

MIRE KÉPES AZ ÁLLAM (ÉS MIRE NEM) AZ EURÓPAI PEREMVIDÉKEN

BOD PÉTER ÁKOS

A gazdasági válság után a fejlett országokban aktívabbak lettek az államok. Megnövekedett az államra támaszkodás társadalmi igénye, jórészt a válság utáni konszolidáció elhúzódása miatt. Az állam ereje (képessége) fogalmi és mérési kérdéseinek áttekintése azonban megmutatja, hogy az államok teljesítőképessége korlátos, főképpen a peremhelyzetű országokban. A nagyobb állami aktivitás nem jár együtt a kormányzás hatásfokának javulásával, ez pedig kétségessé teszi az európai peremvidéken a fejlesztő állam modelljei felé való elmozdulás megvalósíthatóságát.

AZ ÁLLAM VISSZATÉR: KINEK MEGMENTŐ, KINEK „LEVIATÁN”

A pénzügyi válság következtében 2008-tól gyors megrázkódtatások érték a gazdasági, üzleti folyamatokat a fejlett világban és az ahhoz szorosan kötődő térségekben. A közvetlenül érintett társadalmakban a piaci szereplők általános megítélése hatalmasat romlott, az állammal szembeni elvárások viszont megnöttek, és az állam teendőiről való gondolkodásban is fordulat állt be. Mindennek a *kormányzati aktivitás komoly megnövekedése* lett a következménye egy sor országban, sokak követelésére, mások aggodalmára.¹

A magánszektor és az állam közötti erőviszonyok az utóbbi javára tolódtak el; ez a pénzügyi-gazdasági válság mélységét tekintve nem okozhat meglepetést, bár az nem magától értetődő, hogy a kormányok – legalábbis eleinte – az üzleti világgal szemben erősebb pozíciókkal kerültek ki az eseményekből. A krízis a magángazdasági szereplők nagy többségét az addig követett üzleti modell és rutin azonnali felülvizsgálatára kényszerítette: létszámleépítést, profiltisztítást, további kiszervezést vagy éppenséggel hazatelepítést hajtottak végre rövid időn belül, több nagy cég pedig nem tudta elkerülni az állami védőintézkedések igénybevételét. Ez önmagában, a közvélemény megváltozása nélkül is új helyzetet teremtett volna a kormányzati szektor számára. Ám a közvéleményt uraló felfogások (ideológiák, evidenciák) is jelentősen megváltoztak a krízisek nyomán, szintén érthetően. A „nagy recesszió” meglehetősen elterjedt – noha nem kizárólagos – értelmezése szerint elsősorban a *piaci önszabályozó modell zavarai* felelősek a válságért. A közvélemény kritikusabbá vált a (nagy)tőkével, a bankvilággal szemben. Sőt a szabadpiaci rendszer presztízse és azzal együtt a közgazdaságtudomány renoméja

¹ A vezető globális hetilap, az *Economist* egyenesen *Leviatán* visszatéréséről írt, utalva a mindenható állam Thomas Hobbes-i fogalmára [Economist, 2010].

is nagyot esett; nemcsak a laikus közvéleményben, hanem a szakmai és értelmiségi diskurzusban is a business került a felelősök listájának az élére.²

Az üzleti körök elsődleges felelősségének kimondásától egyenes út vezet az *állami aktivitás megnövelésének* igenléséhez. És valóban, az államháztartási arányszámok, a reguláló hatóságok aktivitási adatai világosan megmutatták az állami tevékenység erősödését mind a vezető piacgazdaságokban, mind a hozzájuk kötődő fél-perifériális és peremhelyzetű térségekben. Az utóbbi térségekben eleve nagyobb volt a hajlam az állam aktivizálódására; és azt sem hallgathatjuk el, hogy *a magyar állam jó ideje a referencia-csoport legaktívabbjai közé számít* [Bod, 2014].

A különböző helyzetű, hagyományú és berendezkedésű országok gazdasági és politikai reakcióiból egy évtized alatt gazdag példatár áll össze az elemzők és döntéshozók számára. Ilyen időtávon már elvárható, hogy a reálfolyamatok normalizálódjanak, a válságérzet és a helyzet rendkívüliségének életérzése elhalványuljon, és konszolidált viszonyok álljanak helyre a közgondolkodásban. Természetesen a különféle üzleti területek és gazdasági ágak jelentősen eltérnek abban, hogy esetükben mi tekinthető rövid távnak, és mi az a hosszabb időtáv, amely alatt egy *új norma* (best practice, benchmark) kialakul és széles körű elfogadást nyer. A társadalmi értékrend és felfogás változásai pedig eleve eltérő dinamikát követnek a különféle politikai rendszerű társadalmakban. Ezért óvatosnak kell lennünk annak kimondásában, hogy túljutott-e az üzleti világ a krízisen, létrejött-e már az új közmegegyezés a normatív tételeket és evidenciákat illetően („new normal”), vagy tart-e még az útkeresés.

Tapasztalhattuk, hogy a kormányzatok a krízist követő első időszakban sok olyan elemet hoztak vissza a korábbi gyakorlatból, amelyek nemrég idejétmúltak számítottak, ám a rendkívüli körülményekre tekintettel ismét előkerültek. Ilyen az állam közvetlen gazdasági szerepvállalásának talán leginkább „tankönyvvelenes” megnyilvánulása: az államosítás. Olyan országokban is rákényszerültek az állami tulajdon körének kiszélesítésére, amelyekben addig pontosan az ellenkező irányzat – a privatizáció – szolgált normaként a megelőző évtizedekben. A nyugati demokráciák újabb államosításainak elemzése azonban megmutatja, hogy azokkal szükségszerűnek ítélt taktikai eszközként éltek, ám a döntéshozókat nem mozgatta etatista ideológia, a konkrét lépéseket inkább az állam *átmeneti reaktiválódásának*, válságmenedzseri működési módjának tekinthetjük [Voszka, 2013].

Az aggregált gazdasági mutatók adnak bizonyos támpontot a recesszió végének és a gazdasági normalizálódásnak a kimondásához. A termelési (de nem a foglalkoztatási) mutatók zöme a fejlett világ legtöbb országában legkésőbb 2015-2016-ra visszatért a válság előtti szintre. Így makrogazdasági értelemben elvileg lezárultnak deklarálnak lett a „nagy recesszió” időszaka. A munkanélküliség felszívódása azonban tovább tartott, sőt egy sor országban egy évtized alatt sem sikerült a válság előtti foglalkoztatási szintre visszakerülni; ennek a közvetlen politikai-ideológiai következményei jelentősek lettek.

2 Jelzés értékű, hogy a szabadpiac elkötelezett híveként számon tartott *Richard Posner* amerikai alkotmányjogász a krízis kirobbanása utáni elemzésében szintén a piaci kudarcok (market failures) összetorlódásában látta az alapvető bajt, amit csak elmélyített a kormányzat tétlensége és tehetetlenkedése [Posner, 2009].

Ha a makromutatók szerint valóban bekövetkezett is a válság előtti szintek utolérése, attól még az elsődlegesen érintett magállamok valamint az érintkező peremtérsegek társadalmi viszonyaiban és értékrendjében nem állt vissza a *status quo*. A válság előttihez képest nagyon másként tekintenek az emberek az üzleti életre, a kormányzatra, a fennálló gazdasági-társadalmi rendszerre. Széles rétegek, csoportok pesszimiztábban látják saját lehetőségeiket. Bár sokan csalódtak a hivatalos intézményekben, sőt akár magában a társadalmi rendszerben is, mégis a korábbinál sokkal többet várnak el a politikától, az államtól. A politikai osztály tekintélyvesztése és a paternalizmus egyidejű megerősödése olyan ellentmondás, amely valamilyen módon kapcsolatba hozható a *populizmus* megerősödésével (lásd pl. [Colgan – Keohane, 2017]).

