

SIMAI MIHÁLY

A „LÁTHATATLAN KÉZ”, AZ ÁLLAM ÉS A GLOBALIZÁCIÓ

A cikk a hosszú távú folyamatokat vizsgálja az állam szerepével kapcsolatban. Eszmetörténeti eszközökkel és a napjaink szakirodalmára támaszkodva vizsgál néhány alapvető kérdést, úgymint: 1. Meddig nőhet az államok száma bolygónkon? 2. Segíthetnek-e az életképtelen államok ellehetetlenülésének megakadályozásában a regionális integrációk, pl. az Európai Unió típusú szupranacionális szervezetek? 3. Nem alakulnak-e ki a regionális közép-, illetve nagyhatalmak körül kliensállamok, amelyek szinte feudális függőségben kötődnek hozzánk?

Az állam szerepével kapcsolatban négy fő funkciót jelöl meg a cikk: 1. Az állam, mint a társadalmak működésének, rendjének, biztonságának intézményrendszere, játékszabályainak meghatározója és érvényesítője. 2. Az állam, mint a jövedelmek megoszlását, elosztását, a közös kockázatvállalást befolyásoló tényező és a társadalom szélesen értelmezett „biztonsági” eszköze, beleértve a szociális viszonyokat és a katasztrófaelhárítást is. 3. Az állam, mint a gazdaságot stabilizáló, vagy a gazdasági fejlődést előmozdító eszköz. 4. Az állam, mint az adott ország versenyhelyzetének, kompetitív előnyeinek erősítője. Megállapítja, hogy sem a nemzetbiztonsági, sem a jóléti, sem a fejlesztő, sem pedig a versenyállamnak nem alakult ki egységes globális modellje, jóllehet cél- és eszközrendszerükben voltak és vannak hasonlóságok. Már csak ezért is hibásnak látja az egyoldalú neoliberális nézőpontot. A klasszikus liberális álláspont is elismeri ugyanis, hogy a politikának mindig van szerepe a gazdaság irányításában, hiszen állami döntések nélkül nincs liberalizálás.

A társadalomtudományok gyakran kerülnek szembe olyan problémákkal, mint némely, régen tisztázottnak tekintett fogalom vitatottá válása, vagy új értelmezésének szükségessége. Ennek hátterében rendszerint jelentős változások, új felismerések, vagy elméleti megközelítések állnak az általuk vizsgált területeken. Ezek közé tartozik a XXI. század elején az állam szerepének, funkcióinak hagyományos felfogása is. Egyesek azt is vitatják, hogy helyes volt-e a westphaliai béke nyomán Európában kialakult állam-fogalom, és ha igen, mennyire érvényes az új globális rendszerben? A „hagyományos” definíció szerint az állam *meghatározott területtel* rendelkező politikai közösség, amelynek *szervezett kormánya* van, és *belső, valamint külső szuverenitással rendelkezik*. A definíció a politikatudomány és a jogtudomány további két ismérvvvel is bővítette. Az egyik az, hogy az állam az *erőszak alkalmazásának* legitim monopóliumával rendelkezik a maga területén. A másik feltételként azt határozták meg, hogy az adott terület feletti szuverenitást más államok, illetve a nemzetközi rendszer intézményei is *elismerjék*. Az állammal kapcsolatos tudományterületek bővülése és új tudományos diszciplínák megjelenése révén átfogó rendszer alakult ki a társadalomtudományok területén. Újabb és újabb témák kerültek előtérbe, de sok régebbi bölcsességet is megismételtek, vagy újra felfedeztek. Olyan visszatérő témák, mint az állam funkciói, az állami bürokrácia szerepe, az egyén és a közösség érdekei között feszülő konfliktus forrásai és kezelése, az individualista és kollektivistá államfelfogás közti ellentét, a jó és a rossz állam szembeállítása – már Platon „Köztársaság”-ában, vagy a kínai Hsun Tzu írásaiban is megfogalmazódtak. Az állam funkcióit az államtudományokban tulajdonképpen Platon „Köztársaság”-a alapozta meg.

Platon az állam három alapvető funkcióját emelte ki:

- a) törvényhozás és törődés, röviden a szorgoskodás és az előrelátás az egész közösség nevében és érdekében;
- b) a közösség megvédése a külső ellenségtől;
- c) törődés az egyénnel, szükségleteinek kielégítésével.

Azt is megfogalmazta, hogy „osztályok nélkül az államnak nincs szerkezete”. Nagy figyelmet fordított az erkölcsre és az államférfiak tulajdonságaira. Ezek közül négyet tartott különösen fontosnak: a bölcsességet, a bátorságot, a türelmes vérmérsékletet és az igazságosságot.¹ Ismétlődtek, vagy új módon kerültek előtérbe olyan témák, mint a szabadság és a jog, az egyenlőség és igazságosság, az állam szerepe a társadalmi konfliktusokban, valamint a demokrácia vagy a diktatúra állami mechanizmusai. Visszatértek, vagy újrafogalmazódtak olyan kérdések is, hogy „Kié az állam?”, „Érdeksemlegesek-e az intézmények?”, „Önálló erő lehet-e az állami bürokrácia?”. Az állammal összefüggő, sokak által később újnak és eredetinek tekintett téma szerepelt már Dante „A monarchiáról, vagy világkormányról” című, 1300 körül írt munkájában is. Dante e könyvében az egész emberiséget átfogó világkormány létrehozását javasolta egyetlen uralkodó vezetése alatt, aki független az egyházi befolyástól, nem a pápa nevezi ki és szuverén. A világkormány, világállam eszméje egyébként sok megközelítésben fogalmazódott meg a későbbiek során is. Locke, Hobbes, Rousseau és más filozófusok, valamint közgazdák, politikusok, jogászok, és társadomtudósok ezrei írtak az állam, a társadalom és az egyén viszonyáról, s szabályozásának szükségességéről. A hagyományos liberális doktrína az államot a társadalomban, különösen a gazdaságban az éjjeliőr szerepéhez hasonlította. Mások sokkal aktívabb szerepet szántak az állami intézményeknek. Wilhelm von Humboldt német tudós pl. azt írta, hogy az állam a társadalom szempontjából két célt szolgál: vagy a jót, a boldogságot igyekszik célul kitűzni, vagy az ördögtől igyekszik megvédeni.² Adolph Wagner – aki a XIX. század második felének egyik legjobb német államgazdásza volt – az állam szerepét két nagy csoportra osztotta: *a jog és a hatalom biztosítására*, valamint *a kultúra és a jólét előmozdítására*. Az ő nevéhez fűződik annak a közgazdasági összefüggésnek a megfogalmazása, hogy egy fejlődő társadalomban és gazdaságban törvényszerű az állami költségvetési kiadások volumenének és arányának növekedése.³ Csupán érdekességként jegyzem meg, hogy foglalkoztak az állammal művészek is. Ambrogio Lorenzetti 1338-ban befejezett freskója pl. „A jó és a rossz kormány allegóriája” címmel díszileg a sieniai városháza falán. A freskó a jó kormányokat üzletekkel, gyönyörű épületekkel és szabadidejüket élvező táncoló polgárokkal szimbolizálta. A rossz kormányokat viszont romokkal, nemi erőszakkal, rablással és gyilkossággal ábrázolta. Műve a reneszánsz korának aktivista és idealista nézeteit fejezte ki az államról. Ezzel éles ellentétben állt az – a piaci viszonyok későbbi időszakára jellemző – nézet, amelyik az állam stratégiájának centrumába a passzivitást állította.

A XIX. és a XX. század során a különböző társadalomtudományok és eszmeáramlataik különösen sok összefüggésben vizsgálták az állam, s az állam igazgatásában döntő szerepet játszó társadalmi csoportok, különösen az állami bürokrácia szerepét a kormányzásban, az államok céljainak kialakításában és végrehajtásában.

A nemzetközi viszonyok kutatói az államokat a világrend alapvető építőköveinek, a kormányzatokat a világrend alapvető szereplőinek tekintették, s egyebek között azt vizs-

1 G. W. F. Hegel: *Lecture on the History of Philosophy*. Vol. II. 1833. 1897-es kiadás.

2 Humboldt, Wilhelm von, *The Sphere and Duties of Government* (1854, Német eredeti 1852-ben), Bristol, Thoemmes Press, 1996, p. 19.

