

Központi bankok és bankárok Kelet-Európában

Juliet Johnson: *Priests of Prosperity. How Central Bankers Transformed the Postcommunist World*
Cornell University Press, Ithaca, N. Y., 2016, 292 o.

Juliet Johnsonnak, a kanadai McGill Egyetem politológiai professzorának új könyve a kelet-európai és eurázsiai központi bankok és bankárok világába kalauzolja el az olvasót. A kötet a szerző majdnem két évtizedes kutatómunkáját foglalja össze. A szerző a nemzetközi politikai gazdaságtan megközelítési módját alkalmazza, amikor a kelet-európai központi bankok átalakulását nemzetközi folyamatokba ágyazva értelmezi. E régió belül kiemelten foglalkozik a magyar, a cseh és a szlovák, valamint az orosz és a kirgiz központi bankok történetével. A könyv két időszakot elemez: a rendszerváltás éveit és a 2008-as pénzügyi válságot követő éveket, oksági viszonyt tárva fel a két időszak kelet-európai központi bankjait övező politikai folyamatok között. A régió jó ismerőjeként a szerző könyvét *Andrej Kozlov* meggyilkolt orosz jegybankár emlékének ajánlja.

Johnson abból indult ki, hogy az 1980-as évekre kialakult a központi bankárok transznacionális közössége. Központi szereplői ennek a hálózatnak a Bank of England, a Deutsche Bundesbank, az amerikai Federal Reserve, a bázeli Bank for International Settlements, valamint az IMF legfontosabb osztályain dolgozók voltak. 1998-tól jelentős résztvevőként csatlakoztak hozzájuk az Európai Központi Bank munkatársai is. Az 1990-es években ez a nemzetközi közösség, ha lehet, még jobban összekovácsolódott. A központi bankokkal kapcsolatos két lényeges elvük is ekkorra kristályosodott ki: 1. a központi bank fő feladata az árstabilitás biztosítása, 2. ennek a célnak az eléréséhez a központi bankoknak a kormányoktól függetlenül kell működniük.

A központi bankárok nemzetközi közösségének jellemzésére Johnson a fizikából ismert féregjárat-hasonlatot használja. A „féregjárat” egy csőszerű képződmény, amely az univerzum két távoli pontját köti össze. Ezzel a metaforával érzékelteti a szerző, hogy a központi bankárok között, annak ellenére, hogy a világ sok pontján dolgoznak, nagyon különleges és szoros kapcsolat áll fenn: azonos szocializációjuk miatt a világról kialakított nézeteik nagyon hasonlóak, azonos munkamódszerekkel dolgoznak, és a kapcsolati rendszerüket rendszeres kommunikációval tartják életben.

Johnson érvelése szerint a központi bankárok közössége nemcsak összetartó volt, de kivételes hatalommal is rendelkezett. Hatalmának forrása a szervezettsége

volt, amelyet a szerző Haas [1992] nyomán episztemikus közösségnek hív. Az ilyen közösségek kohéziója azonos normákból és elvekből fakad, hatalmukat pedig nem a kényszerítő-, hanem a meggyőzőképességük biztosítja.

Az 1990-es években ezt a meggyőzőképességüket a kelet-európai központi bankok formálására használták fel. E közösség (és országaik) számára ugyanis egyáltalán nem tűnt mindegynek, hogy a nemzetközi pénzügyi világba éppen bekapcsolódni kívánó, volt szocialista országokban mennyire stabil vagy sebezhető pénzügyi rendszerek alakulnak ki. Emellett e közösség tagjai erkölcsi kötelességüknek is tartották, hogy elveiket terjesszék, hiszen hittek ezekben az elvekben. A volt szocialista országok központi bankjainak átalakulása tehát nem egy természetes és elkerülhetetlen folyamat eredménye.

