

A gazdaságpolitikai döntéshozatal elméleti alapjai

Láttuk, hogy a modern államok létrejötte egybeesett a piacközpontú társadalom kifejlődésének korszakával. Ám mind az államnak, mind az áru- és pénzpiac intézményeinek történelmi messzeségbe nyúlnak vissza a gyökerei. Kacsaringós fejlődési folyamat vezetett el a fejlett vegyes gazdasáig. Gazdasági válságok, társadalmi felfordulások sorozatáról olvashatunk a történelemkönyvekben, holott azt gondolhatnánk, hogy a gazdaság- és államtudományok, a vezetéselmélet ideái alapján elvileg megtervezhető egy olyan államszervezet, amely képes a kormányzati kudarcokat minimálisra csökkentve előállítani azokat a szükséges javakat és szolgáltatásokat, amelyeket a piaci szereplők nem tudnak, vagy nem akarnak megtermelni. Hasonló alapon azt is feltehetnénk, hogy mérnöki pontossággal megtervezhetők az ideális piaci intézmények.

Társadalmi reformtervek bőven születtek. Az „ideális állam” gondolata valójában ősi idők óta foglalkoztatja a szellem embereit, és fantaszták is papírra vetettek nagy ívű gazdasági terveket. Különösen a 19. században, a természettudományos gondolkodás felívelő korszakában – amely egyben a modern szociológia létrejöttének is a százada – alkottak átfogó terveket az optimális társadalmi berendezkedésről.¹⁵

Am „papíron megtervezett” ország sosem működött a valóságban. A tényleges, élő államok működését, gazdasági szerepvállalásuk körét és mértékét nem steril ésszerűségi szabályok határozzák meg. A jogszabályok, a piaci intézmények és az emberi együttélés normái nagymértékben függenek a múltból örökölt szerkezetektől, a hagyományoktól, a közfelfogástól. Általános megfigyelés, hogy a társadalmi változásokon mindig nyomot hagy a múlt. Ez a *pályafüggés (útvonal-függés)*: ami a jelenben végbemegy, nem kis részben magán viseli a korábbi döntések, tervek, szándékok hatásait. Hasonlóképpen: mai döntéseink következményeit hosszú időn át élvezzük (vagy szenvedjük) a későbbi generációk.

A „tudományos logikájú” állam megmarad utópiának demokratikus viszonyok között, mert az állam vezetői kötelesek a társadalom tagjai érdekének, akaratának megfelelően eljárni, az emberek nézetei, érdekei, vágyai és félelmei viszont változhatnak. Már emiatt sem lehet egyszer s mindenkorra optimális társadalmi rendet teremteni.

¹⁵ A görög Platón (*Állam*) vagy a középkori gondolkodó, *Morus Tamás* (*Utópia*, 1516) az ideális társadalmi berendezkedéshez adott máig érvényes alapelveket; később az *utópikus szocialisták* (a francia Saint-Simon herceg, a szintén francia August Comte) tették közzé reformterveiket. Az ún. *tudományos szocializmus* gondolkodói (Karl Marx, Friedrich Engels) elvetették az utópisták terveit, ők maguk az objektív társadalmi folyamatok logikájából vezették le a fennálló (kapitalista) rend bukását és a harmonikus társadalmi viszonyokhoz (a kommunizmushoz) elvezető „szükségyszerű” utat.

Ha lenne is ilyen terv, nem biztos, hogy sikerülne elfogadtatni az érintettekkel. Az állam tekintélye és elfogadottsága idővel változik; az újabb közvélemény-kutatások szerint jelenleg meglehetősen gyenge a hatóságok presztízse még a konszolidált, tehetőrs országokban is. A társadalom tagjai nem látják, hogy akaratum és igényeik teljesülnének, inkább azt érzékelik, hogy a hivatalok túl nagyra duzzadtak, a kormány elszakadt a kormányzottaktól, és a politikusok nem azt teszik, amit „az emberek valóban akarnak”.

Vajon ez az igazság? Nem csak ideológiai beállítódásról vagy átmeneti érzésekről van szó? A piac elkötelezett hívei szerint az állam mindent rosszul tesz, különösen a gazdaság területén. Nemzetközi példák szerint viszont azok a tartósan sikeres piacgazdaságok, amelyekben a közszektor is jól működik. Az állami intézmények hatásfokával, a kormány gazdasági döntéseivel azonban még jól prosperáló gazdaság mellett is gyakran elégedetlenek az állampolgárok.

A közérdek, közjó megismerésének korlátai

Komoly okai vannak annak, hogy a kormányok működése nem tükrözi azt, „amit az emberek valóban akarnak”. Kezdjük azzal: a társadalom tagjainak akaratát, preferenciáit, értékvalasztásait nem könnyű megismerni, noha az emberek igényeiről és elvárásairól számos felmérés készül, az üzleti vállalkozások és a politikai pártok egyaránt folytatnak „piackutatást”. Mégsem lehet biztosra venni, hogy az egyének által adott válaszok teljesen hűen tükrözik a nézeteiket és a valódi igényeiket. Ez utóbbiak megismeréséhez támpontot adhat a cselekvő emberek megfigyelése: hogyan vásárolnak, hogyan közlekednek, mennyire tartják be a közösségi szabályokat. Sőt laboratóriumi körülmények között is vizsgálható az emberi viselkedés. Ám nyilván mindig maradnak kételyek azzal kapcsolatban, hogy jól érzékeljük-e embertársaink szándékait.

A demokrácia elvileg megoldást kínál a problémára: a társadalom felnőtt tagjai közvetlenül szavazhatnak jelentős ügyekben, vagy értékeik és érdekeik képviselőire szabadon kiválaszthatják a hozzájuk legközelebb álló felfogású közvetítőt, majd az egyéni akaratokból tiszta, fair többségi szavazással demokratikus legitimációjú döntés születik. Mégsem egészen így áll a helyzet: a többségi szavazási eljárás sem garantálja a közérdek megnyilvánulását. Felléphet ugyanis a *szavazási paradoxon*: a közösség a demokratikus eljárásrend alkalmazása ellenére sem képes egyetértésre jutni.

