

LÁSZLÓ GÉZA

Egy gazdaságpolitikai kudarc tanulságai

A pénzügyi válság sok mindent megkérdőjelezett életünkben. Egyszerre sokan kezdtek el kételkedni nemcsak a bankok, a tőzsde és a piacok működésében, azok megfelelő szabályozottságában, hanem a gazdaságpolitikusok, közgazdászok szakértelmében is. A politikusok sem késlekedtek a válasszal; rég hallhattunk tőlük ennyit a piacgazdaság és a modern kapitalizmus válságáról, a nemzetközi együttműködés zavarairól. S valóban, mindezekről a kérdésekről sokat kell még gondolkodnunk – de vegyük észre, hogy ezek olyan elvont kérdések, amelyekről azért beszélnek szívesen a politikusok, mert kisebb a tétje, mint egy-egy korábbi rossz döntésük említésének, vagy épp azoknak a kategóriáknak, amelyek szerepelnek a családi költségvetések soraiban.

A gazdasági válságok természetére is igaz, hogy az ördög a részletekben van, és érdemes időt vesztegetni gazdaságpolitikai döntéseink elemzésére. Az elmúlt években a közgazdászok, kutatók és politikai szakértők sok mindenben vitakoztak, mégis nagyon kevés eszencia szűrődött le ebből. „*Néha eszembe jut, hogyan lehetséges az, hogy általam nagyra becsült közgazdászok, miközben nagyjából egy véleményen vannak a tényekről, mégis homlokegyenest eltérő következtetéseket vonnak le azokból*” – írja Jean Tirole.¹ Vitáinkban sajnos egyre kevésbé látszanak azok a közös pontok a piac, az adózás, vagy épp a monetáris politika kapcsán, amiben tulajdonképpen egyetértünk. Így viszont a kényes helyzetekben nehéz a gyakorlatba átültetni mindazt, amit tudunk.

Ez az esszé a gazdaságpolitikai döntések természetéről és a közgazdászok gyakorlati szerepéről szól. Néhány általános megjegyzés után a 2003-as balsikerű kormányzati beavatkozás, az ún. „sáveltolás” példáját vizsgálom meg részletesebben. A beavatkozást több szempontból összehasonlítom az 1995-ös sikeres stabilizációval, részben azért, mert azt gondolom, a 2003-as árfolyam-intézkedést kezdeményezők gondolkodásában mély nyomot hagyott a stabilizációs program árfolyam-politikai lépése és a hasonló egyedi beavatkozások logikája; másrészt azért, mert a két beavatkozás közötti hasonlóságok és különbségek segítenek megérteni a 2003-as kudarc okát.² A 2003-as sáveltolás – teniszkifejezéssel – „nem kikényszerített” hiba volt. Nem volt kritikus helyzet, nem volt különösebb gond az országhoz, bár a fontosabb indikátorok egyre rosszabb képet mutattak. Az intézkedés nem egy nagyobb program része volt, nem folyt komoly előkészítő munka, nem készült hatástanulmány. A megelőző időszakban a közvéleményt és az ügy szereplőit felkavarta a

1 J. TIROLE: Financial Crises, Liquidity and the International Monetary System, Princeton University Press [2002], XI. o.

2 Ennek során több helyen hivatkozom Antal László 2004-es, a fenntartható növekedéssel kapcsolatos könyvére, amelynek tárgyilagos stílusa és – az elméleti kérdésfeltevés ellenére – gyakorlati megközelítése ritka kincs. L. ANTAL LÁSZLÓ [2004]: Fenntartható-e a fenntartható növekedés? Az átmeneti gazdaságok tapasztalatai, Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest. A gyakorlatorientált intellektuális érdeklődés volt Laci egyik legnagyobb erénye. Nem szeretett és tudott elvontan elmélkedni gazdasági kérdésekről, mindig az izgatta, hogy mit kell tenni ahhoz, hogy jobban működjön a gazdaság, anélkül, hogy lekezelte volna a leíró gazdasági elmélet eredményeit.

kormány és a jegybank közötti konfliktus. Szomorú, hogy a kiegyezés éppen egy kártékony döntés mentén született, és tisztavirág-életű volt.³ A lépés aránya bölcsen mértéktartó akart lenni, ugyanakkor egy kisebbfajta pénzügyi válságot teremtett, amelyben fontos szerepet játszott az, hogy a döntést meghozó kormányzati és jegybanki szereplők nem mérték fel a szabályozási és pénzügyi intézményi környezet megváltozásának és saját konfliktusaiknak a jelentőségét. A befektetők várakozásainak alakulása roppant tanulságos volt, és egészen napjainkig előrevetítette árnyékát.⁴

Közgazdászok, politikusok és a gazdaságpolitika

Hogyan képesek hatni a sokat vitatkozó közgazdászok a gazdaság működésére? *Alan Blinder* szerint „a közgazdászok politikai befolyása ott a legkisebb, ahol a legtöbb tudással rendelkeznek és leginkább egyetértenek, és ott a legnagyobb a befolyásuk, ahol a legkevesebb az ismeretük és vitáik a legvehemensőbbek” – írja.⁵ A közgazdászok többnyire egyetértenek a különböző csoportokat célzó, kedvezményes adózási formák vagy az európai szinten kimagasló állami újraelosztás csökkentésének jótékony hatásait illetően, mégis nehéz keresztülvinni bármit is ezzel kapcsolatban a parlamentben. Ugyanakkor 2000 után talán a legvitatottabb kérdés Magyarországon a forint túlzott erőssége volt és lám, végül – a döntésben résztvevőknek is meglepő módon – a sáv gyengítése átment mind a kormányon, mind a monetáris tanácsban. Legalább ilyen nagy vita folyt 1994–95-ben arról, milyen mértékű beavatkozásra van szüksége a magyar gazdaságnak ahhoz, hogy elkerülhető legyen egy pénzügyi válság, ami tovább hátráltatta volna a transzformációs válsággal küszködő magyar gazdaság fejlődését. A döntés akkor is megszületett.

Ebben az eredményes beavatkozásban – akárcsak később, a 2003-as kudarcban – a közgazdászoknak fontos szerep jutott, de mégis mindkét döntést az akkor éppen zajló, nagypolitikai játszmák határozták meg. S ha visszaemlékszünk a kilencvenes évek elejének nagy elvi polémiáira, amikor a gazdasági átalakulás mértékéről, a csőd szabályozásról, a tömeges privatizáció és a nagy elosztó rendszerek reformjának sebességéről folyt a vita, akkor sem elsősorban gazdaságméleti, inkább politikai és gyakorlati szempontok döntöttek. A gazdasági modell fokozatos átalakítása összhangban volt a politikai átalakulásban választott úttal.⁶ Nem könnyű ezt észrevenni, mert az ilyen nehéz döntéseknél a politikai pártok szívesen emelnek be olyan gazdaságméleti nézeteket a programjukba és olyan szakértőket a kormányukba, amelyek meg akik igazolják és leplezik a politikai célokat.

3 L. VÁRHEGYI ÉVA [2003]: Pünkösdi királyság, *Népszabadság*, 2003. június 21.

4 Írásomban a döntést, annak körülményeit és következményeit vizsgálom. Nem célom a makrogazdasági helyzet elemzése, és nem értékelem a korábbi döntéseket (pl. a monetáris politika lépéseit) sem. Egy döntés helyességét utólag is csak az akkor rendelkezésre álló információk és feltételek alapján lehet megítélni. Akkor és most is úgy gondolom, hogy több jobb döntésre is volt lehetőség. Az úgy abból a szempontból is ritkaságszámba megy Magyarországon, hogy azóta az egykori pénzügyminiszter és az MNB elnöke is elismerte tévedését.

5 BLINDER, ALAN S. [1987]: *Hard Heads, Soft Hearts*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1. o. Lásd még DIXIT, AVINASH K. [1996]: *The Making of Economic Policy*, MIT Press, Cambridge Massachusetts, London, England 154–155. oldal.

