

KELET-EURÓPAI LIBERÓ

PIROSKA DÓRA

**Rachel A. Epstein: In Pursuit of Liberalism
International Institutions in Postcommunist
Europe**

Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2008.
267 oldal

Minek a gazdasági és politikai liberalizáció, ha a liberális program ellentmond a belföldi politikai ígéreteknek, ha csökkenti a nemzeti önállóságot, és aláássa a nemzeti hagyományokat? – kérdezi Rachel Epstein.¹ Márpedig, az általa vizsgált kelet-közép-európai országokban (Lengyelország, Magyarország, Románia és Ukrajna) az 1990-es években végrehajtott liberális reformprogramok sok tekintetben ellentmondtak a belföldi politikai ígéreteknek (lásd bankprivatizáció), határozottan csökkentették a politikai autonómiát (például a központi bank függetlenségét), és alkalmanként szöges ellentétbe kerültek az érintett országok történelmi hagyományaival (például ami a hadsereg civil ellenőrzését illeti). Sokan a nemzetközi szervezetek, különösen az Európai Unió és az Észak-atlanti Szövetség (NATO) aktivitásával magyarázzák a jelentős mértékű kelet-európai liberalizációt.² Ebben az időszakban ugyanis a kelet-közép-európai államok voltak az egyedül esélyes jelentkezők ezekbe a szervezetekbe, és mindent meg is tettek azért, hogy felvételt nyerjenek. Ennek ára volt az általános liberalizáció.

Epstein nem éri be ezzel a válasszal. Kutatásai alapján azt állítja, hogy a nemzetközi szervezetek pénzügyi segítsége vagy a tagfelvételhez megszabott feltételei önmagukban még nem adnak magyarázatot az ezekben az országokban végbement liberalizációra, különösen nem annak mértékére. Társadalmi konstrukcionista érvelése szerint az átmenet időszakában attól függött, hogy egy állam mennyire liberalizálta intézményrendszerét és piacát, hogy döntéshozó politikusai mennyire tartották kívánatosnak az alkalmazkodást a nemzetközi szervezetek előírásaihoz, vagyis

hogy ettől milyen státust és kapcsolatokat reméltek. Nem pusztán a felkínált pénzügyi támogatás mértéke, illetve katonai erő nagysága motiválta a kelet-európai országok liberalizációját, hanem az is, hogyan tekintettek a megígért támogatásra. Mennyire tartották hasznosnak abban az értelemben, segít-e az országnak, hogy olyan nemzetközi kapcsolatrendszert alakíthasson ki, amely megfelel a döntéshozó politikusok tekintélyfelfogásának? A tekintélybeli nyereség mérlegelésekor a globalizációból és a kölcsönös függőségekből fakadó követelményeket kellett összevetniük a nemzeti önállóság és a nemzeti hagyományok fontosságával. Vagyis a bankreform vagy a hadsereg átalakítása során azt kellett eldönteniük, hogy inkább a nemzetközi szervezetek elvárásaihoz vagy pedig a nemzeti hagyományokhoz igazodjanak-e.

Epstein négy szakpolitikai területet elemez: a központi bank függetlenségét, a bankprivatizációt, a polgári és katonai együttműködést és a haderőreformot. A vizsgálódást a központi bankokkal kezdi. Itt a politikusoknak arról kellett dönteniük, kiengedjék-e kezükből a rendkívül fontos, a makrogazdasági folyamatokat jelentősen befolyásolni képes monetáris politikát azzal, hogy egy független intézményre bízzák. Bár az IMF és a Világbank mind a négy országban erőteljesen támogatta ezt a megoldást, az 1990-es évek elején csak Lengyelország és Magyarország alkotott a központi bank nagyfokú önállóságát garantáló törvényt. Románia egy évtizeddel később tette meg ezt a lépést, Ukrajnában pedig még 2006-ban sem valósult meg minden tekintetben a központi bank függetlensége. Az eltérések Epstein szerint abból adódtak, hogy az egyes országokban a társadalmi konszenzus eltérő fontosságot tulajdonított a nemzetközi szervezetek ezen követelményének.

