekeit ritkán elemzik.

3. Végül szakértők érdeke a független szabályozó szervezetek kialakításában egyre jelentősebb. Láttuk, hogy a politikusok több okból is szívesen átruházzák szakértőkre döntési kompetenciájukat. Ezzel párhuzamosan a szakértők is egyre szívesebben vállalnak szerepet a szabályozásban. Ennek hátterében a közgazdasági érvrendszer és a közgazdasági szakma presztízsének emelkedése áll. *Levi-Faur* és szerzőtársai szerint kialakulóban vagy egy új típusú bürokrata, akit ők regulokratának neveznek, és akinek egyszerre van magas megbecsülésű akadémiai széke, valamint vállal döntési és ellenőrzési feladatot szabályozó intézményekben.

A politikusok mellett tehát több további szereplőnek is érdekében áll független szabályozó szervezetek alapítása. A sokféle érdek ütközése során kialakuló európai szabályozási gyakorlatról egyelőre azonban keveset tudunk. A következő részben *Wilk-Bartle* [2002] tanulmánya nyomán a független szabályozó szervezetek működésének néhány előre nem tervezett következményét tekintjük át a.

*4.3. Melyek a független szabályozók alapításának előre nem látott következményei?*  
A független szabályozók elterjedését magyarázó elméletek után ismerkedjünk meg egy további kutatási területtel, amely a független szabályozó szervezetek alapításának nem

várt következményeivel foglalkozik. A már ismertetett elméletekből kiderül, hogy a döntéshozók a független szabályozó szervezetek alapításakor igyekeznek jogilag a lehető legpontosabban meghatározni: mit várnak el a független szabályozó szervezettől. A megvalósult gyakorlat azonban néhány helyen jelentősen eltér az előre tervezett szabályozási politikától.

*Wilk–Bartle* [2002] a versenyszabályozás területén végzett empirikus kutatásukban az angol, a német és az EU intézményeinek vizsgálatakor négy jelentős, a független szabályozó szervezetek működésével kapcsolatos jelenséget azonosítottak. Először is azt találták, hogy mindkét vizsgált országban (Angliában és Németországban) a független versenyszabályozó szervezetek alapításuk idején inkább szimbolikus jelentőségű, mintsem gazdaságilag fontos intézmények voltak. Bár a hivatalokat nagyra törő és ambiciózus célokkal hozták létre, költségvetésük alacsony volt, vezetőiknek konformista és konfliktuskerülő, politikailag sokszor elkötelezett szakértőket választottak. Ezért az alapító minisztériumok és a versenyhivatalok között az informális hálók kezdetben nagyon fontos szerepet játszottak. Később azonban, ahogy a versenyhivatalok egyre nagyobb szerephez jutottak a döntési folyamatokban, egyre nagyobb hatalomra és befolyásra tettek szert, ezért egyre ellenségesebbé vált a viszony az alapító minisztérium és a független szabályozó szervezetek között. Az alapítók eredeti célja –szimbolikus szervezetet létrehozása – nem valósult meg.

Másodszor az idő múlásával a független szabályozó szervezetekben dolgozók egyre nagyobb szakértelmet halmoztak fel és így önállósodásra törekedtek, hogy a maguk által meghatározott szabályozási keretekben fogalmazzák meg céljaikat és eszközeiket. Erre az önállósulási folyamatra a független szabályozó szervezetek alapításakor senki sem gondolt. A független szabályozó szervezetek döntő mértékben képesek lettek a politikai döntések befolyásolására. Ehhez olyan eszközöket vettek igénybe, amelyek bát törvényesek voltak, korábban hatékonyságukkal senki nem számolt. Ilyen volt például az érdekvédők széleskörű meghallgatása vagy a tárgyalási alapot képező dokumentumok nyilvánosságra hozatala. Továbbá, olyan új csoportokat is bevontak a szabályozási-egyeztetési folyamatokba, amelyek korábban nem hallathatták hangjukat, mint például a versenytársak, a külföldi tulajdonban lévő vállalatok, vagy a felhasználók képviselői. A független szabályozó szervezetek arra törekedtek, hogy az általuk bevezetett új típusú

kapcsolatokat rendeletileg szabályozzák, ezáltal formálisan szabályozottá tettek olyan területeket, amelyeken korábban az informális egyeztetés volt az irányadó norma. Végül, a független szabályozó szervezetek alapítása után, az adott szektorban megnőtt az állami beavatkozás, ami néhány szektorban konfliktusokhoz vezetett a szabályozottak és az állam között, és ez megnövelte a bíróság elé vitt esetek számát. A független szabályozó szervezetek gyakran tűzték ki célul a versenyélénkítést, még akkor is, ha erre eredetileg nem kaptak felhatalmazást alapítóiktól.