A versenyzgazdaság („szabad piacgazdaság”) vonzerejének a csökkenése általános jelenség lett a válság utáni néhány esztendő során a nyugati országokban. Éppen ezen időszakban az ún. BRICS országok – köztük többen *autokratikus berendezkedésűek* – impozáns gazdasági növekedési adatokat mutathattak fel. Növekedési rekordjaik megítéléséhez tudni kell, hogy eleve alacsonyabb bázisról indultak, ami az imitációs hatás és más átmeneti tényezők következtében rendszer-független magyarázatot adhat a fejlett Nyugathoz mért dinamikai előnyükre. Idővel Oroszország, Brazília, Dél-Afrika esetében meg is tört a korábbi növekedési trend, Kína pedig ellentmondásosabb szakaszba került, ám ezek már későbbi fejlemények: pontosan a nyugati gazdaságok válságos időszakában és az azt követő elnyúló kiigazítási periódusban az irányított társadalmi rend a szabadpiaci szisztémában csalódottak szemében versenyképes alternatívaként tűnhetett fel. Mindezek ellenére a vezető nyugati országok nem fordultak markánsan más társadalmi-gazdasági rendszerek irányába, és bár a hagyományos politikai osztályok befolyása visszaesett, *a politikai intézményrendszer teherbíró képessége ez idáig megmaradt*.

Az átmeneti gazdaságokként is nevezett *volt rendszerváltoztató országok* helyzete azonban más volt a válság alatt és után. A fejlett világból kiinduló pénzügyi krízis az európai peremvidéken nagyobb visszaesssel járt, mint a magtérsegekben. A volt tervgazdaságok többségében eleve gyengébb volt az egyéni felelősségvállalás társadalmi normája, a piacgazdaság és a parlamenti demokrácia elfogadottsága, és meglehetősen jellemző volt és maradt a hatóságokra való hagyatkozás. Amint a Chatham House 2016 őszi közvélemény-kutatása megerősítette, az európai peremországokban (vagyis nemcsak a volt tervgazdaságokban) különösen erős az állami védelem és a közszolgáltatások iránti igény. Eközben az államba vetett bizalom szintje alacsony, a politikusok megítélése Európa-szerte igen gyenge, sőt a demokrácia érvényesülésének értékelése is erősen szór az Unió társadalmában [Raines – Goodwin – Cutts, 2017].³ Az erősebb állam iránti látens igény felerősödése, a keleti autokrata rendszerek felé való orientálódások jelei alapján

³ Az egyén saját erőfeszítéseire való támaszkodás, avagy az állam igénylése közötti választásban a legkevésbé a magyar (44%) és a görög (47%) válaszadók értenek egyet az egyéni felelősségvállalás elsődlegességével. Az uniós mintaátlag: 62%, a lengyel adat: 67% !/!. Amikor a kérdés arra irányult, hogy az adott országban érvényesül-e a demokrácia, azt az uniós átlag 79%-a látta így. A sok gazdasági és politikai bajjal sújtott Görögországban is 73% az egyetértők aránya, míg a magyar adat meghökkentően alacsony: 51%. Lengyelország adata 67%, a német adat 81%. A felvétel ideje 2016 ősze. Korábbi azonos felmérés hiányában ennek a kutatásnak az adatai nem adnak kellő alapot az időbeli változások értékelésére [Raines et al., 2017].

az európai peremtérsegek országaiban különösen élesen vetődhet fel a kérdés: milyen mértékben képes az állam eleget tenni a sokasodó várakozásoknak?

De nemcsak a periférián, hanem általános dilemmaként is szembe kell nézni azzal, hogy a megelőző időszakhoz mérten 2008 óta megnöttek az állammal szembeni igények, erősödött az állam cselekvési (beavatkozási, feladatvállalási) hajlandóság is, ám vajon megnőtt-e az érintett államok *feladatvégzési képessége is*? Egyáltalán, miként definiálható és mérhető az a bizonytalan kontúrú valami, amelyet az *államok teljesítőképessége* („state capacity”) fogalma alatt tárgyal a szakirodalom?

A továbbiakban ezeknek a fogalmaknak a mai európai viszonyokra való alkalmazását vizsgáljuk, különös figyelmet szentelve az európai peremvidék ügyeinek, a magyar helyzetet érintő lehetséges tanulságoknak.

AZ ÁLLAMI TELJESÍTŐKÉPESSÉG FOGALMA ÉS DIMENZIÓI

A szociológiában és a politikatudományban *Max Weber* munkássága nyomán szokás a társadalom feletti uralom (Herrschaft) fogalmával meghatározni az állam lényegét. Az állam ebben az általános megközelítésben akkor deklarálható erősnek (teljesítőképességnek), ha eléri – akár kényszerrel, akár törekvései társadalmi legitimálásával, belsővé tételével – azt, ami a tényleges célja.

Az állam uralmi képességét a politikatudományi szakirodalom három vonatkozásban taglalja: a) az állam kisajátító („extractive”) képessége; b) kényszerítő („coercive”) képessége; c) adminisztratív képessége [Hanson-Sigman, 2013]. Részletesebben: az államnak a létezéséhez és fennmaradásához szüksége van bizonyos mértékű jövedelemre. Másodsorban akarátának érvényesítéséhez katonai és belbiztonsági erőre kell szert tennie. Mindezek mellett harmadrészt legalább elfogadható szolgáltatást kell nyújtania az elvont jövedelmek és kényszerítés monopóliumának ellentételeként.

Az állami erő (vagy gyengeség) láthatóan nem egydimenziós fogalom, egymásra épülő vonatkozásokból tevődik össze. Az erős, potens, jól teljesítő állam pedig nem az, amely mindhárom dimenzióban a lehetséges maximumot éri el; ellenkezőleg, a „jó állam” képzele bizonyos arányosságot feltételez. Ahogy a gazdasági fejlődésben játszott állami szerep szakirodalmát áttekintő írásában P. Bardham írja: az államnak legyen elég ereje a tulajdon biztonságának, a szerződéses fegyelemnek és a piacgazdaság fő intézményeinek szavatolásához, de korlátozzák ellensúlyok és fékek, nehogy képessé váljon a magánvagyonok elkönfiskálására [Bardham, 2016: 866].

E három vonatkozás vizsgálata alapján lehet megkísérelni az állami erő (képesség) időbeli és nemzetek között összemérését. Az erős vagy gyenge állam, a törékeny vagy akár a bukott állam fogalmának operacionalizálásához valamilyen módon mérni, kvantifikálni kell e három alapvető vonatkozást. Ami a legkönnyebben mérhetőnek látszik: az állam adószedési, jövedelem-elvonási képessége. Jövedelmeinek zömét az államszervezet a társadalom többi részétől szerzi meg, az európai viszonyok között leginkább adóztatás révén. Más esetekben, főleg a geopolitikai értelemben vett „délen” viszont jelentős arányú lehet a természeti kincsek birtoklásából fakadó önálló állami jövedelem, vagy a külföldről származó segély, egyéb transzfer.