A következő fejezet azt firtatja, miért lett Kelet-Közép-Európában a külföldi tulajdon aránya egyes stratégiai iparágakban sokkal nagyobb annál, mint amit egy nyugat-európai országban vagy akár az Egyesült Államokban engedélyeznének. Az átmenet kezdeti időszakában minden volt szocialista ország deklarálta ugyan a stratégiai szektorok nemzeti tulajdonban tartását, ám idővel e szektorok modernizálása elkerülhetetlenné tette a külföldi tőke bevonását. A nemzetközi szervezetek egységesen a külföldi tulajdon engedélyezése mellett lobbiztak. Epstein bemutatja, milyen szerepet játszottak ezek a szervezetek a bankok privatizálása körül kialakuló belföldi vitákban. A 2000-es évekre Magyarországon a bankszektor 80 szá-

1 ■ A kötet a Cornell Egyetemen, a Peter Katzenstein irányításával írt doktori disszertáción alapul.

2 ■ Andrew Moravcsik – Milada A. Vachudova: National Interests, State Power, and EU Enlargement. *East European Politics and Society*, 17 (2003), 1. szám, 42–57. old.; Frank Schimmler – Ulrich Sedelmeier: *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Cornell University Press, Ithaca, 2005.

zaléka került külföldi kézbe, Lengyelországban közel 70 százaléka, igaz, a lengyel állam még 2005-ben is fenntartott egy fontos állami tulajdonrészt a legnagyobb bankban. 2002-ben Romániában és Ukrajnában a külföldi tulajdonarány még csak 40, illetve 10 százalékos volt, de 2005 végére a román bankok 80 százaléka is külföldi kézbe került. A külföldi banktulajdon elterülő mértéke Epstein szerint nem a nemzetközi szervezetek különböző ígéreteivel és feltételeivel magyarázható, hanem azzal, hogy a belföldi döntéshozók milyen viszonyt tartottak kívánatosnak külföldi tanácsadóikkal.

A katonai és polgári szektorok közötti kapcsolatok demokratizálását tárgyaló fejezetből megtudhatjuk, hogy bár a négy ország közül három azonos történelmi tapasztalatokra épülő biztonságpolitikai célkitűzéseket fogalmazott meg, a NATO-tagság feltételeként elvárt reformokat mégis egymástól nagyon eltérő módon hajtották végre. A haderő ellenőrzésében megvalósított katonai és polgári hatalommegosztás terén ezek az országok mást tartottak „természetesnek”, mint amit a NATO elfogadhatónak tartott. A korábbi katonai irányítás helyett a NATO olyan civil és katonai ellenőrzést követelt, amely a hadsereg felügyeletét megosztja a politikai hatalmi ágak között, és az ellenőrzésbe bevonja a médiát és civil szervezeteket is. Az egyes országokban a reform mélysége Epstein szerint ismét csak azon múlott, hogy a NATO mint külső aktor mekkora befolyást gyakorolt a belső döntéshozókra.

A záró esettanulmány végül a NATO-nak a kelet-európai országok külpolitikájának és honvédelmének átalakítására irányuló erőfeszítéseit veszi górcső alá. E téren is hatalmas eltérés mutatkozott a NATO – és különösen két alapító tagja, az Egyesült Államok és Nagy-Britannia – nemzetközi stratégiai küldetése és a kelet-európai elképzelések között. A kelet-európai országok biztonságpolitikáját Oroszország katonai ereje, a regionális versengés, a kisebbségvédelem és az irredentizmus alakította. Ezek a tényezők együttesen határozottan kívánatosá tették számukra a NATO-tagságot. A NATO viszont nem mutatott megértést a kelet-európai államok biztonságpolitikai elképzelései iránt, és elvárta, hogy ezeket feladva, haderejük átalakításakor alkalmazkodjanak a szövetség politikai-katonai célkitűzéseire. A 1990-es években ez a NATO globális szerepvállalását jelentette. A kelet-európai országok nagyon különböző mértékben voltak hajlandók arra, hogy katonai és anyagi eszközökkel támogassák a NATO – és különösen az Egyesült Államok és Nagy-Britannia – nemzetközi törekvéseit: míg Lengyelország erején felül vett részt a NATO térségen kívüli katonai akcióiban, addig Magyarország inkább csak haszonélvezője volt a mások által nyújtott biztonságnak (*security consumer*), Románia és Ukrajna részvétele pedig e két véglet között egyensúlyozott. A különbségeket Epstein ismét a katonai erő fontosságáról és a NATO változó hitelességéről kialakult társadalmi képpel magyarázza.