Harmadszor a vizsgált független szabályozó szervezetek, bár elkerülték a nagyvállalati befolyást, a szabályozási módszerek és a szabályozás tartalmának kialakítása is egyre inkább az ott dolgozó jogi és közgazdasági szakértők befolyása alá került. Ennek az lett következménye, hogy az eredetileg a versenyszabályozásért felelős intézmények feladataként kitűzött régi cél – a köz- és a magánérdekek között egyensúly megteremtése – leszűkült a *Wilks és Bartle* által dogmatikusnak tartott, piaci hatékonysági cél elérésére. A leszűkített cél megvalósítása azonban a versenyszabályozásért felelős intézményeket néha arra ösztönözte, hogy működésük során felerősítsék a piac elégtelen működéséből származó zavarokat ahelyett, hogy eredeti céljuknak megfelelően csökkentették volna azokat.

Végül fontos kitérni a független szabályozó szervezetek európai alapításával járó elszámoltathatósági és legitimációs aggályokra. Az aggályok alapja, hogy az európai szabályozási tradícióban a független szabályozó szervezetek az elszámoltathatóság és a legitimáció szempontjaiból problémát jelentenek. Az európai hagyományban az elszámoltathatóság olyan törvényhozó testületen keresztül valósul meg, amelynek döntéseit a választók szavazatai legitimálták. Vagyis a törvény (szabály) legitimációs és ellenőrzési alapja a törvényhozók választhatósága volt. Az európai modellben a törvénynek való engedelmség kötelezettségét a törvényhozók választhatóságával párhuzamosan lehet csak érvényesíteni. Mint láttuk, a független szabályozó szervezetek nem választott képviseltek, így szabályalkotó tevékenységük legitimációja bizonytalan. Bár legtöbbször szabályalkotó tevékenységüket szakértelművel indokolják, minden szabályozott tisztában van a szabályozási lehetőségek sokféleségével és a végső döntés politikai konzekvenciájával.

\* \*

Végezetül két kérdést fogalmazok meg, amelyek a független szabályozó intézményekkel foglalkozó kutatási irányokhoz kapcsolódik. Először is az a kérdés, hogy valójában annyira radikálisan újak-e ezek az intézmények, mint ahogy azt a hivatkozott szerzők állítják? Európában ugyanis sok korábban is létező intézményt neveztek át független szabályozó szervezetnek, amelyek tevékenységi köre nagyon hasonló volt. Vagyis nem arról van-e szó, hogy a hivatkozott kutatók a jelenlegi folyamatok újszerűségét túlhangsúlyozzák, vagyis a valóságosnál radikálisabb változásként tüntetik fel.

Másodszor, a független szabályozó szervezetek európai elterjedését a legtöbb tanulmány csak az EU régi tagállamaiban vizsgálja. A volt szocialista országokban a cikk bevezetőjében ismertetett, a független szabályozókkal kapcsolatos problémák sokkal élesebben jelentkeznek. Ennek ellenére – bár ebben a régióban is gombamód szaporodnak az ilyen szabályozó szervezetek –, semmilyen társadalmi, politikai vagy szakmai vita nem bontakozott ki. Mivel a téma politikailag és gazdaságilag is nagyon fontos, ezért remélem, hogy a régiókat tárgyaló empirikus tanulmányok sokaságára számíthatunk a jövőben.

#### **Felhasznált irodalom**

- Averch, H. – Johnson, L.* [1962]: Behavior of the Firm under Regulatory Constraint. *American Economic Review*, Vol. 52, No. 5, 1053–1069. o.
- Boyer, Robert – Drache, Daniel* [1996]: The Future of Nations and the Limits of Markets. Routledge, London.
- Boyer, Robert – Hollingswoth, J. Rogers* [1997]: From National Embeddedness to Spatial and Industrial Nestedness. In: *Boyer, Robert – Hollingswoth, J. Rogers* (szerk.): Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions. Cambridge,.
- Braithwaite, John – Drahos, Peter* [2000]: Global Business Regulation. Cambridge University Press, Cambridge.
- Cerny, Philip, G.* [1997]: International Finance and the Erosion of Capitalist Diversity. In: *Crouch, C. – Streeck, W.* (szerk.): Political Economy of Modern Capitalism. Sage Publications, London.