6 A magyar politikusok félelmét a közhangulat változásaitól és az élesebb érdekkonfliktusoktól, általában a radikális változások elmaradását *Kornai János* 1956 traumájára vezette vissza. Ezeket a félelmeket az új kormányban a taxisblokáid is megerősítette. Lásd KORNAI JÁNOS: Négy jellegetesség: A magyar fejlődés politikai gazdaságtani megközelítésben, *Közgazdasági Szemle*, 1995. december, 1097–1117. o.

Vannak – például *James Buchanan* –, akik ab ovo nagyon szkeptikusak a közgazdász tanácsadók világjobbító hétköznapi lehetőségeivel kapcsolatban. Szerinte „*azok a közgazdászok, akik – mintha csak egy jó szándékú diktátor alkalmazottai lennének – politikai tanácsadóként dolgoznak, hagyjanak fel e tevékenységgel, és figyelmüket inkább arra a struktúrára irányítsák, amelyben a politikai döntések születnek*”.⁷ A Nobel-díjat odaítélő bizottság indoklásában is szerepelt az a javaslata, amely szerint azoknak a közgazdászoknak, akik szeretnének pl. a kereskedelmi tarifákon javítani, „*inkább a nemzetközi kereskedelem alapvető normáira kellene figyelniük, így pl. a GATT szabályozási rendszerére*”.⁸ E megközelítésben a közgazdász kerülje a napi ügyeket és a feltűnést, inkább nagy kérdésekre figyeljen, átfogó, alkotmányos jellegű gazdasági szabályokra, azok reformjára fordítsa energiáit.

Ezek szerint a közgazdász feladata elsősorban a valóság megértése, a társadalmi jelenségek magyarázata és az, hogy hozzájáruljon a nagy jelentőségű, szakmai dilemmák elvi tisztázásához. *Kornai János* szerint „*a megismerésnek van önmagában vett értéke is. Van, aki számára a megismerés és megértés önmagában is örömet okoz*”. *Kornai* idézi a vele szemben kritikus *Liska Tibort*, aki szerint viszont „*olyan fajta tudósok ez, amelyek azt nézi, meddig ér a szar, és milyen szar, és nem azt, hogyan lehet ebből kimászni*.”⁹

A gazdasági elmélet és gazdaságpolitika gyakorlata között a kormányzati apparátus közgazdászai és szakértői próbálják áthidalni a szemléletbeli, felkészültségbeli különbségeket. Nekik kell napi munkájuk során – a *Liska-féle* megközelítésben – abból várat építeniük, ami éppen adott. Vannak köztük „celebek”, közismert arcok, akik átfogó reformjavasolataikat egy-egy hatásos cikkben vagy pamfletben fejtik ki. *Paul Krugman* „mágusoknak”, olykor „repülőtéri közgazdászoknak” nevezi őket, mert népszerű könyveiket még ott is árulják.¹⁰ A szakértők nagyobb része inkább meghúzódik a háttérben, testületek aktív tagjaként, vagy akár az apparátuson belül keresi a kenyérét. A nyolcvanas években Magyarországon a „mágusok” típusának jellegzetes alakja épp a nagyszerű debattőr, *Liska Tibor* volt, a másiké a csöndes *Antal László*. A két típus nemcsak habitusában, hanem szemléletében is különböző szakértőket takar.¹¹

Normál körülmények között a kormányzati gazdasági szakértők iránti kereslet ciklikus. Minden új kormány azzal kezdi ténykedését, hogy hadba veti külső szakértőit. Néhányan belépnek az apparátusba, mások kívül maradnak. Később csökken a szakértői megbeszélések szerepe, ritkábbá és formálisabbá válnak, és a politikusok egyre inkább az apparátusra és saját tapasztalataikra építenek. A választások közeledtével azután megint megnő az értelmiségi holdudvar jelentősége; új programra van szükség, megint nő a kereslet a tanácsadók iránt.

7 BUCHANAN, JAMES [1987]: The Constitution of Economic Policy. *American Economic Review*, 77, 243. o.

8 Sajtóközlemény, <http://www.nobel.se/economics/laureates/1986/press.html>

9 KORNAI JÁNOS: A gondolat erejével, Osiris, Budapest 2005, 289–290. o.

10 Ő elsősorban azokra gondolt, akik a laikus olvasók véleményének formálásán keresztül szólnak a hatalomhoz. Nagy ívű javaslataik változatos szakmai színvonalat képviselnek. Napjaink média forradalma egyre több elméleti közgazdászt ösztönöz álláspontja egyszerű kifejtésére. Köztük a Nobel-díjas *Krugman* az egyik legaktívabb. L. KRUGMAN, P. [1990]: The Age of Diminished Expectations, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, IX–X. o.

11 *Liska* nagyon tudta, hogyan kell egy gazdasági problémát és megoldását sarkított érvekkel, lehetőleg könnyen olvasható formában bemutatni, és nagyobb publikum előtt megvédeni. A viták írott anyaga félig illegális formában terjedt.

A legfontosabb és legnehezebb feladat bemutatni az önbizalomtól duzzadó politikusoknak a lehetőségeket és az eszközöket, az egyes alternatívák hosszú távú költségeit és várható hasznát, lehetőleg minden romantika nélkül. A gazdaságpolitika és vele a tanácsadó akkor lesz sikeres, ha egészségesen keveri a közgazdasági és a politikai szempontokat, jól ragadja meg a választók érdekeit, az érdekképviselőket, a média kiemelt témáit. Egy tanácsadó sem lehet eredményes, ha nem látja át a politikusok dilemmáit, kísértéseit. Antal Lászlóról írták: „Elemzése megértő módon íródtak. Megértő volt nem csak az »emberekkel«, de a hatalmasokkal szemben is. Megértette, miért nem merik megvalósítani azt, amiről belül maguk is tudják, hogy tenniük kellene. Megértette a hatalmasok mindennapos árulását, ezért is használták újra és újra gondolatait és őt magát, mert biztosak voltak benne, hogy jöllehet pontosan látja, nem fogja elítélni őket mindennapos, szemforgatóan előadott gyávaóságukért.”¹²

Kritikus helyzetekben a miniszterelnökök a veszélyt többnyire maguktól is érzékelik, ilyenkor – ahogy már írtuk – szívesen kérnek fel szakértő minisztereket, és osztják meg a felelősséget velük. A szakpolitikusok természetesen azonnal cselekvési programot dolgoznak ki. Az IMF által előszeretettel támogatott „ortodox programok” elsősorban a költségvetés túlköltekezésében látják a válságok fő okát.¹³ Az ortodox programok egyszerű gyógymodot javasoltak a problémák megoldására: lehetőleg növelni kell az adóbevételeket, és mindenképpen csökkenteni az államháztartás kiadásait. Fontos szerintük az ár és árfolyammozgás szabaddá tétele azért, hogy a korábban gátolt, piaci mechanizmusok beinduljanak.

A gazdaságtudomány és a gyakorlat találkozásánál az elmélet gyakran elcsodálkozik, miért van az, hogy a gyakorlat ilyen egyszerűen gondolkodik, a gyakorlat pedig nem érti az elvontságot és az életidegenséget. A hétköznapi gyors döntéseket igényelnek, nagyon erős az igény a hüvelykujjszabályok alkalmazására, hiszen sok esetben a megoldandó problémák is egyszerűek, ismétlődők. A szakértők olykor a felhasználók igénye miatt is egyszerűsítik magyarázataikat. A gazdaságpolitika gyakorlatában a normák, tradíciók, szabályok is lecsökkentik a bevethető eszközök számát. A válsághelyzetek természetesen más módszereket igényelnek, mint a normál körülmények, ilyenkor a normális működés rendjére kevésbé lehet odafigyelni, a drasztikus és gyors lépések iránti igény felülírja a rendszer megváltoztatásának költségeit.