Ezt a paradoxont tekintsük meg egy modellen, amelynek három szereplője van (X, Y és Z), akik feltevésünk szerint értelmes és tájékozott személyek; megtestesíthetnek egy-egy választói típust, társadalmi réteget. Mint állampolgárok, a közügyekről – mondjuk egy törvényjavaslat három lehetséges változatáról – képesek egyértelmű álláspontot kialakítani. Az emberek nézetei azonban különböznek: X a törvényjavaslat **a** változatát preferálja a **b** és különösen a **c** javaslattal szemben, Y azonban a **b** változatot tartja a legjobbnak, és a **c**-t is az **a** változat elé helyezi. Z szemében a **c** a legjobb döntés, második helyen pedig az **a** áll.

Ha előzetesen megállapodtak a többségi szavazás elvében, akkor az **a** törvényjavaslat és a **b** változat közötti választás ügyében 2:1 arányban leszavazzák Y-t, hiszen az egyik választó eleve az első verziót tartja legtöbbszörre, míg a másik választónál az ugyan csak a második helyen áll, de megelőzi a **b** javaslatot. A **b** változat és a **c** közötti döntésben is érvényesül a többségi vélemény, az előző változat javára. A kérdés ezzel azonban még nem dőlt el. Bár azt gondolhatnánk, hogy szabad választáson X, Y és Z polgártársunk

többségi szavazással kinyilvánította, hogy az **a** változat jobb (népszerűbb), mint a **b**; a **b** jobb, mint a **c**, és így nyilván az **a** is jobb, mint a **c**. De nem így van: Z ebben a vonatkozásban számíthat Y-ra, aki – ha már **a** és **c** között kell választani – a **c**-t többre tartja az **a**-nál. A többségi szavazás ellenére nincs egyértelmű kimenetele a szavazásnak.¹⁶

A szavazók értéksorrendje három javaslatról			
	a	b	c
X	1.	2.	3.
Y	3.	1.	2.
Z	2.	3.	1.

A Nobel-díjas *Kenneth Arrow* általánosította az ilyen esetekből leszűrhető tanulságokat. *Lehetetlenségi tétele* értelmében *nem konstruálható olyan jóléti függvény, amely a társadalom minden egyes tagjának a preferenciáit tükrözné, és emellett konzisztens döntést eredményezne*. A társadalom előtt álló választási lehetőségeket alternatívák (vagylagos döntések) sorozataként megfogalmazva, a fenti feltételek mellett a végeredmény függ a kérdések feltételének sorrendjétől. Következésképpen demokratikus játékszabályok esetén is manipulálhatja a végeredményt az, aki képes befolyásolni a választóközönség elé kerülő ügyek napirendjét. Egyértelmű döntés akkor hozható, ha egyetlen szereplő kezébe teszik le a döntéshozatalt; ezzel azonban valójában a *diktátor* jelenik meg a rendszerben. Arrow következtetése természetesen nem az, hogy az „egy ember – egy szavazat” és a többségi elv helyett diktátorra lenne szükség a társadalmi döntésekhez. Elemzése azonban megmutatja, hogy elvi és gyakorlati akadályok miatt nem teljesülhet az, amit a laikusok elvárnak a politikai döntéshozataltól: „szülessenek olyan döntések, amelyek mindenkinek megfelelnek”.

A fenti példában ráadásul igen valószínűtlen előfeltevéssel éltünk: a három polgár megismerte a szóban forgó törvényjavaslat változatait, és saját értékei és érdekei szerint egyértelműen (tranzitíven) rangsorolta azokat. A valóságban viszont a legtöbb törvény vagy kormányzati döntés csak áttételesen és akkor is hosszabb távon érinti a választót, és az emberek nagy többsége (néha még a parlamenti képviselők némelyike is) túl elvontnak és távolinak tartja. Alapos tájékozódás nélkül az ember nem képes a maga szempontjából konzisztens véleményt formálni a közügyekről. Amint *Joseph Schumpeter*, a 20. század első felének nagy osztrák-amerikai közgazdásza kifejtette: az emberi érdeklődés véges, és az élet különböző területei iránt nagyon eltérő mélységű, így a közügyekben meghökkenően tájékozatlan, előítéletes, sőt a felelőtlenségig felelőtlenséges tud lenni még a képzett ember is, akinek a közügyekről formált véleménye és akarata valójában nem a sajátja, azt mások állítják elő számára (manufactured will).¹⁷

¹⁶ Ez a szavazási dilemma már *Condorcet* márki (1743–1799), francia matematikus és filozófus munkássága alapján ismeretes, de az amerikai *Kenneth Arrow* formalizálta és építette be a modern jóléti közgazdaságtanba. (Kenneth Arrow: *Social Choice and Individual Values*. John Wiley & Sons, New York 1951; részletesebben lásd: D. B. Johnson: *A közösségi döntések elmélete*. Osiris, Budapest 1999.)

¹⁷ Joseph A. Schumpeter (1942/1975): *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper Torchbooks, 262–263. oldal.

Elég a reklámra, a média által sugallt társadalmi viselkedési mintákra, a mindenfelől ránk irányuló manipulálási szándéokra gondolni annak belátásához, hogy az ember gyakran csak azt szajkózza saját vélemény gyanánt, amit valakik már a szájába adtak.

