

A VÁLSÁG ÉS AZ ÚJKAPITALIZMUS

INTERJÚ SÁRKÖZY TAMÁS PROFESSZORRAL

Sárközy Tamással, a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem és a Budapesti Corvinus Egyetem tanárával beszélgettünk az újkapitalizmus állammodelljéről, annak különböző fajtáiról, mintaországairól, valamint a hazai államigazgatás előtt álló kihívásokról.

A 2008-as válságtól kezdődően a társadalomtudományokban egyre inkább újkapitalizmusról beszélnek, ahol az állami beavatkozás a gazdaságba egyre inkább elfogadott. Mi a véleménye az újkapitalizmus állammodelljéről, milyen főbb tendenciákat lehet látni? Milyen lehetséges változatai vannak ennek az állammodellnek, a nemzetközi gyakorlatban milyen típusokat lehet elkülöníteni? Hol működik legsikeresebben az új állammodell, kialakul-e egy újabb mintaország az újkapitalizmus tekintetében?

Újkapitalizmusról szerintem kétfajta értelemben lehet beszélni. Az első általánosabb, a második a kapitalizmus útjára visszatért volt szocialista országokra értelmezhető.

A 2008 őszi pénzügyi világválság alapvetően Amerikában hozhat létre újkapitalizmust. A szabadság hazájában az első sokkot a 2001-es terrortámadás okozta, a másodikat a mostani pénzügyi – jelzálog, bank- és tőzsde- – válság. Ez szükségképp megnövelte a civil autonómiába való állami beavatkozás iránti igényt. A Reagan-féle konzervatív adminisztráció a nyolcvanas évektől kezdve azt a kevés állami lehetőséget is deregulálta, ami egyáltalán az amerikai társasági és bankjogban korábban rendelkezésre állt. A válságban az is kiderült, hogy az amerikai társasági jogban a meghatározó tulajdonosok nélküli működés, a közgyűlés háttérbe szorítása és a belső tulajdonosi ellenőrzés hiánya, a nyilvános részvénytársasági működés eltűlése és a társaságok tőkepiaccal (tőzsdével) való automatikus összekötése, valamint a mértéktelen dematerializáció milyen óriási kockázatokkal, illetve veszteségekkel jár. Úgyhogy az amerikai újkapitalizmus most kezdi kiépíteni azokat az állami felügyeleti és belső tulajdonosi intézményeket, amelyek Európában régen rendelkezésre állnak (bank- és tőzsd felügyelet, értékpapírkontroll, állami törvényességi felügyelet a társaságok felett), Európában sok társasági forma áll a vállalkozók rendelkezésére, amelyek közül a legtöbb nincs összekötve a tőzsdével. Például Magyarországon jelenleg kb. 8 000 kkt., 110 000 bt., 220 000 kft., 3 900 zártan működő részvénytársaság van, és alig van nyilvánosan működő rt. (mintegy 100). A kontinensen a vezető társasági forma az értékpapír nélküli kft. A társaságoknak vannak meghatározó tulajdonosai, a vállalatfelvásárlás nem ütközik olyan akadályokba, mint Amerikában, a tag(köz)gyűlés ezért képes a stratégiai döntéshozatalra. A nagyvállalatoknak van felügyelőbizottsága, a dematerializáció korlátozott, a biztosítékok (például a jelzálog) papíralapon és közhitelesen vannak szabályozva. Ezért aztán Európában a pénzügyi és tőzsdeválság jóval kisebb volt, mint Ameriká-

ban, az unió nem kényszerült azonnali intézkedésekre, lényegében az USA csak a recessziót tudta Európába exportálni.

Mindez nem jelenti azt, hogy Európának nincsenek súlyos problémái: túlfogyasztás, öregedés, teljesítményhiány, eladósodás, kulturális fellazulás. Az unió intézményrendszere is fejlődik, például lassan a versenyhatóság után létrejön az egységes bankfelügyelet is. De Európában gyökeresen nem kell az állami beavatkozást növelni, nincs szükség újkapitalizmusra sem az unió, sem a tagállamok túlnyomó többsége szintjén.