A szemantikusan, ortodox módszerek alkalmazásának vannak előnyei, hiszen akkor, ha nagyjából hasonló feltételek mellett vetik be őket, jobban összehasonlíthatók, mérhetők a hatásai, ami a nemzetközi intézmények szempontjából nagyon fontos, és kudarc esetén is könnyebb az okokat azonosítani. Ugyanakkor a rutinmegoldások nem körültekintő bevetése nagy társadalmi károkat és politikai költségeket okozhat. Az IMF egy kaptafára menő megoldásait sok kritika érte. Az árak és bérek felszabadítása sok esetben önmagában nem megoldás, mert ezek rugalmatlansága miatt nem képesek megtisztulni a piacok. Vannak, akik szerint a válsághelyzetekben általában nem lehet csak a költségvetési kiadások lefárasztásával operálni, hanem az árakat és a béreket kell megfelelő szintre hozni, közvetlen ellen-

12 Csillag István reformközgazdász és későbbi gazdasági miniszter Antal Lászlóról írott nekrológja a *Népszabadság* 2008. szeptember 29.-i számában jelent meg.

13 Szerintük a külső források elapadása, a gazdaság alacsony teljesítőképessége és a rossz adófizetői morál miatt a költségvetés arra kényszerül, hogy az infláció növelésével az inflációs adón keresztül finanszírozza önmagát. A másik destabilizáló elemet a piaci működést akadályozó szabályozói intézkedésekben, pl. a központi ár- és árfolyam-szabályozásban, a bérek indexálásában látták.

őrzés alá vonni – politikai szempontok miatt – lehetőleg egy háromoldalú, tehát a kormány, a munkaadók és a munkavállalók közötti megállapodás alapján. E heterodox megoldások a költségvetés-politikai mellett jövedelempolitikai és árfolyam-politikai eszközöket is szívesen alkalmaztak, ugyanakkor elsősorban az ortodox stabilizációs technika növekedést visszafogó hatásaitól óvták a gazdaságot.

A sematikus megoldás akkor is jó eséllyel kártékony lesz, ha nem a klasszikus ortodox receptet írja elő, hanem valamelyik másik, korábban többször sikeresnek talált eszközt vet be körültekintés nélkül. Komoly problémát okoz az is, ha egy kiváltságos helyzet, esetleg ideológiai szempontok, önteltség vagy más okok miatt a gazdaságpolitikus vagy az őt támogató szervezet nem tanul elég gyorsan a hibáiból.¹⁴ A visszacsatolások, értékelés és mérés nélkül nehéz a politikai beavatkozások gyakorlati tapasztalatait internalizálni, és a gazdaságpolitikus előbb vagy utóbb nem lesz képes megfelelni az elvárásoknak.

A politikusok nagyon fontosnak tartják a várakozásokat. Egy megnyert választás után az önmegerősítő próféciákba vetett hit egy miniszterelnöknél elkerülhetetlen, de a politikusok amúgy is úgy gondolkodnak, hogy a pozitív várakozások gerjesztése exponenciálisan növeli majd a támogató szavazatokat. Ugyanakkor nincs könnyű dolguk, mert nem tudnak garanciát vállalni az eredményekért, a szavazók még nekik sem hisznek el mindent. „*A kormány – írja szkeptikusan Thomas Schelling – elkötelezheti magát az alkoholadó emelése, de nem az alkoholizmus csökkentése mellett.*”¹⁵ Ugyanakkor az évek során egy politikus komoly hitelességre tehet szert, és ez nagyban növelheti szavainak, programjának súlyát. Ehhez tudnunk kell, mit miért tesznek. Nap mint nap látjuk őket, amint különböző adatok, elvek, előrejelzések, és szándékaik megismertetésével próbálnak minket meggyőzni arról, hogy mindig a szakmailag legjobb döntést fogják meghozni. A cselekvési programok mellett elkötelezettségük meghirdetésével pedig azt próbálják alátámasztani, hogy nem fognak áldozatul esni a morális kockázatoknak. A piaci szereplők e vállalások betartását értékelik, és a hitelesség akkor erősödik, ha a politika újra és újra kiállja a próbát. Az adatok és az elvek nagyon fontosak, de sok teret hagynak a manipulációnak és a szubjektív értelmezésnek. Márpedig a politikusok előrejelzései akkor lesznek hitelesek számunkra, ha jó adatokból indulnak ki, helyesen látják az összefüggéseket, tehát jó az elméletük, amelynek az alapján előrejelzést fogalmaznak meg, és végül, ha elhisszük nekik, hogy nem akarják túlságosan megszépíteni az igazságot.¹⁶

A válsághelyzetekben a gazdaságpolitikus nincs könnyű helyzetben, hiszen az egyensúlyi problémák tipikusan olyan közgazdasági problémák, amelyek nem igazán közérthetőek. Ha nem sikeres a kommunikáció, akkor az emberek nem értik meg a fenyegető veszély természetét, és a reménykedés ellentétébe fordul.¹⁷ Az előretolt közgazdász, szakpolitikus, aki nyíltan felvállalja az ütközéseket, ilyenkor könnyen bűnbakká válik. A bűnbakteremtés viszont roppant veszélyes egy közösség szempontjából, nemcsak a dolog személyes aspek-

14 L. STIGLITZ JOSEPH E. [2003]: A globalizáció visszasságai, Napvilág, Budapest.

15 L. SCHELLING, THOMAS [1982]: Establishing Credibility: Strategic Considerations, *The American Economic Review*, Vol. 72., No. 2. 77-80.

16 L. SCHELLING id. mű.

17 Az Egyesült Államokban az elmúlt hetekben, a nagy kormányzati segélycsomag előkészítésekor a pénzügyminiszter és a FED elnöke heteken keresztül gyakorlatilag minden nap megjelent két-három nyilvános fórumon, hogy elmagyarázza, miért van szükség a beavatkozásra.

tusa miatt, hanem mert egy egész ország maradhat tévedésben az intézkedések, a reformok okaival kapcsolatban. A bűnbakképzés pszichológiai mechanizmusa ugyanis sajnálatosan visszatart azoknak az okoknak a végiggondolásától, amelyek időről időre újratermelődnék, és így ezeknek a rossz politikai kultúrával rendelkező társadalmaknak később sokkal nagyobb megrázkódtatásokat kell emiatt elszenvedniük. Az 1995 után elmaradt strukturális reformjaink jól példázzák mindezt.¹⁸

Az 1995-ös beavatkozás

A magyar gazdaság helyzetét 1995-ben felborult külső egyensúly, a folyó fizetési mérleg növekvő ütemű, 10%-ot meghaladó hiánya jellemezte. Az egyik fundamentális problémát az államháztartás nagy terjedelme és növekvő hiánya jelentette, ami természetesen a külső egyensúlytalanságot erősítette. A válság alapvetően transzformációs eredetű volt, ezt tetézték a gazdaságpolitikai tévedések, amelyek elsősorban a növekedés beindítását célozták. Az infláció ugyan 1992 után még csökkent, de 1994 végén újra emelkedni kezdett.¹⁹ S bár a vállalatok és a lakosság pénzügyi helyzete, az áruk és szolgáltatások iránti belföldi kereslet nem feltétlenül indokolta, mégis 20% körüli szintre állt be az infláció üteme, az inflációs várakozások pedig nem csökkentek. A latin-amerikai országok gazdaságtörténetéből ismert folyamat rajzolódott ki, az ország össztermelése és jövedelme folyamatosan elmaradt a vártól, s ekközben az egyes érdekcsoportok, a kormány, a munkáltatók és a munkavállalók közötti jövedelemelosztási küzdelem kiéleződött. Az infláció biztonsági szelepként működött, mert ezen keresztül rövid távon minden szereplő jobban érvényesíthette érdekeit.