Az emberek igényeinek és szándékának érvényesülését tovább nehezíti, hogy az intézkedések hatását és társadalmi következményeit sokszor valóban nehéz előre látni. Ez egyrészt az állami döntések időtávjából, másrészt egyszerűen a társadalom és a gazdaság megismerhetőségének problémáiból adódik. A rövid távon költséges és fájdalmas intézkedés lehet eredményes és előnyös hosszabb időhorizonton. A közgazdaság-tudomány ilyen ügyekben nem ad egyszerű és vitán felül helyes választ. Tekintélyes képviselői gyakran egymástól eltérő javaslatokat tesznek a közügyek intézői számára. A politikus ezért gyakran nem alapos gazdasági elemzés alapján dönt, hanem az eleve igaznak elfogadott elvrendszer (nézetrend, ideológia) keretein belül marad. *Keynes* nem kevés iróniával így fogalmazott: „A közgazdászok és politikai bölcselek nézetei – akár igazuk van, akár tévednek – sokkal nagyobb hatásúak, mint rendszerint hisszük; valójában mindennél jobban hatnak világnk sorsára. Azok a »gyakorlati emberek«, akik menteseknek vélik magukat minden szellemi befolyás hatásától, rendszerint valamelyik rég elhunyt közgazdász rabszolgái.”¹⁸

Közügyek, közjó, közérdek, államérdek

A következőkben röviden áttekintjük az állammal kapcsolatos főbb gazdaságelméleti és politikai gondolatrendszereket, hiszen ezek a nézetek hatással voltak az állam mai gazdasági súlyának kialakulására, akkor is, ha a tényleges történelmi fejlődést számos eseti tényező formálta.

A közgazdaságtudomány első nagy összefoglaló műve a skót *Adam Smith* által írott híres *Nemzetek gazdagsága* (1776). Ennek publikálása óta zajlik a vita arról, mely feladatok ellátására alkalmas a kormányzat, és melyek ellátására nem, mi a piac teendője, és mi nem az.¹⁹ Smithtől származik a *láthatatlan kéz* hasonlata: az önérdéküket követő gazdasági szereplők a piac közvetítésével olyan eredményt állítanak elő, amelyre egyenként nem is törekedtek. Mintha tehát valamiféle láthatatlan kéz vezetné az embereket egy olyan cél felé, amelynek létezéséről nem is tudtak. A piaci tevékenységcserének ez a képessége azonban nem teszi feleslegessé az állam „látható keze” által végzett tevékenységeket.

Adam Smith ebben a munkájában az uralkodó (áttételesen: az államhatalom) három fő feladatkörét jelölte ki: az egyik a társadalom *megvédésének* kötelessége (hónvédelem).

¹⁸ J. M. Keynes: *A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete*. Budapest, 1965, 407. oldal. Azt is hozzát teszi: „Az eszmék nem azonnal, de bizonyos idő múltával utat törnek; a közgazdaság-tudomány és az állambölcselet terén ugyanis kevesen működnek olyanok, akiket huszonötödik vagy harmincadik életévük betöltése után új elméletek befolyásolnak, s ezért valószínű, hogy azok az eszmék, amelyeket közhivatalnokok és politikusok, sőt agitátorok a folyó eseményekre alkalmaznak, nem éppen a legújabbak.” Ezzel ugyan lehetne vitatkozni, ám annyi bizonyos, hogy a korábban elfogadott, mértékadó nézetek egy ideig akkor is hatnak, befolyásolnak, amikor már tudományosan meghaladottá válnak. Ez is egy példája az útvonal-függőségnek.

¹⁹ *Adam Smith: Inquiry into the Wealth of Nations, 1776*. A könyvet *Vizsgálódás a nemzetek jólétének természetéről és okairól* címen adták ki 1940-ben Éber Ernő fordításában; a változatlan kiadás 2012-ben is megjelent Budapesten. Rövidebb címe (*Wealth of Nations*) alapján mind a *Nemzetek gazdagsága*, mind a *Nemzetek jóléte* fordítás használatos a magyar irodalomban.

A második: az államnak a társadalom minden tagját meg kell védenie valamely más tag jogtalanságával vagy elnyomó szándékával szemben: ez az *igazságszolgáltatás* feladata. A harmadik feladatkör a korabeli szóhasználat szerint *közművek és közléstítmények létesítése és fenntartása*. Az előző két állami feladatra alkalmazni lehetne az „éjjeliőr állam” hasonlatot, a harmadik azonban *aktív gazdasági feladatkör*; a piac által elégséges mértékben elő nem állított javakra, szolgáltatásokra tekintettel az állam tevőleges gazdasági szerepének szükségességéről szól.

A nemzetközi trendek azonban megmutatják, hogy a műszaki haladástól, a politikai értékrendtől és a piaci szerkezetben végbemenő változásoktól nagymértékben függ a kormányzati szektor tényleges kiterjedtsége, valamint az, hogy az állam milyen formában végez konkrét termelői, szolgáltatói – tehát lényegében *mikrogazdasági* – feladatokat. Mint már említettük, a gyakorlatban minden fejlett ország vegyes gazdaság, de a gazdaság „vegyessége” terén elég nagy eltérések tapasztalhatók. Az államról és a piacról alkotott nézetek azonban nagyon is szóródnak. Az *anarchista* egyáltalán nem kér az államból; a *libertáriánus* nézeteket valló a lehető legszűkebben vonná meg a hatóságok jogkörét; a *liberális* felfogású ember elsősorban az önállóan és felelősen döntő egyénre bízna a döntéseket, míg az államtól főként a társadalmi keretek betartatását várja el; ezzel szemben akadnak rendpártiak, akik igénylik az *erős államot*, sőt a *diktatúra* kívánatos voltát kifejtő ideológiáknak is voltak/vannak hívei.