A volt szocialista országokban azonban – miután a rendszerváltozással a szocialista „terelőút” után visszakerültünk a kapitalizmusba – a világválságtól függetlenül is indokolt „újkapitalizmusról” beszélni. Tudomásom szerint ezt a kifejezést a magyar társadalomtudományokban először *Szalai Erzsébet* használta a kilencvenes évek közepén, azután többen átvették, így *Bihari Mihály* és én is a 2008-as könyvemben (*A szocializmus, a rendszerváltozás és az újkapitalizmus gazdasági joga Magyarországon 1945–2005.*). Ez a kapitalizmus már nem az 1945 előtti kapitalizmus, de nem is a lakosság által elvárt jóléti kapitalizmus, skandináv vagy német típusú szociális piacgazdaság. Érvényesülnek benne a szocializmus paternalista adminisztratív intézményeinek tudati maradványai, emellett jelentős vadkapitalista tendenciák is jelentkeztek, emellett a nyugati multinacionális nagyvállalatok piacszerző akcióinak tárgyává vált a kelet-európai térség, végül érvényesül a globalizmus, a repülő pénzpiac, a fiskális turbókapitalizmus is. Le kellett bonyolítani a kapitalizmus elengedhetetlen előfeltételeként az eredeti tőkefelhalmozással egyenértékű tömeges és gyors privatizációt, miközben ennek tárgyi, személyi és tudati feltételei nem álltak fenn. Ez súlyos veszteségekkel járt. A tranzitot nem fizette meg a Nyugat, szemben a II. világháború utáni helyzettel (Marshall-terv). Az átalakulás igen jelentős veszteségei pedig lehetetlenné tették, hogy Magyarország – de a többi volt szocialista ország is – a jóléti kapitalizmus svéd vagy német modelljét kövesse, hiszen jelentős volt az államadóság, tőkehiány állt fenn, miközben a szerkezetváltást is végre kellett hajtani.

Kelet-Európában – és ezt az irodalomban először *Claus Offe* mutatta ki – lényegében négyes tranzit történt. Az alapellentmondás az első két tényező között van: a demokratikus többpártrendszerű parlamentáris jogállam helyreállítása és a kapitalista piaci versenygazdaság bevezetése. E kettő követelményrendszere ugyanis sokban üti egymást. Ehhez járul még két tényező: a globális fiskális turbókapitalizmus, illetve az európai integráció hatása.

Az ázsiai út: diktatórikus politikai rendszer és a centralizált államszervezet, párosítva rendkívül liberális szabadpiaci gazdasággal. Ezzel a sajátos kettősséggel ment végbe a kistigrisek gazdasági csodája. A hadsereg az utcán, az üzlet, az idegenforgalom dübörög, a félig analfabéta lakosság kiválóan kezeli a menedzserkalkulátort és a mobiltelefont. A „hagyományos” ázsiai modellhez az elmúlt 20 évben egy „szocialista” *almodell* is jött: Kína és Vietnam. Azaz marad a szocialista államigazgatási természetű pártállami berendezkedés, de a tőkés piacgazdaság fokozatosan átveszi az állami szektor helyét, kialakul a burzsoázia. Nem vitás, hogy ezzel a sajátos rendszerrel jelentős gazdasági eredményeket lehet elérni, de részben ezekben az országokban izzik a parázs, érik a forradalom (lásd a Tienanmen téri eseményeket, a dél-koreai diáklázadásokat, a thaiföldi polgárháborús eseményeket stb.), részben ez az út az egészen más kulturális tradíciójú Európában nem követhető.

Úgyhogy azt hiszem, mintországáról nem beszélhetünk az államszervezet tekintetében. Magyarországnak nyugat-európai típusú kormányzást kellene folytatnia, figyelembe véve az ország történelmi hagyományait, adottságait, fejlődési lehetőségeit. Sajnos azonban az elmúlt 20 évben inkább Dél-Európához közeledtünk, például a korrupció tekintetében. Az állami beavatkozás növelésével pedig Kelet-Európában igen óvatosan kell bánni, hiszen nem lehet visszatérni a „paternalista koraszülött jóléti állam”-hoz (Szelényi Iván).

A hazai társadalomtudomány számára mik az ezzel kapcsolatos legfontosabb nemzetközi tapasztalatok, amit hasznosítani lehet, mi az, ami leginkább adaptálható a magyar környezetre?

Az Európai Unión belüli kormányzásnak kialakultak bizonyos alapelvei. A lényeg: a jogállamiság önmagában ma már nem elég. A demokratizmus, az emberi jogok tisztelete, a többpártrendszer, a parlamentarizmus, az államszervezeti ellensúlyok, a jog uralma nagyon fontos, változatlanul ez az alap. Ugyanakkor a modern demokratikus jogállamnak eredményesnek és hatékornak is kell lennie, mert másképp elvesz Európa versenyképessége.