Magyarország nemzetközi befektetői megítélése, kockázati besorolása gyorsan romlott, komoly finanszírozási gondoknak néztünk elébe. Tavasszal a magyar kormány pénzügyminisztere egy sok pontból álló, heterodox programot állított össze, amely végül csak néhány fontos elemében valósult meg. A transzformációs válság miatt elkerülhetetlen volt a növekedés beindulásának elősegítése, miközben végre kellett hajtani a szükséges korrekciókat is. A kormány stabilizációs programja az árfolyam-politika reformján, a vámpótlék bevezetésén, az állami szektor béreinek korlátozásán alapult, és szándéka szerint elsősorban a külső egyensúlyt próbálta helyreállítani, miközben a jóléti és az oktatási rendszer átalakításának megkezdésével, az államháztartási kiadások visszafogásán keresztül igyekezett a költségvetési hiányt csökkenteni. A privatizációt felgyorsították, és az ebből származó bevételek nagy részét – némi vita után – adósságsökkentésre fordították. A jövedelempolitika a kormány által befolyásolt szektorokban a bérek növekedését visszafogta. A leértékelés hatására az infláció megugrott, és jelentős, 10%-ot meghaladó reálbércsökkenés következett be. S bár bizonyos intézkedésektől hamar visszavonult a kormány, a külső egyensúly és az államadósság tekintetében gyors eredményeket értek el, idővel pedig az inflációs várakozások is csökkentek.

18 *Albert Hirschman* egy a 19. századi Chilében dolgozó francia szakértő példáján mutatta be mindezt. L. HIRSCHMAN, A. O.: *Versengő nézetek a piaci társadalomról, Jösszöveg tankönyvek*, 2000., 192–195.o. L. még *Bűnbak és bálvány* című. egykori írásomat a *Magyar Narancs* 1996. február 29.-i számában.

19 A korábbi évek áralakulásának tényezői között meghatározó szerepet töltött be a támogatások leépítése, a fogyasztási típusú adók bevezetése, az adórendszer korrekciói, a kiskereskedelmi árres növekedése és a leértékelések sorozata. Másik fontos költségoldali inflációs tényező a költségeknek és benne különösen a béreknek a termelékenység „növekedését” meghaladó emelkedése.

Az 1995-ös stabilizáció egyik legfontosabb eszköze középtávon a kúszó leértékelés bevezetése volt. Az ebben rejlő hiteles, inflációcsökkentő politikai elköteleződés nemcsak a külföldi befektetőknek, hanem a belföldi gazdasági szereplőknek is szólt, köztük a különböző, egymással csatázó érdekcsoportnak, intézménynek.²⁰ Az új árfolyamrögzítési szabály következetes fenntartása, az államháztartás egyensúlyának és nemzetgazdasági teljesítményének javulása együttesen végül is sikeresen segítette az inflációs várakozások csökkentését is. A kiszámítható jövőbeli árfolyamváltozások nyomán csökkentek a relatív árakkal kapcsolatos bizonytalanságok. S bár érvényesült keresleti hatás, a további növekedésnek inkább kapacitás és nem keresleti korlátai voltak.²¹

Az 1995-ös magyar stabilizáció egyértelmű nemzetközi sikert ért el; ha nem is gyorsan, de felépült a bizalom irántunk. Magyarországon nemcsak a közvélemény, de a közgazdászok is inkább kritikusak voltak e beavatkozással kapcsolatban. „*Érdekes módon a Bokros-csomag mindmáig, tehát utólag, már az eredmények ismeretében erősen vitatott maradt a hazai szakértők körében. Egyértelmű támogatója csak elvétve akadt.... Néhányan egyenesen szükségtelennek tartják, mondván, ...a kétségtelenül létező pénzügyi feszültségeket az akkor már gyorsuló növekedés révén egyszerűen »ki lehetett volna nőni«*” – írja Antal László.²²

A „sáveltolás” rövid története

A reálgazdaság teljesítménye a stabilizációt követően jelentősen növekedett, de 2001-től romlott a külső gazdasági környezet, amit a kormányok 2002-ben – nem függetlenül a választásoktól sem – erőteljes fiskális anticiklikus politikával ellensúlyoztak, a minimálbér emelésétől a közalkalmazotti béremelésekig. Ennek hatására a kereslet a GDP 4,3%-ával bővült 2002-ben.²³ Ez megemelte a költségvetés finanszírozási igényét, nőtt a folyó fizetési mérleg hiánya, ami 2003-ban a GDP 6%-át tette ki. Egy másik kellemetlen fejlemény a bérköltségeknek a szomszédos országokét messze meghaladó növekedése volt. Mindezekkel együtt a magyar gazdaság 2002 végén sokkal jobban állt, mint 1994-ben, amikor a folyó fizetési mérleg hiánya két éven keresztül meghaladta a GDP 9%-át, az infláció a 19%-ot, az államadósság pedig a GDP 88%-ára rúgott.

2001-től a monetáris irányítás kamatdöntései nyomán kiugróan magas reálkamatszint jött létre, ami a forint jelentős erősödéséhez vezetett, és feltolta azt egészen a sáv felső széléig, sőt a télen spekuláció is folyt a további erősödés irányába. Ez jelentősen rontotta

20 Veszélyeket is rejtett ez a lépés, hiszen korábban több olyan országban, ahol a kormányzat egy nagyobb árfolyam-korrektió után kúszó leértékelést vezetett be, később újra felpörgött az infláció. Peruban az 1975-ös beavatkozás után 3 évvel háromszoros, Bolíviában az 1979-es hasonló intézkedés után három évvel 5 számjegyű infláció volt. Mexikóban az 1982-es leértékelést megelőző évben 28%-os, egy évvel utána viszont 102%-os volt az infláció. L. EDWARDS, SEBASTIAN [1991]: Real Exchange Rates, Devaluation, and Adjustment, The MIT Press, Cambridge, London, 260. o.

21 L. VINCZE JÁNOS [1997]: A stabilizáció hatása az árakra, és az árak és a termelés [értékesítés] közötti összefüggésekre, MNB Füzetek, 1997/2.

22 „*Ennél komolyabb – folytatódik a gondolat – ...az az álláspont, mely szerint a stabilizációs program elkerülhetetlen volt, csak éppen túlreagálták, ily módon – feleslegesen – nagy társadalmi áldozatot kellett hozni.*” In: ANTAL LÁSZLÓ [2004]: Fenntartható-e a fenntartható növekedés? Az átmeneti gazdaságok tapasztalatai, Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest, 134. o.

23 L. ANTAL id. mű, 390. o.

az exportáló vállalatok versenyképességét, amelyek erős nyomást fejtettek ki a kormányra: érje el az MNB-nél, hogy az a kamatok csökkentésével vagy bármilyen más eszközzel csökkentse az árfolyamot. Csakhogy a forint már csak egy széles sávban volt rögzítve, és a sávon belül szabadon lebegett. A jegybanktörvény alapján az árfolyammal kapcsolatos bármilyen változtatás csak a bank és a kormány egyetértésével születhetett meg.

2003. május 26-án lezárult a januári – a forintsáv „erős oldalának” védelmében alkalmazott – intervenció utáni időszak, amelynek során majdnem 4 milliárd euro távozott a piacról. Az ezt követő napokban az árfolyam nem mozdult el jelentősen. Május 28-án az első negyedéves külkereskedelmi deficit, május 30-án pedig az első negyedéves GDP-növekedési adatot tették közzé. Ezek a vártnál kedvezőtlenebbek voltak, a GDP 2,7%-kal nőtt csupán, míg – egy Reuters-felmérés szerint – az elemzők 3,4%-ot vártak.²⁴

A miniszterelnök, annak ellenére, hogy az árfolyam várt gyengülése megindult, az árfolyammal kapcsolatos döntésre szánta el magát. A kormány a jegybankelnök és a monetáris tanács beleegyezésével egy látszólag kompromisszumos megoldást választott, változtatott a középárfolyamon, de csak nagyon kis mértékben. 2003. júniusában a Magyar Nemzeti Bank és a kormány a forint $\pm 15\%$ -os szélességű árfolyamsávjának változatlanul hagyása mellett 2,26%-kal gyengítette a középárfolyamot 282 forintra. Ezzel egy időben, valószínűleg a korábbi jegybanki kritikára reagálva, bejelentettek egy 76 milliárd forintos költségvetési megszorítást is. A piaci szereplőket több szempontból meglepte a kormány és az MNB közös döntése, részben a sáv változtatása, részben a szinte egyhangúan egyetértő monetáris tanácsai döntés miatt.²⁵

A sávletolás bejelentése utáni napon az árfolyam a 270 forintos szint fölé gyengült. Az MNB nyilatkozatokkal próbálta stabilizálni a helyzetet, de miután megindult a tőkekiáramlás, és a befektetők markánsan jelezték a kockázataik megnövekedésével kapcsolatos, magasabb hozamvárásaikat, néhány nap múlva 6,5%-ról 100 bázisponttal, majd június 19-én újabb 200 bázisponttal emelte az irányadó kamatlábat.²⁶ Bár a sávletolás igen kismértékű volt, ennek önmagában minimális árfolyamváltozást kellett volna előidéznie, mégis a vélt kormányzati szándékok és a nagyobb volatilitás számszerűsítésével 273 forintos árfolyam is indokolttá vált a piaci szereplők számára.²⁷

Az államháztartás kiadásai az ezt követő években csupán e lépés miatt is jelentősen emelkedtek. A kamatemelés és a bizalom megingása többet ártott a döntést kikényszerítő érdekcsoportoknak is, és általában a magyar gazdaságnak, mint használt a versenyképességnek. Az ország befektetői megítélése lényegesen romlott, és úgy vélem, ez még a napjaink pénzügyi válságában tapasztalható sebezhetőségünkben is nem kis szerepet játszik.