3 Wagner a *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*-ban, Vol. 7, 4. kiadás Jena, Gustav Fischer, 1926, p. 773.

gálták, hogy döntéseik mennyire racionálisak, illetve irracionálisak saját érdekeik és a nemzetközi viszonyok szemszögéből. Lényeges kérdésként szerepelt az is, hogy a demokratikus, vagy a diktatórikus államok okoznak-e nagyobb zűrzavart a nemzetközi rendszerben. Ezzel összefüggésben fogalmazódott meg az államok felelősségre vonhatósága cselekedeteikért. Az államtudományok sokrétű elemzésének centrális fontosságú területe lett az állami intézményrendszer és a bürokrácia hatékonyságának összehasonlító elemzése. Nagy teret szentelt az államnak a szociológia, különösen kiemelten vizsgálta a hatalom társadalmi forrásait, a hatalmi elit jellegét, érdek- és értékviszonyait. A közgazdaságtudomány művelőinek egy része az államot a gazdaság szempontjából exogén, külső tényezőként kezelte, mások az aktív állam mellett kardoskodva a gazdaság- és társadalompolitikában, az emberi „tőke” felhalmozásában játszott döntő szerepét hangsúlyozták. A lélektan, különösen a társadalmi lélektan olyan kategóriái, mint az *elidegenedés* is kapcsolódnak a témához. A társadalomtudományi ágak keretében és a társadalmak gyakorlatában kialakultak és működnek ma is különböző irányzatok, amelyek államfelfogása sajátos. Az *etatisták* közé sorolják általában a hagyományos marxista megközelítést, amelyik az államot történelmi kategóriának, az adott fázisban az uralkodó osztály erőszakszervezetének tekintette. Marx és Engels a Kommunista Kiáltványban azt írták, hogy a modern állam a burzsoázia politikai centralizációs törekvéseinek terméke, amely független, vagy csak lazán összekapcsolódó és különböző érdekű tartományokat fűzött össze. Törvények, kormányzatok és adózási rendszerek egységesültek egy nemzetbe, egy kormányval, egységesen kodifikált jogrenddel, egy nemzeti osztály érdekével, egy határral és vámrendszerrel. Leninnek az volt az álláspontja, hogy ha az emberek „kezükbé veszik” majd a kormányzást, szükségessé és lehetségessé válik a létező állam lerombolása. Nem hitte, hogy ez káoszhoz vezet. Úgy vélte, hogy az emberek maguk gyakorolhatják majd az állam feladatait, mert ezek idővel számottevően leegyszerűsödnek. Max Weber ezzel szemben azt vallotta, hogy a modern állam adminisztrálása egyre nagyobb mértékben válik szakfeladattá. A nép ennek a feladatnak az ellátására képtelen lesz, s az állam szétrombolása csak zűrzavart okozhat.

Weber különösen nagy teret szentelt munkáiban az állami bürokráciának, amelyik véleménye szerint óriási szerepet játszik a tényleges hatalom gyakorlásában. Azt hangsúlyozva, állami bürokrácia kifejlődésének számos történelmi forrása volt, megállapította, hogy a kapitalista rendszer döntő szerepet játszott ebben. Szerinte „a kapitalizmus a legracionálisabb gazdasági bázis a bürokrácia tekintetében, s lehetővé tette a legracionálisabb formák kialakulását”.⁴ Különböző tudósok vitatták, hogy a bürokrácia mennyire önálló, semleges, illetve hogy milyen mértékben eszköze az uralkodó osztálynak, amelyik a hatalmat monopolizálja.

Az etatizmus egyik tipikus megjelenési formája volt egyébként a szocialista állam, illetve a proletárdiktatúra állama. Az etatista felfogás és gyakorlat totális rendszerét a modern történelemben a német nemzeti szocializmus és az olasz fasiszmus képviselték. A fasiszta totalitáriánus államfelfogás lényegét Gentile fasiszta filozófus a következőképp fogalmazta meg: „Mindent az államért, semmit az állam ellen, semmit az államon kívül”.⁵ Részletesebben foglalkozott az állam szerepével és gyakorlatával Mussolini, aki élesen támadta a népképviselőt és a demokrácia gyakorlatát.⁶ A fasiszta és nemzeti szo-

4 Max Weber: *The Theory of Social and Economic Organization*, Oxford University Press, 1947. 338. old.

5 A. Heywood: *Political ideologies*. St. Martin Press, New York, 1992. p. 182.

6 Benito Mussolini: *Prelude to Machiavelli Gerarchia*, vol. 3, 1924 ápr. Róma.

cialista gyakorlatban érvényesült leginkább az állam és az állami bürokrácia legteljesebb alárendelése. Az 1935-ös pártkongresszuson Hitler kijelentette, hogy a formális állami bürokrácia képtelen Németország problémáinak megoldására, ezért a hatalomnak saját kezébe kell vennie az ügyeket.⁷ Ez a vezért és az általa vezetett pártot jelentette. A gyakorlatban a rendszer a társadalom életének minden területére kiterjesztette az állam ellenőrzését és teljes egészében alárendelte az egyént az államnak. Hasonló gyakorlat – esetenként lazább keretek között – azonban más formációkban, különösen tekintélyuralmi rendszerekben is érvényesült, és jelen van egyes államokban a XXI. század nemzetközi rendszerében is. A XXI. században a neonacionalizmus és a konzervatív nemzeti populizmus jelszavaiban fedezhetők fel leginkább az etatista eszmék és gyakorlati céljaik.

A történelem során szinte *valamennyi jelentős vallás* megfogalmazta viszonyát az államhoz. Az államvallás, illetve az állam és a domináló egyház szétválasztása fontos politikai kérdések lettek és maradtak. A XXI. században az állam legteljesebb alárendelése a vallási értékrendnek az iszlámista theokrata államokban érvényesül. A gyakorlatban még nem valósult meg, de elméleti szempontból továbbra is különleges az anarchista államfelfogás, amelyik szembenáll az állammal, intézményeivel és jogrendjével. Az állam nélküli társadalmat tekinti céljának, amelyben az egyének önkéntes megállapodásokra építik a rendet. A *kultúrállamra* vonatkozó elméleti megközelítések az államot normatív kulturális és morális rendszernek tekintik.

Ennek a rövid és messze nem teljes történelmi és elméleti „kirándulásnak” tulajdonképpen az a célja, hogy illusztrálja az állammal összefüggő kérdések, elméletek és gyakorlat bonyolultságát és sokrétűségét. A múlt tanulságai nemcsak a feledékenység elkerülése miatt, hanem azért is fontosak, mert a történelem szemétdombjáról előkapart bukkott és káros eszmék és programok vissza-visszatérnek. Az államra vonatkozó igazságkeresés is sokban hasonlít Ibsen Peer Gyntjének *hagyoma* példájához, amelynek belső énjét hiába keressük rétegről rétegre haladva. Igaz, hogy minden réteg révén bővül ismeretünk a hagymáról, a belső lényeg azonban elvész.

MERRE TART AZ ÁLLAM?

Tanulmányom témája az állam szerepe és jövője a XXI. század világának globális rendszerében. Élénk vita folyik a társadalomtudományok különböző területein arról, hogy valóban válságba került-e a hagyományos állami intézményrendszer azoknak az új tényezőknek a hatására, amelyek a XX. század utolsó évtizedeiben a fejlődés rendező erői lettek és jelentős transzformációkhoz vezettek. Ugyanakkor az állam és intézményrendszere döntő fontosságú szereplők és azok maradnak a XXI. század világában is. Az államok száma is jelentősen megnőtt a XX. század második felében. A hagyományos állami intézmények „építményén” eközben három hatalmas „rés” keletkezett. Felülről a nemzetközi viszonyok átalakulása, különösen a globalizálódás és a szétesés, oldalról a fragmentálódás tényezőinek és folyamatainak egyidejű hatása és a kölcsönös függőségi viszonyok, alulról pedig a civil társadalom, a politika és gazdaság mikroszintje bomlasztják az állami hatalmi struktúrát és kérdőjelezzik meg a hagyományos állam fogalmát. Az állam jövőjéről kapcsolatos viták rendkívül szerteágazóak és sokdimenziósak.