A főbb modernizációs tendenciák az európai kormányzásban a következők:

a) A pusztán közhatalmi államtól el kell jutni az állampolgároknak szolgáltató, *közszolgáltató államig*. Ennek technikai alapja pedig az információs forradalom következtében az *e-kormányzás* (elektronikus közigazgatás) lehet. Az állam egyre jobban sajátos közszolgáltató társasággá válik, terjednek az üzleti módszerek a kormányzásban (ún. bankárkormány). Persze ezt sem szabad eltúlozni, az állam lényege változatlanul a közérdek érvényesítésében, a „közjóra” való törekvésben áll.

b) Par excellence politikai kormányzás helyett a *közpolitikai, a közigazgatási és a menedzseri kormányzás* hármásának kialakítására és belső egyensúlyára kell törekedni, a túlpolitizáltság csökkenti a kormányzás hatékonyságát.

c) Bizonyos mértékben szükségképp *populista* („ember-”, azaz választócentrikus) *média-marketing kormányzást* kell folytatni (ez erős amerikai hatást tükröz, de az internet és a mozgóképlavina következtében ehhez alkalmazkodni kell). Vége van a patríciusi elitkormányzásnak, a média primitivizál, de egyben demokratizál is.

d) Montesquieu államszervezeti hármásától eljutunk a sok államhatalmi „alág” (másodlagos hatalmi ág) *checks and balances rendszeréhez* (alkotmánybíróság, ügyészség, számvevőszék, jegybank, versenyhatóság, médiahatóság stb.). A kormányzás erős államhatalmi egyensúlyrendszerben, korlátok között folyik.

e) Létrejön a *civilekkel partneri kormányzás* igénye, amely csökkenti a politikai pártok monopóliumát, de nem hoz létre korporatív államot (például gazdasági és szociális tanácsok stb.).

f) A lakossággal való közvetlen kapcsolat folytán kialakul az igény a *közbizalomra*. Az állam élvezze az állampolgárok bizalmát, működjön nyilvánosan. Áttekinthető, nem korrump és nem erkölcstelen kormányzásra kell tehát törekedni. A kormányzás módszereit is demokratizálni kell, közelebb vinni az állampolgárokhoz.

Ezek az új követelmények sajátos igényeket támasztanak az államszervezet szermélyi állományával szemben. A közszolgáltatások szerepének növekedése folytán az amerikai new management követelményei egyre inkább behatolnak a kontinentális

közigazgatásba és *a német-francia bürokratikus életpályamodell vegyül az amerikai teljesítménykövetelmény-rendszerrel*. Az egyes államfunkciók is átalakulnak, illetve egyre inkább komplexekké válnak. Ennek következtében csökken az ún. *resztliminisztériumok* száma és egyre nő az igény az integrált, nagyobb területeket átfogó minisztériumokra (anélkül, hogy az angol csúcsminisztériumi modellt teljesen átvennénk). Az olcsó és kicsi állam eszméjét pedig úgy kell felfogni, hogy az állam ne legyen öncélúan terebélyes, nagyobb, mint amit a ténylegesen ellátandó államfunkciók indokolnak, és ne legyen indokolatlanul drágább, mint amit az államfeladatok magas színvonalú ellátása indokol. A nem túlsúlyos és nem pazarló állam az igazán erős állam. Az állam legyen önkorlátozó, mérsékelt, ne nehezedjen rá a civil autonómiára és a piacgazdaságra (például túlszabályozással, felesleges adminisztratív terhekkel), de a valós államfeladatokat hatékonyan és eredményesen lássa el, pl. a közbiztonság garantálása terén.

Magyarországra nézve egyébként a kis országok államszervezet-modernizációs törekvéseiből lehet szerintem egyes tapasztalatokat átvenni. Ilyen a tradíciókból is adódóan Ausztria, emellett Finnország és Dánia. Ezekben az országokban viszonylag rövid időn belül jelentős konkrét eredményeket értek el a kormányzás és a közigazgatás modernizációja terén. Nem folytattak meddő elméleti vitákat a neoliberais governance és a rendpárti government szerintem mesterséges ellentétéről, hanem széles körű társadalmi egyeztetés után képesek voltak a kormányzást átalakító döntéseket meghozni és végre is hajtani.

Ismert, hogy Ön már kidolgozott egy lehetséges államigazgatási modellt az elmúlt években. Mai felfogása szerint mi várható Magyarországon az államigazgatás-közigazgatás fejlődése szempontjából, és milyen esélyeket lát az Ön által kezdeményezett reformok megvalósíthatóságára?

Én 2004–2005-ben csak a kormányzati szervezetrendszer modernizálására tettem javaslatokat, az államszervezet többi részével – kétharmados jellegüknél fogva – nem foglalkoztam. Kormányzati javaslataim jó részét 2006–2007-ben megvalósították, de másfajta, főleg politikai szempontok miatt eltérő elképzelések is érvényesültek. Például az egy államtitkáros rendszer bevezetése, úgy, hogy az egy államtitkár nem közigazgatási, hanem politikai államtitkár, nyilván helytelen volt. A 2010-es választások utáni kormányintézkedések egy részénél javaslataimat ugyancsak figyelembe vették, például a dekoncentrált szervek, illetve a háttérintézmények csökkentése, vagy minisztériumintegráció terén. Ugyanakkor a mostani intézkedések egy része szintén politikai természetű, és vitatható, így szerintem a minisztériumintegrációt kissé eltúlozták. Most azonban – mivel a kétharmadoság eltűnt – mód van a teljes államszervezet modernizálására és ez egy nagy alkalom.

