



A szerző a nemzetközi pénzügyi intézmények és Magyarország közötti közel harmincéves együttműködés jellemzőinek, tapasztalatainak bemutatására, értékelésére s ezzel a magyar közgazdasági irodalomban hiányzó úr felszámolására vállalkozik. *Báger Gusztáv* több évtizedes személyes tapasztalattal rendelkezik (a magyar tárgyaló delegáció tagja vagy a tárgyalásokat koordináló minisztériumi egység vezetője volt), s ezek a tapasztalatok képezik a könyv talán legfontosabb forrását. Nem titkolt célja, hogy könyvével eloszlassa azokat a hazai félreértéseket, megcáfolja azokat a téveszméket, amelyek a támogatások, segítségnyújtások miatti washingtoni diktátumokra, a gazdasági, gazdaságpolitikai szuverenitás feladására vonatkoznak.

A könyv megjelenésének időpontja feltétlenül szerencsés. Aktualitását bizonyítja, hogy 2011 végén a magyar kormány az ország nemzetközi fizetőképességének megőrzése érdekében a Nemzetközi Valutaalaphoz (IMF) (likviditási hitelnyújtására szakosodott nemzetközi pénzügyi intézményhez) fordult segítségért. A kérés a hazai gyakorlatban nem előzmény nélküli, hiszen az 1982-es csatlakozását követően 2011 végéig – MNB-s források szerint – Magyarország tíz hitelmegállapodást kötött az IMF-fel. (Az utolsót 2008 őszén, a válság begyűrűzésekor.) A 2008-as világgazdasági válság következtében számos országban az államadósság kritikus mértékű szintre növekedett, az IMF forrásallokálásban, forrásnyújtásban játszott szerepe ezért úgy a forráshiányos, mint a kihelyezhető forrásokkal rendelkező országok vonatkozásában ismételt és számottevően felértékelődött. A korábbi hitelmegállapodásokkal szemben (ezeknek általában csak a tényét hozták utólag nyilvánosságra a magyar

kormányok) most fokozott publicitás mellett már hónapok óta tart a magyar kormány vitája a hitelnyújtási tárgyalások előfeltételeit meghatározó Európai Unióval. Az alkalom, a kellő figyelem adott ahhoz, hogy a szakma is eltávolodjon az egyoldalú megközelítésektől, amelyek vagy megkérdőjelezhetetlen szakmai tekintélyként, vagy a nemzeti gazdaságpolitikát diktatórikusan alakító, következményeiben inkább kártékony intézményként jellemezték az IMF-et. Báger Gusztáv szerint a Valutaalap és a többi nemzetközi pénzügyi intézmény a globalizáció terméke és megnyilvánulása, szerepfelfogását jól vagy kevésbé szerencsésen a kor kihívásai alakították és alakítják.

A könyv a hazánk számára legfontosabb multinacionális pénzügyi intézmények (jellemzően forrásbiztosító és gazdasági, pénzügyi koordinációs) tevékenységének ismertetésére, változásainak bemutatására vállalkozik. A már említett, kétségtelenül legnagyobb hatású IMF-en kívül ikerintézménye

- a második világháború utáni újjáépítés finanszírozására létrehozott, a későbbiekben általában a strukturális felzárkózás támogatására és a világszegénység mérséklésére szakosodott, országstratégiák és -programok kimunkálásában és finanszírozásában szerepet vállaló Világbank és a Világbank csoporthoz tartozó,
- a fejlődő országokban, a magánszektor kifejlődését, megerősödését támogató Nemzetközi Pénzügyi Társaság (*IFC*),
- a legszegényebb országokat hosszú (35–40 éves) lejáratú kamatmentes hitelekkel, segítekkel támogató Nemzetközi Fejlesztési Társaság (*IDA*), valamint
- az uniós intézmények, úgymint
- a közép- és kelet-európai országok piac-

gazdasági átmenetének a támogatására 1989-ben létrehozott Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (*EBRD*),

- az uniós szinthez történő felzárkózást célzó projekteket rendkívül kedvező kondíciókkal finanszírozó, forrásai elérhetőségét a közép- és kelet-európai országok számára 1989-től biztosító Európai Beruházási Bank (*EIB*) és
- a szociálpolitikai orientációjú Európa Tanács Fejlesztési Bankja (*CEB*) tevékenységének a bemutatása képezi a könyv tárgyát.

