

Államok és nemzetgazdaságok a globalizáció korában: történelmi visszapillantás

Az eddigiekben az *állam* sokféle szabályozó, korrigáló, kiegyensúlyozó beavatkozásáról esett szó. A döntéseket politikai, társadalompolitikai szempontok motiválják, emellett nyilván az üzleti konjunktúra, a foglalkoztatás és az infláció alakulása, vagyis tágabban a *piac állapota* befolyásolja a döntéshozatalt. Az állam és az állam gazdaságpolitikai tevékenysége vajon támogatja a piac működését, vagy inkább szemben áll azzal? Az állam az autonóm piaci szereplőkhöz képest idegen, azoktól eltérő logika szerint tevékenykedik, vagy éppen ellenkezőleg: az állam a gazdasági szereplők érdekei szerint működik?

A kérdések nem egyszerűek, és a válaszadásban segít a történelmi visszapillantás. Számos országban a piacgazdaság küzdelmek közepette emelkedett ki a hűbéres uralom alól, máshol a piaci erők fejlődését a politikai hatalom birtoklói is támogatták. Ha időben csupán az elmúlt másfél száz évre nyúlunk vissza, azt látjuk, hogy életképes piacgazdaság rendszerint nemzeti vagy annál nagyobb (birodalmi) keretek között jött létre: abban a korszakban tehát szoros együttmozgást mutat a piac és az állam. Viszont egészen más pályát futottak be a volt gyarmati világ országai, és különleges esetnek számít a szovjet birodalmi uralom alól felszabadult térség.

A politika és a piac kölcsönkapcsolatai

A *piacgazdaság* (más szóhasználat: *kapitalizmus*) kifejlődésének korában Nyugat-Európában az állami szuverenitás fontos jegyeivel ellátott *nemzetállam* (nation state) volt a jellemző intézmény. A más történelmi pályát bejáró népeknél mintává, követendő példává emelkedett a nemzetgazdaság és az állam együttese. Az a nemzetgazdaság számíthatott sikerre, amely saját pénzügyi rendszerére, jogrendjére, kormányzati szisztémájára támaszkodhatott a nemzetek közötti gazdasági és politikai versengésben. Példaként említhető az olasz vagy a német egység megteremtése a 19. század során; e folyamatok eredményeként a részpiacokból nemzeti piac formálódott. Az egy nemzetté válás elsősorban nemzetpolitikai ügy, de erősen hatottak rá a gazdasági vonatkozások is.

Európa sok más népe nehezebb történelmi utat járt be. Elegendő felidézni a magyar történelmet. Az 1848. márciusi magyar forradalom híres 12 pontos politikai követelései között a kilencedik csupán ennyi volt: *Nemzeti Bank*. A nemzeti progresszió nyilvánvaló biztosítékának és előfeltételének számított a saját önálló nemzeti pénzrendszer és nemzeti bank megléte. A 19. század közepén a történelem ezt nem adta meg a magyar nemzetnek; a kapitalizmus nálunk az Osztrák–Magyar Monarchián belül, vagyis alárendelt helyzetben fejlődött ki.

A kereskedelem, az ipar és a pénzvilág erőre kaphat külső alávetettségben is, ám a geopolitikai értelemben *peremhelyzetű* térségekben mégis rosszabbak a polgári fejlődés és a gazdasági felemelkedés esélyei. A kapitalizmus elterjedése a 19. század folyamán más társadalmi viszonyokat eredményezett Európa akkori hatalmi központjaiban, és megint más körülményeket a peremen vagy a félperiférián lévő térségekben.