Véleményem szerint az a magyar államszervezet, amely 1989–90-ben kialakult, egy *különösen erős parlamenti és különösen erős jogállami rendszer*. A túlzott létszámú parlament operatív állami funkciókat is magához ragadott (például az MTI, a nemzeti hírügynökség az országgyűlés egyszemélyes részvénytársasága). A Nyugat-Európában – az alkotmányon kívül – lényegében ismeretlen kétharmados törvények modernizálása az elmúlt 20 évben a kialakult, ún. konfliktusos demokráciában lehetetlenné vált. Húsz évvel ezelőtti állapotban befagyott például a területi-

települési önkormányzati rendszer, az egyesülési a gyülekezési jog. A kormányzati hatalom jelentősen beszűkült – önállósult a Költségvetési Tanács, a jegybank, a versenyhatóság. Magyarországon talán a legszélesebb hatáskörű az Alkotmánybíróság, nőtt a hatásköre az Állami Számvevőszéknek, nem a kormányhoz tartozik az ügyészség és az igazságügyi igazgatás (Országos Igazságszolgáltatási Tanács). Elkülönült a kormánytól az elektronikus médiumok felügyelete (ORTT), számos ombudsman működik, mégpedig nemcsak az Országgyűléshez kötve. Számos területen intézménydzsungel alakult ki, a minisztériumok megkettőzték önmagukat (Oktatási Minisztérium – Oktatási Hivatal), rengeteg hibrid jellegű köztestület és közalapítvány jött létre (például a sport terén öt köztestület és két kormányzati közalapítvány működik). A jogállamiság biztosítékai is eltűntek: túlzott jogorvoslati lehetőségek, szabálysértési bíráskodás bevezetése, négyfokozatúvá változott bírósági és ügyészségi rendszer.

Ez a „demokratikus düh” az egypártrendszerű diktatúra után érthető és nemzetközileg is igen nagy szimpátiával övezett volt a rendszerváltozás éveiben – a hatékonyságot és a költségeket senki sem vizsgálta, hiszen hihetetlenül gyors volt az átmenet. Ugyanakkor az elmúlt 20 évben egyre jobban nyilvánvalóvá vált, hogy ez a rendszer nem hatékony. Az elméletileg túlbiztosított jogállamiság is sérül a gyakorlatban, mert az eljárások túl lassúak és túl költségesek. Egyre jobban kiderült a tényleges demokráciadeficit. A gazdasági állam az igen széles körű privatizációval ugyan leépült, de a közhatalmi állam, mind horizontálisan, mind vertikálisan – ciklikusan, de állandósultan, az uralkodó neoliberális ideológia ellenére – állandóan bővült, miközben a színvonal állandósultan csökkent. A túlpolitizáltság következtében az utolsó években a magyar államapparátusban a „weimarizálódás”, a felbomlás jelei kezdtek megjelenni – káosz, teljesítmény-visszatartás, a korrupció növekedése. Felbomlóban a rend, általánossá vált a jogokkal való visszaélés. Az is kiderült, hogy ezt a túlméretezett közszférát a magyar gazdaság képtelen fenntartani, irreális méretű a redisztribúció, a vállalkozási szféra adóterhelése. A változtatás tehát érik.

A kiút szerintem – tisztán államszervezeti szempontból, persze a probléma jóval komplexebb – lényegében kettős lehet:

a) A jelenlegi parlamentáris rendszer keretein belül maradni, de a legkirívóbb túlzásokat leépíteni és egy kisebb, olcsóbb, de a funkcióteljesítés szempontjából erősebb államszervezetet kiépíteni.

b) Áttérni egy centralizáltabb, mérsékeltlen prezidenciális rendszerre. A prezidenciális rendszer is jogállam, működik benne a többpártrendszeri parlamentarizmus is. A prezidenciális rendszernek is több változata van. Az alapváltozat Európában a francia rendszer (az amerikai elnöki rendszert aligha lehet átvenni). Szerintem a finn vagy a lengyel rendszerből lehetne adaptálni Magyarországra a legtöbb elemet, ha a mérsékelt prezidencializmust választjuk.

Mind a két megoldásnak vannak tartósan előnyei és hátrányai, mindkettőt több variációban elméleti oldalról konkrétan ki kell dolgozni, és politikai döntésre előkészíteni. Nyilván ezt a döntést – amely csak új alkotmány útján valósítható meg – nem kell elkapkodni. Azt azonban látni kell, hogy az 1989-’90-ben kialakított rendszer egyre kevésbé működőképes.