24 „A várakozáson aluli GDP-növekedés hírére a forint gyengült, de jelentősebb – 2%-ot meghaladó – gyengülése csak a sávletolást megelőző június 2-án és június 3-án következett be. (...) Egy elemző szerint június 3-án reggel az egyik nagyobb piaci szereplő jelentős mennyiségű forinteladást indított, ami a forint gyengítésével azon szereplőket is eladásra ösztönözte, akik különben tartották volna pozíciójukat.” L. NASZÓDI ANNA [2004]: A sáv módosítások árfolyamhatásának vizsgálata opciós modell keretei között, MNB Füzetek, 2004/2. Írásomban nem foglalkozom azzal – az amúgy nem érdektelen – kérdéssel, hogy bennfentes információ alapján történtek volna az említett eladások.

25 A reakciók rendkívül kritikusak voltak. L. Megszorított és leértékelt a kormány, <http://index.hu/gazdasag/magyar/forint030604/>

26 L. SZAPÁRY GYÖRGY [2006]: Az inflációs célkövetés tapasztalatai Magyarországon, MNB, 2006. szeptember, 11. o.

27 L. NASZÓDI id. mű.

Hasonlóságok és különbségek a két beavatkozás között

Antal László szerint két okból nem lehet összehasonlítani a két beavatkozást megelőző helyzetet; az egyik a gazdasági indikátorok jelentős különbsége, a válság hiánya. A másíkról így ír: „*a Bokros-program kiváltója számos gazdaságpolitikai melléfogás mellett alapvetően mégis egy objektív ok, a transzformációs válság volt... A most lezajló folyamatokban összehasonlíthatatlanul nagyobb szerepet játszanak a belső, szuverén tényezők.*”²⁸ A következőkben a gazdasági folyamatokon túlmutató tényezők szerepét vizsgálom a 2003-as döntésben.

A két beavatkozás körülményei között politikai szempontból sok hasonlóság volt. A kormányváltás után a politikai-üzleti ciklus egyazon fázisában voltunk, egy évvel a választások után. Ez az időszak minden eddigi demokratikus kormányunkat valamilyen mértékben korrekciós lépésre kényszerítette. Az új miniszterelnökök duzzadtak a bizonyítási vágytól, és készen álltak a beavatkozásra. Sikert ígértek, és vágytak az új sikerekre. A miniszterelnök ráadásul 2003-ban minden bizonnyal úgy érezte, hogy nemcsak igaza van a múltbeli monetáris politika kritikájával és a szükséges jövőbeli árfolyammal kapcsolatban, de ráadásul a fontos gazdasági érdekcsoportok is egy véleményen vannak vele. Az ebből is fakadó optimizmus azonban visszajára fordult. A piac a vártnál sokkal drasztikusabban reagált, ezt követően a jegybank még egyszer nem kockáztatott, és két lépésben megemelte a kamatlábat. Az előkészítettség hiányára jellemző volt, hogy – tudomásom szerint – nem készült hatástanulmány, komoly elemzés, és még a döntés napján is felmerült a sáv szűkítésének mint alternatívának a lehetősége, ami a sávveltoláshoz hasonlóan, lejjebb vihette volna a sáv tetejét.²⁹

Sok hasonlóság volt árfolyam-politikai szempontból is, hiszen 2003-ban a kormány ugyanazt a rutinmegoldást akarta alkalmazni, mint 1995-ben és azt megelőzően többször: a leértékeléssel, vagy legalábbis az újabb felértékelődések felső határának csökkentésével javítani a versenyképességünkön, fizetésimérleg-helyzetünkön, ezzel segíteni a növekedést és a költségvetési egyensúly javítását. Ebben a logikában az infláció esetleges kis megugrása az elfogadható rossz, szemben egy fiskális restriktív szociális és növekedést, ezzel szavazatokat visszafogó hatásaival. A gazdaságpolitikának akkor érdeke meglepő beavatkozást végrehajtania, ha a gazdaság valamely meghatározó szereplővel érdekei nem egyeznek, és ha nincs elég eszköze a legjobb állapot eléréséhez.³⁰ Az előbbi igaz volt, hiszen a befektetőkkel szemben és az exportálók mellett kívánt fellépni a kormány. Eszközei látszólag korlátozottak voltak, hiszen a nemzetközi konjunkturális helyzet is csökkentette mozgásterét, és a választási ígéretek végrehajtása miatt nem akart végrehajtani fiskális korrekciót, de mindez inkább megszokásból, és nem a gazdasági helyzet felelős mérlegeléséből fakadt.

A sematikus árfolyam figyelmen kívül hagyta azt, hogy a szabályozási és a makrogazdasági környezet közben sokat változott. Az előkészítés hiánya is arra utal, hogy döntéshozók úgy gondolták, jól ismert eszközhöz nyúltak, jól ismert gazdaságban. Holott a hiteles

28 L. ANTAL L. id mű, 393. o.

29 Ez talán kisebb megrázkódtatáshoz vezetett volna, bár ezt a lépést sem értették és dicsérték volna a befektetők az alább következő érveim miatt.

30 L. PERSSON, TORSTEN–TABELLINI, GUIDO [1990]: *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Harwood Academic Publishers, Chur, London, 5. o.

árfolyam-politikai rezsim és a jegybank függetlensége miatt egészen más reakciókra számíthattak volna, különösen egy még inkább integrálódó magyar gazdaság és tőkepiac esetén. Egy válságmentes helyzetben mindez érthetetlen volt a befektetők számára, hiszen egy ilyen eszközt ilyen körülmények között nem szoktak alkalmazni annak nagy tranzakciós költségei miatt.³¹ A sáveltolás kis értéke is a döntéssel kapcsolatos bizonytalanság és nem a finomhangolás jele volt a számukra. A rögtönzött sematikus politikai beavatkozás komoly kamatköltségekkel és növekedési áldozattal járt Magyarország számára.

A döntéshozók nem értették meg a monetáris politika működését meghatározó intézmények, szabályok alapvető változásának jelentőségét. A monetáris politika függetlenségének megerősítésével már amúgy is komoly hatáskör-delegálást hajtott végre a kormány. Ennek lényege pontosan az, hogy miután az emberek kételkednek a kormány ígéreteiben, pl. az inflációval kapcsolatban, ezért az ezzel kapcsolatos felelősséget a kormány törvényi úton átruházza a független központi bankra. Ezt a kormányzati elkötelezettséget tovább erősítette az is, hogy az 1995-ös stabilizációt követő időszakban az árfolyam-politika szabályai hitelessé váltak.