EGY RÉGI ELMÉLET ÚJ ALKALMAZÁSA

Bár a társadalomtudományokban évtizedek óta bevett elmélet a társadalmi konstrukcionizmus, alkalmazása a nemzetközi politikai gazdaságtanban újdonságnak számít. Akik eddig gazdasági problémák elemzésében alkalmazták a társadalmi konstrukciók elméletét, nagyon különböző módszerekkel éltek. Bandelj erősen szociológiai megközelítést érvényesített,³ Goede⁴ viszont inkább lingvisztikai elemzést adott a pénzügyi folyamatokról. A társadalmi konstrukciók elemzése ugyanis nem ugyanannak az elméletnek az alkalmazását, hanem egy közös metaelmélet elfogadását jelenti.⁵ Ezért Epsteinnek is önálló, a saját kutatásához alakított elméletet kell megfogalmaznia. A nemzetközi szervezetek szerepéről a politikai döntéshozatalban betöltött szerepéről feltett kérdése olyan elméleti keret kialakítását igényli, amelyben egyszerre elemezhető a belföldi politikai döntéshozatali mechanizmus és a külső aktoroknak a döntéshozatal befolyásoló szerepe.

Ezt az elméletét, amely egyben módszertana is, a *Nemzetközi szervezetek és a liberális világnézet* című fejezetben fejt ki. Összhangba kívánja hozni a racionalista és a konstruktivista szemléletet, s ennek érdekében három teoretikus megállapítást tesz.

1. A racionalista szemlélet képviselői (akik a társadalmi aktorokat instrumentalista cselekvőknek tekintik) és a konstruktivizmus hívei (akik az aktorok társadalmi beágyazottsága mellett érvelnek) közötti ellentét alapvetően egymás nézeteinek hibás értelmezéséből fakad. Eltekintve néhány kivételes esettől, amikor a cselekvők kizárólag egyik vagy másik logika alapján döntenek, a társadalmi szereplők döntéseit legtöbbször mindkét logika jellemzi.

2. A dichotómia feloldható, ha feltételezzük, hogy a társadalmi cselekvők racionalitása nem valamilyen egyetemes alapracionalitásnak felel meg,⁶ hanem azt állítjuk, hogy racionalis viselkedésüket az adott társadalmi kontextusban alakítják ki. Hogy mit tekintenek racionalisnak, az attól függ, hogyan értelmezik az

3 ■ Nina Bandelj: *From Communists to Capitalists: The Social Foundations of Foreign Direct Investment in Postsocialist Europe*. Princeton University Press, Princeton–Oxford, 2008. Lásd róla recenzióm, *BUKSZ*, 2008. ősz, 279–282. old.

4 ■ Marieke de Goede: *Discourses of Scientific Finance and the Failure of Long-Term Capital Management*. *New Political Economy*, 6 (2001), 2. szám, 149–170. old.

5 ■ Lásd Stefano Guzzini: *A Reconstruction of Constructivism in International Relations*. *European Journal of International Relations*, 6 (2000), 2. szám, 147–182. old.

6 ■ Alapracionalitáson (*base rationality*) a szerző a társadalmi kontextustól független racionalitást érti. Az alapracionalitás azt a feltevést vonja maga után, hogy a cselekvő preferenciarendszerét társadalmi kontextustól függetlenül alakítja ki, és annak megfelelően dönt minden, egymástól eltérő társadalmi környezetben.