Könnyű belátni, hogy a fejlett és erős országok gazdaságpolitikai gyakorlatát aligha lehet másolni az anyagi és intézményi szempontból egyaránt fejletlenebb gazdaságokban. Ha megkísérelnék szolgáiban követni a máshol elfogadottnak számító gazdaságpolitikát, az nem vezethet hasonló sikerre az eltérő adottságú térségekben. Ugyanakkor a közgazdasági elmélet és az alkalmazott gazdaságpolitikai eljárások terén a vezető országok befolyása meghatározó. A 19. században nagyobb részében, amíg a Brit Birodalom pozíciói dominánsak voltak, az ún. brit béke (*Pax Britannica*) idején a *szabad kereskedelem* számított a korszak meghatározó ideájának. A nemzetközi kereskedelem útjába kevés korlátot állítottak ebben a korszakban, a vámok mértéke csekély volt, nem nehezítette meg az áruk nemzetközi mozgását hatósági előírások tömege. Az *aranyalap* (*aranystandard*) rendszeréhez csatlakozó államok kötelezettséget vállaltak a nemzeti valuta értékének (aranytartalmának) tartós megőrzésére – ami másfelől azt is jelentette, hogy a kormányok nem élhettek a valuta le- vagy felértékelésének eszközével. A szabad verseny kapitalizmus legfőbb haszonélvezője kezdetben a brit gazdaság volt, de az első világháborúig tartó korszak a világkereskedelem egésze számára sikeres volt. Ehhez mérhető kereskedelmi fejlődés és tőkemozgás majd csak a 20. század utolsó harmadától, a globalizációnak nevezett korszak eljövetelekor lesz tapasztalható.

Globalizáció anno – és most

Az első világháborút megelőző fél évszázadban a nemzetközi kereskedelem fejlődését segítette a nemzeti pénzpiacokat szorosan összekapcsoló *aranystandard-rendszer* és a tőke devizakorlátozásoktól mentes áramlása. Ennek hatásairól sok más ország mellett éppen a *Magyarországnak* a 19. század második felében kibontakozó kapitalista fejlődése tanúskodik. Nagy vasúti építkezések, a modern Budapest ma is látványos épületei, vidéki városaink bankjai, közüzemeink példázák, hogy az Osztrák–Magyar Monarchián belül a magyar nemzetgazdaság miként támaszkodott az angol, francia, osztrák vagy olasz megtakarításokra.

A kor legfejlettebb állama, Nagy-Britannia nagy arányban exportált tőkét: nemzeti jövedelme 9 százaléka rúgó *tőkekivitel* jegyeztek fel száz éve. Ezt a mértéket akkor értékelhetjük igazán, ha az 1980-as évtized nagy fizetési mérleg-többletét felmutató Németország vagy Japán számaihoz mérjük: ezeknél a tőkeexport „csupán” a nemzeti termék 4-5 százalékát tette ki. A tartós fizetésimérleg-többletekkel más országok nagyarányú *tőkeimportja* állt szemben. Száz esztendeje így volt képes kölcsöntőke bevonásával gyorsan növekedni az Európán kívüli térségekben az Egyesült Államok, Ausztrália, Kanada, Argentína, illetve az európai kontinens peremének több gazdasága Magyarországtól Svédorszáig.

A gazdaságtörténeti előzmények a mai kor és az akkori időszak tőkemozgásainak különbségére is rávilágítanak. Így arra, hogy ma a *nettó tőkeáramlások* az akkorinál jóval nagyobb *bruttó tőkemozgások* mellett jönnek létre, hiszen egy egészében véve *tőkeexportőr* ország bizonyos ágazataiba, vállalataiba is irányulhat külföldi tőke, mint



↓
 ahogyan a *nettó tőkeimportőr* országoknak is vannak olyan gazdasági szereplői, amelyek külföldön fektetnek be. Manapság Kína kedvelt célpontja a külföldi befektetőknek, ám emellett mind több kínai vállalat exportál tőkét, amikor fejlett és fejletlenebb piacokon céget hoz létre vagy vásárol fel. Ma a tőke mozgások tehát nem annyira egyirányúak, mint voltak egykor, amikor a tőke szinte kizárólag a korábban iparosodott országokból tartott a szegényebb, megkésve industrializálódó térségek irányába. Továbbá akkor *nemzeti* nagyvállalatok és bankok ruháztak be külföldön (leginkább a gyarmatokon vagy a kevésbé fejlett területeken), míg ma a tőke mozgások jelentős része mögött *nemzetközi* (*transznacionális* vagy más néven *multinacionális*) cégek állnak. A külföldi befektetések zöme 1914 előtt jórészt vasutakra, bányákra, közüzemekre, illetve kormányzati vagy jelzálog-kötvényekre irányult, azaz *kézzelfogható projektekre és viszonylag jól felbecsülhető kockázatokra*. Ma viszont jóval gyakoribb a portfólió-befektetés olyan vállalatokba és aktívákba, amelyeknek *kockázatát és hozamát* nehezebb előre látni.