A 20. század közepén meglehetősen aktivista államfelfogás jellemezte a közgondolkodást a fejlett piacgazdaságokban is, majd ez a nézetrend az 1980-as évektől a véleményformáló körökben is visszaszorult világszerte, csakúgy, mint az állam közvetlen vállalkozói szerepe. Az állam *alaprendeltetéséből* fakadó gazdasági feladatok azonban az eltérő hagyományú országokban is hasonlóak. A legtöbb modern kormányzat törekszik – a gazdaság fejlődésének fenntartására, a konjunktúraciklusok lehetőség szerinti kisimítására;

- a pénz értékállóságának megőrzésére, az ország külső fizetési egyensúlyának védelmére;
- a társadalom rendelkezésére álló erőforrások (főként a munkavégzésre képes egyének) minél teljesebb hasznosítására;
- a jövedelmi és vagyoni arányok ésszerűnek és igazságosnak ítélt keretek között tartására.

E célok összessége áll közel ahhoz, amire a *közjó* vagy a *közérdek* kifejezéssel szoktak utalni.²⁰ Az ezek elérésére való törekvést a továbbiakban fel fogjuk tételezni a kormányokról. A valóságban azonban előfordulhat, hogy a tényleges politikusi akarat a közjó

²⁰ Több közgazdasági irányzat egyenesen tagadja, hogy tartalommal megtölthető lenne a „közjó” fogalma, a „közérdeket” pedig legfeljebb a valamilyen fair választási eljárással elért többség álláspontjaként tudja definiálni. A már idézett Schumpeter az emberi ráció korlátainak ismeretében eleve elveti a közjó létét: „Nem létezik egyértelműen meghatározott közjó, amiben minden ember egyetértene észérvek erejénél fogva” (i. m. 251. o.). Mint írja: „Ha az egyéni akaratok nagyon megoszlanak, a meghozott politikai döntések nagy valószínűséggel nem esnek egybe azzal, amit az emberek ténylegesen akarnak” (i. m. 254. o.). A közérdek fogalma inkább kapcsolható a *közügyekhez* (ezek az egyes személy viszonyain túli, többeket érintő vonatkozások), míg a közjó fogalmába beleértjük az etikai tartalmat. A politikus igen könnyen nyilvánítja közérdeknek vagy közjónak azt, ami legfeljebb *államérendek*, vagy akár csupán az ő személyes érdeke.

efféle felfogásától távol álló célokra irányul. A *szocialista tervgazdaság* korában az anyagi termelés növekedése élvezett elsőbbséget minden más gazdaságpolitikai céllal szemben. A *populista* politikai irányzatok (amelyeknek hagyománya van például Latin-Amerika néhány országában) a társadalmon belüli vagyoni és jövedelmi különbségek felszámolását hirdetik az állam legfőbb gazdaságpolitikai céljaként, amivel rendszerint alá is ássák a többi cél teljesülését. Előkerült már gazdaságpolitikai irányzatként a *merkantilizmus*, amely a külkereskedelmi mérleg állandó javítását tekintette a legfőbb célnak. A ma is létező *neo-merkantilista* irány a közjó fenti fogalmánál szintén szűkebben értelmezi az államérdeket.

A tervgazdasági ütemfetiszizálás, a jólét populista ígéretése vagy a külkereskedelmi mérlegnek mindent alárendelő merkantilizmus aránytalanságokhoz vezet, amelyek következtében méltánylandó társadalmi érdekek sérülnek. Ezért ilyen gazdasági politikák csak erőszakosan lehet sokáig folytatni. Demokratikus viszonyok között viszont a kormányzat nem teheti meg, hogy a társadalom kinyilvánított érdekeivel és véleményével ellentétes politikát képviseljen. A népfelség elve és a parlamenti demokrácia jogrendje az állam gazdaságpolitikáját így cél- és eszközkorlátok közé szorítja. Hasonló korlátoktól mentesek a nem demokratikus rezsimek. Demokráciában a kormányzat nem a társadalom akaratával szemben, annak ellenállását megtörve vagy elnyomva működik, hanem éppen a társadalom többségének felhatalmazásával.

A közjó/közérdek megvalósítására való törekvést *módszertani kiindulásként* feltételezhetjük. Ebből azonban még nem következik, hogy a demokratikus kormányzatnak milyen felfogásban és mekkora kiterjedtséggel kell szerepet vállalnia a gazdasági életben. Ez utóbbi kérdés kapcsán bizonyos eligazítást nyerhetünk a gazdaságelméleti vitákból.

Közgazdaság-elméleti viták az állam gazdasági céljairól és szerepéről

A közgazdasági gondolkodás egyik alapvető kérdése, hogy vajon a piacok (és általában a piactudományok) mindenféle állami beavatkozás nélkül *egyensúlyi állapot* felé tartanak-e. Ha valaki igenlő választ ad, csekély teret szán a hatósági beavatkozásnak. Ha válasza nemleges, adódik a másik kérdés: vajon az állami beavatkozás lesz-e az, amely képes helyes irányba terelni az egyensúlyából kibillent piacot?

Mindaddig, amíg az árupiacok és a termelési tényezők (tőke, föld, munkaerő) piacai mai szemmel nézve szerény terjedelműek voltak, Európában lényegében a 19. század elejéig-közepéig, ez a dilemma nem látszott annyira súlyosnak, mint egy évszázaddal később vagy éppenséggel ma. Százötven éve az állami szerep eléggé szűk volt. A szabadpiac virágkorának is nevezett időszak ez; a kifejlődő kapitalizmus optimista távlatot nyújtott a közgazdaságtan művelőinek. A következő évtizedek visszatérő konjunktúra-hullámszámai önmagukban nem döntötték el ezt a világnézeti vitát, mert bár a gazdasági visszaesés az visszaesés, de minden egyes gazdasági válság esetében vitatható, hogy az vajon tisztán piaci okokból következett-e be, vagy éppenséggel az állam idézte elő, esetleg valamiféle külső tényező. Így a piaci önszabályozásnak mindig vannak hívei.