7 ■ Lásd Robert O. Keohane: *After Hegemony*. Princeton University Press, Princeton–Oxford, 1984., vagy újabban Moravcsik–Vachudova: *i. m.* és Schimmelfennig–Sedelmeier: *i. m.*

8 ■ Neorealizmusnak a nemzetközi kapcsolatok szakirodalmában Kenneth Waltz elméletét nevezik, amelyet *Theory of International Politics* című könyvében (Addison–Wesley, Reading,

adott döntési helyzetet. Ami az egyik kontextusban racionális, az egy másikban irracionálisnak is tűnhet.

3. A nemzetközi kapcsolatok és a nemzetközi politikai gazdaságtan kutatói közül azok, akik elfogadják az alapracionális elvét, a nemzetközi szervezetek által alkalmazott ösztönzőket általában a társadalmi szabályok közé sorolják.⁷ A politikai döntést a környezet jelzéseire reagáló haszonmaximalizáló cselekedetként értelmezik. A neorealizmus⁸ alapelveinek megfelelően, a nemzetközi szervezeteket és általában a társadalmi kontextust a cselekvőtől független, a politikai döntéshozók cselekedeteit korlátozó, külső (exogén) adottságnak tekintik. Epstein viszont a cselekvők identitása egyik konstitutív elemének tartja a nemzetközi szervezetek által alkalmazott ösztönzőket, amelyek a társadalmi kontextusba ágyazódva a cselekvők preferenciáit is alakítani tudják. Ennek alapján azt állítja, hogy a nemzetközi szervezetek három feltétel teljesülése esetén képesek befolyásolni belpolitikai döntéseket:

1. ha az adott társadalmat az egyének *bizonytalansága* jellemzi,

2. ha a döntéshozók saját *státusukat* a nemzetközi szervezetekénél alacsonyabb rendűnek tartják, és

3. ha a nemzetközi szervezetek által képviselt politika *hiteles*.

Központi tézise az, hogy egy állam akkor alkalmazkodik a nemzetközi szervezetek követelményeihez, ha ez összhangban áll politikusai világnézetével, különösen a tekintélyről vallott nézetével. Epstein a társadalmi kontextusról ennek alapján három hipotézist fogalmaz meg, s ezután az empirikus fejezetekben megvizsgálja, hogy a kelet-európai államok valóban ezen feltételeknek megfelelően reagáltak-e a nemzetközi szervezetek törekvéseire.

Ez az elmélet és a hozzá kapcsolódó módszertan két szempontból is fontos. Egyrészt, a nemzetközi kapcsolatok tudományában a pozitívista és posztpozitívista nézetek között zajló vita sok alapvetően hibás posztpozitívista (konstruktívista) önmeghatározást hozott, tudománytalan (értelmezhetetlen) elméleti keretet

vázolt fel. Ennek következménye volt, hogy egyes pozitívista tudósok a konstruktívista oldalon állókat diszkriminálták, s hogy számos konstruktívista tudományos eredmény nem hangozhatott el konferenciákon, nem kerülhetett be tudományos folyóiratokba, egyes tudósok pályázati pénzek hiányában el sem kezdhették kutatásaikat. Másrészt, az alapvetően kutatáspárti Epstein elmélete gyakorlatias, nem vész el a sok konstruktívista kutatóra jellemző ontológiai és episztemológiai filozófiai kérdések fejtegetésében. Elméletét hasznosítani is tudja Kelet-Európában a pénzügyek és a haderőreform területének vizsgálatakor.

Epstein elméletében fenntartásokkal kezel bizonyos konstruktívista kutatásokat, Mindenekelőtt elutasítja az átmenetről, intézményekről, feltételekről (*conditionality*) és alkalmazkodásról (*compliance*) szóló racionalista (instrumentalista) nézeteket. Szerinte nem a társadalmi közegéből kiragadott döntéshozó, hanem a társadalmi környezetet kell vizsgálni, amelyen belül az aktorok döntést hoznak. Elhatárolódik azoktól a neoliberaisztikus institucionalista és konstruktívista nézetektől is, amelyek az ideáknak a hatalomtól és érdektől elkülönült szerepet tulajdonítanak.