Gazdaságtörténeti elemzések szoros logikai kapcsolatot állapítanak meg az államok hadi képessége és adóbeszedési képessége között. A hadviseléshez, a külső ellenség és a belső lázongók, pártütők elrettentéséhez anyagi erő kell; annak tartós megalapozásához érdemes olyan politikai, adminisztratív intézményekbe investálni, amelyek szavatolják a folyamatos adóbevételt. Mindezek következtében intézményes rendként létrejön a modern, erős, *nyugati típusú állam* (lásd pl. [Tilly, 1990]).

A „háború teremti a kora újkori európai államot” tézishez nyomatékosan hozzáteszi a biztonságpolitikus, hogy európai összefüggésben ez a folyamat valójában megerősítette a *civil hatalmat* [Dannreuther, 2016]. Az uralkodók, az állam vezetői kénytelenek voltak engedményeket tenni és ösztönzőket alkalmazni, például a politikai és polgárjogok kiterjesztése formájában, hogy a hadviseléshez szükséges adóforrásokat tartósan igénybe vehessék. A folyamat során tehát mind szervezettebben egybekapcsolódik az állam és a (nyugati) civil társadalom.⁴ Ezzel szemben a „globális dél” történelmi evolúciójában az állam gyakran külső kényszer hatása alatt létrejött idegen entitásként tűnt fel: a történelem azt az örökséget hagyta hátra, hogy az állam a társadalmi elnyomás eszköze, a kormányzat fő célja, hogy biztosítsa az előjogokkal rendelkező kevesek hozzáférését az ország anyagi javaihoz [Dannreuther, i.m.: 101].

Az adóztató képességgel definiált állami erőt szokás az állami adóbevételnek a gazdasági kibocsátáshoz (GDP) mért hányadával, azaz a *centralizációs rátával* jellemezni. Ez sokféle mérési és értelmezési kérdést vet fel, ám kiindulásként annyiban elfogadható, hogy kellő jövedelem nélkül az állam sem erőszakszervként, sem adminisztrációs szolgáltatást nyújtó szervezeti rendként nem képes tartósan működni.

4 A civil társadalom, civil hatalom kifejezések itt első megközelítésben csupán az államszervezet komplementerét jelentik egy adott országon belül. Magukba foglalják a gazdasági (üzleti) életet, a családokat (makrogazdasági szóhasználatban a háztartások szektorát), és az ezeken túli civil (azaz nem állami és nem üzleti) szektort, ami civil társadalom név alatt szokott a politikatudományi, szociológiai irodalomban szerepelni.

1. táblázat: Az általános kormányzat jövedelmei a GDP arányában

Ország/csoport megnevezés	2008	2015
Ausztria	48,7	50,6
Csehország	38,1	41,3
Németország	43,4	44,7
Görögország	40,7	47,8
a fejlett országok átlaga	36,4	36,9
Euróvíza átlaga	44,4	46,3
Magyarország	45,1	48,3
Lengyelország	40,9	38,9
Románia	31,6	32,8
Oroszország	36,5	31,6
európai fejlődők és közepes jövedelműek átlaga	36,4	33,0

Forrás: IMF [2017]

Az állam jövedelem-centralizáló aktivitásának szintje nyilvánvalóan igen sokféle tényezőtől függ, melyek nagy része legfeljebb csupán áttételesen tartozik témánkhoz. Attól, hogy egy országban a központi és helyi kormányzat a nemzeti termék kisebb felét vonja el a társadalomtól, egyáltalán nem következik az állam gyengesége (kivéve, ha a szerény arányú állami jövedelem nem tudatos politikai döntés miatt, hanem gyenge adószedési kapacitás vagy társadalmi ellenállás következményeként áll elő).

A fejlett és a fejlődő világ országainak átlagos centralizációs hányada nem mutat nagy különbséget, de a csoportokon belül nagy a szóródás. Az eurót használó, többségükben tehető jélleti államokban az elvonások átlaga nemzetközi összehasonlításban magas. Ennek intézményi és értékrendi okai vannak, és a társadalom nagy hányadától nyert demokratikus felhatalmazás legitimálja, ezért az adóbeszedés hatékonysága is rendszerint igen jó. A fejlődő világban az állami jövedelem-centralizáció a globális átlag alatti, ami azonban gyakran annak is betudható, hogy hiányos az állam beszedési képessége, jelentős az adóelkerülés, amint erről lesz még szó.

Az adatok igen plasztikusan mutatják be a *magyar helyzet* különlegességét: az állam által elvont jövedelem aránya megközelíti, sőt esetenként meghaladja a fejlett kontinentális jélleti államok centralizációs rátáját. A magyar hányad szignifikánsan nagyobb az európai átlagnál, nem is beszélve a jövedelmi szintet tekintve hozzánk hasonlóan közepes jövedelműekről (lásd a lengyel, román adatokat).

Az állami képességek második vonatkozása a szóban forgó társadalom rendjének fenntartását, külső veszélyektől való megvédését, a belső rend intézményeinek működtetését foglalja magában. Mérése olyan input-változókkal lehetséges, mint a hon- és rendvédelmi kiadások nagysága, az ilyen célú állami foglalkoztatás mértéke; output oldalon a határok védelme, a belső jogrend és közbiztonság fenntartása, a jogrend, jogál-

lamiság (rule of law) érvényesülése a bűnözés keretek között tartása, az erőszak állami monopóliumának megőrzése található.

Harmadsorban az állam működését tartósan legitimálják adminisztratív képességei. Ezek a közjavak nyújtásában (oktatás, egészségügy, bizonyos infrastruktúra működtetésében), illetve a kereskedelem és a szerződéses viszonyok szabályozásában foglalhatók össze. Az egyik fő teljesítmény-mérce a gazdaság fejlesztését szolgáló közösségi kiadások mértéke, de az állam közszolgáltató képességének igazi tesztje az, hogy az adott ország gazdasági tevékenysége mennyire hatékony, versenyképes.

AZ ÁLLAM KAPACITÁSÁNAK MÉRTÉKÉRŐL

Az állam alapfunkcióinak rendszerbe foglalásával, mérhető tényezőkre bontásával megszerkeszthetők az állami képesség (state capacity) mércéi. Ilyen jellegű módszertani munka számos intézménynél folyik. Az elemzők által gyakran idézett adatok forrásai a nemzetközi szervezetek, mint az OECD, Nemzetközi Valutaalap vagy különösen a Világbank; az utóbbinál készül az Efficiency of Revenue Mobilization, a Worldwide Governance Indicators, a World Development Indicators és a gazdasági elemzésekben leginkább használt Doing Business Index. Hasonló kutatásokat végeznek nemzetközi összehasonlító programok keretében (Stockholm International Peace Research Institute, Institute of Management Development); ezek szintén rangsorolják az országokat.

Kiforrottsága és viszonylag hosszú időszora alapján a leggyakrabban használt felmérés a Világbanknak az üzletvitel könnyűségét értékelő elemzése („Ease of doing business”). A 2017-es közlemény szerint hazánk a világ 41-ik helyén található, félúton Bulgária (39.) és Horvátország (43.) között. A felmérés a címének megfelelően arra irányul, hogy mennyire könnyű üzleti, vállalkozói tevékenységet folytatni az adott országban a felmérés évében. Ugyanakkor az általános értékelést és az adott ország nemzetközi helyezését erősen érinti az állam adminisztratív működésének a minősége, az állami funkciók ellátásának színvonala. A mért komponensek között több olyan is található (például az, hogy mennyire könnyű egy vállalkozásnak hitelhez jutni, villamosenergiát vásárolni), amelyre csupán közvetett az állami ráhatás. Vannak benne azonban az állam adminisztrációs teljesítményét közvetlenül értékelő indikátorok, mint például az, hogy mennyire üzletbarát az adórendszer, milyen védelmet élveznek a kisebbségi tulajdonosi pozícióban levők, milyen könnyű megkapni az építési engedélyt, céget indítani az adott országban, állnak-e adminisztratív akadályok a külkereskedelmi tevékenység előtt.