Hogy miért fontos ez? Egyrészt azért, mert így érthetővé válik, hogy a volt szocialista országok központi bankárai nem élhették át a központi bankok függetlenségével és feladataival kapcsolatos, Nyugaton már lezajlott vitákat és diskurzusokat, ugyanis az 1990-es évek elejére ez a nyugati közösség már egységes, nehezen vitatható nézetrendszerrel rendelkezett. Másrészt a központi bankokra vonatkozó szabályok átvételét Kelet-Európában nem előzte meg belpolitikai vita, így azok nem reflektálnak belpolitikai jellegzetességekre. A független kelet-európai központi bankok a nemzetközi normák átvételével jöttek létre, méghozzá gyorsabban, mint az állami intézményrendszer többi szerve. Bár nyugati intézetek, kormányok, magáncégek garmadája adott tanácsot a demokrácia és a piacgazdaság intézményeinek kialakításában, egyikük sem járt akkora sikerrel, mint a központi bankárok nemzetközi közössége az 1990-es években. És ennek, Johnson érvelése szerint, komoly következményei lettek a 2008-as globális pénzügyi válság után.

A könyv hét fejezetre tagolódik. Az első fejezetben a szerző a transznacionális bankárcsoport létrejöttét és működését mutatja be. A Transzplantáció című második fejezetben arra keresi a választ, hogyan alakultak át a kelet-európai jegybankok. Miután áttekinti a korábban adott magyarázatokat (tanulás, verseny, kényszer és szocializáció), konklúziója az, hogy legjobban a transzplantáció fogalma ragadja meg az 1990-es évek elején történeteket. A transzplantáció folyamatát három egymás után következő lépésre bontja a szerző: választás, átalakulás és elfogadás. Egyrészt így ad módszertani keretet a kelet-európai központi bankok átalakulásának vizsgálatához, másrészt ez határozza meg a könyv további szerkezetét is. A harmadik fejezet a függetlenség választása körüli vitákat elemzi, a negyedik az átalakulás (transzformáció) folyamatát vizsgálja. Az ötödik és a hatodik fejezet az elfogadás (internalizáció) nehézségeit taglalja, először az EU tagjelölt országokban, majd a volt szovjet tagállamokban. Az utolsó fejezet a 2008-as pénzügyi válság utáni folyamatokat tárgyalja. Minden fejezetben empirikus elemzések sokaságával illusztrálja érvelését a szerző.

A módszertani keret megadása után Johnson a kiválasztott országok első jegybanktörvényeit és az elfogadásuk körül kialakult vitákat mutatja be. Az 1990-es években a magyar, a cseh-szlovák, a kirgiz és az orosz központi bank függetlensége más-más módon alakult ki: néhol hosszas tárgyalássorozat vezetett el a megegyezésig, másutt valamely nemzetközi szervezet ajánlását fogadták meg, de az is előfordult, hogy komolyabb nézeteltérések kísérték a folyamatot. Közös azonban bennük: 1. a központi

bankárok nemzetközi közösségének aktív részvétele és 2. a széles körű, sokszereplős belpolitikai vita hiánya.

A központi bankárok közösségének szerepe a független jegybank megalakítása után vált igazán meghatározóvá a vizsgált országokban. Az 1990-es évek első fele mindenhol a tréningek, workshopok és konferenciák időszaka volt. A transzformációs kampányból legjobban a nyugat-európai központi bankárok vették ki részüket, de Johnson szerint a jegybankároknak – Új-Zélandtól Japánon, Izraelen és az Egyesült Államokon át egészen Kanadáig – másutt sem volt mindegy, hogyan alakulnak át a kelet-európai központi bankok. Mellettük természetesen nagyon sok nemzetközi szervezet is kivette részét a kelet-európai központi bankárok tudásának gyarapításából és a gyakorlatuk megváltoztatásából. Ez volt az az időszak, amikor a kelet-európai központi bankárok közgazdasági műveltsége elmélyült, monetáris politikát meghatározó eszközrendszerük kiszélesedett, aminek eredményeként egyrészt megkülönböztethetetlenek lettek nyugati társaiktól, másrészt – és éppen ezért – nagyon mássá váltak saját országuk politikusaihoz és köztisztviselőihez képest.