Ez az elhatárolódás különösen hasznos. Epstein három ponton is korrekcióra szólít fel. Egyrészt szerinte nem értelmezhető egyes kutatók azon törekvése, hogy a racionalitással szemben ideáknak (gondolatoknak) önálló magyarázóerőt tulajdonítsanak a társadalmi viszonyok értelmezésekor. (Gondolatok, ideák nem léteznek megfogalmazóik nélkül.) Rámutat a March és Olson 1989-es munkájára⁹ épülő konstruktívista tudományos kutatások egy fontos hibájára. March és Olson megkülönböztette 1. a konzekvencialista logikát (*logic of consequences*) és 2. a megfelelőési logikát (*logic of appropriateness*) követő társadalmi cselekvést. Elméletük szerint az első típusú logikát követő cselekvés vezérelve az önérdék és az érték-haszon elemzés, míg a második szerint az aktorok cselekedeteik során azt mérlegelik, hogy adott szituációban mit kellene, mit szokás tenni egy adott társadalomban. Egyes konstruktívista kutatók azonban, fokozva a különbséget, a konzekvencialista logikát hibásan, az érték-haszon elemzéssel és a racionalitással azonosították, míg a másik logikát irracionálisként értelmezték. Például Legro¹⁰ a társadalmi kultúrát és a racionalitást állította szembe, Checkel¹¹ pedig amellettt érvelt, hogy bizonyos politikai rendszerekben az ideáknak lehet identitásépítő (konstitutív) szerepük, más rendszerekben viszont kizárólag korlátként hathatnak. Szintén erre a hibás megkülönböztetésre épült a materiális, illetve társadalmi okok elkülönítése. E felfogás egyes képviselői szerint vannak esetek, amikor csak materiális változóknak (pl. háború, pénz, hatalom) van magyarázóerejük, míg máskor (például az emberi jogok esetében) csak a társadalmi viszonyokra vonatkoztatott magyarázat fogadható el.¹² Ezek a dichotómiák arra az Epstein szerint többnyire megalapozatlan feltételezésre épülnek, hogy az érdek és a hatalom a társadalmi környezettől függetlenül meghatározható és okként értelmezhető. Ezt az állítást

1979.) fejtett ki. A nemzetközi szintér rendszerelméleti értelmezését adja: a nemzetközi rendszer korlátot szab az államok viselkedésének, a rendszert alkotó államok viselkedése hatalommaximalizáló cselekvésként írható le. Az elméletet a mikroökonómia modelljei ösztönözték, amelyekben a piac határozza meg a vállalatok viselkedését. A neorealista amerikai politikatudomány célja a klasszikus realista hagyomány – E. H. Carr, Hans Morgenthau, Reinhold Niebuhr munkássága – matematizálhatóvá tétele.

⁹ James G. March – Johan P. Olsen: *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Free Press, New York, 1989.

¹⁰ Jeffrey W. Legro: Culture and Preferences in the International Cooperation Two-Step. *American Political Science Review*, 90 (1996), 1. szám, 118–137. old.

¹¹ Jeffrey T. Checkel: International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide. *European Journal of International Relations*, 3 (1997), 4. szám, 473–495. old.

¹² Thomas Risse – Stephen Ropp – Kathryn Sikkink (eds.): *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

már többen cáfolták.¹³ Végül, Epstein nem tartja meggyőzőnek az olyan konstruktivista kísérleteket sem, amikor a teremtő (konstitutív) hatású normákat megkülönböztetik a szabályozó normáktól. Amikor cáfolják azt az állítást, hogy a szabályozó normák nem befolyásolják a szereplő egyéniségét, és megfordítva: a konstitutív normák nem szabályozzák a viselkedést. Epstein szerint a normák e jellemzők alapján nem különböztethetők meg.

Epstein konstruktivista felfogásában a vizsgálat tárgya a társadalmi környezet három említett jellemzője. Válaszaiban nem ok-okozat kapcsolatokat, hanem kondíciókat állapít meg. Esettanulmányjaiban a szerző azt vizsgálja, hogyan hatottak a nemzetközi szervezetek a kelet-európai átalakulásra: hogyan változott az állami irányítású, központi elosztású tervgazdaság piacgazdasággá, illetve az autoriter egypártrendszer plurális demokráciává.