Az első rész *Háttér* címmel az említett intézmények közül a Valutaalap és a Világbank csoporthoz tartozók tevékenységét ismerteti. Ezek közül aktualitása miatt csupán az IMF működésének megkülönböztetett négy szakaszát, négy modelljét vázoljuk.

Az *első* nemzetközi monetáris rendszerként működő modell, amelyet a szerző lényegre törően a Likviditás és stabilitás a tagországok közreműködésével címszó alatt tárgyal, 1946 és 1971 közötti időszakban működött. Ez az aranydeviza-rendszer időszaka, jellemzőinek könyv szerinti összegzése akár késői siratónak is tekinthető: „1971 előtt a Bretton Woods-i rendszernek volt szilárd, nemzetek feletti pénzegysége (*gold-dollar-fixed-rates*); volt likviditása, amelyet főként a dollárkiáramlás biztosított (és az SDR biztosíthatott volna 1971 után); volt egy központi adminisztratív szervezete, az IMF, amely a nemzetközi központi bankok erőfeszítéseivel együtt – többé-kevésbé sikeresen – biztosította a valutarendszer stabilitását és a bankok prudenciális vezetését. Mindez 1971 után megváltozott.” (17. oldal) (Kiemelés az eredetiben)

A *második modell*, amely az SDR mint tartalékvaluta segítségével tartotta volna fenn a rendszer idézett jellemzőit gyakorlatilag kudarcra végződött, s a kötött paritású devizarendszer 1979-es megszüntetésével hivatalosan is a Bretton Woods-i rendszer felbomlásához vezetett. Az egyre nagyobb jelentőséggel bíró

nemzetközi tőke mozgások következtében „a nemzeti pénzek nemzetközi árukká” transzformálódtak, azaz a globalizáció már korai időszakában túllépett a kötött árfolyamrendszeren. (22. oldal) A hatvanas és hetvenes évek fordulója táján megjelenő és látványosan felfutó offshore piacok rövidesen a „világ végső kölcsönforrásaivá” váltak, a fizetési mérleg folyó tételeire fókuszáló SDR-rel az IMF ezekkel a piacokkal nem versenyezhetett. (20. oldal) (Kiemelés az eredetiben)

A *harmadik modell* szerint a nyolcvanas és kilencvenes években az IMF a pénzügyi közvetítő és tanácsadó szerepben talált magára. Terepét az eladósodott fejlődő, valamint az átalakuló közép- és kelet-európai országok jelentik. Működésének ez a legtöbb kritikát kiváltott időszaka. A legfontosabb kifogások szerint ugyanis nem szolgálta hatékonyan a válságból való kilábalást

- a belföldi pénzügyi rendszerek liberalizációjának (a külföldi tőke beáramlásának) a nem mindig körültekintően előkészített ösztönzésével,
- a standardizált és egyben restriktív stabilizációs programjaival,
- a teljesítések értékelésekor merev ragaszkodásával egy-egy mutatóhoz,
- a gazdasági növekedés a szociálisan kívánatos jövedelemelosztás feltételeinek a figyelmen kívül hagyásával és
- képtelenségével az átfertőzések megakadályozására az 1994-es mexikói, majd brazil és argentin vagy az 1997–1998-as kelet-ázsiai, majd orosz (és ezen a közvetítői szalon át magyar) válság idején.

Ez utóbbi kapcsán azonban Báger utal arra is (és itt *Lámfalussyra* hivatkozik), hogy az „éles bírálatok” mellett „Jelentős (...) az a vélemény is, amely szerint a délkelet-ázsiai válsággal kapcsolatban az IMF monetáris politikai előírásai általában helyesek voltak.” (29. oldal) Továbbá nem kerül meg a belföldi bankok felelősségét sem, amelyek „elfogadták a

nagy árfolyamkockázatot és nem számoltak a hitelkockázatokkal (...) jelentős mértékben hozzájárultak a pénzügyi buborék kialakulásához”. (27. oldal)

A *negyedik modellben* az IMF a globális „végső hitelező” és válságmenedzser. Az IMF, amelynek tekintélyét megtépázta az előző szakasz, belső viták közepette próbált meg továbblépni, a 2008-as globális válság kitöréséig alacsony hatásfokkal. Programokat indított a pénzügyi válságok előrejelzése érdekében, transzparensbben működik, jelentéseit publikálja – mindezt a pénzügyi globalizáció hiányosságainak kiküszöbölése, a már említett regionális válságokhoz hasonló válságok elkerülése érdekében. A 2008-as globális gazdasági válság ennek ellenére nem volt elkerülhető,<sup>1</sup> viszont kétségtelenül felértékelte az IMF-et mint végső hitelezőt és nemzetközi hitelközvetítőt. 2009-ben megnövekedtek pénzügyi forrásai, és egy új, rugalmas likviditási hitelkonstrukciót (Flexible Credit Line) dolgozott ki a reális válságkezelési programmal rendelkező országok számára. Az IMF ma megkerülhetetlen, gondoljunk akár a görög konszolidációban játszott szerepére (az első 110 milliárd eurós mentőcsomag 30 százalékát adta) vagy az uniós adósságválság megoldása érdekében forrásainak tervezett újabb emelésére a G-20-ak által.