Ha *Adam Smith* a közgazdaságtan első, *klasszikus* iskoláját testesíti meg, akkor a hozzá visszanyúló irányzatok nevezhetők *neoklasszikusnak*. Képviselői úgy vélték, hogy a három fő piacon – a munka, az áru és a pénz piacán – az egyensúly idővel magától

létrejön. Ennek csupán az a feltétele, hogy az árak (valamint a bérek és a kamatok) rugalmasan alakuljanak a kereslet és a kínálat változásának függvényében. Ha a gazdaság szereplői tökéletesen tájékozottak, és a piacra való belépésnek nincsen korlátja, akkor a piaci verseny hatékonyan elvégzi a tevékenységek koordinálását. A feltételek teljesülése esetén a „láthatatlan kéz” jól működik, az államnak a törvényi keretek megteremtésén túl felesleges részt vennie a gazdaság működésében.

A kifejlődő kapitalizmus az 1870-es évektől szinte szabályos gyakorisággal visszatérő *túltermelési válságokat* produkált, majd bekövetkezett az 1929–1933-as gazdasági világválság. A világméretű krízis következményeként teret veszített a neoklasszikus közgazdasági iskola, mivel képtelen volt meggyőző magyarázatot adni a tartós és nagyfokú piaci egyensúlyhiány keletkezésére, a hatalmas munkanélküliségre, a túltermelés krónikus méreteire. Visszaszorult az éjjeliőr állam gondolata is. Az állam ugyanis nyilvánvalóan nem tartózkodhat a gazdasági beavatkozástól, ha a piac zavarai már a társadalmi rendet veszélyeztetik.

A gazdaságelméleti fordulat az angol *Keynes*, a 20. század talán legnagyobb hatású közgazdászának nevéhez, majd a róla elnevezett *keynesi gazdaságelméleti* iskolához fűződik. Bár az újabb irányzatok túljutottak Keynes eredeti nézetein, személye máig megmaradt referenciapontnak a makroökonómia, a gazdaságpolitika művelői számára. Vele az alábbiakban ezért viszonylag részletesen foglalkozunk.

Keynes alapvető kritikával illette a neoklasszikus iskola feltételezéseit, így azt, hogy az árak, a bérek és a kamatlábak rugalmasan alakulnak a keresleti és kínálati változásokra reagálva. Különösen azt tartotta életidegen feltevésnek, hogy a munkások az üzleti viszonyok romlása idején beletörődnének a bérek nominális csökkenésébe. Túlás tehát olyan mechanizmust feltételezni, amely könnyen eljuttatná a piacokat a kívánt egyensúlyi helyzetbe, amikor a gazdaság bármilyen okból kitér egyensúlyi állapotából, azaz amikor a kereslet nem esik egybe a kínálattal. Piacgazdaságban nem szavatolható, hogy minden kínálati szinthez önmagától megteremtődjék az elégséges kereslet. Következtetése: ha a piac képtelen elégséges keresletet generálni, akkor a társadalmi rend fenntartása érdekében és a gazdasági ésszerűség nevében az államnak kell megtennie ezt a maga eszközeivel.

Keynes szerint tehát a kormányzat feladata az, hogy válság, recesszió esetén keresletet támasszon a piacokon, felszámolva a nagyarányú munkanélküliséget. Ez a javaslat homlokegyenest ellentmondott annak, amit a politikusok addig a közgazdászszakma nagyjaitól hallottak. Keynes tanácsát a legtöbben örömmel megfogadták, mert immár a gazdasági ésszerűség jegyében cselekedhették azt, amit addig is szívesen megtettek volna: költek. Az Egyesült Államok kormányzata például a *New Deal* programjának részeként az 1930-as évek közepén közmunkákat, gát- és autópálya-építéseket indított, és részben e program segítségével lábalt ki a válságból. Hasonlóan az aktív állami költségek korszakába lépett Skandinávia, amely azután a sokáig valóban sikeres *svéd modell* hirdetőjévé vált.²¹

²¹ Más országokban a fegyverkezési konjunktúra segített felszámolni a mély depressziót. A nemzetiszocialista uralom alá kerülő Németország az 1930-as évektől fegyverkezett, autópályát épített – így más ideológiai alapon, de szintén állami aktivitással jutott túl a megelőző időszak mély gazdasági válságán.

A második világháború után egészen az 1970-es évek közepéig a nyugati demokráciák gazdaságpolitikája keynesi ihletésűnek mondható. Ebben az időszakban épült ki a *jóléti állam* kiterjedt *szociális ellátórendszerekkel*, amelyek korábban nem léteztek, vagy sokkal szűkebb társadalmi körre terjedtek ki (nyugdíj- és egészségbiztosítás, ingyenes közoktatás, család- és szociálpolitikai ellátás). A jóléti állam minden korábbinál részletesebben szólt bele a gazdaság és a társadalom működésébe. A nagy ellátórendszerek létrehozása, kiszélesítése ugrásszerűen megnövelte az állami jövedelem-újraelosztás terjedelmét: a fejlett országokban az 1970-es évek derekára a költségvetés kiadási oldala a bruttó hazai termék (GDP) 40–50 százalékára rúgott.

A második világháború után kibontakozó gyors európai fejlődés (a német, francia, osztrák, olasz „gazdasági csoda”), Japán látványos felemelkedése, az Egyesült Államok viszonylag egyenletes növekedése azt az ígéretet látszott megerősíteni, hogy a gazdaságpolitikai eszközök helyes alkalmazásával valóban elérhető a piacok válságmentes működése, szavatolható a gazdaság tartós növekedése. Az akkor uralkodó felfogás szerint az *aktív állami kereslet szabályozás* eszközével elkerülhetők a ciklikus visszaesések, meg lehet szabadulni a válságok fenyegetésétől.