⁷ Idézi: H. Frank: Deutsches Verwaltungsrecht. München, 1937. 75. old.

Az egyik lényeges kérdés az, hogy *meddig nőhet az államok száma bolygónkon?* A XX. század elején 50 önálló államalakulat működött és 137 volt a gyarmati területek száma. Ezek 14 birodalom keretén belül léteztek⁸. A birodalmak eltűntek, romjaikon olyan új államok jöttek létre, amelyek sok vonatkozásban különböznek a hagyományos európai vagy USA típusú államoktól. Az államok számának növekedése tehát nemcsak egyszerű, számszerű változás. Az emberiség modern történetében eddig nem létezett ennyi és ilyen mértékben különböző politikai és gazdasági lehetőségekkel rendelkező állam. Az országok, illetve politikai egységek száma bolygónkon 200-ra tehető. Ezek közül 2005-ben 191 volt az ENSZ tagjainak száma, ami tulajdonképpen a nemzetközi közösség által is elismert állami kereteket jelent. Ennyi ország egyidejű létezése példa nélküli az emberiség modern történelmében. Az önálló államok számának szaporodása – amelyhez az elmúlt évtized során a Szovjetunió felbomlása járult hozzá legnagyobb mértékben – még nem zárult le. Ha minden olyan etnikai csoport, amelyik önálló államiságra tarthat igényt ezt meg is teszi, a világ hasonlít majd az ókori városállamok hálózatához, hiszen többségében életképtelen mini- és mikroállamok tömege teszi méginkább *kaotikussá és kormányozhatatlanná* a nemzetközi rendszert.

Sok kérdés vár válaszra: Segíthetnek-e az életképtelen államok ellehetetlenülésének megakadályozásában a regionális integrációk, pl. az Európai Unió típusú szupranacionális szervezetek? Nem alakulnak-e ki a regionális közép-, illetve nagyhatalmak körül kliensállamok, amelyek szinte feudális függőségben kötődnek hozzájuk?

Reintegrálódhatnak-e ennek nyomán a korábban szétesett soknemzetiségű államok?

A NEMZET ÉS AZ ÁLLAM

Lényeges kérdéssé vált – a fentiek miatt is – a nemzet és az állam viszonya. A XXI. században soknemzetiségű és nemzetállamok mellett léteznek „integráló” multikulturális államok, amelyekben a nemzetfogalom sajátos módon fogalmazódik meg. Ilyenek pl. az USA, Kanada, Ausztrália. Sok nemzet él szétszakítva különböző államok területén, s nincs anyaországa. További lényeges probléma az is, hogy bolygónkon mintegy 5000 olyan etnikai csoport létezik, amelyik az ENSZ alapokmánya alapján igényt formálhat *nemzeti önrendelkezésre*. Ezek közül kb. 400 lenne képes önálló állam létrehozására és csaknem 80 azoknak száma, amelyek ezért aktívan küzdenek is. E folyamattal összefüggésben célszerű röviden kitérni a nemzet problematikájára is.

Különösen érdekes kérdés a *globalizáció hatása a nemzetre*, mint társadalmi kategóriára. A nemzetközi szakirodalomban sohasem létezett a nemzet fogalmának általánosan elfogadott meghatározása.⁹ A világ jelentős térségeiben, pl. Afrikában, vagy Ázsiában, ahol a törzsi, nemzeti szerkezet domináló szerepet játszik, az európai nemzetfogalom nem alkalmazható. A szakirodalomban és a fejlett országokban a leggyakoribb a polgári nemzet és az etnikai *nemzet fogalmának* használata, illetve megkülönböztetése. A pol-

⁸ J. A. Hobson, *Imperialism. A Study*. London 1902. George Allen&Unwin Ltd.

⁹ A legtöbb meghatározás szubjektív tényezőkön alapul. „Emberi csoport, amelynek tagjai nemzetnek tartják magukat” (Connor Walter *Ethno-Nationalism: The Quest for Understanding* Princeton University Press, 1994 p. 396.) Max Weber, a szolidaritás fontosságát emelte ki a nemzetkategóriával kapcsolatban, s azt állította, hogy tapasztalati alapon meghatározhatatlan. (Weber, Max *Essays in Sociology*, Routledge, London, 1948) Sztálin objektív ismérvek alapján határozta meg a nemzetet. Ismert művében a nemzeti kérdéstről azt írta, hogy a nemzet történelmileg kialakult stabil közösség, amelyet a közös nyelv, terület, gazdaság és lelkiállapot formált kulturális közösséggé. (Josef Stalin: *Marxism and the national question* Prosveshcheniye, Moscow Nos. 3–5, March–May 1913)

gári nemzet politikai intézményekre és elvekre épül, az etnikai nemzet a közös ősökre. Az előbbire általában az amerikai és nyugat-európai nemzeteket tartják jellemzőnek, az utóbbira a kelet-európaiakat. Afrikában vagy „törzsi” nemzetek jöttek létre, vagy nagy közösségeket szeltek fel és osztottak szét több állam keretében.

A nemzetközi életben sokan felcserélhető módon használják a nemzet és az állam fogalmát. Sok társadalomtudós nevezi „terminológiai káosznak” a nemzetről folyó vitát. Gyakran sajátos „esetekre” hivatkozva beszélnek a nemzetfogalomról, illetve a nemzetté válás folyamatairól. Afrikában a nemzetnek, mint fogalomnak a hiányára épülő állam szerepe, Európában a sok évszázados együttélési, közösségi, nyelvi, politikai és kulturális hagyományok ereje (amelyik gyakran szimbólumokra, vagy mítoszokra is épít), az Egyesült Államokban az „olvasztótégely” nemzetformáló erői a hivatkozási alap. Mindegyikben szerepet játszanak közösséget formáló tényezők. Mindegyik mögött sajátos érdekstruktúra áll, s az uralkodó elit, valamint az értelmiség fontos szerepet játszik a közösséget alakító tényezők létrejöttében s fennmaradásában. A XX. század során a Szovjetunió törekedett valamiféle új, a nemzetet pótló, vagy felette álló közösségi tudat kifejlesztésére, a XXI. században az Európai Unió igyekszik új identitás építésére. Vannak bizonyos ismérvek és kételyek is, tekintettel azoknak a feltételeknek sokaságára, amelyek a világ különböző térségeiben a folyamatot befolyásolták, vagy befolyásolják.

Ma is figyelemreméltóak *Salvador de Maderiagának*, a Népszövetség (a két világháború közötti időszak nemzetközi szervezete) kiemelkedő filozófus-politikusának fejtegetései. Maderiaga definíciót ajánlott a nemzet fogalmára: szerinte a nemzet „olyan emberi alakulat, amelyet valamely sajátos szolidaritás érzése hat át, amely esetleg igen, esetleg nem gyökerezik közös faji, nyelvi, vallási, történelmi, földrajzi és gazdasági talajban és amelynek hazafisága térben és időben a lobogó lángtól a kialvó mécsesig változik. A nemzetben nincsen állandóság, folytatólagosság, határoltóság. Egyes nemzeteket a hagyomány formált meg, mások a hagyomány ellenére alakultak ki. Egyesek nyelvközösségre, mások ennek hiányra épültek. Van vallásilag egységes és van vallásilag sokféle tényezőből álló nemzet. Vannak nemzetek, amelyek összeolvadásból keletkeztek, mások szétszakadásból, és valamennyinek arasznyi élet adatott meg a történelemben. Valamennyi arra van ítélve, hogy végül a történelem Pantheonjában aludja álmát, amelyet a tudósok kutatásai alig zavarnak a téves megállapítások helyreigazításával. A nemzetek a kollektív élet alakjai, edények, amelyek egy bizonyos időben és bizonyos helyen magukba fogadják az élet folyamatát. Az emberi szellem világában az a szerepük, mint a tájnak a természetben... A nemzetek tehát csak alaki jelenségek, de az ember, az emberiség a lényeg”. Kifejtette, hogy „korai volna ebből arra következtetni, hogy meg kell szabadítani az emberiséget a nemzetektől. Ez nem vezetne eredményre, mert noha a nemzetek csak alaki adottságok, szükséges alaki adottságok... A nemzetek a civilizáció felmérhetetlen értékű kincsei, ők szolgálják az emberiség és az ember között azt a közvetítő foglalatot, a hagyományok alkotta háttérrel, utat és módot, amelyekről bebizonyosodott, hogy a kultúra megteremtésének és gazdagodásának legpotensebb tényezői... Tudjuk azonban, hogy a nemzetnek nem lehetnek olyan jogai és igényei, amelyek sérítik az egyén magasabbrendű szabadságát. Tudjuk azt is, hogy a nemzeteknek kötelezettségei vannak az emberrel és az emberiséggel szemben, s hogy ezek a kötelezettségek nem ütközhetnek össze az emberiség magasabb érdekeivel, mert ha ütköznének, a nemzet olyasmint igényelne, amihez nincs joga... A civilizáció vezető kontinense, Európa évszázadok óta ellentétes tan uralma alatt élt, amely szerint a nemzeté az elsőbb-