Fontos mérőföldkő volt a monetáris politikában, amikor az MNB 2001-ben áttért az inflációs célkövetés rendszerére. E rendszer erőssége: úgy biztosít nominális horgonyt az árvárakozásoknak, hogy közben növeli a központi bank beavatkozásainak mozgásterét a cél elérésének érdekében. Az MNB-ét – és nem a kormányt! Ugyanakkor ez nagy felelősséget ró a jegybankra, hiszen ettől kezdve mérlegelés nélkül megteheti, hogy minden döntési pillanatban az inflációs cél érdekében a számára rövid távon rendkívül megnyugtató, magas kamatszintet és erős árfolyamot választja. Egy célkövető politika hitelességét az gyarapíthatja a legjobban, ha hosszú és rövid távú szempontokat egyaránt figyelembe vesz döntéseiben, és nem csak rövid távon akarja igazolni önmagát. Mindenesetre fiskális expanzióra egy ilyen célkövetési szabállyal, egy 2,5-4,5%-os inflációs célértékkel és 5% feletti várható inflációval 2003-ra nem lehetett a válasz az azonnali kamatcsökkentés; ehhez szükség lett volna a 76 milliárdosnál erőteljesebb fiskális korrekcióra. Választhatott volna korábban más célkövetési rendszert a monetáris irányítás, de az elméleti eredmények és a nemzetközi tapasztalatok alapján végül is az inflációs célkövetést választotta, és 2001 után arra törekedett, hogy megeremtsse ennek a hitelességét.

E szabályokkal a monetáris politika – és vele a gazdaságpolitika – kénytelen volt ugyan lemondani a meglepetésszerű leértékelések egyszeri kedvező hatásairól, de hónapok, évek során megteremtett egy hiteles intézményt, amelynek működtetése valószínűleg sokkal többet jelentett a befektetők és a belföldi gazdasági szereplők számára, mint egy-egy kisebb negatív hír. Különösen nagy a jelentősége egy működő intézménynek, szabálynak az átalakuló gazdaságokban, ahol a politikai turbulencia jóval nagyobb, és hiányoznak azok a normák, amelyek a szabályok és a beavatkozások közötti széles zónában viszonyítási alapként szolgálhatnak a gazdasági szereplőknek. A kúszó leértékelés rendszerét egy idő után a sávok rögzítési vette át, ahol egy tág sávban mozoghatott a forint. A sáv hitelességét többször – például épp a beavatkozás előtt néhány hónappal intervencióval is – eredményesen védte meg az MNB.

A 2003-as kormányzati beavatkozás szándéka szerint kis lépés akart lenni a vélt helyes irányba. A miniszterelnök és a kormány és a monetáris tanács ígert mondogó tagjai azt hihet-

31 L. DIXIT id. mű, I. fejezet.

ték, hogy a hitelesség, a bizalom az árfolyamsáv intézménye, így a gazdaságpolitika iránt fennmarad, és az árfolyam némileg gyengül. Nem így történt. Már az 1995 beavatkozás kapcsán vita alakult ki arról, milyen mértékű lépés volt indokolt, hiszen egyes szakembereknek úgy tűnt, hogy a keresletszűkítő hatás drasztikusabb lett a vártnál. Ez ellen szólt akkor az az érv, hogy ha az óvatos, kisebb lépés esetleg nem éri el azt a kritikus pontot, amely kellő mértékben megváltoztatja a szereplők feltételeit és magatartását, akkor az egész program kudarcot vallhat.³² Az intézmények, a normák változásainak van egy olyan tehetetlensége, ami lassítja, akadályozza az átalakításokat, ezt is figyelembe kell venni a beavatkozás megtervezésénél. Fontos szempont volt az is, hogy az 1995-ös beavatkozás előtt több hasonló kisebb horderejű lépés történt, tehát a gazdaság alapvetően a beavatkozások és nem a hiteles szabályok világát élte akkor.

A 2003-as kis lépés nem lett sikeres, nem tudta finoman csökkenteni az árfolyammal a sávot (vagy fordítva), de nem azért, mert nem ért el kellő hatást a várakozásokban, hanem ellenkezőleg, azért, mert a befektetők nem értették a kormány „elméletét”, nem hitték el előrejelzését, és a várakozásokhoz képest drasztikusan reagáltak az intézkedésre. Ez abból fakadt, hogy egy vélt kis lépéssel valójában egy nagy intézményi változást hajtottak végre a döntéshozók. A befektetők a magyar monetáris irányítást és árfolyamrendszert egyre hitelesebbnek találták, és egyre többet tettek fel arra, hogy az nem fog e bizalommal visszaélni. A sávveltolás pillanatában ez a „bizalmi elv” sérült.³³ Úgy érezték, egy kismértékű árfolyamváltoztatás céljából nem nyúltak volna ilyen drasztikus eszközhöz; nem hitték el, hogy az „ágyúval tényleg csak verébre” akart löni a kormány és az MNB. A befektetők számára világossá vált, hogy a gazdaságpolitikának elsősorban árfolyamcéljai vannak, szemben a jegybank elsődleges inflációs céljaival, és ezt azonnal lényegesen gyengébb szinten rögzítették. A szavahihetőség elvesztése a legnagyobb befektetőket is megmozgatta. A kismértékű változtatás nem várt, nagy reakciót váltott ki, és kiderült, hogy a helyes kompromisszum a gazdaságpolitikában sem mindig a két lehetőség között félúton van. Egy rossz gyógyszer akkor is árthat nekünk, ha csak felet veszünk be belőle. Pláne akkor, ha nem vagyunk teljesen egészségesek.

A sávveltolás ráadásul egyszerű lehetőség volt, és a kormánynak nem volt elképzelése sem arra az esetre, ha a befektetők „nem jól” reagálnak. Nem volt több kártya a kezében. Egyszer el lehet tolni a sávot, ha nagyon szükséges, de tisztában voltak vele: ha ez többször ismétlődik, akkor értelmét veszti a sávös rögzítés rendszere. Erre valószínűleg egyáltalán nem készültek, hiszen nyilvánvaló volt, hogy amennyiben a forint túlságosan meggyengül, a jegybank a célkövetési rendszer miatt nem tud nem kamatlábat emelni. Ennek az árát még nagyon sokáig fizettük, és megint bebizonyosodott a bizalom aszimmetrikus természete, amire már Keynes is felhívta a figyelmet: „Amíg ugyanis a hitelezők bizalmának gyengülése elég ahhoz, hogy összeomlást okozzon, erősödése a gyógyulás szükséges, de nem elégséges feltétele.”³⁴

Nagy a különbség az MNB és a kormány kapcsolatában is a két vizsgált időszakban, hiszen 1995-ben teljes összhangban lépett fel a két intézmény vezetője, míg 2003-ban rend-

32 L. ANTAL L. id mű 134. o.

33 L. DIXIT id. mű 26. o.

34 KEYNES, J. M. [1965]: A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete, KJK, Budapest, 185. o.

kívül feszült volt a viszony. Elsősorban a korábbi monetáris politika és a szükséges jövőbeli lépések megítélésének tekintetében folyt komoly vita a szereplők között, de nyilvánvalóan politikai feszültségek is zavarták az együttműködést. A két beavatkozás közötti időszakban a gazdaság látványos fejlődése és a jegybanki döntések erősítették a monetáris politika hitelességét még akkor is, ha népszerűsége csökkent az exportáló vállalatok körében. Az aktuális kormányok többször próbálták a vezetők kinevezésénél a befolyásukat erősíteni a bank vezetésével szemben. Azt gondolom, az éles konfliktusok tovább növelték az árfolyamrendszer hitelességének jelentőségét, hiszen a politikusok nyilatkozataitól akár el is lehet tekinteni, ha a hiteles szabályok, intézmények lényegében azoktól függetlenül, stabilan működnek. A konfliktus abból a szempontból is szerepet játszott a rossz döntésben, hogy kormányzati oldalról a korábbi éles ütközések miatt sokan nem számítottak a jegybank együttműködésére, és nagyon meglepődtek a monetáris tanács döntésén; míg a jegybanki oldalon a tanács tagjai kritikusan fogadták a javaslatot, de a konfliktus feloldásának lehetősége miatt végül – egy tartózkodás mellett – mindannyian támogatták azt. A szakmai szempontok az egyre feszültebb hangulatban háttérbe szorultak, a sáveltolásban a döntés pillanatában mindenki megoldást látott a problémáira.