A könyv nagy terjedelemben foglalkozik a nemzetközi pénzügyi intézmények teljesítményének elemzésével, jellemzően elsődleges forrásból származó dokumentumok alapján. Szisztematikusan, mátrixba rendezetten, majd időrendben – a mátrix egy-egy négyzetéhez rendelt kódokat követve – áttekinti az intézmények funkcióit és azok hatásait. (58. oldal) Ez a tárgyalási mód úgy az intézményi, mint a hazai, többnyire eredeti dokumentumok alapos ismertetését és értékelését biztosítja a könyv szerzője számára, a recenzió íróját viszont szeméretre készíti, pontosabban kényszeríti.

Visszatérve a főmátrixhoz, a nemzetközi

pénzügyi intézmények abban elemzett funkciói a következők:

- elemzés, előrejelzés, gazdaságpolitikai felügyelet,
- nemzetközi (globális) szabályozás,
- hitelnyújtás, tőkebefektetés,
- multilaterális (fejlesztési) együttműködés,
- technikai segítségnyújtás.

A mátrix sorai szerinti vizsgált hatások:

- gazdaságpolitikai értékelés,
- gazdaságpolitikai ajánlás,
- kemény befolyásolás,
- puha befolyásolás,
- keresztbefolyásolás.

Talán nem meglepő, hogy a kemény befolyásolás egyedül az IMF-et jellemzi, mégpedig két (elemzés, előrejelzés, gazdaságpolitikai felügyelet és hitelnyújtás, tőkebefektetés) funkcióban, vagy az sem, hogy az IMF csupán egyetlen esetben, a semleges hatású projekteknel hiányzik a hatást kiváltó intézmények csoportjából. A funkciók megvilágítására többnyire olyan magyar példák szolgálnak, amelyek a kormányteljesítésére vagy késedelmére is kitérnek, és az ajánlások időszerű, reális voltát is bizonyítják. Nézzünk ezek közül néhányat!

▶ A kilencvenes években mindennapos jelenség volt a magyar pénzügyi, gazdasági intézményekben a külföldi szakértők jelenléte, mással nem vagy nehezen pótolható tanulási folyamat részeként. 1995–1997 között az IMF segítségét az MNB, a Pénzügyminisztérium, a frissen létrehozott államkincstár és az APEH vette igénybe. (138. oldal)

▶ 2002-ben az IMF a költségvetési transzparencia növelése érdekében többek között felvetette, hogy „még jelentős költségvetési területek nem tartoznak a Pénzügyminisztérium hatáskörébe (például az ÁPV Rt., az MFB ZRt. és a Nemzeti Autópálya Rt.).” (68. oldal)

▶ Az IMF és a Világbank szakértői csoportja jelentésében már 2005-ben kockázatosnak minősítette a lakosság és a kis- és közepes vál-

lalkozások devizahiteleinek a gyors bővülését, amelyek miatt a bankok hitelezési kockázata is növekedett. (71. oldal)

▶ A hárompilléres nyugdíjrendszer 1997-es parlamenti elfogadását megelőző vita alapját a Világbank 1994-es (Időskori válság megelőzése) tanulmánya képezte. (167. és 169. oldal)

▶ 1983 és 1985 között (figyeljünk a rendszerváltás előtti évszámokra) a Világbank 136 milliós hozzájárulása, társfinanszírozása korábban elérhetetlen kereskedelmi bankok részvételével kedvező kondíciók mellett 1,2 milliárd dollár forrásbevonást eredményezett. A Világbank segítségével lépett ki a magyar kormány az euró–dollár piacokra is, és sikeresen bocsátotta ki az első 200 millió dolláros kötvényt. (171. oldal)