ség az emberiség, nemzet és ember fogalomcsoportban.”¹⁰ Több tényező adott különös jelentőséget a „nemzet” fogalom új értelmezésének a nemzetközi viszonyok rendszerében: a XX. század második felében és a XXI. században a nagy birodalmak szétesése nyomán létrejött államok, az európai integrálódás és a nacionalizmus újjáéledése a volt szocialista országokban, a globalizáció hatásai, valamint nagyszámú nemzeti kisebbségi csoport létezése a soknemzetiségű országokban. Figyelemreméltó, hogy a globalizáció makrovilágában a *nemzethez való tartozás felértékelődött* az egyének és a társadalmak életében, s ez különösen a világpolitika mikroszintjét befolyásolja.

AZ ÁLLAMOK JELLEGZETES FUNKCIÓI A XXI. SZÁZADBAN

Igen fontos, vitatott kérdések kapcsolódnak az állami funkciókhoz, illetve ennek változásaihoz. Az előzőekben már szó esett arról, hogy a történelem során milyen funkciókat szántak az államnak, s hogy ezek miképpen változtak. Nyilvánvaló, hogy a történelmi fejlődés sajátos követelményei a jövőben sem maradnak állandók. Fontos tanulságként szolgálhatnak a XX. század politikai-hatalmi és gazdasági viszonyai, amelyek következtében az általánosan jellemző, hagyományos funkciókon túlmenően, sajátos módon kellett egyes országokban, vagy egész térségekben az államoknak bizonyos feladatokra összpontosítani figyelmüket és erőfeszítéseiket. Különösen négy lényeges feladatkör kristályosodott ki, amely az adott államok funkcióit nagyobb mértékben befolyásolta:

1. Az állam, mint a társadalmak működésének, rendjének, biztonságának intézményrendszere, játékszabályainak meghatározója és érvényesítője. Ennek a feladatkörnek legteljesebb kifejeződése a háborús időszakok hadigazdaságát működtető militarizált állam és a hidegháborús korszak „nemzetbiztonsági” militarizáló állama. Ennek egyes térségekben vannak túlélői, s kialakultak új formációi is pl. a terrorizmus elleni harc nyomán, amelyek a belső erőszakra koncentráló állami feladatokat maximalizáló „rendőrállam” egyes funkcióit állítják előtérbe tevékenységükben. A nemzetbiztonsági funkció sajátos problémákat alakított ki olyan katonai szövetségek, mint pl. a NATO nemzetközi vonatkozásában is.
2. Az állam, mint a *jövedelmek megosztását, elosztását, a közös kockázatvállalást befolyásoló tényező és a társadalom szélesan értelmezett „biztonsági” eszköze*, beleértve a szociális viszonyokat és a katasztrófaelhárítást is. Az államok feladatainak történelmi fejlődésében ezek a feladatok viszonylag korán megjelentek. A „szociális állam” és a „jóléti állam” a XIX. század utolsó szakaszában, illetve a XX. században jött létre. A XXI. században a globális verseny és a transznacionális társaságok működése aláásta ennek a funkciónak a lehetőségeit. A szociális problémák növekedése ugyanakkor új társadalmi problémák és konfliktusok forrása lett, amelynek nyomán növekedett ezeknek a funkcióknak a politikai fontossága.
3. Az állam, mint a *gazdaságot stabilizáló, vagy a gazdasági fejlődést előmozdító eszköz*. A XX. század nagy gazdasági válságának hatására, részben az amerikai New Deal, részben a keynesizmus nyomán alakult ki a piaci viszonyokat a kereslet menedzselésével szabályozni igyekvő állami funkció és a *gazdasági téren aktivista* állam modellje, valamint ennek sajátos intézményrendszere. Ennél lényegesen átfogóbb és mélyebb szerepet játszik az ún. *fejlesztő állam* (the developmental state).

10 Salvador De Maderiaga (Cobden Budapest. 1936 Augusztus pp. 196–199.,

Ez nem csupán a szocialista, vagy a fejlődő országok gyakorlatában jelent meg. A fejlesztő állam fontos szerepet játszott sok, jelenleg fejlett állam gazdasági felemelkedésének előmozdításában. Minél alacsonyabb fejlettségi szintről indult az adott ország, annál jelentősebb szerepet kellett az államnak betöltenie. Az állami iparpolitika és iparfejlesztés, a szubvenciók, a vállalkozások fejlesztése és támogatása, az emberi erőforrások fejlesztése, az infrastruktúra építése és szabványosítása, a tudományos és technikai fejlődés előmozdítása, a pénzügyi stabilitás fenntartása, a konjunktúra ösztönzése és állami vállalatok létesítése, illetve működtetése tartoztak e kategóriában a legfontosabb feladatok közé. Az 1980-as években kibontakozott piaci forradalom aláásta a fejlesztő állam lehetőségeit. Ugyanakkor a globális verseny új követelményeket fogalmazott meg az állami feladatokkal kapcsolatban a nemzetközi versenyképesség erősítésében.

4. Az állami gazdaságpolitika funkciói új feladatokkal bővültek a globalizáció és globális verseny élesebbé válása nyomán. Az állam – *mint az adott ország versenyhelyzetének, kompetitív előnyeinek erősítője* – mindenütt jelentős tényezővé vált. Kikristályosodott a „versenyállam” típusa, amelyik fontos gazdasági és társadalmi feladatokat hajt végre. Ezek közé tartozik egyrészt az, hogy az adott ország keretei között a nemzetközi munkamegosztásban való részvétel legkedvezőbb szerkezetét és feltételeit alakítsa ki, másrészt az, hogy a változó világgazdaságban elősegítse a gyors és hatékony alkalmazkodást. A XXI. század elejére kialakult nemzetközi rendszerben a globalizációval összefüggésben két különösen lényeges állami feladat körvonalazódott: egyrészt meg kell védeni az adott ország lakosságát a globalizáció kedvezőtlen következményeitől, másrészt biztosítani kell, hogy az adott ország minél nagyobb hasznot húzzon a globalizáció által teremtett lehetőségekből.

Sem a nemzetbiztonsági, sem a jóléti, sem a fejlesztő, sem pedig a versenyállamnak nem alakult ki egységes globális modellje, jóllehet cél- és eszközrendszerükben voltak és vannak hasonlóságok. Konkrét jellegzetességeiket nagymértékben meghatározzák a belső társadalmi és gazdasági viszonyok, valamint a külső feltételek. A versenyállam esetében – főként a globalizáció és a regionális integrációk nyomán – működnek bizonyos univerzális hatások és erők.

