

Gazdaságpolitika: művészet vagy tudomány?

PUBLICISZTIKA - LVI. évfolyam, 23. szám, 2012. június 8.

A gazdaságpolitikát általában és a tágabb értelemben vett gazdasági kormányzást az utóbbi években folyamatosan, sokszor jogosan kritikák érik világszerte. Már csak ezért is muszáj elővenni azt a régi keletű kérdést, hogy vajon a modern piaci demokráciákban a különféle gazdaságtanok alapján kialakított, ismert gazdaságpolitikák tényleg tudományosan megalapozottak-e, vagy csak egy megtanulható mesterségnek tekinthetők, netán „művészetként” is felfoghatók? Amellett érvelünk, hogy ugyan jelentős számban vannak kiforrott tételek, módszerek, ám a sikeres, s főleg – utólagosan vizsgálva – hosszabb történeti visszatekintésben is sikertörténetként elkönnyelhető gazdaságpolitikákban mindig nagy arányban voltak/vannak jelen intuitív és pusztán szerencsén múló, sőt, „művészi” elemek is. Ez az álláspont ritkán kap publicitást.

A művészethez – ahogy azt elég régóta tudjuk – veleszületett intuitív és a forma és a tartalom arányai iránti jó érzék, na és persze, nagy adag egyéni képzelőerő, látásmód és némi jövőbelátási képesség is szükségeltetik. Az igazán átütő, a kortársak között is megélt sikerhez pedig még egy jó nagy adag szerencse is kell. Azt kívánjuk érzékeltetni, hogy a gazdaságpolitikában is jól jönnek ezek a művészetre jellemző adalékok. A „művészet” s vele a kreativitás tehát jelen van a gazdaságpolitika-formálásban is. Ennek ellenére gyorsan le kell szögezni, hogy a siker biztosítékait illetően mégis többségben vannak a tudományosan bizonyított alapok, a tanulható módszerek, mindenekelőtt a gazdaságtörténeti tapasztalatok, amelyek mind a tudományos jelleget erősítik. Ám – és ezt is kötelező elmondani – szép számmal vannak olyan mozzanatok, sőt statisztikai eredmények, amelyek viszont elbizonytalanítóak. Ezek azt sugallják, hogy a gazdasági kormányzásban erősek lehetnek az improvizatív, néha véletlen mozzanatok. A gazdaságpolitika ebben a tágabb, de a valósághoz jóval közelebbi értelemben tudomány és művészet egyszerre, amelyről csak kellően távlatos visszatekintésben állapítható meg, hogy sikeres volt-e vagy pedig felejtető. A kérdés megítélésében a legmegbízhatóbb, ám semmiképpen sem tévedhetetlen támasz mégiscsak a tapasztalás és a gazdaságtörténeti múlt. Történelmi alapon – elvileg – a tipikus hibák javíthatók, a rossz „alkatrészek” cserélhetők, a krónikusan előforduló betegségek legjavára van ajánlott, viszonylag egyértelműen sikeres gyógy mód. A sikeres kezelés legfontosabb feltétele az őszinteség és a bajok feltárása, a diagnózis, továbbá a beavatkozási lehetőségek esélyeinek tisztázása és a határozott cselekvés. A baj általában a legutóbbival szokott lenni. A felelős – persze – mindig a politika (a mindenkori kormány). Ez nem újdonság. Az már annál inkább revelációként hathat, hogy ha erősen akarja is, vajon mennyire tudja kezében tartani a gazdaságpolitika az általa befolyásolni kívánt, meglehetősen összetett folyamatokat. Nos, ennek megítélésében különös körütekintés indokolt, azt kívánjuk érzékeltetni, hogy a „kézbentartás” erős kifejezés.