Ezt a nézetet az 1973-as, majd az 1979–1980-as nemzetközi olajárrobbanás nyomában járó mély recesszió szétzúzta. A Keynesre hivatkozó gazdaságelmélet képtelen volt kielégítő választ adni az új helyzetre. Az olajválság egyszerre okozott általános recessziót és inflációt, azaz *stagflációt*. A válságot nem lehetett feloldani a kereslet állami élénkítésével, mert a kormány pénzköltése tovább fokozta az áremelkedést, veszélyeztette a nemzetközi fizetési egyensúlyt. A helyzetről keményen fogalmazott a Nobel-díjas *Hayek*: „A nyugati ipari országok kormányfői azt ígérik népeiknek, hogy megállítják az inflációt, és megőrzik a teljes foglalkoztatást, tisztában vannak azonban azzal, hogy ezt nem képesek megtenni. [...] A helytelen monetáris és hitelpolitika, amit az utolsó háború óta szinte mindig folytattak, a Nyugat ipari országainak gazdasági rendszereit rendkívül instabil helyzetbe hozta, amelyben bármit is teszünk, annak csak kellemetlen következményei lehetnek. Három lehetőség között választhatunk: lehetővé tesszük a gyors ütemben erősödő nyílt infláció folytatódását mindaddig, amíg teljesen nem dezorganizálja a gazdasági tevékenységet; bér- és árkontrollt vezetünk be, ami egy ideig eltakarja a folyamatos infláció megnyilvánulásait, de végül elkerülhetetlenül központilag irányított, totalitárius gazdasági rendszer kialakításához vezet; végül határozott intézkedésekkel berekesztjük a pénzmennyiség további növekedését, miáltal – a jelentős munkanélküliség révén – azonnal felszínre kerül mindaz a téves munkaerő-allokáció, amit az elmúlt évek inflációja idézett elő, és amit az előbb említett két eljárás csak tovább súlyosbítana.”²²

²² Friedrich A. von Hayek: *Harc a keynesi infláció ellen* (1978). In: *Piac és szabadság*. KJK, Budapest 1995, 124. oldal. Hayek (1899–1992) az Osztrák–Magyar Monarchia fővárosában, Bécsben született. Szakmai pályáját a London School of Economics, a Chicagói Egyetemen és a Freiburgi Egyetemen töltötte. A klasszikus gazdasági liberalizmus védelmében írta 1940 és 1943 között *Road to Serfdom* című művét (*Út a szolgáshoz*. KJK, Budapest 1991).

A harmadik gyógymódot ajánlotta a *monetarista* iskola, amelyet leginkább az amerikai *Milton Friedman* nevéhez kapcsolnak.²³ A munkásságához kötődő irányzat szerint a modern piacgazdaságok már mások, mint Keynes korában: kiterjedt külkereskedelem, növekvő súlyú értékpapírpiac mellett képesek dinamikus változásra, gyors alkalmazkodásra. Ekkor az állami keresletszabályozás egyre hatástalanabb eszközzé válik, és a kiterjedt közzféra a maga bürokratikus természetével fékezi a gazdaság önjavító mozgását.

A monetaristák végkövetkeztetése: a gazdaságban igenis léteznek az egynsúly felé vivő erők, így állami beavatkozás nélkül is elérhető a stabilitás. Sőt az időnként bekövetkező válságok többnyire olyan külső okokra vezethetők vissza, mint amilyen az állam által gerjesztett pénzromlás, a felesleges állami költekezés. A gazdaság szereplőiről felteszik, hogy nem túl hosszú idő alatt átlátják az új helyzetet, sokkukhoz is képesek alkalmazkodni.

Mindez új színben tünteti fel a gazdaságpolitika lehetőségeit. A döntéshozó egy váratlan lépéssel talán meglepheti a piaci szereplőket, és így elérhet bizonyos ideiglenes hatást. Amikor azonban a gazdaság szereplői kiismerik az új helyzetet, az intézkedés hatása megszűnik, mert alkalmazkodnak hozzá. A gazdaságpolitikai döntés csak azért lehet ideig-óráig hatásos, mert fennáll az *információs aszimmetria* néven ismert jelenség: rövid távon a kormányzati döntéshozók a gazdasági változók állapotáról és saját tervezett lépéseikről szükségszerűen többet tudnak, mint a gazdaság többi szereplője. A meglepetésszerű állami döntések azonban fölösleges változásokat is indukálhatnak a gazdasági életben. A monetaristák tanácsa ezért az, hogy az állam előre bejelentett, kiszámítható módon, megadott *döntési szabályt* követve cselekedjen – de még jobb, ha kivonul a gazdaságból. A szabály alapú döntéshozatalt ajánlják a kormányok számára, szemben a diszkrecionális döntési gyakorlattal, amely szerint mindig az adott esetre kell megtalálni a legjobb megoldást, és amelyről azután gyakran kiderül, hogy átgondolatlan improvizáció vagy olyan egyedi eljárás, amely csak a bizonytalanságot fokozza a gazdasági szereplők körében.

Az aktív állam gondolatának visszaszorulását azonban nem követte az állam újraelosztó szerepének tényleges mérséklődése: a 20. század utolsó évtizedében ugyan nem nőtt tovább a költségvetés újraelosztási aránya, de nem is csökkent a világ nagyobb részében. Ha volt is mérséklődés a fejlett piacgazdaságban, az legfeljebb a 2008-as pénzügyi válságig tartott: akkor egy időre ismét nagy (keynesiánus érvelésű) állami költekezésnek lehettünk szemtanúi.

Viták és útkeresések

A második világháborút követő évtizedek többféle gazdaságelméleti felfogást vetettek alá teherpróbának. Essék itt szó a keynesi és a monetarista irányzatok mellett más fontos közgazdasági elméletekről is.