A GLOBALIZÁCIÓ ÉS A LÁTHATATLAN KÉZ

A globalizáció – amelyet a nemzetköziesedés új, minőségileg magasabb fokának tekintek – a legjelentősebb tényező az államok fogalmának és szerepének változásával kapcsolatban, mert több területen is kihat a nemzeti szuverenitásra, mint az államiság legfőbb követelményére, és sokoldalúan befolyásolja az állam szinte valamennyi funkcióját. Maga a globalizáció lényegében attól függ, hogy az államok milyen mértékben hajlandók gazdaságuk megnyitására. Állami döntések nélkül nincs liberalizálás. Azt jelenti-e a liberalizálás, hogy az állami döntéshozók „behódnak” a piac előtt, vagy pedig racionális, az adott ország érdekeit szem előtt tartó politikát folytatva megnyitják piacukat s ezzel is ösztönzik a tőkebeáramlást, a technika importját? A „behódolást” hangoztatók szerint a liberalizálás és a globális integrálódás aláássák az államok gazdasági szuverenitását, és arra vonatkozó lehetőségeit, hogy adó- és szabályozó rendszerüket érdekeiknek és szükségleteiknek megfelelően fejlesszék. A piacok által kikényszerített költségvetési és adópolitika ellehetetleníti a teljes foglalkoztatottság megvalósítását és a jó-

léti rendszert. Ezek a veszélyek valóban fennállnak, különösen akkor, ha az adott állam nem képes alkalmazkodni a megváltozott feltételekhez. Az alkalmazkodás jelentős változásokat, mélyreható reformokat követel az államok intézményrendszerében és gazdaságpolitikájában.

A globalizáció hatásával összefüggésben is lényegesek *Polányi Károly* évtizedekkel ezelőtti javaslatai, aki – az európai modernizáció folyamatát elemezve – hasznos gondolatokat ajánlott: szerinte a gazdasági modernizáció az előző rendszer által a gazdaság elé állított kulturális, társadalmi és politikai korlátok lebontását jelenti, de egy önszabályozó rendszer dezorientált lenne és képtelen arra, hogy egy új, integrált társadalmat teremtsen. Ezért fel kell építeni egy új politikai és társadalmi ellenőrzést, amelyik gyökeresen különbözik az előzőtől. Ennek alapvető célja az erőforrások új koncentrációja, a döntéshozatal és a képviselők megfelelő átalakítása után az lenne, hogy az új feltételeknek megfelelő, nagymértékű új jövedelemelosztást preferáljon, s előmozdítsa a társadalom integrálódását és kulturális alkotóképességét.

A *versenyállam* a globalizáció következménye. Működőképessége, céljai és eszközei nem csupán új funkciók „hozzáadását” jelentik a korábbiakhoz. Először is módosulnak az államhatárok funkciói. Mint ismeretes, az államhatárok hagyományosan 5 funkciót láttak el, ezek: védelmi, jogi, gazdasági, ideológiai és társadalom-lélektani. A pénz és a tőke szabad áramlása; a vámok és más kereskedelmi korlátok lebontása; az információk, a tudás és a technika szabadabb áramlása; a migráció előtti akadályok csökkenése korlátozza, vagy megszünteti az állami ellenőrzés lehetőségét a gazdasági kapcsolatokban. Az EU keretében az államok lemondtak önálló kereskedelempolitikájukról is, s azt önkéntesen átadták egy szupranacionális szervezetnek. A közös pénz bevezetése pedig a pénzkibocsátás hagyományosan fontos jogát adta át. Az államok ennek nyomán a globalizálódó világban sajátos versenybe kerültek, a káros következményeket kivédő és az előnyök realizálásával kapcsolatos képességekkel összefüggésben. A határok szerepével és funkcióival kapcsolatban figyelembe kell venni, hogy a XXI. század következő évtizedeiben továbbra is igen lényeges állami feladatok maradnak még: az adó- és általában a költségvetés-politika, a szociálpolitika, a lakosság kulturális színvonalának, képzettségi szintjének emelése; a tudományos kutatómunka bázisintézményeinek erősítése. Lényegesebbé válik a társadalmi béke, a rend és a biztonság fenntartása a demokrácia alapvető értékrendjének és intézményrendszerének garanciái mellett, pl. a belső konfliktusok kezelése, az államhatárok biztonságának garantálása a globális feltételek változásainak figyelembevételével, az állampolgárság megfelelő értelmezése, a tulajdon biztonságának garantálása. Ugyancsak lényeges feladatként fogalmazódik meg a fenntartható társadalmi és gazdasági fejlődés alapvető külső és belső jogi kereteinek, emberi és infrastruktúrális feltételeinek állandó javítása.

A *globalizálódás* nem szűkíthető bizonyos folyamatokra, a pénzügyek, a tőkemozgások, a kereskedelem területére, hiszen politikai, katonai és kulturális vonatkozásai is vannak. A sokrétű és többdimenziós folyamatban egymástól nagyjából független gyökerű jelenségek kapcsolódnak össze. Az államok számának szaporodása és kölcsönhatásaik erősödése miatt számos területen rendkívül fontossá vált az államok együttélésének biztosíthatósága szempontjából a nemzetközi szabályozás. A nemzeti jogrendszert legközvetlenebbül azok az *egyezmények* érintik, amelyeket az államok a különböző nemzetközi gazdasági együttműködési rezsimek keretében kötnek. Kérdéses, hogy mindez mennyire univerzalizálja a nemzeti jogrendszereket, s milyen mértékben kerül konfliktusba a nemzeti közjoggal.

AZ ÁLLAMOK A KÖLCSÖNÖS FÜGGŐSÉG HÁLÓZATÁBAN

Az államok és a rájuk épülő nemzetközi rendszer működése szemszögéből igen fontos tényező a *kölcsönös függőségi viszonyok erősödése*, amely a globalizáció egyik fontos következménye és ösztönzője is. Ez a folyamat természetesen nem küszöböli ki, de bizonyos területeken befolyásolhatja a nemzetközi piaci versenyt. A XXI. század elején a verseny jellegének, egy térség vagy ország nemzetközi versenyképességének meghatározása és mérése a fejlett országok csoportjában a globalizálódó világban meglehetősen bizonytalan, hiszen a versenyben résztvevő nagy társaik többsége eleve globális. Olyan esetekben, amikor termelésük és fejlesztésük nemzetközileg integrált rendszerben folyik, K+F tevékenységük támogatása legalább annyira növelheti pl. az Egyesült Államok versenyképességét, mint Európáét. A nagy nemzetközi társaságok vezetőinek célrendszerében nem egy ország, hanem saját társaságuk versenyképessége kap meghatározó hangsúlyt. *Krugman* amerikai közgazdász szerint a társaságok versenye zéróösszegű konfliktus, amelyben az egyik vállalat nyeresége veszteség a másik számára.¹¹ A „nemzeti versenyképesség” lényegét *Laura D. Andrea Tyson* – aki egy időben Clinton amerikai elnök gazdasági tanácsadó testületének elnöki funkcióját töltötte be – „Who is Bashing Whom? Trade Conflict in High Technology Industries” című könyvében a következőképp fogalmazta meg: „képességünk javak és szolgáltatások előállítására, amelyek kiállják a nemzetközi piacok próbáját, miközben állampolgáraink olyan életszínvonalat élveznek, amelyik emelkedő és fenntartható”¹². A valóságban a versenyképesség és a versenypozíciók erősítésére irányuló törekvések egyidejűleg jelentenek, illetve foglalnak magukban vállalati tevékenységeket, és a területileg illetékes államok, vagy pl. az EU esetében államcsoportok politikájának olyan területeit, amelyek egyrészt vállalataik globális pozícióit hivatottak erősíteni, másrészt az adott ország vagy térség technikai kultúráját, infrastruktúráját is erősítik. A versenyképességgel kapcsolatos erőfeszítéseknek olyan kollektív nemzetközi komponensei is vannak, amelyek a nemzetközi megállapodások útján kialakított versenyszabályokkal kapcsolatosak.

A nemzetközi piaci viszonyok közepette végbemenő globalizáció folyamatában a kompetitív együttműködés jellemzi az államok viszonyát. A technikai fejlődés költségessége és a piacokért folyó küzdelemben felbukkanó újabb versenytársak sajátos módon erősítik az együttműködés bizonyos formáit a versengő nagyvállalatok között is. A versengő együttműködés menedzselésének feladatai sajátos, önálló területként alakultak ki az államok gazdaságpolitikájában.¹³ Hasonlóan új feladatokat testesít meg a nemzetközi szervezetek, együttműködési rendszerek közös menedzsmintje az ún. „global governance”, amit ma a „világ igazgatása, menedzselése”-ként lehetne magyarrá fordítani.