Ismertsége miatt e világbanki indikátor-rendszer részletes kifejtése itt felesleges, de témánk illusztrálását jól szolgálja a magyar helyezés bemutatása, egybevetve egy szomszédos fejlett országgal (Ausztria) és két másik, hozzánk hasonlóan peremhelyzetűnek tekinthető, bár jövedelmi szintben a magyart meghaladó országgal (Csehország és Görögország) adataival.

2. táblázat: A Világbank „Ease of Doing Business” 2017 felmérésének eredményei

Országsorrend	Magyarország	Ausztria	Csehország	Görögország
<i>egy főre jutó GNI, USA dollár</i>	12 990	47 120	18 050	20 290
<i>általános helyezés</i>	41	19	27	61
vállalkozások indítása	75	111	81	56
építési engedély megszerzése	75	45	130	58
elektromos szolgáltatáshoz jutás	121	20	13	52
tulajdonjog bejegyzése	28	30	31	141
hitelhez való hozzájutás	20	62	32	82
kisebbségi befektetők védelme	81	32	53	42
adófizetés	77	42	53	64
határokon átnyúló kereskedelem	1	1	1	29
szerződések végrehajtása	8	10	68	133
fizetésképtelenség kezelése	63	20	26	52

Forrás: World Bank [2017].

Megjegyzés: a GNI-adatok forrása a World Development Indicators, 2015-ös adatok, valutaárfolyamon számolva.

Az adatok többféle értelmezést is megengednek, mivel bizonyos kategóriában az egyik, más vonatkozásban a másik ország mutatói kedvezőbbek. A külkereskedelem intézésének könnyősége a négy országból három esetben a többekkel együtt megosztott első helyezésre jogosít: az EU-n („közös piacon”) belül a gazdasági szabadságjogok széleskörűek. Itt csak az a figyelemre méltó, hogy a szintén tag Görögország nem tartozik bele a teljesen nyitott külkereskedelmű országok széles csoportjába. A szerződéses rend betartatása és a tulajdonjog, ingatlanjog bejegyzése terén is igen kedvezőtlen képet kapunk a görög állam működési hatékonyságáról. Meglepő, hogy a magyarországi gazdasági szereplők számára nemzetközi összevetésben milyen könnyű a hitelhez való hozzájutás; ez különösen a bankokkal szemben kritikus magyar közvélekedés ismeretében figyelemre méltó, és igen kontrasztos az osztrák adat mellett. Az elektromos áramhoz való hozzáférés viszont különösen bonyodalmas a magyar esetben – ez rosszul szabályozott monopóliumhelyzetre utal.

Ami az állam (kormányzat, bíróság, egyéb hatóságok) működésének határfokát illeti, az építési engedély megszerzése vagy a kisebbségi tőketulajdon védelme terén jelentős a magyar lemaradás. Míg ezek a vonatkozások nem minden üzleti szereplőt érintenek, addig az adórendszer általános érvényű: e téren a magyar viszonyok (egyébként évek óta) igen előnytelen helyezéshöz vezetnek. E kritériumok fényében abban foglalható össze a magyar helyzet, hogy egyidejűleg áll fent a túladóztató állam esete (amit a térséghez képest kiemelkedően magas magyar jövedelemcentralizációs ráta is adatul), és az adminisztratív képességek gyengesége, fejlettebb szomszédjainkhoz mérve.

A Világbank égisze alatt készített – már inkább vitatott – kormányzási indikátor-rendszer (Worldwide Governance Indicators – WGI) más jellemzőkkel írja le egy állam működését, és nem a magánvállalkozások igényei felől, hanem egy *kormányzati ideálhoz* mérve osztályozza a nemzeteket. A mínusz 2,5 és a plusz 2,5 tartományon belül helyezkednek el a szakértői becslésből nyert kormányzati indikátorok: a fejlett és gazdag államok rendre a pozitív tartományban, annak is jórészt az egy és a kettő közötti sávjában találhatók, míg az „átmenetben levő nemzetek” a pozitív tartomány alsó felébe esnek a legtöbb indikátort illetően. Ismét csak illusztratív céllal szerepeljen itt a már említett négy ország a WGI hat témakörében.

3. táblázat: WGI indikátorok négy országban

Indikátorok	Évek	Magyarország	Ausztria	Csehország	Görögország
politikai részvétel és elszámoltathatóság	2005	1,16	1,35	0,88	1,03
	2010	0,90	1,47	1,00	0,88
	2015	0,52	1,40	1,02	0,59
politikai stabilitás és erőszak/terrorizmus állapota	2005	0,98	1,10	0,90	0,51
	2010	0,67	1,12	0,96	-0,13
	2015	0,73	1,19	0,96	-0,23
kormányzati hatékonyság	2005	0,80	1,72	0,97	0,72
	2010	0,67	1,84	0,91	0,55
	2015	0,49	1,47	1,05	0,25
szabályozási minőség	2005	1,11	1,61	1,11	0,93
	2010	1,02	1,46	1,30	0,63
	2015	0,77	1,43	1,08	0,40
jogállamiság (rule of law) érvényesülése	2005	0,83	1,86	0,82	0,78
	2010	0,75	1,81	0,93	0,61
	2015	0,40	1,85	1,12	0,24
a korrupció féken tartása	2005	0,62	1,96	0,46	0,37
	2010	0,25	1,63	0,26	-0,16
	2015	0,10	1,49	0,39	-0,13

Forrás: WGI [2017]

Az állami működés különféle aspektusait leíró indikátorok nem teljesen azonos képet adnak egy adott ország viszonyainak alakulásáról, de néhány összefüggés elég egyértelmű. A gazdag, fejlett, és a többieknél huzamosabb ideig liberális demokráciaként működő *Ausztria* – mely ebben a kis mintában az *európai magországok reprezentánsa* – kiemelkedik a többi ország közül, minden mutatójában veri a másik hármát, különösen nagy arányban az átfogott időszak végén. A *cseh* esetben a bemutatott időszakon belül inkább javulnak a mutatók, legnagyobb mértékben a jogállamiság érvényesülése terén, csupán a korrupció megfékezése terén nincs javulás az indikátorok értékében.

A magyar mutatók a 2015-ös állapotok szerint a harmadik helyre teszik hazánkat. Az átfogott időszak kezdetén a mutatók többsége a *cseh* pozíció elé helyezte Magyarországot: négy témacsoportban a magyar index némileg meghaladta a *cseh* szintet, egyben azonosak voltak az indexek, és egy dimenzióban (kormányzati hatékonyság) már akkor is a *cseh* volt jobb. Ugyanakkor az időbeli romlás a bázisévhez és a közbülső évhez képest egyértelmű és általános a magyar esetben. Különösen az elszámoltathatóság (voice and accountability), a kormányzati hatékonyság, a jogállam és a korrupció elleni harc terén nagy a visszaesés. Ám egyik mutató sem csúszik át a negatív tartományba, amely a problematikus államok leírására szolgál.