A gazdaság kormányzása, ahogy az ember arra a kormányozásra gondol, amikor egy autó volánjánál ül, kedvelt analógia, de félrevezető. A gazdaságpolitikai (pénzügyi) kormányzás esetében ez az analógia erősen „félrevisz”: azt sejteti, hogy a gazdaságpolitika helyzete és lehetőségei olyanok, mint a volánnál ülő vezetőé, aki a vezetés közben előbukkanó helyzetekre reagál, kormányoz, korrigál, kikerüli a hirtelen felbukkanó akadályokat, fékezik, hirtelen megáll vagy gyorsít, előz, hegymenetben visszakapcsol, a ködben lassít stb. Az átlagos képességű, már rutinos sofőrnek, normál úton és normál körülmények között, kialakul az a kellemes érzése, hogy járművét és az utat is képes kontrollálni, az autó az uralma alatt áll, a gép engedelmeskedik. A fizika – a mozgás – törvényei, a tömeg és a sebesség, gyorsulás, a fékút

összefüggéseinek birtokában a vezető nyugodtan, jó esetben „defenzíven” vezet. Tudja, hogy saját cselekvési lépéseire hogyan fog reagálni autója, ismeri az alatta guruló jóságot. Nos, sajnálattal kell jelentsük, hogy a modern piacgazdaságok kormányzásának műveletei még normál állapotokban, azaz szélsőséges helyzetektől való mentesség esetén is, egy jóval nehezebb alapesetben is összetettebb folyamatszabályozási feladatot jelentenek, mint egy autó vezetése és navigálása akár ismeretlen terepen is. E hasonlat tehát bármennyire is csábító, sajnos, nem megengedhető leegyszerűsítésekhez vezet. Számos oka van az analógia kizárásának, amelyekből a továbbiakban csak a legfontosabbakat említjük.

Az USA-ban, ahol a tankönyvi, kutatói, valamint intézményi szinteken a közgazdaság-tudományban és annak gyakorlatában is leginkább élen járnak, úttörőek a modern piacgazdaság makrofolyamatainak leírásában, a helyesnek vagy inkább irányadónak tekinthető gazdaságpolitikai lépések azonosításban, nos, ott is elismerik: a tartósan jó irányúnak gondolt és elérni kívánt eredmények az alkalmazott gazdaságpolitikában gyakran nem jönnek, a beavatkozások egyáltalán nem a tervezett eredményt hozzák. Sőt, az ellenkezője is történhet annak, mint amire számítottak a gazdaságpolitikai útvonal és cselekvési terv kialakítása során. Ennek a szomorú, de tanulságosan őszinte beismerését adja az elméleti makroökómia és a központi bank által képviselt monetáris politika, a szakma minden értelemben legutolsó helyet foglaló Ben Bernanke, a FED jelenlegi elnöke, a Princeton Egyetem professzora, amikor saját közgazdaságtan-tankönyvében így fogalmaz:

„Ha a monetáris politikacsínálást úgy tekintjük, mint az autóvezetést, akkor azt csak olyan autó vezetésével lehet azonosítani, amelyben a sebességmérő nagyon pontatlan, amelynek szélvédője erősen bepárásodott, és amely autóban a gázpedál és fékpedálok mozgására adott mechanikus válaszok kiszámíthatatlanok, ráadásul ezek a pedálok csak jelentős késéssel küldenek üzenetet a motornak, illetve a fékeknek.”¹

Ez az egyenes beszéd egy olyan szakembertől, aki minden tekintetben a szakma csúcsán áll, olyan megállapítás, amely kellő óvatosságra kell intsen mindenkit, aki csodát vár a monetáris lépésektől. Bernanke-nek elhihetjük, hogy a gazdaságpolitika monetáris politikai részében is meglehetősen sok a bizonytalanság, ahol nemhogy hajmeresztő manővereket nem szabad végezni, de még a megbízható útvonaltartás feladata is igényel némi szerencsét, a külső és a belső környezeti tényezők kedvező együttállását. A 2008–2012 között kipróbált amerikai válságkezelési, főleg stabilizációs és konjunktúraélénkítési lépések meglehetősen vegyes öszkepe (a munkanélküliség 8 százalék felett ragadt, és a GDP-növekedés éppenhogy évi 2 százalék fölé került), amely világ gazdasági kitekintésben mégis az egyik leginkább eredményes volt, ezt, ti. a némi szerencse iránti igényt, sajnálatosan megerősíti.