A vizsgálatának terepei:

- a pénzügyi rendszer, amely a gazdaság átalakulásának kikerülhetetlen eleme;
- a haderőreform, amely talán a legjobban illusztrálja a társadalom demokratizálási folyamatát.

Kiváló választás mind a kettő, hiszen a pénzügyi szektor erősen központosított ágazat volt a szocializmusban, a hadsereg irányítását pedig valószínűleg a leghatározottabban tartotta kezében az autoriter rendszer vezetése. A nemzetközi szervezetek hatását ezeken a területeken vizsgálva az egész társadalom átalakulására általánosítható eredményre juthatunk. E szektorok vizsgálata egyúttal a konstruktivista elméletek komoly tesztje is. A pénzügyi és a haderőreform két olyan terület, ahol a pozitívista elméletek igen elterjedtek, és érvényes megállapításokat tesznek. A neoklasszikus közgazdaságtan dominanciája, az azonos pozitívista szaknyelv, a pozitívista kutatási céllal képzett adatok, tudományos fórumok, folyóiratok, egyetemi tanszékek olyan episztemológiai közösséget teremtenek a pozitívista kutatók között, amelyek megnehezítik a tudományos vita kialakulását a pozitívista és a posztpozitívista kutatók között ezeken a területeken.¹⁴ Ezért a két választott szektor konstruktivista elemzése nemcsak arra alkalmas, hogy kiderüljenek a pozitívista elméletek hiányosságai, de arra is, hogy bebizonyítsa a konstruktivista megközelítés hasznosságát, és tudományos vitát kezdeményezzen a két irányzat képviselői között.

A négy ország kiválasztása is szerencsés ebből a szempontból. Lengyelország és Magyarország, a reformok éllovasai szorosan, míg Románia és Ukrajna kevésbé álltak kapcsolatban nemzetközi szervezetekkel. Vagyis a választott országok a bizonytalansághipotézis és a nemzetközi szervezetek státusát vizsgáló hipotézis szerint is különböznek.

3. NÉHÁNY BÍRÁLÓ MEGJEGYZÉS

Epstein elméletében nem pontos az autoritás fogalma. Úgy tűnik, hogy az autoritást – amikor valakinek

hatalmában áll akarátát rákényszerítenie valaki másra – azonosítja a hatalommal, ám nem ad kellő támpontot ahhoz, hogy értelmezni tudjuk, milyen típusú hatalomgyakorlásra gondol. A hatalom fogalmát a modern társadalomtudományokban legalább háromféleképpen alkalmazzák.¹⁵ Egyrészt, létezik a hatalom mint kvantitatív entitás, amely összeadható, kivonható, megmérhető. Másrészt létezik az a felfogás, amely szerint a hatalom nemcsak elszenvedhető, hanem az intézményi hierarchiából fakadó képesség is (pl. a tanár hatalma a diák felett). Harmadrészt, a társadalom berendezkedése is lehet hatalom forrása. Epstein értelmezve leginkább az intézményi forrású autoritás fogalma jut eszünkbe, de szerencsésebb lett volna, ha az autoritás pontos meghatározását adja. Az autoritás fogalmát alkalmazó Epstein több helyen azt állítja, hogy Kelet-Európában az 1990-es években az autoritásnak már nem belföldön, hanem külföldön vannak a forrásai. Az 1990-es évek sokkal inkább olyan átmenet időszaka, amikor a keleti (Szovjetunóból származó) autoritás átvált nyugati (nemzetközi szervezetek és nyugati államok) irányba. Ez jól látszik a haderőreformot övező közbeszédben. A kelet-európai döntéshozók a NATO-t nagyon sokáig a Varsói Szerződés nyugati hasonmásának, vagyis védelmi szövetségnek tekintették, holott a NATO (a híres V. cikkely szerint) nem védelmi szövetség, tagjai nem egy bajba jutott tagország katonai segítésére, csupán tágabban értelmezett segítségnyújtásra vállalnak kötelezettséget.