A görög adatok nagymértékű romlást jeleznek. A demokrácia működésére irányuló első index 2010-ig rendben levő, attól kezdve (amely történetesen a sajátos görög pénzügyi és politikai krízis elmélyülésének éve) ez is romlik, mint a legtöbb egyéb mutató. Két témakörben (a politikai stabilitást, illetve a korrupció ügyét illetően) negatív tartományban található a görög állam. Ezzel a magas jövedelmű országok sorában igencsak hátra került Görögország: az adatok üzenete az, hogy az állam működése az ország problémáit súlyosbító tényező.

A soktényezős indexrendszerek közül kiemelendő még a *Freedom House* közleménye, amely szintén régóta (1972-től) és sok országra kiterjedően méri a jogrendszert és a politikai jogok érvényesülését, valamint a *Bertelsmann Stiftung* BTI-indexe, illetve a *World Justice Project* jogállamisági (RLI) mutatórendszere. Ezek jellemzőinek kifejtését és a jogállamiság megítélésében való alkalmazhatóságát, valamint a magyar állapotokra vonatkoztatását alaposan elemzi Jakab András és Lőrincz Viktor [Jakab – Lőrincz, 2016].

Ezek bemutatására itt nincs tér, de megemlítenéd, hogy a *Freedom House* 2017-es értékelése az előzőeknél kritikusabb képet ad a magyar jogállami viszonyokról: a magyar adat 76/100, amely ugyan a szabad ország kategóriájára jogosít, de nagymértékben elmarad a többitől: az osztrák adat 95, a *cseh* 94, a görög 84 a 100-as tartományban [Freedom House, 2017].

Az állami képesség indikátorait tartalmazó nemzetközi adathalmazok láthatóan nyújtanak bizonyos támpontokat ahhoz, hogy megállapítsuk egy adott állam erejének időbeli alakulását és (kevésbé egyértelmű módon) más államokhoz mért nemzetközi pozíciójának változását. Azonban az áttekintett indexrendszerek meglehetősen eltérnek egymástól rendeltetésüket és belső tartalmukat tekintve, és nem mind azt mérik, ami itteni problémánkkal kapcsolatos. Ha például az üzleti élet számára igen előnyös valamelyik állam regulációs gyakorlata, vagy nagyfokú rugalmasságot garantál az illető állam a munkaügyi szabályozás terén a munkaadói oldalnak, az hozhat előkelő helyezést

a Doing Business típusú indexekben, de abból még nem következik, hogy a társadalom többi szereplője meg lenne elégedve a helyzettel. Az erejét a business javára használó államról nem mondható el minden további nélkül, hogy a tartós társadalmi rend és béke szempontjaiból is jól működik: erősnek ugyan erős, de a társadalom egyik szereplőjéhez való túlzott közelsége akkor is gondok forrása, ha nem jut el az állam foglyul ejtésének (state capture) szélsőséges helyzetéig.

Az indexek alapján tehát csak nagy óvatossággal járhat el az elemző. Nem meglepő, hogy sok egyéb részjelenség mérésére, illetve a meglévő indikátorok újfajta aggregálására kiterjedt kutatómunkák irányulnak. Ilyen aggregált mérőszámot tartalmaz Hanson és Sigman idézett műve, amely 163 országra terjed ki, 24 különféle indikátor alapján, fél évszázadot (1960-2009) átölelve. A szerzők által konstruált mérőszám igen erősen korrelál más elfogadott és széles körben alkalmazott mutatókkal, mint amilyen a Transparency International korrupciós érzékelési indexe (CPI), a már említett WGI, a jó kormányzás (Good Governance) és a szabályozási hatékonyság (Regulatory Quality) ismert indikátora.

A 2000-es évre vonatkozóan az állami képesség terén a szerzők által megadott definíciók és a felhasznált indikátorok szerint összeállított nemzetközi listát *Szingapúr* vezeti. Az adat nem meglepő, egyben azt is példázza, hogy a politikatudományi irodalomban bevett tételt, miszerint demokráciákban rendszerint erősebb az állam, mint autokráciákban, csak kivételek megengedésével tarthatjuk helytállónak. Tanulságos a további sorrend: Új-Zéland, Finnország, Kanada, Ausztrália, Egyesült Királyság, Egyesült Államok, Hollandia, Svájc, Dánia, Svájc, Ausztria [Hanson – Sigman, 2013: 19]. Az állam ereje, teljesítőképessége láthatóan erősen korrelál a gazdasági fejlettséggel és a (nyugati típusú) demokratikus berendezkedéssel.

Figyelemre méltó, hogy Magyarország a 2000-es év adatai szerint az igen előkelő 22. helyen található, rögtön Németország és Japán után, Malajzia és Görögország előtt. Ezen a listán hazánk fölényesen megelőzi a többi volt államszocialista országot, sorrendben Horvátországot, Szlovéniát, Lengyelországot, Szlovákiát, illetve a negyvenedik hely után következő Csehországot (vagy éppen a rákövetkező Kínát).

Az előkelő magyar helyezés nem teljesen nyugtatja meg az elemzőt, főként a kétezres évek elejére vonatkozó egyéb indexek (Doing Business, a Freedom House, WGI) ismeretében, noha tudható, hogy a rendszerváltozás első évtizedében hazánk a gazdasági, politikai intézményfejlesztésben valóban előtte járt a sorstárs nemzeteknek, és tökéletesítő képessége is kiemelkedőnek számított a térségben. Mégis a túl kedvező helyezés inkább erősíti a kétségeket: valóban releváns képet adnak-e az aggregált mutatókból konstruált indexek nemzetközi összehasonlításban? Fontos részmutatók alapján ugyanis egy adott ország (esetünkben elsősorban hazánk és a hasonló múltú visegrádiak az érdekesek) sokkal kevésbé előkelő helyen szerepel az állami működés olyan jól kalibrálható jellemzői szerint, mint például az állami döntéshozatal kiszámíthatósága, az állam közszolgáltató képessége vagy a korrupció elterjedtsége; az ilyen transzparens mutatók a parciális jellegük ellenére is megbízhatóbb képet adnak, mint néhány konstruált index.

A mérés körüli bizonytalanságok csak nőnek, ha ugyanazon országokra és hasonló időszakokra vonatkozó további indikátorok és skálák eredményeit tekintjük. A Göteborgi Egyetemen belüli kutatómunkák elsősorban az állam *adóztatási képessége* (másképp nézve: a társadalom adófizetési hajlama, adófegyelme) alapján ítélik meg az állam erejét.

A *feketegazdaság* (informális gazdaság) részarányát tekintik jól mérhető és az állami képesség bonyolult fogalmának lényegét jól megragadó indikátornak [Ottervik, 2013].

Az adóbeszedés nagysága és hatékonysága látszólag leegyszerűsítve közelíti meg az állam képességeit és erejét, ám a kutatás erős érvekre támaszkodik. Először is külön kezeli a különféle adófajtákat, mivel különféle adójövedelmek esetében eltérő lehet az adóbeszedési folyamat bonyolultsága, az adózók szabálykikerülési képessége, következésképpen az állam adóbeszedési feladatának nehézsége is. A vámokat könnyebb beszedni, a jövedelmeket és vagyonokat viszont nehezebb adóztatni, de éppen ezért az utóbbi adó kategóriákra koncentrálna a vizsgálat, mivel ezeknél mutatkozik meg, hogy milyen társadalmi támogatottsága, adminisztratív képessége valamint kényszerítő ereje van az államnak. Az adóztatási hatékonyság – vagy annak ellentétje: az adózás elkerülésének mértéke, a *feketegazdaság kiterjedése* – ezért parciálisnak látszó, ám az állami képesség három tárgyalt dimenzióit jól megjelenítő indikátor.