Arra a nehéz kérdésre, hogy mi volt a helyes teendő a 14 000 milliárd dolláros óriás gazdaságban a súlyos output-vesztés és a 2008–2012 közötti meredeken felfutó munkanélküliség megállítására, illetve visszafordítására, tíz év múlva bizonyosan jó választ tudunk majd adni. Ám a beavatkozást akkor kell elvégezni, amikor baj van, a jelenben. Volt-e elég tudásunk a múltból az erősen depresszív gazdasági környezetben teendő viszonylag legjobb lépésekről? Volt, de ez a tudás már a maga idejében sok tekintetben tökéletlennek bizonyult. Az a recept, hogy az állam segítsen a hitelből fedezett pótlólagos költséssel (keynes-i beavatkozás) ebben a legutóbbi válsághelyzetben már messze nem volt egyöntetűen javallott, egy sor komplikáció miatt. Az amerikai monetáris hatóság, a FED számára az ún. mennyiségi könnyítés (quantitative easing) eszközrendszere kínákozott elfogadható konjunktúraélénkítési megoldásnak, amely során két alkalommal injektált összesen húszévi magyar GDP-nek megfelelő, körülbelül 2500 milliárd dollárnyi frissen teremtett számlapénzt a bankrendszerbe, azt üzenvén, hogy tessék hitelezni, újra fogyasztani és beruházni, mert a pénz olcsó (évi 1 százalék kamat). Volt és jelenleg is van, valamint a jövőben is lesz számottevő kockázata a kvázipénznyomda elindításának, de még mindig ez volt a legkisebb mellékhatásokkal járó gazdaságélénkítő beavatkozás. Az 1929–33-as válság legfőbb tanulsága 2008-ban a monetáris politika erős és azonnali lazításának igénye volt. A fogyasztói és beruházói bizalom visszaszerzése jelentette ugyanis a legfőbb célt. Jelenleg úgy tűnik, hogy alapvetően sikerült ez a kétszeri beavatkozás (amelyet még egy kisebb, harmadik, ugyanilyen típusú, ideiglenes

likviditásnövelő injekció is követhet), az USA gazdasága magára talált, és saját mértékéhez képest szépen nő, 2012 második negyedévére is a bruttó kibocsátást évi 2 százalék felett sikerült stabilizálni.

Volt azonban olyan, kifejezetten kockázatos, mondhatnánk „művészi” elem ebben a beavatkozás-sorozatban, amelyben egészen pontosan nem lehetett tudni, hogy mi lesz a rengeteg új hitel-pénz végső sorsa, vajon újraindítja-e, fellendíti-e a gazdaságot, avagy eltűnik a banki csatornáknak, esetleg külföldre áramlik. A végeredményt illetően teljes bizonyosság ebben a nagyméretű monetáris beavatkozásban, a cselekvéskor, nem volt. Az eurózóna tétova válságkezelési lépéseit (legalábbis ami a központi bank, az ECB likviditásnövelő erőfeszítési törekvéseit illeti) ugyanebbe a bizonytalan kategóriába lehetett/lehet sorolni, amennyiben a kedvező végkifejlet bizonyossága kezdettől fogva kérdőjelek sokaságával volt terhelve (az összehasonlítás részletei az USA és az európai lépések között messzire vinnének, ezért ezeket nem taglaljuk).

A probléma ugyanaz: hogyan lehet az átlagfogyasztót, vele a termelést és a foglalkoztatást visszaterelni a régi kerékvágásba; csak a jó monetáris politikának ez ugyanis nem megy, kell egy jó fiskális politika is.