Végül: az 1914 előtti tőke mozgások nagyjából *adósságot megtestesítő* pénzügyi instrumentumokra irányultak (vállalati vagy állami hitelek), míg az 1970-es évek közepétől nekilendülő globális tőke mozgások sokkal nagyobb arányban öltönek *testet tőkeműveletben*, és kisebb a hitelműveletek részaránya. Az áru- és tőke mozgás szabályait ma széles tagságú nemzetközi szervezetek (IMF, OECD, WTO) felügyelik.

A nemzetközi gazdasági nyitottság korszaka egy időre lezárult az első világháborúval: a világ végleg megváltozott. A négy háborús esztendő során olyan *állami aktivitás* lépett a piacok szabadsága elvének helyébe, amelyre addig nem volt példa Európában. Korábban kivételes epizódnak számított a *hadigazdaság*, amelynek keretében a hadi események idején a kormány magas adókat vetett ki, felfüggesztette a szabad kereskedelem normáit, gyakran az állami pénzszaporításnak (inflációnak), akár a magánüzemek állami irányítás alá vonásának eszközével is élt. Majd a háborúk végén helyreálltak a békebeli viszonyok. A világháború azonban a *társadalom állami mozgósítása* és a magángazdaság hatósági ellenőrzése terén új minőséget hozott. Mi több: az állam a hadi állapotot követően sem vonult vissza a korábbi keretek közé, a gazdasági élet militarizálása során megszerzett irányító képességét immár a háború után is alkalmazta.

A két világháború közötti korszak a nemzetek közötti gazdasági ellenségeskedések kora is, amikor a kormányok feladták az áruk és tőkék szabad áramlásának elvét, sőt inkább vámokkal és korlátozásokkal igyekeztek távol tartani más országok áruit. A valamikori egységes világgazdaság részekre esett.

Védekező és támadó gazdaságpolitikák

A fejlett ipari országokban a tömeges munkanélküliség, a reálbérek zuhanása és a súlyos gazdasági depresszió (1929–1933) a korábban követett gazdaságpolitikák csődjét jelentette. A gazdaságelmélet addigi alaptételei megrendültek, és új irányzatok, nézetek nyertek teret. Az Egyesült Államokban a válság nyomán meghirdetett *New Deal* (Új kurzus) a korábinál sokkal aktívabb politikát hozott: a szövetségi kormányzat infrastruktúráját kezdett fejleszteni, növelte a szövetségi alkalmazottak számát, munkanélküliségi segélyt folyósított. Az államok Európa-szerte új kezdeményezésekkel léptek fel gazdasági kérdésekben.

Ahol a nagy gazdasági válság társadalmi krízissel is egybeesett, szélsőséges rezsimek jöttek létre. Ilyen volt Mussolini Olaszországában a *fasizmus*, amely a gazdasági bajokra és az osztályellentétek kiéleződésére válaszul az állam által ellenőrzött ún. *korporatív rendszert* vezette be. A német *nemzetiszocialista* rezsim pedig egyre módszeresebb állami kontroll alá vonta a gazdasági életet, majd négyéves tervek keretében a háborús törekvések szolgálatába állította a gazdaságot.

Kevésbé szélsőséges formában más iparosodott országokban is korábban elképzelhetetlen korlátozásoknak vetették alá a magánszektort. A hazai iparok támogatására és az importverseny semlegesítésére *védővámokat* vetettek ki, a kivitel ösztönzésének szándékával *leértékelték* a nemzeti valutát. Mindezzel azonban csak átmenetileg javíthattak a gazdaságon, mivel a hátrányosan érintett felek maguk is a vámvédelem és a valutaleértékelés eszközeihez folyamodtak. A korábbi korokban jellemző *protekcionista gazdaságpolitika* különféle változatai újra megjelentek.