Hasonló konfliktusok máshol is előfordultak. Az ötvenes és a nyolcvanas évek amerikai gazdaságában, Kanadában az ötvenes években, Japánban az ezredfordulón – mindenhol a jegybanki vezetés együttműködő készségét vitatták kormányoldalon, tipikusan a túl szigorúnak tartott monetáris politika miatt. Németországban a jegybank elnöke lemondott, mert a miniszterelnök nem fogadta el a két újraegyesítendő országrész valutáinak átváltási arányával kapcsolatos aggályait. A fenti konfliktusokban minden esetben fontos szerepet játszott a szereplők rossz egymás közötti és mások felé folytatott kommunikációja.³⁵

Miért kártékony az éles konfliktus a két fél között? A nyolcvanas évek első felében a FED és a költségvetési bevételeket és kiadásokat meghatározó kongresszus között éles vita folyt az Egyesült Államokban.³⁶ A két intézmény akkoriban homlokegyenest eltérő véleményen volt arról, milyen monetáris politikát kell folytatni. A kongresszus a monetáris és fiskális élénkítés pártján állt, míg a központi bank vezetése ezt a lehető legrosszabb gazdaságpolitikának tartotta az inflációs hatások miatt. Ha feltételezzük, hogy mindkét fél a saját szempontjából kedvező politikát erőlteti, mert attól fél, hogy a másik is ezt teszi; és attól is tart, hogy ha ő nem így jár el, hanem viszonzatlan gesztust tesz a másiknak, akkor az eredmény mindkettőjük számára sokkal kedvezőtlenebb lesz, mintha éppen az ellenkező lépést választanák. Egy egyszerű megközelítésben, a költségvetési deficit erőteljes növekedésének finanszírozási igénye egyrészt erősíti a kiszorítási hatást, másrészt az elégtelen megtakarítási hajlandóság mellett a szűk pénz politikájával a kamatokat felnyomja, ami recessziós hatású lehet, a hazai valuta felértékelődéséhez vezet, és rontja a nemzetközi versenyképességet.

35 SIKLOS, PIERRE L. [2002]: Frameworks for the Resolution of Government-Central Bank Conflicts: Issues and Assessment, Mimeo, Department of Economics and Viessmann Research Centre Wilfrid Laurier University, Canada.

36 Alan Blinder egy egyszerű fogolydilemma-helyzettel jellemezte a két fél közötti konfliktust. E modell talán túl egyszerű a gazdasági folyamatok és a jegybanki politika szabályai szempontjából és a tanulás, a kommunikáció, a valóságghú ösztönzők léte is bonyolultabb képet mutat, üzenete mégis tanulságos. L. BLINDER, ALAN [1983]: Issues in the Coordination of Monetary and Fiscal Policy, Monetary Issues in the 1980's, Federal Reserve Bank of Kansas City, 1983

A lazább monetáris politika és a kiadások szigorú visszaszorítása sokkal kedvezőbb ellentétes hatást válthatna ki, a kamatokat csökkentené, a versenyképességet javítaná. A koordináció hiánya nagyon komoly problémákat, csapdahelyzetet okozhat. E modellben mindkét szereplő tudja, hogy rosszabbul jár a döntéssel, de nem kockáztatja meg, hogy még többet veszítsen presztízsből, megítélésben egy együttműködő lépéssel. Kitarának saját „mániájuknál”, és így mindenki rosszabbul jár. Természetesen idővel a tanulás, az együttműködés új formái, új, kisebb jelentőségű szabályok segíthetik az elmozdulást az optimális irányba.

A kormány és a központi bank konfliktusai más országokban általában csökkentek, miután a jegybank áttért az inflációs célkövetés rendszerére, és ezzel még inkább kiszámíthatóvá tette lépéseit. Kiderült, minél hitelesebb egy ilyen monetáris politika, annál rugalmasabb és együttműködőbb tud lenni nehéz helyzetekben. Sokat segíthet a konfliktusok elkerülésében, ha a kormányzat osztozik valamilyen formában a monetáris célokért vállalt felelősségben, anélkül, hogy sértené a jegybank autonómiáját.³⁷ A problémák gyökere nálunk is részben az volt, hogy a jegybank nem érezte a kormány kellő elzántságát az inflációs cél elérésére, a költségvetés hiányának csökkentésére és az államháztartás reformjára, míg a kormány nem érezte a jegybankot elkötelezettnek a versenyképesség javítására. E zavarok a kockázati felárban óhatatlanul megjelennek, és kamatban kell megfizetni az árát.

A konfliktusok egyik legfontosabb oka mindenhol a kellő kommunikáció hiánya. Mind a kormány, mind a központi bank vezetői visszahúzódnak épületük falai közé, kevés a kommunikáció egymás között, minimális és formális a szakmai egyeztetés. Nálunk ezt még rontja a két intézmény működésének anyagi feltételei közötti nagy különbség. Az MNB-ben – ellentétben a Pénzügyminisztériummal – sikerült megteremteni egy komoly kutatói bázis létrehozásának a feltételeit. A szakmai álláspontok ütköztetését, a helyes gazdaságpolitika kialakításához szükséges kommunikációt ez is akadályozza. Sok országban, így nálunk is hiányzik a konfliktusok kezelésének direkt szabályozása, de máshol már vannak hagyományokra épülő, informális megoldások ezekre az esetekre (amelyek azért ott sem működnek mindig tökéletesen). Nálunk ennek hiányában még nehezebb kezelni a konfliktushelyzeteket, és a túlzott átpolitizáltság pillanatok alatt eszkalálhatja a problémákat. Sokan úgy vélik, a jegybank és a kormányzat közötti rendszeres véleménycsere, közös szakmai munka a jegybank függetlenségének a feladását jelenti. Szerintem a függetlenség a döntésre, és nem az előkészítés folyamatára vagy az előtte-utána történő egyeztetésekre vonatkozik.

A jegybank függetlensége az egyik példája annak az esetnek, amikor a szabályozási gyakorlat nemzetközi példák alapján rendkívül korszerű és előremutató jogi kereteket alakított ki nálunk, de a politikai kultúra ezzel nem tartott lépést. Hiábavaló a jegybanki függetlenség és az inflációs célkövetés rendszere, ha vezető politikusaink csak akkor akarnak ezekkel együtt élni, amikor az számukra előnyös, és azonnal ódzkodnak tőle, ha éppen gazdasági vagy politikai szempontok alapján kellemetlen. E politikai konfliktusok nagyon nagy társadalmi költségekkel jártak, ezért szerencsés lenne a konfliktus megoldásának normáit megteremteni, és olyan szabályokat alkotni, amelyeket be is tudunk tartani. Véleményem szerint a képmutató és betarthatatlan szabályokat a piac jobban bünteti, mint az esetleg csak

37 SIKLOS, PIERRE L. [2002]: Frameworks for the Resolution of Government-Central Bank Conflicts: Issues and Assessment, Mimeo, Department of Economics and Viessmann Research Centre Wilfrid Laurier University, Canada.

„második legjobb”, de betartható szabályokat. Azt gondolom, a válság e téren segített, erősítette az együttműködési készséget; nem kellene normális körülmények között régi hibáinkat megismételni.

Szomorú tudomány

Thomas Carlyle a 19. században „szomorú tudománynak” nevezte a közgazdaságtant, miután elolvasta *Malthus* jóslatát a túlnépesedésből fakadó, várható élelmiszerhiányról. A magyar közvélemény is már rég hozzászólt a közgazdászok szkepticizmusához. A közgazdászok viszonya mindig is ambivalens volt a megformált magyar gazdasághoz; bár maguk hozták létre kereteit, de sohasem érezték saját gyermeküknek, mert ami kijött a politikai egyeztetés alagútjából, az mindig más volt, mint amit előtte elképzelték.³⁸ Ugyanakkor mindig élt bennük az a remény, hogy lehet jobb a rendszer, lehet rajta javítani. Ez a kettősség a kormány gazdasági tanácsadóinak egyik legfontosabb ismertető jegye, ez fűtötte és tüzelte őket az újabb és újabb reformok, intézkedések előkészítése során.