Ám azonnal újabb akadályba ütközünk. Ha ez, ti. a folyamatok feletti kontroll hiányára vonatkozó őszinteség igaz a monetáris politikára, akkor még inkább igaznak kell lennie a – tankönyvekből is már régről ismert – még több gyenge pontot felvonultató költségvetési politikákban. Itt ugyanis aztán perfekcióról egyáltalában nem beszélhetünk! Legfeljebb a lehető legjobb megoldásokról. Vagyis, a helyzet jó felismerése esetén arról, hogy az alkalmazott eszközök – a korábbi tapasztalatok alapján – megfelelőek voltak-e. Jó volt-e az időzítés és persze a végrehajtás minősége. De garantált fiskális sikert nem tudnak kínálni sem a legjobb tankönyvek, sem a gazdaságtörténet. Borítékolhatóan jó kimenetről így lényegében nem is lehet beszélni a szónak a tudományos és a hétköznapi értelmében sem. Számba véve a nehézségeket, például az alábbi körülmények miatt sohasem tud a gazdaságpolitika biztosra menni az ígért és teljesült eredmények dolgában. Lássuk konkrétabban, miért.

Egy garantálható (legalább elvben jó) gazdaságpolitika az alábbi minimális feltételeket igényelné: a gazdaság aktuális állapotának pontos (mért és dokumentált) ismeretét, a gazdaság jövőbeli várható útjának ismeretét, először olyan helyzetben, amelyben nincs változás a meglévő folyamat feltételeiben, majd úgy, hogy van változás. Ismerni kellene továbbá precízen az ún. potenciális kibocsátás szintjeit, a leadott gazdaságteljesítmény mértékét is pontosan úgy, ahogy például az autó motorjának teljesítményét is jó hibahatár mellett ismerjük. Az autó törzskönyvébe bejegyzett lóereje alapján van fogalmunk arról, adott tömeggel hogyan „húz” majd az autó. Ugyanígy meg kellene tudni mondani, mekkora rés van a tényleges és a lehetséges gazdaságteljesítmények között. Ezt azonban pontosan mérni nem tudjuk, csak sejtjük. Belátható kontroll szükségeltetne fiskális és monetáris beavatkozási eszközök összhangja és végső kimenete felett abban az értelemben, hogy meglenne az a tudásunk is, pontosan hogyan fog – időben és mértékben – reagálni a gazdaság a kigondolt új gazdaságpolitikai lépésekre (például a drasztikus és többszöri fiskális megszorításra, a hitelezési boom hirtelen lefojtására, az adórendszer nagyszabású átalakítására). Sajnos nincs ilyen jó hibahatárokat kijelölő tudásunk. Marad a jó arányérzék, a tapasztalat és a remény a gondviselésben.

Nos tehát csak (!) ezeknek az „éter” feltételeknek kellene megfelelni ahhoz, hogy biztos kézzel lehessen bármilyen változtatáshoz nyúlni. Az ideálistól tehát nagyon-nagyon messze vagyunk, a tökéletes pedig elméletileg sem létezik, ezt talán érdemes rögzíteni. A gazdaságpolitika-történetben vannak jobb és rosszabb időszakok, utólagos visszatekintésben pedig egészen jók, vagy nagyon jók. Etalon azonban nincs.

Az elmúlt húsz év magyar gazdaságpolitika-története inkább a sodródások sorozata, semmint a sikereké, Bod Péter Ákos új könyvének kifejezésével élve „Az elpolitizált gazdaság” története.² Ezt nem taglaljuk (könyvét jó szívvel ajánljuk). Ám alapkérdésünk illusztrációjaként ide kívánczik a legutóbbi magyar egykulcsos adó és általában az adócsökkentés keserű története. A végével kezdem: a gazdaságpolitikai beavatkozás iránya – ti. az adócsökkentés – jó volt, a lépések részletei, arányai, kiterjedése és főleg a lépések után elvárható, kedvező végeredmény megítélése azonban már a tervezés fázisában