A versengő leértékelések és a vámháborúk azután világméretekben visszavetették a kereskedelmet, a tőkeáramlást. Pusztító hatású államcsődök és pénzügyi krízisek következtek be, és mindezek következményeként különféle gazdaságpolitikai kényszer-megoldások születtek a társadalom működőképességének fenntartására: felfüggesztették a nemzeti fizetőeszköz külső átválthatóságát (konvertálhatóságát), államilag szervezett közmunkaprogramokat indítottak, magáncégeket állami erővel összeolvasásra kényszerítettek, az árak szabályozását hivatalok vették át, kiiktatva a gazdasági szereplők közötti szabadpiaci alku lehetőségét.

Merkantilizmus, protekcionizmus, irányított és hadigazdaság, tervgazdaság

A gazdasági fellendülést és a kapitalizmus világméretű elterjedését hozó 19. század uralkodó gazdasági rendje a *liberális (szabad versenyes) kapitalizmus* volt. Ez gazdasági világméretűként máig él és hat. Szabad versenyes viszonyok között az államok gazdaságpolitikája elvileg a gazdasági rend, a kiszámítható jogi és pénzügyi viszonyok, a belső szociális béke megőrzésére, a rögzített árfolyam fenntartására korlátozódik.

A valóságban azonban erős a készletelés az aktívabb állami politika követésére. Európában a középkortól kezdve megjelentek az uralkodók tudatos gazdaságerősítő törekvései, amelyek elvezettek a *merkantilizmus* gazdaságpolitikájáig. A merkantilizmus az uralkodó (később az állam) azon törekvéseit rendezi össze gazdaságpolitikai irányzattá, hogy az ország kereskedői, iparosai gazdagodjanak, az adóalap növekedjen, új iparágakat honosítsanak meg az országon belül, kiviteli többletet érjenek el a külvilággal szemben. Az efféle törekvések – könnyű belátni – ma sem ismeretlenek a világban. A merkantilizmus fogalma ugyan egy korábbi történelmi korhoz kötődik, de a hazai vállalatok gazdagításának politikája más formában most is létezik.

Hasonlóan korábbi eredetű, de jelenleg is élő gazdaságpolitikai felfogás a *protekcionizmus*. Az elnevezés a külső hatásokkal szembeni védelemre utal: a protekcionista gazdaságpolitika keretében vámokkal, behozatali és kiviteli szabályozással, árfolyam-eszközökkel, a nemzeti vállalatoknak adott adókedvezményekkel és egyéb állami eszközökkel igyekeznek támogatni a nemzetgazdaságot. A kor vezető hatalmaihoz képest lemaradásban lévő nemzetek joggal érezhették úgy, hogy a gazdasági liberalizmus az erősebbeknek kedvez, hiszen az erős és a gyenge közötti „szabad verseny” előre látható módon mindig az erős javára dől el. A fejlettebbek utolérésének szándéka vagy az addig megszerzett nemzeti



↓
pozíció elvesztésétől való félelem szintén előhívhatja a protekcionista gazdaságpolitika támogatását.

Akár védelmi, akár fejlesztési szándékkal vállal aktivitást az állam, előállhat olyan helyzet, amelyben a *magángazdaság helyett* lát el gazdasági funkciókat. Idővel – különös módon – még gyengítheti is az állami aktivitás azt a nemzetgazdaságot, amelyet eredetileg erősíteni kívánt. Főként háborús időkben fejlődik ki az *irányított gazdaság (hadigazdaság)* rendje, amelyben a kormányzat aktivitása kiterjedt és intézményesített. A magántulajdon rendje ugyan fennmarad, de a magángazdaság már elveszti az autonómiáját; az államhatalom az erőforrások elosztásának ellenőrzésével (az árak megállapításával, a szűkös mennyiségben fellelhető nyersanyagok, élelmiszerek állami elosztásával, a munkavállalás feltételeinek szabályozásával) operál.