Nem világos számomra az sem, miért ragaszkodott a szerző a pozitívista tudományfilozófiára jellemző teszteléshez, hipotézisformáláshoz és az eseti variációhoz? A pozitívista többségű kutatótársadalom persze elvárja, hogy egy kutatás rendelkezze ezekkel az attribútumokkal, de ha komolyan különbséget teszünk magyarázat és értelmezés között (*explaining vs understanding*), akkor a társadalmi konstrukciók vizsgálatakor nem szükséges (nem is értelmezhető) egy magyarázó változó tesztelése hipotéziseken keresztül. Epstein nem vizsgálja e módszertani megoldások szükségességét.

A könyv gyengéje az esettanulmányok rendkívül eltérő kidolgozottsága. A szerző igazi polonista, a lengyelországi eseteket sokkal alaposabban tárgyalja, mint a másik hármat. A lengyel eset vizsgálatakor rendkívül széles körben végzett interjúira támaszkodik, a magyar esettanulmányok elemzéséhez főleg szekunder forrásokat használ fel. A román és az ukrán

13 ■ Friedrich V. Kratochwil: *Rules, Norms and Decisions*. Cambridge University Press, Cambridge, 1989.; Nicholas G. Onuf: *World of Our Making*. University of South Carolina Press, Columbia, 1989.; Alexander Wendt: *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

14 ■ Juliet Johnson: *Financial Globalization and National Sovereignty*. Előadás az *American Political Science Association* 2002. évi konferenciáján. Kézirat, www.allacademic.com/meta/p66393_index.html

15 ■ Barry Hindess: *Discourses of Power*. Blackwell, Oxford, 1996.;

16 ■ Joseph Stiglitz: Central Banking in a Democratic Society. *De Economist*, 146 (1998), 2. szám, 199–226. old.

esettanulmányokban vegyesen használ primer és szekunder forrásokat.

4. MAGYAR TANULSÁGOK – A FÜGGETLEN KÖZPONTI BANK

Különösen időszerű Epstein esettanulmánya a nemzetközi szervezetek szerepéről a magyar központi bank függetlenségének kialakításában. Epstein azt állítja, hogy az 1990-es években a szakirodalomban elterjedt három magyarázó tényező közül egyik sem magyarázza jól a független központi bank létrehozását Magyarországon.

1. Nem kielégítő a kizárólag belföldi aktorok érdekeire támaszkodó magyarázat. Igaz ugyan, hogy a magyar liberális elit már a szocialista időkben is elkötelezett híve volt a központi bank függetlenségének, ám nem az SZDSZ nyerte az első szabad választást. Ezért nem hihető, hogy csupán az ő nyomásukra alakította ki az MDF vezette koalíció a központi bank nagyfokú függetlenségét.

2. Nem megfelelő az a magyarázat sem, hogy a magyar politikusok azért alakítottak ki egy nagy függetlenségű központi bankot, mert a közgazdasági elméletek – különösen az időinkonzisztencia-elmélet – ezt tartják a legjobb technikai megoldásnak a magas infláció elkerülésére. Ha ez igaz lenne, minden más vizsgált országban is korán ki kellett volna alakítani a központi bank függetlenségét. Az ukrán és a román politikusok viszont meglehetősen sokáig vártak ezzel.

3. Nem fogadható el az az érvelés sem, miszerint a nemzetközi szervezetek egyedül voltak képesek a magyar döntéshozókat befolyásolni, és kikényszeríteni a központi bank függetlenségéről szóló törvényt. Csak megfelelő társadalmi kontextusban tudták érvényesíteni akarataikat például Lengyelországban és Magyarországon, de Ukrajnában és Romániában ennek hiányában nem érték el céljukat.