- Coen, David – Thatcher, Mark [2005]: The New Governance of Markets and Non-Majoritarian Regulators. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 18, No. 3, :29–346. o.
- Cohen, Edward, S. [2003]: Corporate Law Firms and the Governance of the Global Political Economy. Budapest: Joint Meeting of the ISA and CEEISA.
- Crouch, Colin –Streeck, Wolfgang (szerk.) [1997]: Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity. SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Evans, Peter [1997] The Eclipse of the State. *World Politics*, Vol. 50, 62–87. o.
- Gilpin, Robert [2004]: Nemzetközi politikai gazdaságtan: a nemzetközi gazdasági rend értelmezése. Budapest, Budapest Center for International Political Economy.
- Hall, Peter –Soskice, David (szerk.) [2001]: Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford University Press, Oxford.
- Jankovics, László [2005]: Hitelesség a gazdaságpolitikában: Nemzetközi trendek és hazai deficitek, *Beszélő*, június-július
- Kerwer, Dieter [2005] Holding Global Regulators Accountable: The Case of Credit Rating Agencies. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 18, No. 3, 453–475. o.
- Levi-Faur, David, –Jordana, Jacint –Giraldi, Fabrizio [2005]: Regulatory Revolution by Surprise: On the Citadels of Regulatory Capitalism and the Rise of Regulocracy. Paper presented for the 3<sup>rd</sup> ECPR Conference, Budapest.
- Loriaux, Michel, Meredith – Woo-Comings – Kalder, Kent, E. – Maxfield, Sylvia – Perez, Sofia [1997] Capital Ungoverned: Liberalizing Finance in Interventionist State. Cornell University Press, Ithaca, New York.
- Majone, Giandomenico [1994]: The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics*, July, 77–101. o.
- Majone, Giandomenico [1996]: Regulating Europe. Routledge, London.
- Majone, Giandomenico [1997]: From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*, Vol. 17, No. 2, 139–167. o.

- Mattli, Walter, – Buthe, Tim* [2005]: Accountability in Accounting: The Politics of Private Rule-Making in the Public Interest. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 18, No. 3, 399–429. o.
- Maxfield, Sylvia* [1998]: The Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries. Princeton University Press, Princeton.
- Meier, Henk-Erik* [2005.]: The Rise of the Regulstory State in Sport. Paper presented for the 3rd ECPR Conference, Budapest.
- Mérő, Katalin – Király, Júlia* [2004] *Basel Skepticism - From a Hungarian Perspective, kézirat*
- Radelli, Claudio, M.* [2004]: The Puzzle of Regulatory Competition. *Journal of Public Policy*, Vol. 24, No. 1, 1–23. o.
- Sassen, Saskia* [2003] Globalization or Denationalization? *Review of International Political Economy* 10 (1):1-22.
- Scholte, Jan, Aart* [1997]: Global Capitalism and the State. *International Affairs*, Vol. 73, No. 3, 427–452. o.
- Sinclair, Timothy J.* [2003]: Global Monitor: Bond Rating Agencies. *New Political Economy*, Vol. 8, No. 1, 147–161. o.
- Stigler, George J.* [1971]: The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 6, No. 2, 114–141. o.
- Strange, Susan.* [1986]: Casino Capitalism. Basil Blackwell, Oxford, New York.
- Strange, Susan.* [1997]: Future of Global Capitalism: or Will Divergence Persist for Ever? In: *Crouch, C. – Streeck, W.* (szerk.): Political Economy of Modern Capitalism. Sage Publications, London.
- Thatcher, Mark* [2002a]: Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. *West European Politics*, Vol. 25, No. 1, 125–147. o.
- Thatcher, Mark* [2002b]: Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe. *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 6, 954–972. o.

*Valentiny, Pál* [1999, 874. o.] A szabályozószervezetek működése a hálózatos közszolgáltatásokban, *Közgazdasági Szemle*, XLVI. évf., 1999. október (873–887. o.)

*Vogel, Steven, K.* [1996]: *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries.*, Cornell University Press, Ithaca, New York.

*Wade, Robert* [1996]: *Globalization and Its Limits: Reports of the Death of the National Economy are Greatly Exaggerated.* In: *Berger, S. – Dore, R.* (szerk.): *National Diversity and Global Capitalism.* Cornell University Press, Ithaca, New York.

*Weiss, Linda.* [1998]: *The Myth of the Powerless State.* Cornell University Press, Ithaca, New York.

*Wilks, Stephen – Bartle, Ian* [2002]: *The Unanticipated Consequences of Creating Independent Competition Agencies.* *West European Politics*, Vol. 25, No. 1, 148–172. o.

Angol cím

DÓRA PIROSKA

Angol összefoglaló