A következő lépés a *tervgazdaság*. A szovjet típusú rendszerekben a magántulajdon csaknem teljes felszámolásáig is eljut a gazdaság államosítása; e rendszer jellemzőivel és máig ható következményeivel külön foglalkozunk. Fontos azonban tudni, hogy egy dolog a totalitárius rendszerek tervgazdasága, és megint más maga a *(nemzet)gazdasági tervezés*. Szabad, demokratikus országok is felhasználták a tervezés eszközeit új iparágak létrehozására vagy a gazdasági növekedés felgyorsítására. Erre a tervezési felfogásra gyakran az *indikatív tervezés* fogalmát használják, hogy megkülönböztessék a magánvállalkozást, magántulajdont kiszorító, centralizált állami tervezési szisztémától.

A tervgazdasági rendszerrel szemben a *korporatív döntéshozatal* úgy vonja erőteljes állami befolyás alá a gazdaságot, hogy nem szünteti meg a termelési eszközök (a pénztőke, a gyárak, a föld) magántulajdonát, és a szabad munkavállalás jogát sem veszi el nyíltan. Inkább egy-egy korporációba (testületbe) kényszeríti a munkaadókat és a munkavállalókat, majd az állam az így kreált két testülettel országos szinten eldönti a legfőbb gazdaságpolitikai kérdéseket: a bérek alakulását, a profitok mértékét, a gazdaságfejlesztési irányokat. Történelmileg *Mussolini* Olaszországában az 1930-as években alakult ki korporatív gazdasági rendszer.

Később, egészen más viszonyok között, demokratikus formában is létrejött országos szintű érdekegyeztetésre épülő gazdaságpolitikai rend, amelyre szintén alkalmazzák a „korporatív” jelzőt. A *skandináv* fejlődés erős szakszervezeti mozgalmat és egységes munkaadói oldalt eredményezett; a két szereplő a kormányzattal együtt háromoldalú (tripartit) egyeztetési-alkudozási rendszert működtetett az 1960-as évektől. A megállapodások elsősorban a bérkövetelések, az árak és az infláció mértékére és a munka világát érintő szabályokra irányulnak, a gazdasági élet szabadságai más téren nem sérülnek, és a gazdaság hatékony tud lenni a kiterjedt állami aktivitás ellenére. Ez *új-korporatív* megoldás, mégsem számít a piacgazdaság alapelveivel szemben álló gazdaságrendszer-változatnak, noha Amerikából nézve meglehetősen szocialistának tűnhet a modell.

Tanulságos, hogy a gazdaságtörténelemből ismert korábbi gazdaságpolitikák (protekciónizmus, merkantilizmus) bizonyos elemei később, új feltételek között is felmerülhetnek *új-protekciónizmus, új-merkantilizmus* néven, természetesen számos fontos vonatkozásban új tartalommal. A 2007-től kifejlődő nemzetközi pénzügyi válság hatására több országban születtek politikai kezdeményezések a hazai termelők védelmére (és így a külföldiek kárára), bár a szélsőséges esetek előfordulásának gátat vetnek a nemzetközi megállapodások.

Az európai fejlődés peremén minőségileg új eset állt elő a cári Oroszország 1917-es katonai veresége, majd a rá következő forradalmak és a véres polgárháború következményeként: a *kommunizmus*. A szovjet-országi felszámolta a magángazdaság jogi és intézményi autonómiáját. A Szovjetunióban *totális állami tulajdonra és központosított*

hatalmi ellenőrzésre alapuló tervgazdaság jött létre, amely kívül tartotta magát a világereskedelem és a tőkemozgások nemzetközi szabályrendszerén. Annál is könnyebben megtehetette ezt, mert a nemzetközi rend a két világháború között szétzilálódott. Az államok saját gazdaságpolitikai kísérleteik során igyekeztek egymás kárára enyhíteni gazdasági gondjaikat.

Az egymás ellen gazdasági harcot folytató nemzetek hamarosan a második világháború szörnyűségei között találták magukat. A minden korábbinál pusztítóbb háború csaknem az egész glóbuszra kiterjedt, és az állami szektor újabb, példátlan aránynövekedését idézte elő.