Epstein szerint az 1990-es években a magyar döntéshozók azért fogadták el a nemzetközi szervezetek javaslatát, mert a magyar társadalmat akkor az általuk megfogalmazott hipotézisek jellemezték. Vagyis a) a magyar társadalomban a döntéshozókat rendkívüli bizonytalanság jellemezte. A központi bank függetlensége újdonság volt mindenki számára, s ez növelte a nemzetközi szervezetek, különösen a Világbank, az IMF és az EU mozgásterét; b) a döntéshozók státusukat a nemzetközi szervezetekkel szemben alacsonyabbnak ítélték meg. Különösen így vélte az MSZP-kormány, amely belföldi legitimitása megerősítése érdekében különösen jó kapcsolatokat ápolott velük. Az EU-integráció társadalmi támogatottsága is nagyban segítette a nemzetközi szervezeteket. Végül c) a központi bank függetlenségének hitelessége a legnagyobb volt a vizsgált szakpolitikák között. Minden illetékes nemzetközi szervezet és nyugati ország egységesen ösztönözte kelet-európai kialakítását.

Magyarországon a központi bank függetlenségét az 1991-ben elfogadott törvény tartalmazta. Ez nagyobb

függetlenséget biztosított az MNB-nek, mint amit akkor a francia vagy az angol központi bank élvezett. Ezt a függetlenséget növelte az 1992-es és 1994-es törvénymódosítás is. 2000-ben és 2001-ben a Fidesz vezette kormánykoalíció újabb, a központi bank függetlenségét növelő törvénymódosításokat fogadott el. Vagyis az Epstein által megfogalmazott hipotézisek a társadalmi kontextusról az egész évtizedben érvényesek maradtak. Néhány évvel később a központi bank függetlenségét a Monetáris Tanács tagjainak számát növelő, 2005-ös kormánydöntés csökkentette. Az új tagokat a kormány nevezhette ki, ezáltal növelhette befolyását a monetáris politika felett.

Felmerül a kérdés, hogy a központi bank elnökének személye ellen az utóbbi hónapokban indult támadást (off shore cégeinek felemlgetése, fizetésének csökkentése) és az Európai Központi Bank erre adott reakcióit hogyan magyarázná Epstein elmélete.

Nézzük Epstein hipotéziseit a magyar társadalomról most, 2010 végén.

1. A politikai döntéshozókat *nem* jellemzi a 1990-es években megfigyelt bizonytalanság. A Fidesz–KDNP koalíció kétharmados parlamenti többséget élvez. A közvélemény-kutatások a kormány 70 százalék körüli támogatottságát jelzik. Mindez magabiztossá teszi a magyar döntéshozókat.

2. A magyar döntéshozók *nem* érzik státusukat alacsonyabb rendűnek a nemzetközi szervezetekkel szemben. Magyarország 2004 óta az EU tagja. Azóta az uniónak kevesebb a lehetősége a magyar belpolitikai folyamatok befolyásolására. A költségvetés helyzete kielégítő, ezért a kormányt – saját értelmezése szerint – nem kényszeríti semmi arra, hogy különleges jó kapcsolatokat ápoljon az IMF-fel.

3. A központi banki függetlenség mint hiteles szakpolitikai irányvonal nemzetközi támogatottsága is kevésbé markáns napjainkban, mint egy évtizeddel ezelőtt. Nemcsak a Nobel-díjas Joseph Stiglitz, de egyre több kutató kérdőjelezi meg, hogy az árstabilitás és a növekedés legfontosabb biztosítéka a központi bank függetlensége a politikától.¹⁶

Epstein elméletét követve ebből arra a következtetésre juthatunk, a nemzetközi szervezetek esélye napjainkban kisebb arra, hogy befolyásolni tudják a magyar döntéshozókat, mint egy évtizeddel ezelőtt. Természetesen a központi bank függetlensége jelentősen csökkenti a mindenkori kormány mozgásterét. Ez fontos eleme a mai magyar piaci, pénzügyi viszonyoknak. Ugyanakkor érdemes kiemelni, hogy a „központi bank függetlensége” fogalmának értelmezése – társadalmi konstrukciója – ma Magyarországon jelentősen eltér az egy évtizeddel ezelőtti értelmezéstől, és ez magyarázza a nemzetközi szervezetek, így az Európai Központi Bank csökkenő mozgásterét. □