▶ Az IMF szakértői a Pénzügyminisztérium kérésére (technikai segítségnyújtás keretében) 2005-ben a magyar adórendszer működését, 2006-ban a hazai PPP-k gyakorlatát világitották át, 2007-ben pedig javaslatokat dolgoztak ki az APEH átalakításáról, a középtávú költségvetés menedzseléséről és tervezéséről, 2008-ban pedig a nyugdíjrendszer reformjához. (139. és 140. oldal)

▶ A Világbank az 1996-os szegénységfelmérés során szembesült a magyar mélyszegénység problémájával, ezért országstratégiai ajánlásaiban kiemelten kezelte a szegények részvételének biztosítását a növekedés folyamatában. (72. és 73. oldal)

▶ A Világbank 2002-ben az uniós csatlakozás segítése érdekében előgraduációs országstratégiát készített. (73. oldal)

▶ A Világbank a nyolcvanas éve végén, a kilencvenes évek elején kölcsönökkel támogatta a magyar gazdaság szerkezetátalakítását. Többek között „azt tanácsolta, hogy a nagy infrastrukturális és energetikai vállalatok privatizációjára csak átfogó, kiszámítható és érvényesíthető szabályozási rendszer kialakítása után kerüljön sor, amelynek része a piaci árak kialakítása és az áttekinthető árszabályozás.” (118. oldal)

▶ Az IMF vészjelzései 2005-től egyre erőteljesebbekké és részletesebbekké váltak úgy a fiskális, mint a monetáris politika vonatkozásában. 2005-ben a magyar költségvetés értékelésekor a konszolidációt megkerülhetetlennek, az ad hoc számvetési és kiadáscsökkentő intézkedéseket elégtelennek, az adóreformot pedig szükségesnek tekintette, és többek között az Állami Számvevőszék költségvetés feletti felügyeletének fokozását, a PPP-k esetében az átlátható elszámolások szükségességét hangsúlyozta. (235. oldal) 2006-ban pedig a szükséges korrekciók arányát a GDP tíz százalékában határozta meg, a kormányzati kiadások jelentős csökkentése, célzottabb családtámogatás, a lakástámogatási rendszer megszüntetése, a nyugdíjkorhatár fokozott emelése stb. mellett. Az IMF 2008-as zárójelentése a 2006 közepétől megvalósított költségvetési konszolidáció és fizetésimérleg-hiány csökkenésének az elismerése ellenére hangsúlyozta a költségvetési kiadások további mérséklésének a megkerülhetlenségét. (236. és 240. közötti oldalak) A monetáris politika tekintetében a Valutaalap 2005-ben az árfolyamsáv fenntartását ugyan tudomásul vette, de javasolta, hogy a kormány és a jegybank mérlegelje a lebegő árfolyamrendszerre történő áttérés lehetőségét, s ezt a 2006-os és 2007-es konzultáción is megismételték. (Az árfolyamsávot 2008. február végén törölte el a jegybank a kormánnyal egyetértésben.) 2008-ban pedig javasolta teljes körű lakossági adólista létrehozását, a lakossági devizahitelek kockázatának a felmérését. (241. és 243. közötti oldalak)

Tanulságos a magyar kormányok hitelfelvételeivel foglalkozó áttekintés. A kezdeti évek problémamentes együttműködése után az IMF és a kormány viszonya a kilencvenes évek első felében volt a legfeszültebb, gyakorlatilag „bizalmi válság alakult ki hazánk és az IMF között.” (108. oldal) Ebben az időszakban két hitelkeretnél, bár szüksége lett volna rá, a kormány nem tudta maradéktala-

nul lehívni a részleteket a teljesítménymutatók nem teljesítése, a kedvezőtlen szerkezetű tőkebeáramlás miatt.<sup>2</sup> Éppen ezért figyelemre méltó, s az IMF egyoldalú értékelésével kapcsolatos vélekedéseket árnyalhatja az, hogy szakértője nagyra értékelte az erre az időszakra megvalósított intézményi, strukturális reformokat (privatizáció, nemzetközi liberalizáció, piaci árrendszer, adóreform, csődtörvény, új számviteli törvény, Bazel 1 követelményeinek való megfelelés a bankszektorban stb.).