A növekedési gazdaságpolitikák (átmeneti) kora a háború után

A második világháború pusztításait gyors *helyreállítási szakasz* követte. Amint Jánossy Ferenc elemzései megmutatták: a korábbi fejlődési pályát megtörő háborúk és egyéb megrázkódtatások után a kor műszaki és szervezési szintjén a romok eltakarításával, gyors rekonstrukcióval hamar elérhetővé vált a sokk előtti termelési színvonal, ám hiba lenne a rekonstrukciós szakasz növekedési ütemét kivetíteni a következő évekre.⁹ Az 1950-es évektől valóban páratlan ütemű *gazdasági növekedés* következett be a világban, de a lendület a fejlett országok többségében idővel alábbhagyott.

Ekkorra az iparosodott világ két, egymással mereven szemben álló társadalmi rendszerre bomlott: a *kapitalista (tőkés, polgári)* és a *kommunista* táborra. A két rendszer vetélkedése közepette a gazdasági növekedés – mint a hidegháborús katonai szembenállás anyagi alapja, valamint a politikailag el nem kötelezett fejlődő országok („harmadik világ”) megnyerését célzó politikai versengés eszköze – szimbolikus jelentőségre tett szert: a termelés növelésének üteme a közvélemény és a politikusok gondolkodásában összekapcsolódott a rendszer felsőbbrendűségével. Innen is eredeztethetők mindkét társadalmi rendszeren belül a *növekedés-középpontú gazdaságpolitikák*.

Mindkét társadalmi rendszeren belül egyaránt fontos volt a gazdasági növekedés, máskülönben azonban jelentősen eltértek az intézményi keretek, a politikai-jogi viszonyok, a gazdasági élet társadalmi feltételei. A polgári társadalmakban az állam szerepvállalása ellenére a magánvállalatok alkották a többségi szektort, és ennek serkentésére irányultak a politikák. A piacgazdaság viszonyai között gyakori a fizetőképes kereslet hiánya, így a termelési tényezők által lehetővé tetténél kisebb a tényleges gazdasági aktivitás. Ezért a kormányzati erőfeszítések a *makrogazdasági kereslet megfelelő szabályozására* irányultak. A szocialista tervgazdaságokat viszont az állami tulajdon és a központi tervezés elsőbbsége jellemezte: a gazdasági vezetés a tonnában, négyzetméterben, darabban

⁹ Jánossy Ferenc (1914–1997) *A gazdasági fejlődés trendvonala és a helyreállítási periódusok* (1966) címmel nagy hatású munkát tett közzé a helyreállítási folyamat hajtóerőiről. Ebben széles adatbázison bemu-tatta, hogy az egyes nemzetgazdaságok meglepően stabil hosszú távú növekedési trendet követnek, és a történelmi sokkokat követően a rekonstrukciós szakasz végén ehhez a trendvonalhoz térnek vissza. Kevés esetet ismerünk, amikor az utolérési szakasz lendülete fennmaradt, és ezzel az adott gazdaság tartósan a korábbi trendje fölé került: Japán mutatkozott ilyennek az 1960-as évek adatai alapján. Később láthattuk, hogy a példátlanul gyors növekedési szakaszt két évtizedes stagnálás követte, azaz Japán esete sem cáfolta a teóriát.

és más fizikai egységekben megadott *népgazdasági tervek* teljesítésétől várta a nyugati gazdaságok szintjének elérését. A tervgazdasági rendszer azonban képtelen volt eleget tenni a keresletnek: rendszeres volt a sorban állás, az áruhiány, baj volt a termékek és különösen a szolgáltatások minőségével. A tervgazdaságokban nem sokat törődtek a természeti és emberi erőforrások takarékos felhasználásával. A pénzbeli kalkuláció kiiktatásával súlyosan ésszerűtlen, pocskékoló gazdaság jött létre. A termelők nem ügyeltek a termelési folyamattal járó externáliákra. Mindez súlyos következményekkel járt a természeti környezetre, sőt a demográfiai viszonyokra nézve is.