A mérési eljárás próbája a tényadatokra való alkalmazás. Ottervik közleménye a 2003-2007 közötti időszakra méri fel a feketegazdaság („árnyékgazdaság”) illetve az adófegyelem (tax compliance) mérhető vonatkozásai alapján a világ 162 országát illetve adóentitását. Itt is érdemes a lista első 12 helyezettjét megemlíteni: *Svájc* áll az első helyen, majd a sorrend: Egyesült Államok, Luxemburg, Ausztria, Japán, Makaó (Kína), Új-Zéland, Egyesült Királyság, Kínai Népköztársaság, Szingapúr, Hollandia, Ausztrália. Ezek tehát az erős államok az itt alkalmazott koncepció értelmében.

A továbbiak között kiemelendő Németország (20.), Szlovákia (25. hely, ami a térségünkben a legjobb), a Cseh Köztársaság (26.), majd mélyen leszakadva *Magyarország* (43.), Szlovénia (48.), Lengyelország (52.), Görögország (54.), Románia (73.), Oroszország (118.). Érdekességképpen megemlíthető Katar 32., illetve az akkor még államként funkcionáló Szíria 36., azaz ebben a felsorolásban igen előkelő helye, és figyelemre méltó, hogy a köznapi szóhasználatban erősnek tartott orosz állam milyen kevéssé tudta a mindenkori államok elemi adóbeszedési törekvését elérni [Ottervik, 2013: 34/35].

Az egy mutatóba (skalárba) sűrítés formailag lehetővé teszi annak egyértelmű megállapítását, hogy egy adott ország államának miként változik a teljesítőképessége, és annak alakulása elvileg hozzámérhető a föld tetszőleges államához, amelyről rendelkezésre állnak a megfelelő mutatók. Azonban a bemutatott rangsorok legalább annyi kétséget támasztanak, mint amennyi információt nyújtanak a támpontot keresők számára, legyenek ők pénzügyi befektetők, akik adott állam (annak kormánya vagy jegybankja) értékpapírjának a megvétele kapcsán szeretnének tisztán látni az ígért hozamhoz tapadó szuverén kockázatról, vagy legyenek biztonságpolitikai, geopolitikai elemzők.

A skalár értéke akkor ad érdemi megerősítést, ha a konkrét vizsgálathoz tartalmilag jól illő részmutatókkal erősen korrelál. Maguk a viszonylag konkrét részmutatók (például a jogállamiság érvényre jutásának indikátorai) szintén kompozit-mutatók vagy proxy-változók, hiszen a szóban forgó jelenség vagy vonatkozás közvetlenül nem figyelhető meg. Továbbá: a rendelkezésre álló nemzeti és nemzetközi adataim tartalmazza, így csak nagy körültekintéssel szolgál alapul a jövőre vonatkozó állítások kimondásához, szcenáriókhoz rendelhető valószínűségek megbecsléséhez. Láthattuk, hogy a nemzetközi lista első negyedébe tartozó „erős államok” némelyike néhány éven belül az ingatag, majd a bukott állam kategóriájába kerülhet külső – ám legalább annyiszor belső – okok következtében.

A prognózis készítője sosem tudja elkerülni a kvalitatív elemzést, amely pontosan a korábbi időszak tényadataitól való tudatos elszakadást jelenti.

A legfontosabb – és nehezen kiszűrhető – bizonytalansági tényező azonban nem statisztikai módszertani, hanem *koncepcionális*: az indikátorok többsége és az értelmezési tartományok a „jó állam” jelenleg érvényes felfogását tükrözik, így tekinthetők Nyugat-központúnak is. Akik elégedetlenek valamelyik állam értékelésével vagy nemzetközi helyezésével, akár ideológiai elfogultságot is emlegethetnek. A szóban forgó mértékrendszereknek a fejlett demokráciák iránti rejtett vagy vállalt elfogultságát ugyan nehéz kizárni, mégis a nagyobb hibának azt tarthatjuk, ha valaki a nemzetközi standardokat en bloc elveti, utat nyitva a bármilyen nemzeti gyakorlat egyenrangúnak történő minősítésének vagy tetszőleges minősítések fabrikálásának. Különösen olyan országokban káros az ilyen gyakorlat, amelyek az állami képességek és hatékonyság elfogadott, jól mérhető komparatív mutatói szerint romló pályára kerültek, és így objektíve a leginkább rászorulnának a jó irányú korrekcióra.

ERŐS ÉS GYENGE ÁLLAM, ERŐS ÉS GYENGE CIVIL TÁRSADALOM

A birodalmak korának lezárultával a 20. században nagymértékben megnőtt az államok száma, ezzel viszont annál inkább megmutatkozott a különféle államszervezetek eltérő minősége. A legújabb kori történelem felmutatott sikeres államépítéseket, de nem kis számmal kudarcokat is; okkal került be a kutatási témák közé annak vizsgálata, hogy miért következhet be egy ország (állam) meggyengülése vagy akár bukása.

Gyakran idézett munkájukban Acemoglu és Robinson azt mondják ki, hogy siker vagy sikertelenség dolgában a társadalom alkotóelemei közötti együttműködés minősége és jellege számít: sikerre a *bevonó* („inkluzív”) politikai intézményrendszer vezet, míg azok az országok lesznek sikertelenek, amelyek *extraktív*, azaz *kisajátító*, *kizsákmányoló* jellegű politikai rendszerben élnek [Acemoglu – Robinson, 2012]. Ebben a felfogásban a jövedelem megszerzésében, kisajátításban megnyilvánuló állami erő már nem erény, hanem veszélyforrás. Felsorolt történelmi példák általában meggyőzőek, de egyet kell érteni Bardhammal, hogy a *bevonó* (inkluzív) definíciója eléggé körvonalazatlan [Bardham, i.m.: 866]. Feltehetően olyan politikai intézményrendszert fed, amelyben a társadalom nagy hányada, talán többsége vesz részt a kormányzati folyamatokban, illetve gazdasági értelemben az emberek nagy hányada részesül a gazdasági jogokban – azaz demokratikus államrendről és széles bázisú gazdaságról van szó.⁵

A túl erős állam tehát veszély, hatalomgyakorlásában korlátokra, ellensúlyokra szorul. Ám ugyanúgy gond, ha az adott társadalomban elégtelen a centralizáció, és így az állam képtelen megfelelően működni. Benczes István a gyenge vagy kudarcos államnak a fejlődő világban gyakori jelenségét arra vezeti vissza, hogy számos országban erőtlen

5 Maga Acemoglu későbbi publikációjában az állami intézményrend (mint például a postahivatalok) kiterjedt jelenlétével kötötte össze az észak-amerikai fejlődés példáján az állam támogató képességét, erejét [Acemoglu et al., 2016].

a központi állam, a helyi hatalmasságok uralmuk alá vonnak akár egész országrészeket, kiszolgáltatott helyzetben tartva az ott élőket [Benczes, 2009: 41].

A „jó állam” normatív felfogása szerint az államszervezet erejét, kapacitásait tehát bizonyos szélső értékek közötti tartományban kellene tartani. De Acemoglu és Robinson érvelése, a „nemzetek gazdagsága” széles szakirodalma arra is alapot ad, hogy az állam erejét a *társadalmi viszonyokba* ágyazva, az államon kívüli többi szereplő állapotát figyelembe véve definiáljuk. A prosperáló ország fogalmába a megfelelően teljesítő államon túl a szintén erős civil társadalom meglétét is beleértjük: erőteljes középrétegeket, tőkeerős üzleti vállalkozásokat, aktívan politizáló közösségeket. Ilyen értelemben a nyugat-európai országokra az *erős állam/erős társadalom* páros jellemző.