²³ Milton Friedman (1912–2006) a Chicagói Egyetem közgazdaságtan-professzora pénzügy- és fogyasztáseleméleti munkásságáért 1976-ban Nobel-díjat kapott. A monetarizmusnak nevezett gazdaságelméleti irányzat fő képviselőjeként az állami beavatkozásoktól mentes piacgazdaság életképességét hirdette. Azal érvelt, hogy a munkanélküliségnek minden gazdaságban létezik egy természetes rátája, amelyet nem lehet tartósan leszorítani állami keresletteremtéssel; az csupán inflációt okoz.

Már említés történt a *jóléti állam*ról: követőinek felfogása szerint a piaci hibák (mint amilyen a monopolizálódás, a közjavak elégtelen termelése, a profitra törekvő termeléssel együtt járó *káros külső hatások* fellépése) mind igénylik a részpiacok felett álló állam erőforrásokat és jövedelmeket újraosztó tevékenységét. Az ilyen állam szükségszerűen sok adót von el, de sokat is juttat vissza különféle címenek különféle társadalom- és gazdaságpolitikai céljainak szolgálatában. Ha az állam erős *demokratikus legitimitáció* alapján, az állampolgárok bizalmából, választásokon kinyilvánított felhatalmazásával rendszerben beszedi az adókat, intézményei pedig hatékonyan látják el jóléti feladataikat, akkor a rendszer működőképes, sőt versenyképes is lehet, amint azt a svéd, dán vagy korábban a holland példa mutatta.²⁴

De már láttuk: nemcsak a piacnál léphetnek fel szervei hibák, hanem az állam működésében is, mint amilyen a *bürokratizálódás* és a vele járó rugalmatlanság, hatékony-ságromlás. Kifejlődhet továbbá a lakosoknak az állami gondoskodástól való függése, a *paternalizmus* légköre: az állam – mint egy jó atya – „majd ügyis mindenkiről gondoskodik”. A szociális támogatás kontraproduktívvá válhat: a komolyabb feltételek és kötelezettségek nélkül folyósított munkanélküliségi segély meggyengíti a munkában állók érdekeltségét, nem ösztönzi a segélyezett munkaalalom keresésére.

A kormányzati szerepvállalást egészen másként határozta meg a *szociális piacgazdaság* irányzata. Amint azt a német *Wilhelm Röpke* az 1940-es években írt, nagy hatású munkáiban kifejtette: az állam ne hagyja magára a társadalmat a szabad versenyt eltorzító magánmonopóliumokkal szemben, ám az egyéntől se vegye el a kezdeményező szerepet.²⁵ A kormányzat fő feladata a gazdasági rend kereteinek és szabályainak alakítása, mégpedig úgy, hogy a konszernek és a cégbirodalmak ne teperhessék maguk alá az egyéneket és a kisebb vállalkozásokat. A szociális piacgazdaság hívei tehát – sokak téveszméjével szemben – nem kevesebb piacot ajánlanak, hanem éppen a magánkezdeményezés útjában álló akadályok felszámolásával, a piaci diszfunkciók kiiktatásával törekszenek a közjóra. Röpke morálisan is kifogásolta a jóléti állam folyamatos terjeszkedési hajlamát, és kemény gazdaságelméleti kritikát fogalmazott meg az adóztató-újraelosztó állam inflációs természetével szemben.

A szociális piacgazdaság gondolata, valamint *Erhard* és *Adenauer* kancellár gazdaságpolitikája hozzájárult a második világháborút követő (nyugat)német újjáépítés sikeréhez. Időálló ajánlása az, hogy a hatékony piacgazdaság érdekében erősíteni kell a kis- és közepes vállalkozásokat, fel kell lépni a nagy cégek versenykorlátozó törekvéseivel szemben, feltételekhez kötendő az állami segélyezés, és meg kell őrizni a pénz értékállóságát.²⁶

²⁴ A jóléti állam felfogása nem esik egybe Keynes nézeteivel; ő ugyanis a piaci folyamatok instabilitására tekintettel fontosnak tartotta az állam stabilizáló beavatkozását (különösen a súlyos kapacitás-kihasználtság viszonyai esetén), de ellene volt a tartós és kiterjedt állami szektornak.

²⁵ Wilhelm Röpke (1899–1966), német történész és közgazdaságtan-professzor, akit gyakran a második világháború utáni német gazdasági csoda elméleti megalapozói közé sorolnak, az ún. ordo-liberális irányzat nagy alakjaival (Eucken, Erhard) együtt.

²⁶ Ez a modell érezhetően hatott a magyar rendszerváltozás szellemi megalapozóira, mint cél szerepelt az 1989 őszén megalkotott magyar alkotmányban és az 1990-es szabad választások utáni első kormány gazdasági programjában. A „szociális piacgazdaság” kifejezést tartalmazta az Európai Unió alkotmánytervezete is.

A szociális piacgazdaságot tehát semmiképpen nem szabad összekeverni a jóléti állam fogalmával – mint ahogy gyakran megteszik –, és különösen nem keverendő össze a *szocializmus* bármely változatával. Röpké vagy *Eucken* munkásságát a század derekán éppen az jellemzi, hogy elvetették a kor mindkét fenyegető veszélyét: egyfelől a szabad versenyre hivatkozó, ám annak szervezeti és morális alapjait felszámoló monopolizálódást, másfelől a totális államot, mint amilyenné a hitleri német nemzetiszocializmus vagy Sztálin Szovjetuniója vált.

Szintén van különbség a gazdasági szabadság és az egyéni tulajdon értékeit hangsúlyozó szociális piacgazdaság, illetve a szegényekkel, elesettekkel együtt érzők által képviselt *szociális gondolat* között. A keresztény-szociális irányzatok a fejlődő világban, de az európai gondolkodásban is gyakran erős kritikai álláspontot képviselnek a nagytőkével, a fogyasztói társadalommal szemben, ugyanakkor bizalmatlanok a profitelvvél és a korlátlan magántulajdonnal szemben is. A keresztény-szociális irányzat nem keverendő össze az (állam)szocialista nézetrenddel sem.