11 Paul Krugman, *Competitiveness: A dangerous Obsession*. Foreign Affairs 73. March-April 1994 pp. 28–44.

12 L. D. A. Tyson: *Who is Bashing Whom?* I. I. E. 1992. Washington D.C. 31. o.

13 Az amerikai kormány egyik bizottságának dokumentuma néhány évvel ezelőtt a következőképpen fogalmazta meg egy ország nemzetközi versenyképességének fő ismérveit: „Egy nemzet versenyképessége azt a fokot jelenti, amelyen szabad és normális piaci feltételek mellett képes a nemzetközi piacok által elfogadott termékek előállítására és ezzel egyidejűleg állampolgárai reáljövedelmének növelésére. A versenyképesség nemzeti szinten a magasabb termelékenységre és a gazdaság azon képességére épül, hogy a termelést a magasabb termelékenységű területeken fejlessze, s így magasabb reálbéreket tudjon biztosítani. A versenyképesség következményei: az emelkedő életszínvonal, a munkalehetőségek bővülése és a nemzet jobb képessége nemzetközi kötelezettségeinek teljesítésére. Ez tehát nemcsak azt jelenti, hogy egy ország képes exportálni és egyensúlyban tudja tartani kereskedelmi mérlegét.” The Presidential Commission on Industrial Competitiveness. The Report. Vol. 3. Washington DC.: GPO 1985 p.1.

(A kormányzás erre túl erős kifejezés lenne). Különösen komplex és nehéz feladat ez olyan intézmények esetében, mint pl. az Európai Unió központi hálózata.

A nemzetközi szabályok és normák – amelyeket az államok elvileg közösen alakítanak ki – ugyanakkor fontos szerepet játszanak a globalizációban is. Az Egyesült Nemzetek Szervezetében, a Világkereskedelmi Szervezetben, a Nemzetközi Valuta Alapban vállalt kötelezettségek a kölcsönösségre és a diszkriminációtól való tartózkodásra építik az államok kereskedelmi kapcsolatait, és számos fontos területen korlátozzák lehetőségeiket protekcionista kereskedelempolitikai eszközök alkalmazására. Ezek és más szabályok nem egyszerűen „erkölcsi normák”. Igen jelentős anyagi következményei is vannak a deviáns magatartásoknak, illetve a szabályok tudatos és rendszeres megsértésének. Az államok nemzetközi hitelképességét értékelő különböző szervezetek számára is az egyik lényeges ismérv, hogy az államok mennyire tartják be az említett magatartási szabályokat és kötelezettségeket.

Sajátos problémakört képvisel a kölcsönös függőséggel és a globalizációval kapcsolatban is a fogadó országok és a transznacionális társaságok közötti viszony. *Kautski* „Ultraimperializmus” című 1915-ben megjelent munkájában olyan világ lehetőségét vázolta fel, amelyben az államok szerepét a monopoltársaságok végrehajtó bizottságai veszik át. Lenin „Az imperializmus, mint a kapitalizmus legfelsőbb foka” című füzetében nem zárta ki ennek lehetőségét, azonban hozzátette, hogy a szocializmus győzni fog, mielőtt ez bekövetkezne. Az etatista szocialista rendszer összeomlása nyomán ismét érdekesekek lehetnek a jövőt illetően Kautski fejtegetései. A mai nemzetközi gazdaság felületes elemzői (s ezek száma meglehetősen nagy) egyébként az állam és a nagy társaságok viszonyát a hatalmi viszonyok rendszerében vizsgálva gyakran tesznek egyenlőségjelet a világgazdaság állami és transznacionális vállalati szereplői közé. Azt állítják, hogy számos transznacionális társaság nagyobb, erősebb és befolyásosabb, mint akár egy közepes méretű állam. Egy vállalat üzleti forgalmának összehasonlítása egy ország bruttó nemzeti termékével, s ebből következtetések levonása a hatalmi viszonyokra vonatkozóan, eleve hibás. Először is az államok, pontosabban fogalmazva a kormányaik, a demokratikus eszközökön túlmenően erőszakra is építhető ellenőrzést tudnak gyakorolni területük és állampolgáraik felett. Olyasmire tudják állampolgáraikat kényszeríteni, amit egyébként nem tennének. Ilyenek pl. a katonai szolgálat, vagy az adófizetés. A nemzetközi társaságok polgári szervezetek. Bár anyagi eszközeiket felhasználhatják kormányok befolyásolására, vagy „megvételésére”, és – különösen a múltban – nem riadtak vissza zsoldosok alkalmazásától sem, ez azonban a XXI. században már inkább elszigetelt eset. A kormányok kitilthatnak területükről nemzetközi társaságokat, elrendelhetik felszólításukat. Tulajdonuk védelme is nagymértékben függ a kormányoktól. Az a tény, hogy az államok versengenek a külföldi, közvetlen tőkebefektetésekért, és termelésük, kereskedelmük és műszaki fejlődésük meghatározott mértékben függ tőlük, természetesen befolyásolja kormányaik politikáját és lehetőségeit. Mindenképp lényeges elméleti és gyakorlati kérdés az, hogy a XXI. században a transznacionális társaságok nagyon is látható hatalma képviseli-e a „láthatatlan kezét” az államokkal szemben, vagy pedig olyan hatalomról van-e szó, amelyik már ma is alárendelte az államokat a nemzetközi gazdaságnak? A világkereskedelem közel fele nemzetközi társaságok rendszerén belül folyik, és a globális információs hálózatok segítségével gyors és nagytömegű adatok állnak rendelkezésre, amelyek alapján a változásokat nemcsak előre jelezni, hanem befolyásolni is lehet. E társaságok igen jelentős szerepet játszanak a nemzetközi szabályozásban is.

AZ ÁLLAM ÉS A MIKROPOLITIKA

Az állam szerepével, funkcióival összefüggő változások között különösen fontos az, amelyik a civil társadalom hatásával kapcsolatos. A demokratizálódás folyamatának globális térhódítása jelentős mértékben növelte a társadalmak mikroszférájában végbemelő változások hatását az államra. A változások egyrészt hozzájárultak olyan történelmi gyökerű tényezők hatásának erősödéséhez, mint a vallási lojalitás, az etnikai eredet, a nyelvi különbözőségek. A globalizáció felerősítette ezeknek a változásoknak a hatását a társadalmak életében s különösen a soknemzetiségű, vagy multikultúrájú országokban járult hozzá a centralizált szerkezetű államok eróziójához. E tényezőket sokan a „kulturális hatások” közös nevezőjének tekintik. A valóságban többről van szó. A mikrofolyamatok hatásának erősödése nagymértékben függ az államok politikai struktúrájától és az adott demokráciák, vagy demokratizálódás jellegétől. A demokrácia lényegét illetően nagyon különböző lehet. A XXI. században a világ államaiban a demokrácia különböző típusai léteznek, illetve alakulnak ki.¹⁴

A *liberális demokrácia* modellje tulajdonképpen pluralista modell, amelyik feltételezi politikai pártok működését, rendszeres választásokat, hatalmi váltást. Ebben a folyamatban a mikrofolyamatokat tulajdonképpen elsősorban ez a politikai struktúra közvetíti. Ez a forma eltúri a különböző forrású és jellegű egyenlőtlenségeket, s feltételezi azt, hogy a problémákat képes az adott hatalmi struktúra kezelni. A demokrácia egy másik formája az ún. *közvetlen demokrácia*, amelyre a legkülönbözőbb típusú társadalmi szerveződések jellemzők: politikai pártok, civil szervezetek, stb. Ezek különböző módon, az államszervezet különböző szintjein és a társadalmak működésének különböző kérdéseiben igyekeznek kifejezni érdekeiket és érdekérvényesítő képességük is eltérő. (Nemegyszer átívelve a politikai pártokon.) Mindenképpen jellemző azonban, hogy esetenként igen jelentős befolyással lehetnek az adott országok államának működésére.

A közvetlen demokrácia sajátos formája a „részvételi demokrácia” (participatory democracy), amelyik feltételezi a civil társadalom legkülönbözőbb formáinak és szervezeteinek részvételét – az állami élet valamennyi szintjén – a döntésekben és azok végrehajtásában. Egyes államokban a különböző mértékben és formákban működő rendszereket – beleértve az önkényuralmiakat is – gyakran illették bizonyos jelzőkkel: „vezérelt”, „védett”, „szabályozott”, „szocialista”, „proletár”, „iszlám” stb, amelyek a korlátozások különböző fokát és formáit igyekeznek igazolni.