A kelet-európai állami és pénzügyi intézmények lassabb átalakulása miatt azonban a monetáris politikai eszközök itt nem a Nyugaton megszokott hatékonysággal működtek. Például több kelet-európai országban a jogilag független, nemzetközi szinten képzett központi bankárok nem voltak képesek kezelni a pénzügyi rendszer instabilitásait, ami helyenként bankválsághoz vezetett. Ezek a bankválságok pedig kikezdték a politikusok központi bankokba vetett bizalmát.

Idővel a kelet-európai politikusok is jobban beletanultak a szakmájukba, és immár nem voltak olyan elfogadók a nyugati javaslatokkal szemben, mint az 1990-es évek elején. Megtanulták, hogy a független központi bankok konzervatív monetáris politikája és szigorú bankszabályozása alááshatja költségvetési céljaikat, és ezáltal csökkentheti politikai támogatottságukat. Megtanulták azt is, hogy a politikai közéletben a független központi bankok ideális fekete bárányok, amelyeket hibáztatni lehet a gazdaság nem kielégítő fejlődéséért. Mindezek következtében a központi bankok támogatottsága és legitimitása jelentősen csökkent, így nem csoda, hogy a 2000-es években a vizsgálatba bevont, szinte minden jegybank ellen komoly politikai támadás indult, amelynek célja függetlenségük aláásása volt.

A kelet-európai központi bankárok, akik mostanra már a központi bankárok nemzetközi közösségének teljes jogú tagjaivá váltak, természetesen visszavágtak. Nemcsak megszerzett tudásukat hívták segítségül, de a nemzetközi közösség legjelentősebb tagjait is, mint a Nemzetközi Valutaalapot vagy az Európai Központi Bankot. E konfliktusokban így egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a kelet-európai országok, de különösen az EU-tagjelöltek jegybankjainak legfontosabb támogató bázisa az államhatárokon kívül található. A konfliktusok másik következménye, hogy a kelet-európai jegybankok vezetői egyre inkább politikai szerepet kaptak, és aktív politikussá változtak. Vagyis, összegez Johnson, a 2000-es évekre a kelet-európai központi bankárok egyre nehezebben egyensúlyoztak külső és belső közösségük között.

A 2008-as pénzügyi válság a központi bankárok közösségét egzisztenciális sokként érte. A válság kitörése után nem sokkal nyilvánvaló lett, hogy a korábban mindenhatónak hitt monetáris politikai eszközök hatástalanok, és a pénzügyi piacok

viselkedésének korábbi leírásai alkalmatlanok a helyzet értelmezésére. Az állami vezetők, a bankok és a bankok ügyfelei egyaránt felelősnek tartották a központi bankárokat a válságért. Paradox módon, ezzel egy időben, a kormányok a központi bankoktól nem kevesebb, hanem több beavatkozást kértek. A válság rámutatott arra is, hogy a központi bankárok által szűken értelmezett jegybanki feladatkör nem tartható fenn: a pénzügyi szervezetek felügyeletének feladata nem lehet kevésbé fontos, mint a monetáris politika alakítása.

A kelet-európai térségben, mutat rá Johnson, a válság által különösen erősen érintett két országban: Oroszországban és Magyarországon a politikai vezetők felmondták a *status quót*. A válság okát a nemzetközi liberális trendeknek és a nemzetközi pénzügyi rendszernek tulajdonítva, mindkét ország vezetője a pénzügyi nacionalizmus politikáját választotta: céljuk a nemzeti érdek védelme a külföldi hatalmak befolyásával szemben. A központi bankok mindkét országban az új nacionalista pénzpolitika eszközei lettek. A jegybank munkatársai, Johnson szerint, választhatnak: a nemzetközi közösséghez csatlakoznak, vagy a – vélt – nemzeti érdekeket előtérbe helyező politikai irányt választják.