észrevehetően túlzottan optimista és átgondolatlan volt. A maga nemében drasztikus lépés nem hozta meg a kívánt, robusztus növekedési és adóbevételi eredményt. Ellenkezőleg. Újabb komplikációkat okozott. Elméleti szempontból az adócsökkentési lépéssorozat leggyengébb pontja azon feltételezés volt, hogy az állami pénzügyi tervező beleláthat az átlagos állampolgár, a középosztály fogyasztói fejébe, és tudhatja előre, mit fog csinálni a zsebében maradt pénzzel. Nem láthatunk bele a fogyasztói magatartást vezérlő agyakba, pláne nem egy szélsőséges bel- és külföldi megrázkódtatásokkal terhelt válsághelyzetben. A jövőtől való félelem nagy úr. Nem volt megalapozottan feltételezhető, hogy ismerjük a tipikus középosztálybeli jövedelemtulajdonos magatartását. Már csak azért sem, mert még normál helyzetben sem tudjuk pontosan, legfeljebb sejtjük a tipikus költési tendenciákat, ám biztosra nem mehetünk. Legalábbis az e témában mértékadó közgazdasági tankönyvek szerint nem. Az adócsökkentés teljes fiskális hatása ellentétes lett az elvárttal szemben. Egy prosperáló gazdasági környezetben, békeidőben, lehet, hogy jó lett volna. A konkrét magyar helyzetben azonban – ez idő szerint – improvizációnak bizonyult. A növekedést és a munkahelyteremtést a beruházások és a munkaadók terheinek csökkentésével kellett volna megkezdeni. A tankönyvek is ezt a régi tapasztalatot erősítik meg.³

De nálunk is felütötte a fejét a legmakacsabb piacgazdasági probléma: nem tudjuk teljes bizonyossággal azt sem, hogy mennyi a gazdaság ún. „természetes munkanélküliségi” állapota. Ez a kritikus szint azt jelzi, hogy, amikor a gazdaság saját maximális termelési lehetőségeihez képest nagyon közel van, és mindenki, aki dolgozni akar, munkába is állt, ekkor mennyien vannak munka nélkül. Nos, ezt a mágikus számot „biztos kézzel belőni” nagyon-nagyon nehéz.

Ha ugyanis feltételezzük, hogy körülbelül jól sejtjük a jelen munkapiaci állapothoz tartozó paraméterek értékét, akkor is tisztában kell lenni azzal, eltelik egy idő, amíg megfogalmazódik a beavatkozás igénye és a között az időpont között, amikor a beavatkozás meg is valósul. Az elvárt pozitív hatás megjelenése időben és mértékben is nagyban szóródhat. A döntések megérése és foganatosítása közötti időeltolódás a még gyorsabb léptű monetáris politikában is hosszú lehet. Pedig ahol a kamatdöntő ülések nagyobb gyakorisággal és jó előkészítéssel mennek át döntésbe, ott az ún. döntési késedelem kicsi. A folyamatokat ténylegesen befolyásoló végső eredmény, vagyis a gazdasági szereplők reakciói között több hét is eltelhet, a ténylegesen kiváltott hatások megjelenéséig ugyanennyi, tehát kb. másfél-két hónap. Ez csak a monetáris oldal.

A költségvetési beavatkozások termőre fordulásának időigénye még nagyobb. Az elnyújtott hatásmechanizmusok időben még jobban kitolják a tervezett eredményt, hiszen nehézkes törvényhozási és társadalmi egyeztetési tárgyalásoknak kell lezajlani ahhoz, hogy a pozitívnak szánt eredmény végül majd mérhető legyen. De ha megvan – mondjuk – az új adórendszer vagy a költségvetési kiadási kiigazítás, akkor is hónapok kellene, amíg ezek hatása megjelenik a statisztikákban. Ha megjelent, akkor viszont azt el kell tudni különíteni más hatásoktól. Ez sem megy biztos kézzel. De ezek még mindig csak az enyhébb, módszertani bonyodalmak!