A valóságban az ún. civil társadalmak is nagymértékben különböznek a világon, s rendkívül eltérő az is, hogy az állam központi intézményei milyen mértékben és milyen eszközökkel igyekeznek fenntartani és megvédeni az adott központi hatalmi struktúrát, és milyen eszközökkel és gyakorisággal hajtják végre a hatalmi váltást. E téren a liberális demokráciák államai a leginkább áttekinthetőek. A világ különböző nem demokratikus államai esetében a demokratizálás általánosítható folyamatai tulajdonképpen a következőkben foglalhatók össze: fejlődés a nagyobb mértékben nyílt és felelősségre vonható állam felé; fejlődés a szabadabb és versengőbb választási rendszerek felé; fejlődés a nagyobb emberi jogokat és ezek garanciáit, valamint kiterjesztését biztosító rendszerek felé; fejlődés az önállósuló és különböző érdekeket és értékeket kifejezni, érvényesíteni és védeni képes civil társadalom felé. E téren figyelemreméltó a volt szocialista országokra vonatkozó rendszerváltás is.

¹⁴ Lásd részletesen Mihály Simai (ed) *The Democratic Process and the Market*. United Nations University Press, Tokio, 2002.

AZ ÁLLAM A RENDSZERVÁLTÁS FOLYAMATAIBAN

A volt szocialista országok rendszerváltása, s különösen világgazdasági reintegrációja is sokoldalúan kötődik az állam szerepéhez és funkcióihoz. Az állam, mint intézményrendszer és a kormányzati tevékenység döntő szerepet játszott a rendszerváltásban is. A rendszerváltás kezdeti szakaszában a hangsúly az intézményi struktúra átalakításán, a demokratizálási folyamat és a politikai pluralizálódás feltételeinek minél gyorsabb megteremtésén volt. Elmaradt az állam társadalmi kötelezettségvállalásának racionális, gyakorlatias újrafogalmazása és szervezetének, a piacgazdaság feltételeinek megfelelő hatékony és radikális modernizálása. A liberális gazdaságpolitika legitimitása és a demokrácia intézményeinek működése érdekében, az államnak gazdasági téren is elő kellett volna mozdítania új típusú partneri viszony kialakítását a civil társadalommal, s a privatizációt fel kellett volna használnia az esélyegyenlőség és a társadalmi mobilitás fenntarthatósága érdekében. A helyes filozófia az lett volna, amelyik egyidejűleg számol a piac és az állam lehetőségeivel és korlátaival, és gyakorlatiasan használja fel a piaci erőket és ösztönzőket a kormányzati célok elérésében is.

A gyakorlatban az állam szerepe másként alakult. Az államnak sajátos politikai feszültségekkel telített helyzetben, „felülről” kellett megszerveznie a demokratizálást és a piacgazdaság kibontakoztatását, ami ily módon nem alulról építkező organikus fejlődés eredménye volt. Az állam vált a vagyonok és a jövedelmek újraelosztásának, újgazdagok és szegények rétege kialakulásának, s a privatizációs folyamatban különlegesen fontos szerepet játszó külföldi tőkebefektetések ösztönzésének legfőbb eszközévé is. Ez – legalábbis átmenetileg – különleges, az előző rezsimnél bizonyos tekintetben nagyobb gazdasági hatalmat adott az állami bürokráciának azzal, hogy a privatizáció végső soron a hazai és a külföldi vállalkozások meghatározott köre kialakításának, szubvencionálásának alapvető forrása lett. Mindezek nyomán – a piacgazdaság jogi és szervezeti kereteinek viszonylag gyors kiépülése ellenére – az állam, a magánvállalkozás és a társadalom viszonyának ellentmondásossága, bizonytalansága, a kölcsönös magatartási szabályok és normák tisztázatlansága az átmenet időszakában Magyarországon is egyidejűleg vált gazdasági, politikai, szervezeti és etikai, belső és nemzetközi problémává. Ebben jelentős szerepet játszottak bizonyos hazai (de tulajdonképpen térségünk más államaira is jellemző) történelmi gyökerek is.¹⁵ A rendszerváltás folyamatában az ellentmondásosság az állam, a társadalom és a gazdaság viszonyában tovább szélesedett, s új tényezőként lépett be a külföldi tulajdon, illetve az ezzel szembeni ellenállás bizonyos rétegekben.¹⁶

15 A társadalom egyrészt hagyományosan bizalmatlan az állammal szemben, s természetesnek tartja azt, hogy ott játssza ki, ahol tudja. Másrészt megszokta az állami paternalizmust, a szubvenciókat, s az államon keresztül realizálható különféle előnyöket. A társadalom elvárásai minden téren igen nagyok az állami szolgáltatásokkal kapcsolatban. Ezt a magatartást a szocialista etatista fejlődés évtizedei tovább erősítették a magyar közgondolkodásban is. A rendszerváltást követően sajátos helyzetbe kerültünk ebben a vonatkozásban is. A társadalmi közmegegyezés egyidejűleg van jelen olyan ellentmondásos véleményekben, mint hogy túl magasak az állami kiadások, nem hatékonyak, és nem segítik kellően a gazdasági fejlődést; az állami programok költségesek s hozzájárulnak az inflációhoz; illetve, hogy növelni kell a szociális kiadásokat, emelni a nyugdíjakat, többet adni mindenkinek, ugyanakkor csökkenteni kell az adókat.

16 Az állammal kapcsolatos magatartások ellentmondásosságának egyik fontos jele az ún. informális szektor jelentős bővülése is, amelyet egyesek fekete vagy szürke gazdaságnak neveznek. E tevékenységek egyik legfontosabb közös vonása az, hogy nem fizetnek adót, és igen sokfajta területet fognak át. Illegális munkavállalás, a tényleges jövedelmek eltitkolása, engedély nélküli vállalkozások – a leggyakoribbak a visszaélésekben. Sokan ide sorolják a bűnözést, illetve az ebből eredő jövedelmek mosását, legalizálását is.

Jelentős feladatai voltak az államnak Magyarország és más volt szocialista országok világgazdasági reintegrálódásában is. Magyarország esetében a XX. század során háromszor módosultak radikálisan a politikai, gazdasági és intézményes feltételek. A hidegháború befejeződése a világgazdaságban is új folyamatokat indított el. A világpolitika konfrontációs prioritásaival szemben a nemzetközi viszonyok formálásában mindennél nagyobb súlyt kaptak az országok érdekviszonyai. A változások nemcsak a fejlődő országok számára lehetetlenítették el a két rendszer közötti konfliktus „kihasználását” pozícióik erősítésére, hanem jelentősen csökkentették a korábbi hatalmi tömbök kisebb, jelentéktelenebb tagjainak nemzetközi politikai fontosságát is. Elmaradt a várt és részben ígért új Marshall-terv. A keleti piac átmeneti összeomlása, s a partnerváltásra, kapcsolataink nyugati átcsoportosítására irányult erőfeszítések nyomán, lényegében az ország második világháborút megelőző partnerei váltak ismét meghatározóvá Magyarország külgazdasági kapcsolataiban. A változások azonban sokkal többet jelentettek, mint partnerváltást. Olyan világpiaci rendszerbe integrálódott a magyar gazdaság, amelynek követelmény- és intézményrendszere az elmúlt évtizedek során radikálisan megváltozott. A 90-es években a volt szocialista országok – köztük hazánk is – egy sokkal nagyobb volumenű, jelentős mértékben liberalizált, sokkal nagyobb mértékben öszszefonódott, a tudományos és technikai forradalom nyomán megváltozott szerkezetű, erősebben kompetitív és lényegesen nagyobb minőségi követelményrendszerre épülő nemzetközi piaci rendszer résztvevői lettek, mint amilyenből fejlődésük korábbi szakaszában kiszakadtak.

A magyar modernizáció folyamatában a világpiacra épülő modell vált jellemzővé. Ennek hatására a magyar gazdaság növekvő mértékben vált olyan nemzetközi folyamatok részévé, amelyekre a nemzeti intézmények befolyása egyre korlátozottabb.