Az eddig említett főbb gazdasági-társadalmi irányzatokkal szemben sokféle *alternatív gazdaságpolitikai irány* is létezik, így különösen a környezeti tudatosság, a természeti környezet megvédése és a „zöld ügy” értékrendje alapján. Több országban a „zöld politika” parlamenti erővé, sőt helyenként kormányzati tényezővé vált: gazdaságpolitikai felfogásában a gazdasági növekedés helyett az ember gazdasági tevékenységének *fenntarthatósága* áll.

A sokféle szellemi irányzat áttekintése alapján jól látható, hogy az állam, a piac, a pénzügyi rendszer szerepét illetően nincs egyetlen univerzális, mindenhol és mindenki által elfogadott felfogás vagy gazdasági rend. Az, ahogyan a társadalomról és a gazdaságról gondolkodnak az adott országban, függ persze a nagyvilágból érkező szellemi hatásoktól, de ugyanúgy az ország történelmi előzményeitől is. Legyenek bármennyire is erősek a kor szellemi irányzatai, a döntéshozók nem vehetik egyszerűen kölcsön más országok megoldásait.

Új helyzetet teremtett viszont a gazdaságpolitika alakítói számára a világgazdaság és a nemzetközi pénzügyek gyors változásaiból kifejlődő, minőségileg új viszonyrendszer, amelyre a *globalizáció* elnevezést alkalmazzák. A határokon könnyen átlépő nemzetközi tőkeáramlás, a vállalatok transznacionalizálódása, a nemzetközi megállapodások sora és az európai országokra kiterjedő integrációs folyamat a kormányzat hatáskörén kívülre helyez olyan gazdasági ügyeket, amelyeket az állam korábban még képes volt közvetlenül befolyásolni.

Különösen a kisebb méretű gazdaságok esetében nyilvánvaló az állam nemzetgazdasági eszköztárának szűkülése. Az amerikai vagy a kínai gazdaságpolitikai vezetés tág határok között függetlenítheti magát a nagyvilágban uralkodó nézetektől, a máshol követett gyakorlattól. Azonban a kisebb méretű, így a külkereskedelemtől és a nemzetközi hitelfolyamatoktól jobban függő országokban a döntéshozónak mindig ügyelnie kell a szakmai-gondolati trendekre.

Ebben a könyvben a gazdaságpolitika intézményeit, döntési eszközeit, elvi összefüggéseit a továbbiakban alapvetően a *nyitott piacgazdaság* nézőpontjából vizsgáljuk majd, a *demokratikus (nyugati típusú)* társadalmak viszonyaiból kiindulva.



Összefoglalás

Demokratikus viszonyok között az állam minden lényeges ügyben – így a gazdaságpolitika terén is – az állampolgárok igényeire tekintettel köteles állást foglalni, törekedve a közérdek előmozdítására. Noha tudható: a társadalom akaratának megismerése és képviselése egyáltalán nem könnyű, hiszen az egyének véleménye nehezen tárható fel, és a felismerhető törekvések gyakran ellentmondanak egymásnak. A közjó fogalmát is nehéz meghatározni. A gazdaságpolitika területén mindig adódnak bizonyos alapvető nemzetgazdasági teendők, amelyek elérése sokak életviszonyait javítja: a tartós, kiegyensúlyozott gazdasági növekedés, a (csaknem) teljes foglalkoztatás, az értékálló pénz feltételeinek megteremtése, valamint az anyagi egyenlőtlenségek keretek között tartása.

A különféle politikai irányzatok viszont eltérő módon határozhatják meg a kítűzött célokat, és a gazdasági elméletek is sokféleképpen értelmezik a közjó tartalmát. A nem távoli múltból ismeretes a nagyfokú állami újraelosztást feltételező jóléti állam mint modell és cél. Ugyanakkor vannak hívei a kisebb állammal működő liberális modellnek, sőt a minimális állam libertáriánus modelljének is. Szintén jelen van az európai gondolkodásban a szociális állam ideája. Korábban megtapasztalhattuk a tervgazdaságok működését is. Mindezekhez a nézetrendszerekhez más és más gazdaságpolitikai felfogás tartozik.



Kulcsszavak

Társadalmi preferenciák
 Arrow lehetetlenségi tétele
 A közjó értelmezése gazdasági ügyekben
 Szabad verseny, szabad versenyes kapitalizmus
 Közérdek, közjó, államérdek
 Szavazói paradoxon és Arrow lehetetlenségi tétele
 Aktív keresletszabályozás
 Jóléti állam
 Nagy társadalmi elosztó rendszerek
 A meglepetés szerepe a kormányzati döntésben
 Monetarizmus
 J. M. Keynes és a keynesianizmus
 Paternalizmus
 Diszkrecionális döntés, illetve szabály alapú döntés
 A szociális gondolat és a gazdaságpolitika
 Szociális piacgazdaság – elvei és gyakorlata
 Wilhelm Röpke
 Milton Friedman
 Friedrich A. Hayek



Ellenőrző kérdések

- Miért nem lehet a társadalom érdekeit szolgáló gazdaságpolitikát egyszerűen levezetni az érintettek igényeiből?
- Mit feltételez a piacgazdaság természetéről a keynesi gazdaságelmélet? Miben különbözik ez a monetaristák felfogásától?
- A második világháború utáni sikeres nyugatnémet gyakorlat alapján miként foglalható össze a szociális piacgazdaság elvrendszere?
- Kommentálja a következő jelzőket: szociális, szocialista, jóléti!
- Igaz-e az, hogy a globalizáció miatt a mai országok lényegében mind egyforma gazdaság- és társadalompolitikát kénytelenek folytatni? Válaszát indokolja!
- Az ismétlődő globalizációellenes megmozdulások és a kritikai, alternatív mozgalmak az elfogadott, többségi gazdaságpolitikai felfogás mely vonatkozásait tagadják?