Az igazán nehéz elméleti és gyakorlati kérdést – higgyék el a türelmes olvasók – az jelenti, hogy a legkritikusabb szereplők, így a fogyasztó, a beruházó, a bankrendszer válaszait csak hozzávetőlegesen tudjuk megbecsülni. Nem tudjuk például a teljes outputhatást nagy biztonsággal megbecsülni sem az adók, sem a költési szerkezetek változása esetén. Ennek legfőbb oka az, hogy a makrofolyamatokat döntően befolyásoló fogyasztói magatartás, a „fogyasztás” határhajlandósága, vagyis az a szám, amely megmutatja, hogy egységnyi jövedelem változása esetén mekkora lesz a fogyasztásban beállt változás. De ez a helyzet, ti. bizonytalan, a reálkamat-változásra kialakuló beruházói és bankrendszeri válaszokkal is. Vannak persze jól megszerkesztett statisztikai modellek, amelyek időben visszatekintve viszonylag megbízhatóan leírják az átlagos viselkedést, de szélsőséges vagy rendkívüli helyzetekben, mint amilyenek a recesszió vagy a depresszióközeli állapotok, ezekkel nem sokra megyünk. Ha csak múltbéli események alapján próbálnánk a jövőt felrajzolni, csúfos melléfogásokat követnénk el. Mozgó célpontokra pedig nehéz löni.

Eleve létezik tehát a gazdasági kormányzásban az irányváltásoknak egy ún. belső késedelme, mégpedig a felismeréstől a döntésig, és az ún. külső késedelme, amely a beavatkozástól az outputteljesítmény mérhető változásáig terjed. Továbbá létezik az a nehezítő körülmény is, hogy szélsőséges helyzetekben még csak jól megbecsülni sem tudjuk a főszereplők tipikus válaszait. Ezt a három torzítást egyszerre kell tudni kompenzálni, és helyes irányba haladni. Belátható, a gazdasági kormányzás nem autóvezetési gyakorlat.

Az arányérzék – elismerem – már művészi komponens. A jól célzott beavatkozás nagyobb sikerrel kecsegtet, mint a sok és hirtelen irányváltás. Ennyiben a gazdaságpolitika formálása a művészet kategóriájába esik, ahol az arányok, mértékek és az összehatás iránti érzék elengedhetetlen. A gazdaságpolitika ezért és ennyiben tudomány és művészet is egyszerre, és mint ilyen, kifejezetten humán diszciplína. Nem véletlen, hogy a vezető nyugati egyetemeken a közgazdaságtan tanszékek a Faculty of Arts and Sciences, vagyis a tudományok és művészetek – bölcsészeti – karán kapnak helyet. A durva tévedések különösen sok kárt tudnak okozni. Ezért a gyakorlati lépések megítélésénél a tudomány és a művészet elegyében inkább a tudomány kollektív bölcsességét kell nagyobb adagban keverni. A művészetek nagy tévedései – ha ilyenről egyáltalán beszélhetünk – a társadalom számára mégis csak kisebb fájdalmakkal járnak, és könnyebben megbocsáthatók, mint a nagy gazdaságpolitikai elhajlások. Persze ez is csak akkor igaz, ha jól tudjuk, mi van – vagy inkább: minek kell lennie – középen.

¹ B. S. Bernanke–R. H. Frank: *Principles of Economics. McGraw-Hill Irwin, Boston-Toronto 3rd Edition 2007, pp. 850–851.*

² Bod Péter Ákos: *Elpolitizált gazdaság, Magyarország 2002–2010 között. Magyar Szemle Könyvek, Budapest, 2011*

³ *Lásd az 1. számú jegyzetét: Bernanke–Frank-tankönyv (pp. 555–584)*