A magyar gazdaság e vitathatatlanul jelentős s igen dinamikus szektora rendkívül összetett. Egyik véglete a mafiákhoz, s az illegális tevékenységekhez kötődik, a másik végletben a munkanélküliekből rekrutálódott fekete-foglalkoztatottak s engedély nélküli utcai árusok helyezkednek el, akik sokban hasonlítanak a fejlődő országok hasonló rétegeihez.

Az ún. informális szektor szerepe a magyar gazdaságban is meglehetősen vegyes. Az ebben működők sok tekintetben a magyar gazdaság „potyautasai”, akik számos ingyenes, vagy kedvezményes közszolgáltatást is igénybe vesznek. Növelik az államháztartás terheit, de nem növelik bevételeit. A szektorban működők egy része azért nem teljesíti az állammal szembeni törvényes kötelezettségeit, mert eleve törvénytelen, illegális; mások nemcsak adócsalók, hanem bűnös tevékenységet folytatnak. Sokan azonban azért szorultak ide, mert nem tudnák fenntartani vállalkozásukat, ha eleget kellene tenniük minden kötelezettségüknek, vagy azért vállalkoznak adócsalásra, mert lényegesen magasabb haszonhoz jutnak ily módon, s ez arányban áll a vállalt kockázattal. A fekete vagy szürke gazdaság azonban nemcsak az államot sérti, hanem a törvényes keretek között működő, a szabályokat betartó vállalkozókat is. Az informális, vagy fekete gazdaság ugyanakkor sokban hozzájárul a jövedelmek, a foglalkoztatottság növeléséhez is. Nálunk egyes elemzők a bruttó nemzeti termék 30%-ra, mások még ennél is nagyobbra becsülik a gazdaság e szektorát. Bizonyos tevékenységekben, pl. az építőiparban, a kiskereskedelemben és a vendéglátásban a fekete vagy szürke gazdaság aránya sokkal nagyobb. E szektor nem jelentéktelen hányada vitathatatlanul ösztönző szerepet is játszik a gazdaságban: a foglalkoztatás és a kereslet fenntartásában.

A magyar gazdaság e szektorának megfelelő integrálása a törvényes gazdaságba – egyik fő feltétele a kiegyensúlyozott jövőfejlődésnek. Ehhez azonban világosabban kell látni a sokrétűség mellett a differenciált kezelés fontosságát is. Az állam és a magánvállalkozás, valamint a társadalom viszonya szempontjából e szektor méretei mindenekelőtt a rendszer működésének rendellenességeit tükrözik: az állam gyengeségeit, a túlméretezett terheket, a vállalkozói morál alacsony szintjét, romlását; s a lakosság bizonyos rétegeinek szembenállását a törvényekkel. Nyilvánvaló, hogy teljes egészében egyetlen társadalom sem képes a fekete vagy szürke gazdaság teljes felszámolására. A fő figyelmet ezért arra kell összpontosítani, ami a legnagyobb károkat okozza, s ahol az állam reális célokat tűzhet ki, mert intézményei képesek erre, s mert számíthat a társadalom többségének támogatására is.

A transznacionális szektor hazánkat a nemzetközi kapcsolatok egyéb formáinál közvetlenebbül és nagyobb mértékben teszi ki a nemzetközi piaci folyamatok kedvező és kedvezőtlen következményeinek, segíti a növekedést, de közvetlenül beépíti a jelentős ingadozások, a verseny, a spekulatív műveletek lehetséges következményeit is. Külső függőségünk növekedése és új formáinak kialakulása eleve sokoldalúan hatott a belső viszonyokra is. Sajátos problémát jelentett pl. az, hogy a külföldi vállalatok jelentős része a privatizáció során került az országba és gyakran olcsón jutottak nemcsak jelentős nemzeti értékekhez, hanem új piacokhoz, fogyasztókhoz is. Ez nemcsak a magyar tárgyalási pozíciók gyengeségének és a feltételezett korrupciónak volt a következménye, hanem bizonyos objektív feltételeknek, valamint a hazai intézményrendszer gyengeségeinek, a szakértelem és tapasztalatok hiányának is a transznacionális társaságokkal való kapcsolatokban.¹⁷ A bankprivatizációs állami döntések – amelyek a külföldi stratégia befektető jelenlétét tartották elsőrendű fontosságúnak – nem elsősorban abból indultak ki, hogy az miként szolgálja az átfogóbb, az ország gazdasága, üzleti élete, versenyhelyezete javításának céljait, s az ország szükségleteinek megfelelő számú, méretű és struktúrájú, versenyképes bankok kialakítását. Az állami intézményrendszerben meglehetősen lassan alakult ki az új feltételeknek megfelelő intézményrendszer.

NÉHÁNY KÖVETKEZTETÉS

A tanulmányban foglaltak két legfontosabb következtetése: az államok gazdasági és politikai feladatainak és tevékenységének a múltbelieknél sokkal szorosabb és szervezettebb összekapcsolódása, valamint annak tagadása, hogy az állam szerepe a XXI. században csökkenni fog. Az állam, mint intézményrendszer funkciói azonban változnak, esetenként bővülnek. Az állami bürokrácia „minősége”, képzettségi szintje, rugalmassága és fenntartásának költségei lényeges kérdésekké váltak a nemzetközi versenyben is. Fontos maradt az állam korrigáló szerepe is a társadalomban. Abból kiindulva, hogy az állami és a magánszektor egyaránt kudarcot vallhatnak, igen jelentős szerepe lesz a politikának abban, hogy az állam szerepét olyan feladatokra koncentrálja, amelyek nemcsak kiigazítják a piac és a magánvállalkozás hibás lépéseit, tévedéseit, hanem a fejlődést is elősegítik. Nem térhet ki az állam a piaci rendszerben sem a gazdaságfejlesztés hosszútávú stratégiai céljainak megfogalmazása és az ehhez szükséges olyan feltételek előmozdítása elöl, mint a tudomány fejlesztése, az emberi erőforrások minőségének javítása, a társadalmi és gazdasági infrastruktúra építése. Igen fontos feladat a társadalmi béke fenntartása is. Döntő fontosságú az állami intézmények rugalmassága, valamint képessége a makroökonómiai stabilitás megteremtésére. Különösen fontos feladattá vált a fejlődés társadalmi és ökológiai fenntarthatóságának előmozdítása, a gyengék védelmezése, a környezetvédelem, s a profitmaximalizálási törekvések következtében fellépő, a közérdeket sértő tevékenységek korlátozása. A XXI. század globális piaci rendszere nemcsak nemzetközi szervezeti hálózatokat, hanem gyakran új állami intézményeket is megkövetel azért, hogy gondot viseljen a verseny áldozataira, nemcsak emberbaráti, hanem haté-

¹⁷ Sokan állítják azt, hogy a privatizáció során a magyar nemzeti vagyon jelentős része elfecsérlődött, mert tényleges értéküknél lényegesen alacsonyabban adták el gazdasági létesítményeket külföldi és magyar vállalkozóknak. Valószínűleg reálisabban lehetett volna értékelni a privatizált javakat, körültekintőbb, lassúbb, átgondoltabb magánosítás esetén. A vagyonértékelési gyakorlat bizonytalansága és titkossága is felelős a következményekért.

konysági okokból is. A szabályozás nélküli piac kegyetlen, s hosszú távon különösen nem hatékony. *Joan Robinson* angol közgazdász mondta, hogy a piac láthatatlan keze sokakat, egyéneket, vállalatokat, sőt államokat is megfojthat. Tény ugyanakkor az is, hogy az állam szerepe az elosztási viszonyokban, a gazdasági és politikai hatalmi pozíciók átjárhatósága és a bürokráciák morális problémái sokszor igen kedvezőtlen, negatív folyamatokat és jelenségeket alakíthatnak ki. Veszélyesek maradnak olyan problémák, mint a politika gazdasági klientúrájának erősödése, a korrupció, a gazdaság alárendelése voluntarista politikai céloknak. A világfejlődésben valószínűleg továbbra is lesznek kudarc-államok, kaotikus állami képződmények, gyenge és korrumpált államok s jól szervezett, gazdag, meghatározó befolyással rendelkező formációk. A sokak által remélt és minden problémára megoldást ajánló „világállam” kialakulása a globalizációs folyamat ellenére is valószínűtlen.