Erős államszervezet azonban párosulhat *gyenge társadalommal* – ilyenek az ázsiai fejlesztő államok, amelyekben a demokratikus formák talán mind megvannak, de a kormányzati centralizáció foka minőségileg nagyobb, mint a nyugati típusú országokban. A társadalom erőforrásainak az államszervezet általi centralizációja hosszú múltra tekint vissza, és a jelenben is gyakori; a gazdasági növekedés mércéjén mérve sikeres (és kevésbé sikeres) példákat idézhetünk. Ha viszont a társadalomban az állam alatti szinten erős szereplők (gazdasági érdekcsoportok, helyi kiskirályok) ténykednek, amelyekkel erőtlen, *elégtelen adminisztratív képességű államszervezet* áll szemben, akkor kaotikus viszonyok nehezítik meg a társadalom életét, miként Latin-Amerika és Afrika számos országában. Igencsak nehéz az emberek élete a *gyenge állam-gyenge társadalom* kombinációja mellett is. Benczes következtetése az ázsiai fejlesztő (erős) államok esetén: a kívánatos jövő az lenne, ha az erős állam mellé erős társadalom zárkózna fel [Benczes, 2009: 62].

De mi van akkor, ha az államszervezet nem támogatja a civil (azaz ebben az összefüggésben: nem állami) társadalom emancipálódását, sőt nem is engedi maga mellé erős társként a magángazdaságot, a nem-kormányzati szervezeteket? Ez a dilemma a mai magországokon kívül merülhet fel, a minket foglalkoztató térségek közül az európai peremországokban válhat politikai kérdéssé.

Az áttekintett országlisták, valamint a hitelminősítő intézetek és országkockázati elemzők rating-táblázatai alapján megállapítható, hogy Európa déli és keleti peremén számos olyan ország van, amelynek állama a szuverén kockázat, a „Doing business” indexe, vagy egyéb jól kalibrálható mérce alapján *relatív erős*, ám képességeit tekintve elmarad a magországok államai mögött. Ugyanakkor az országok ezen körében a nem-állami szféra relatív ereje is kisebb, mint a magországokban. A vezető gazdaságokhoz képest kevésbé hatékony állam azonban a nemzetközi versenyképességet rontó tényező, holott éppen az európai periférián erős a társadalom részéről az utolérési szándék. E térségben tehát tényleges döntési helyzet létezik: vagy a nyugatos képlet felé, vagy pedig a fejlesztő államokra jellemző konstrukció felé történjen-e elmozdulás. Az előbbi esetben az állami képesség javításával azonos fontosságú feladat a nem-állami szereplők (a magángazdaság, a civil szektor, a háztartások szektora) erősítése, míg a fejlesztő állam felé fordulás esetében az állam erősítése értelemszerűen a civil társadalom relatív – esetleg különleges esetként: abszolút – gyengülése mellett megy végbe.

A fejlesztő állam modellje (és azzal együtt vagy attól függetlenül: az autokratikus hatalomgyakorlás) felé való elmozdulás sikerének esélyeit azonban kezdettől fogva megkérdőjelezi a harmadik világból jól ismert paradox helyzet: az állami képességek

pontosan a kevésbé fejlett országokban hiányosak, amelyekben a szokásosnál nagyobb feladatokat hajlamos vállalni az állam [Benczes, i.m.: 41]. De a köztes-Európa viszonyai között egy másik paradoxon léte is kimondható: ha egy államban (mint az itt illusztrációként tekintett országok között a cseh) viszonylag erős az adminisztratív képesség, költségvetési erő és egyéb releváns dimenziók mentén, akkor az országnak jók az esélyei arra, hogy fokozatos és szerves fejlődéssel közel kerüljön a fejlett európai maghoz – így viszont objektíve nem érdemes az állam gyorsított erősítésével járó külön utas fejlesztési pályát keresni. A görög állam szomorú teljesítménymutatói pedig azt sugallják, hogy az állami erő és képesség nagymértékű leromlása esetén eleve kudarcra lenne ítélve a kelet-ázsiai típusú top-down modernizálás bármilyen kísérlete. A görög állam megerősítésre szorul, de nem egy másik, alternatív modell felé való elmozdulás céljából, hanem, hogy az ország visszatérjen arra a fejlődési pályára, amelyről – nyilván már a pénzügyi krízist megelőző időszakban is – sajnálatosan letért.

A magyar államról nyert adatok nem annyira véglegesek, mint a görög esetben. Ami a magyar esetben elgondolkoztató, az nem a cseh (és nyilván az eszt, lengyel, szlovák, szlovén) szinttől való kisebb-nagyobb mérvű elmaradás az állami képesség különféle dimenzióiban. A gond az, hogy az elmaradás a legtöbb áttekintett mutató terén növekedett, a 2008 utáni időszakban a lemaradás jellegét kezdte öltetni. A magyar állami képesség profilja is megváltozott: a jövedelemcentralizáció kiemelkedően nagy az összehasonlítható országok csoportjában, de az állami működés hatékonysági mutatói, a jogállamisági standardok romlottak. Az adatok alapján nem állítható, hogy az állam általános megerősödésével járt volna az állami aktivitás növekedése, sőt az aktivitás és az államszervezet hatékonysága között átváltás (trade off) mutatkozik.

ZÁRÓ GONDOLATOK

Az adatok, trendek és értelmezési kísérletek áttekintése után informáltabb válasz adható arra az eredeti kérdésre, mely szerint ha a kormányzati aktivitás növekszik a pénzügyi válság utóhatásainak következtében vagy alternatív nemzetközi minták hatására, illetve a válságkezelés és a fejlesztési feladatok tudatos kormányzati vállalása nyomán, akkor vajon lesz-e a feladatok ellátásához szükséges adminisztratív képesség, költségvetési erő, társadalmi támogatottság. Tudják-e és milyen mértékben szavatolni az egyes államok mindazt, amit explicit módon megígértek, vagy aminek a teljesítését okkal vagy ok nélkül elvárja a társadalom jelentős hányada a hatóságoktól?

A sokféle elemzés és felmérés egyik kézenfekvő következtetése, hogy a fejlett világ magországaiban kétségkívül megvan a költségvetési erő, teherbíró az intézményrendszer a felgyülemelő társadalmi csaldottság, elégedetlenség és akár mélyreható politikai fordulatok ellenére is. Azonban már a statisztikai értelemben fejlettnek minősülő, de más szempontból peremhelyzetű európai országok (mint Görögország, de kevésbé drámai mértékben egyéb mediterrán térségbeli államok) pénzügyi sebezhetősége megmutatta, hogy a válságok megelőzéséhez, kezeléséhez szükséges állami képességgel nincs minden rendben.

Ahol a nem-állami szereplők, azaz a tág értelemben vett civil társadalom tagjainak értékrendje, szofisztikáltsága megfelelő (a munkakultúra és adófizetési hajlandóság jó,

a vállalkozások, intézmények és a bankrendszer tőkeereje kielégítő, a munkavállalók humán tőkéje jó, a gazdasági szerkezet kellően diverzifikált), ott az államhoz fordulás a válságjelenségek intenzitásával, majd felszívódásának lassúságával magyarázható, és tekinthető átmeneti jelenségnek. Ez például az ír eset. A gyengébb civil társadalommal és hiányos versenyképességű nemzetgazdasággal jellemezhető peremhelyzetű országokban viszont az államszervezet átmeneti meggyengülése a leszakadás, visszacsúszás valódi (nem imaginárius) veszélyét idézi fel. A veszély nem korlátozódik a közvetlenül érintettek: a pénzügyi és politikai következményeknek kitett uniós magországoknak is érdeke, hogy a legyengült államok képességei helyreálljanak, máskülönben anyagilag és emberileg költséges mentőakciók válhatnak szükségessé (görög eset).