Könyvének zárásaként Johnson visszatér a központi bankárok közösségének a pénzügyi válság után elvégzendő feladataihoz. Ha e közösség vissza szeretné szerezni korábbi politikai elfogadottságát és támogatottságát, meg kell újítania működési elveit és nézeteit. Ehhez viszont, a megváltozott viszonyok miatt, szükség van arra, hogy a közösség meghallgassa és figyelembe vegye a kelet-európai és a fejlődő országok érveit is. Ezek az országok ugyanis csak akkor lesznek hajlandók a jegybanki működéssel kapcsolatos új paradigmát elfogadni, ha figyelembe veszik az ő érdekeiket is. Az új paradigma széles körű elfogadottságára pedig a nemzetközi közösségnek is szüksége van, hiszen, érvel Johnson, csak így lehet az egyre népszerűbb „illiberális”, pénzügyi nacionalista politikának elfogadható alternatívát állítani.

Johnson munkájának erőssége a fantasztikusan izgalmas megközelítése, amely egyesíti a nemzetközi politikai gazdaságtan, az összehasonlító gazdaságtan és az intézményi szociológia legfontosabb módszertani elemeit. Johnson egyszerre helyezi el kutatásának tárgyát (a központi bankárok nemzetközi közösségét) a nemzetközi pénzügyi és politikai rendszerben, mutatja meg intézményeik működési mechanizmusát és kölcsönhatását a közösség nézeteire és gyakorlatára – teszi mindezt párhuzamosan öt országban, kihasználva a komparatiztika kínálta módszertani előnyöket.

A szerzőt szintén elismerés illeti rendkívül alapos empirikus kutatásáért: Johnson 166 interjút készített húsz év alatt öt országban és számos nemzetközi szervezetnél. Kutatási eredményei dokumentálására az egyes országok sajtóját is felhasználja. Állításainak adatokkal való alátámasztása nagyban növeli hitelességét és érvényességét.

A könyv gyengeségeként talán a féregjárat-hasonlat említhető. E fogalom ugyanis nem tesz hozzá a már korábban leírt episztemikus közösség fogalmához, viszont összezavarhatja a fizika iránt kevésbé érdeklődő olvasót.

Végezetül még két tanulság vonható le a könyvből. Egyrészt jelentősen hozzájárul a monetáris politika hatékonyságáról és működési elvéről való tudásunkhoz. Immár kutatók sora igazolja, hogy a monetáris politika hatékonysága nagyban függ az adott ország intézményrendszerétől, különösen a pénzügyi piac fejlettségétől. Kevésbé

elfogadott, de egyre többek által kimutatott (például *Perez* [2002] vagy *Hancké* [2013]) a munkaerőpiac szervezettségének hatása, vagyis az, hogy azokban az országokban, ahol a bértárgyalások centralizáltabbak, hatékonyabb lehet a monetáris politika. Johnson pedig arra is felhívja a figyelmet, hogy a monetáris politika hatékonysága a központi bank közpolitikába való beágyazottságától is függhet.

Másrészt új könyvével Johnson a központi bankok függetlenségének értelmezéséhez is hozzájárul. Mondanivalója nem a jól ismert *de jure* – *de facto* függetlenséggel kapcsolatos, és nem is a függetlenség sok dimenziójához és fokozatához kötődik. A szerző arra hívja fel figyelmünket, hogy a központi banki függetlenség egy folyamat, amelyet érdemes így is értelmezni. Folyamatában vizsgálva mutatkozik meg igazán a jegybanki függetlenség mind politikai, mind pedig gazdasági meghatározottsága.

Hivatkozások

- HAAS, P. M. [1992]: Epistemic Communities and International Policy Coordination. International Organization, Vol. 46. No. 1. 1–35. o. <https://doi.org/10.1017/s0020818300001442>.
- HANCKÉ, B. [2013]: Unions, central banks, and EMU: Labour market institutions and monetary integration in Europe. Oxford University Press, Oxford. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199662098.001.0001>.
- PEREZ, S. [2002]: Monetary Union and Wage Bargaining Institutions. Comparative Political Studies, Vol. 35. No. 10. 1198–1227. o. <https://doi.org/10.1177/001041402237948>.

Piroska Dóra

Piroska Dóra a BCE Gazdaságpolitikai Tanszék egyetemi docense (e-mail: dora.piroska@uni-corvinus.hu).