A kilencvenes évek elejének rossz gazdasági adatai mellett feltűnő volt néhány gazdaságpolitikus hangos derűlátása. A növekedéssel és különösen az inflációval kapcsolatos optimizmus részben túlzott önbizalomból, részben az „ennél már csak jobb lehet” típusú, felületes okoskodásból fakadt. Emellett az inflációs várakozásokat hűteni akaró jó szándék is működött, és a politikusok nagyon „nem bánták” a vártnál magasabb inflációból fakadó többletbevételeket sem. Végül, de nem utolsó sorban ott állt mindezek mögött az önbeteljesítő jóslatokba vetett erős hit. Ez a fajta önbizalom és optimizmus gyakran párosult az egyedi beavatkozásokkal, hiszen már a westernfilmekben is megszokhattuk: akik jól lőnek, nem szeretnek a jogszabályok betartásáról diskurálni. Eközben azonban felépítettünk – saját hagyományainkra és európai mintákra építve – egy olyan jogszabályi, intézményi környezetet, amely jelentősen szűkíti a politika mozgásterét. A konfliktus elkerülhetetlen, a politikusok előszeretettel írják évről évre újra a szabályokat, és keveset törődnek azzal, hogy a szabályok így nagyon nehezen képesek beváltani a hozzájuk fűzött reményeket. Különösen nagy probléma ez a magas szintű, alkotmányos jellegű jogszabályok esetén, amelyek a különböző szabályok és beavatkozások rendszerét hangolják össze. Nem véletlen, hogy miközben Magyarország a World Economic Forum versenyképességi listáján a jogrendszer hatékonysága szempontjából a középmezőnybe tartozik (54. a 131-ből), addig a kormányzat törvényalkotásának az átláthatósága szempontjából a 94. helyen áll.³⁹

A túlzott optimizmus ellentétét is ismerjük, hiszen nálunk is voltak és mindig lesznek, akik a pesszimizmusban nem tudnak mértéket tartani. Albert Hirschman a „strukturalista téveszme” kategóriába sorolta azt a gondolkodásmódot, ami minden problémát végletesen

38 Antal Laci alapvicce a nyolcvanas évek második felében tovább variálja Liska idézett témáját: „*A magyar gazdaság helyzete olyan, mint azé a bűnösé, aki vétkei miatt a purgatóriumba kerül. Mikor belép az első bugyorba, látja, hogy ott egy nagy üstben főzik az embereket, „Na – gondolja –, ez nem az igazi, gyerünk tovább.” A másodikban valaki épp a spanyolcsizmát erősíti rá áldozatára, a harmadikban is szörnyű a kép. A bűnös fut tovább, végül belép az utolsó terembe, ahol azt látja, hogy derékig a szarban állnak az emberek, és cigarettáznak. „Ez egész elviselhető a többihez képest” – gondolja, levetkőzik, rágyújt, és beáll a többiek közé. Ekkor megszólal a hangosbemondó: „A cigarettaszünetnek vége. Alámerülni!” A mesélő a végén még hozzátette: „Na, pontosan itt tartunk mi is. Már rágyújtottunk az utolsó cigire, és levetkőztünk.”*

39 The Global Competitiveness Report 2007–2008, World Economic Forum, 2008.

negatívan ítél meg, és állandóan radikális gyógymódokat sürget.⁴⁰ Azok, akik ez utóbbiban szenvednek, a legkisebb megrázkódtatásban is a nagy összeomlás jelét látják. A strukturalista téveszmék nemcsak azért károsak, mert ezek miatt egyébként nehezebben vesszük észre az igazán komoly bajt, hanem azért is, mert végletes hibákra, az egész rendszer működésképtelenségére hivatkozva, elfelejtjük feltárni a hétköznapi gazdaság működési mechanizmusainak gyenge pontjait. Kit érdekel majd a hitelminősítő intézetek működési zavarairól, a befektetési bankárok ösztönzési rendszeréről, az intézményesített morális kockázatokról készült elemzés és megoldási javaslat, amikor a modern kapitalizmus fundamentális válságáról zajlik a magasröptű vita?

Egy ilyen közegben a keveseket – köztük Antal Lászlót – jellemző, egészséges kételkedésnek és nyitott gondolkodásnak komoly szerep jut. Segít hűteni a felfokozott várakozásokat, cáfolni a nehézségeket bagatellizáló véleményeket vagy épp a „modern apokalipszis”-víziókat. Segít szétválasztani a rövid és hosszú távú problémákat, és megtalálni az aktuális kérdésekre az aktuális válaszokat. A gazdaságpolitikai beavatkozások sikerességéhez ugyanis nem elég átlátni a makrogazdasági folyamatokat általában, tudni kell igazodni a pillanatnyi körülményekhez. Az egy kaptafára menő megoldások előnye lehet az, hogy már vannak tapasztalatok a működésükkel kapcsolatban, de a gyorsan változó környezetben ezek sokkal többet érhetnek, mint használhatnak.

A jegybanki függetlenség, az árfolyamrendszer és a monetáris célkövetés három olyan szabályozási választás volt az átalakuló magyar gazdaságban, amely a gazdaságpolitikában keményen korlátozta a kormány mozgásterét, annak érdekében, hogy sikeresen tudja kézben tartani az inflációt. Ez a szabályozási környezet hitelességet szerzett, a szereplők befektettek ebbe a hitelességbe. A kormány és a jegybank közös döntése ezt az intézményes környezetet borította fel, hiszen az árfolyamsáv ad hoc mozgatása lerombolja a bizalmat iránta, még akkor is, ha papíron minden érvényben marad. Az árfolyamsáv szabályainak megváltoztatásával sérült a függetlenség elve is, hiszen mindenki hamar megtudta, hogyan született a döntés, sérült az inflációs célkövetés rendszere, mivel a lépésnek egyértelműen az volt az üzenete, hogy a magyar gazdaságpolitikának konkrét árfolyamcélja van, és ez jóval gyengébb az aktuálisnál.

A gazdaságpolitika mindig szabályok és egyedi beavatkozások között választ, és körültekintően kell akciózni a működő intézmények között. Nem elég, ha a politikusnak és szakértőinek van egy elképzelése arról, hogy mire van szükség, és hogyan alakulnak intézkedéseik után a gazdasági folyamatok. Hitelessé is kell tenni politikájukat, mert enélkül nehéz lesz sikerre vinni azt. A megszerzett bizalmat pedig védeni kell, mert annak elvesztése – mint láthattuk – nagyon költséges lehet. A gazdaságpolitika ugyanis nem automatákkal, hanem emberekkel, társadalmi csoportokkal, érdekekkel és érdekképviselőkkel foglalkozik. Ebben viszont sokat segíthetnek azok az intézmények, cselekvési normák, amelyek az évek során – a politikusoktól tulajdonképpen már függetlenül is – bizonyítottan működnek. Egy „jönak tűnő” ötlettel rövid távú, vélt politikai hasznokért a működő intézményeket, szabályokat felrúgni nem érdemes, és inkább ezek keretei között kell az optimális megoldást keresni. Ha a politikusok a működő szabályozás keretein belül keresik a megoldást,

40 HIRSCHMAN, ALBERT O. [2000]: Bajban a jóléti állam: strukturális válság vagy erősödő fájdalmak, in: Versengő nézetek a piaci társadalomról, Jászóveg tankönyvek, 172. o.

akkor precedenst teremthetnek, és kialakíthatják a szabályok betartása és az egyedi beavatkozások közötti homályos világ íratlan szabályait. Ha a szabályok – és köztük a magasabb szintű, alkotmányos jellegűek – nem jól működnek, akkor nagyon körültekintően kell eljárni az átalakításuk során, és sokat segíthet a működésüket akadályozó konfliktusok kezelési normáinak a kialakítása. A stratégiaalkotás, az optimális szabályozás költségeinek és hasznának elemzése, a megfelelő ösztönzők felkutatása legalább olyan fontos szakmai feladat a közgazdászok számára, mint a kilencvenes évek westernfilmekbe illő beavatkozásainak előkészítése és végrehajtása. Tudomásul kell venni – bár a pénzügyi válság még visszahozta az illatát –, hogy *Butch Cassidy* ideje lejárt.