Az utóbbi időben gyakran hivatkoztak az 1995-ös stabilizációs programra (népszerű nevén a Bokros-csomagra) és annak részét képező, 1996 márciusában kötött készenléti megállapodásra. A magyar fél ugyanis szokatlanul kemény és kitartó tárgyalófélnek bizonyult úgy a stabilizációs program jellemzői, mint a hosszas tárgyalások után létrejött megállapodás feltételei tekintetében. (Utóbbi csak a piacok megnyugtatását szolgálta, amelyből a kormány egyetlen részletet sem hívott le.) Báger azonban nemcsak azt jegyzi meg, hogy „az IMF egészében kedvezően fogadta a (...) stabilizációs” programot, „jóllehet egyes szakértői még szigorúbb intézkedéseket is szívesen láttak volna,” hanem azt is, hogy az IMF javasolta a program kiegészítését a privatizáció felgyorsításával, s bár ez deklaráltan nem vált a program részévé, a privatizáció mégis felgyorsult. (110. és 152. oldal)

Az európai intézmények és Magyarország közötti konkrét formát öltött kapcsolatokat is példák, rövid összegzések és szemben a korábbiakkal, számszerű adatok segítségével világíthatjuk meg.

▶ Az *EBRD* számos jelentős projekt finanszírozásában részt vett és ezzel jelentősen megkönnyítette ezeknek a projekteknek a megvalósulását. 1991 és 2008 között 153 projekthez járult hozzá összesen 1428,3 millió euró összegű hitelnyújtással és 579,9 millió euró tőkebefektetéssel. A programokból 33 százalék infrast-

rukturális fejlesztés, 32 százalék a pénzügyi, 26 százalék a vállalkozói, 9 százalék pedig az energiaszektorba irányult. (192. oldal)

▶ Az *EIB*, amely 1989 őszén kötötte az első hitelkeret-megállapodást a magyar (és a lengyel) kormánnyal, 2008-ig összesen 127 magyar projektet finanszírozott 11,4 milliárd euró összegű hitellel. (208. oldal) Ezek nagy részét közlekedési, környezetvédelmi célokra, kis- és közepes vállalkozások versenyképességének javítására, az (új és régi tagállamok) határregióiban az önkormányzati infrastrukturális és más, területileg nem korlátozott kisebb önkormányzati fejlesztések refinanszírozására nyújtotta. (201. és 210. közötti oldalak) „2005-ben (...) 845 millió (euró) összegű állami és önkormányzati kölcsönmegállapodások a budapesti 4-es metróvonal építését finanszírozzák.” (210. és 211. oldal)

▶ A *CEB* által finanszírozott projektek között árvízvédelmi, romaprogramok, lakásprojektek, regionális fejlesztési projektek találhatók, MFB-s refinanszírozású hitelkereteken túl. 1996 és 2006 között ezeknek az együttes összege 1326,6 millió euró volt. (226. oldal)

▶ Báger a könyv összefoglaló megállapításai között hangsúlyozza, hogy az IMF és a Világbank ugyan nem tévedhetetlen, de a nemzetközi gyakorlatot leginkább ismerő intézmények közé tartozik, a Valutalap pedig a kötelezettséggel bíró kormányok esetében ellenőrzési és értékelési jogosítvánnyal is rendelkezik. A magyar gazdaság számára vitathatatlan előnyökkel járt az együttműködés a nemzetközi intézményekkel úgy a forrásszerzés, mint a globális világrendbe való beilleszkedés tekintetében, s nem hanyagolható el, hogy ez a folyamat a piacgazdasági irányítási és intézményrendszer létrehozását is eredményezte. A nyolcvanas évek elején, a kilencvenes évek elején és közepén, majd a 2008-as válság kitörését követően az ország az IMF hiteleivel volt képes a fizetési képzetlenséget, az államcsődöt elkerülni. (274. és 275. oldal)

▶ A könyv egyetemi hallgatók, szakemberek, a téma iránt érdeklődők s mindazok számára ajánlható, akik elmélyülten kívánnak megismerkedni vagy/és foglalkozni a nemzetközi pénzügyi intézmények működésének jellemzőivel, a magyar gazdaság pénzügyi integrá-

ciójának folyamatával, a széles körű együttműködés konkrét megnyilvánulásaival az 1982 és 2009 közötti években.

*Pásztor Sára*

Levelezési e-cím: pasztor.sara@upcmail.hu

---

### JEGYZETEK

<sup>1</sup> Az IMF válság előtti pozícióját kifejezően jellemzi a következő idézet: „az IMF nem adott explicit jelzést a válság kitörésének lehetőségéről, arra csak közvetett módon, egy nagyobb válság kockázatának a kilátásba helyezésével utalt, azonban ez is

csak kisebbségi véleménynek, és ez is tény (Fischer, 2009),” (91. oldal).

<sup>2</sup> A nem teljesített kritériumokról részletesebben 151. és 152. oldalon.