A rendszerváltáson átesett országokban negyedévszázados távot tekintve az állam kapacitásai egyenetlenül fejlődtek. Az itt vizsgált általános mutatók alapján csak nagy óvatossággal szűrhető le a következtetés az érintett országok államainak képességeiről, már csak azért is, mert viszonylag rövid időn belül gyors javulásokat és ugyancsak gyors visszafejlődéseket is láthattunk. Az uniós tagságból adódó szoros államközi együttműködésnek mindenképpen erősítően kellene hatnia az államok regulációs és adminisztratív képességeire. Ugyanakkor a korrupciós viszonyok egyáltalán nem javulnak automatikusan az integrációs szervezeten belül eltöltött idő során (lásd az olasz vagy görög transzparencia-hiány tartósságát). Valószínűleg túl sokat feltételezett minden érintett szereplő (uniós szinten, a tagállami kormányzatokban, a nemzetközi pénzügyi szervezeteknél, a civil szervezetekben) az európai közösség és a nemzetközi szervezetek (OECD, IMF) által szponzorált tudástranzfer hatékonyságáról.

A legkülönbébb módszertanú elemzések tanúsága szerint az új tagországokban az állami képesség kisebb-nagyobb mértékben elmarad a magországok szintjétől, ami érthető az adminisztratív képességek kialakulásában érvényesülő inerciának, az intézményi kapacitás-alakulás kumulatív természetének ismeretében.⁶ Bizakodásra adhat okot, hogy ahol a tagállam kapacitásai – az elfogadott, bár mindig fenntartással kezelendő hatékonysági indexek tanúsága szerint – a leginkább közeledtek a régi tagállamok normáihoz, ott a *gazdasági-társadalmi konvergencia* is az átlagnál jobban haladt.

Azonban a jövedelmi konvergencia sebessége még az utóbbi egy-másfél évtizedben leginkább sikeres országok (Észtország, Szlovákia, Lengyelország, újabban Románia) esetében sem garantálja a magországok normáihoz való szerves (másfelől nézve: lassú) közeledés stratégiájának tartós nemzeti támogatottságát. Mindig megjelenhet a gyorsabb utolérést ígérő „kerülőutas” fejlődés gondolata. A külön utas fejlesztés centralizáltabb államszervezetet implikál, aktívabb (azaz a nem-állami szektorokra költségvetési és szabályozó minőségben jobban ránehezülő) kormányzattal. Az eddig ismert adatok alapján azonban az ilyen állam nem lesz erősebb – pontosan a magyar indikátorok alakulása figyelmeztet minket erre. A külön úton való előrehaladás során mind inkább szá-

6 A bürokrácia megfelelő működéséhez (csakúgy, mint a demokrácia „bejáratásához”) időre van szükség. Amint Bardhan írja, a bürokratikus struktúra tartós fennállása elősegíti a jól működő (weberi) bürokrácia kultúrájának, az „esprit de corps”-nak a megerősödését: „ahogy beszélhetünk demokratikus tőkéről, úgy lehet beszélni bürokratikus tőkéről is” [Bardhan, im., 2016: 869].

molni kell az *állami erő paradoxonjával*: minél többet vállal magára az állam a fejlődés gyorsításáért, annál nyilvánvalóbbá válnak a képességeinek korlátjai.

A peremvidék pénzügyileg megingó országainak kényszerű (és igen költséges) ki segítése joggal erősítette meg a nettó befizető tagállamok kormányzatában, közvéleményében a közös viselkedési normák kikényszerítése mellett szóló érveket. Érthető, hogy az intézményi keretek fejlesztése (a közös európai ügyészség, a közös betétbiztosítás és a bankunió tágabb témaköre) miért most került elő. Az állam erejének, képességeinek javulását azonban a tanulások szerint kisebb mértékben magyarázzák a külső együttműködés és a nemzetközi tudástraszfer mechanizmusai: az adott társadalom belső dinamikája a meghatározó faktor.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Acemoglu, D. – Robinson, J. A. (2012): *Why Nations Fail. The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business, New York
- Acemoglu, D. – Moscona, J. – Robinson, J. A. (2016): *State capacity and American technology: Evidence from the 19th century*. VOXEU. <http://voxeu.org/article/state-capacity-and-us-technical-progress-19th-century> Letöltve: 2017. 07. 04.
- Arató K. – Mikecz D. (2015): „Civil társadalom, szociális partnerek, társadalmi mozgalmak” In: Körösi A. (szerk): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Osiris. Budapest.
- Bardhan, P. (2016): „State and Development, The Need for a Reappraisal of the Current Literature” *Journal of Economic Literature* 54(3): 862-892.
- Benczes I. (2009): „Erős állam – gyenge társadalom. A fejlesztő állam intézményi perspektívában” In: Csáki Gy. (szerk): *A látható kéz. A fejlesztő állam a globalizációban*. Napvilág Kiadó, Budapest
- Bod P. Á. (2014): „Államkapitalizmus vagy neoweberiánus aktív állam?” *Külgazdaság* 58(1-2): 11-16.
- Colgan, J. D. – Keohane, R. O. (2017): „The Liberal Order Is Rigged” *Foreign Affairs* 96(3)
- Freedom House (2017): *Freedom in the World 2017*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017> Letöltve: 2017. 07. 04.
- Hanson, J. K. – Sigman, R. (2013): *Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research*. APSA 2011 Annual Meeting Paper. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1899933 Letöltve: 2017. 07. 04.
- International Monetary Fund (2017): *IMF Fiscal Monitor: Achieving More with Less, April 2017*. <http://www.imf.org/en/publications/fm/issues/2017/04/06/fiscal-monitor-april-2017> Letöltve: 2017. 07. 04.
- Jakab A. – Lőrincz V. (2016): „A jogrendszerek mérése indexek segítségével” In: Jakab A. – Gajduscheck Gy. (szerk): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA TKJTI, Budapest.

- Ottervik, M. (2013): *Conceptualizing and Measuring State Capacity: Testing the Validity of Tax Compliance as a Measure of State Capacity*. The Quality of Government Institute, Working Paper Series 2010:20. http://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1468/1468814_2013_20_ottervik.pdf Letöltve: 2017. 07. 04.
- Raines, T. – Goodwin, M. – Cutts, D. (2017): *The Future of Europe: Comparing Public and Elite Attitudes*. Chatham House, London.
- Posner, R. A. (2009): *A Failure of Capitalism: The Crisis of '08 and the Descent into Depression*. Harvard University Press, Cambridge.
- The Economist (2010): *The growth of the State: Leviathan stirs again*. <http://www.economist.com/node/15328727/prin> Letöltve: 2017. 07. 04.
- Tilly, C. (1990): *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Blackwell, Cambridge.
- Voszka É. (2013): „Államosítás, privatizáció, államosítás” *Közgazdasági Szemle* 60(12): 1289–1317.
- World Bank (2017a): *Doing Business 2017: Equal Opportunity for All*. World Bank, Washington, DC.
- World Bank (2017b): *Worldwide Governance Indicators*. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators> Letöltve: 2017. 07. 04.