A gyors mennyiségi növekedés idővel a *természeti erőforrások korlátaiba* ütközik. Az 1970-es évekre mind nyilvánvalóbb lett, hogy a nyersanyagforrások kimerülése, a környezeti veszélyek sokasodása miatt a növekedési versenyt nem lehet sokáig folytatni. Egyidejűleg fontos szellemi, ideológiai, társadalomszerkezeti és technikai változások következtek be a fejlett piacgazdaságokban, korszakos műszaki újítások váltak elérhetővé az elektronika, biotechnológia, haditechnológia terén. Az új technológiák azonban rugalmasabb kormányzati stílust, az innovációt jobban befogadó társadalmi intézményrendszert kívántak meg. A század utolsó negyedében így a *változási-alkalmazkodási képesség* vált döntővé, és ezzel a megelőző időszak során felduzzadó állam csak teher lett volna a piacgazdaságokon.

Az innováció terén a központosított, bürokratikus társadalmak rosszul teljesítettek. A tervgazdaságok – azok *ortodox* szovjet, csehszlovák, keletnémet variációi csakúgy, mint jugoszláv, lengyel vagy magyar típusú *reformált* változatai – végzetesen alulmaradtak a technológiai és ezzel együtt a katonai versengésben, valamint a gazdasági versenyben.

1989/1990 fordulóján hirtelen felszínre törtek a szocialista-kommunista rezsimek társadalom- és gazdaságszerkezeti bajai, amelyekhez számos országban pénzügyi krízis is társult. A szocialista rendszer szétesett.

Az európai történelem sokféle rendszert tesztelt egyetlen évszázad alatt

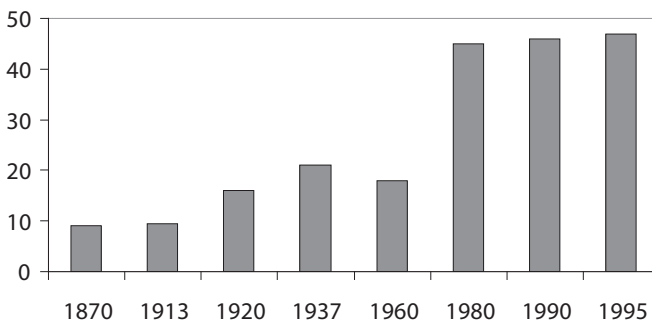
A 20. század során megjelent – szerencsére csak átmeneti időre – az összes életszférát maga alá gyűrő *totális állam*. Ilyen volt Európában a *nemzetiszocialista (fasiszta)* társadalomszervezési kísérlet, amely leírhatatlan szenvedéseket okozott, amíg 1945-ben teljes vereséget szenvedett. Totális államként jött léte a *kommunista (szocialista)* rendszer először Oroszországban, majd katonai terjeszkedéssel Európa keleti felében, az ideológia „exportja” útján pedig Kínában és néhány más fejlődő országban. A szovjet típusú társadalmi modernizációs kísérlet is csődöt mondott, amint az a 20. század utolsó évtizedére nyilvánvalóvá vált.¹⁰

Az 1990-es évek elején természetes módon erősödött fel az a vélekedés, hogy az állam, főként annak nemzetállami formája, elveszti jelentőségét a mára globálissá váló piaccal szemben. Valóban, a nagyvállalatok, bankok működésük során hajlamosak át-

¹⁰ Jelenleg csak Észak-Korea és Kuba sorolható egyértelműen a tervgazdaságok közé. A Kínai Népköztársaság jó ideje izgalmas átalakuláson megy keresztül. Azzal, hogy Kína 2001-ben a Világkereskedelmi Szervezet tagjává vált, nagy lépést tett a piacgazdasággá válás irányába.

lépni a nemzeti határokat. Az áru- és értékpiacon is eredendően nemzetközi jellegűek. A *transznacionális (multinacionális)* cégek pedig eleve több ország piacán működnek; a tevékenységük útjában álló politikai és jogi korlátok zöme mára leomlott. A nyugati országokban az állami üzemek többségét versenyvállalattá alakították, privatizálták, és nyitottabbá vált a közszektor is.

Mivel a *befelé forduló (autarkias)* gazdaságpolitikai kísérletek kudarcot vallottak, az 1980-as évek végére a társadalmak többségében elfogadták a nemzetközi együttműködés normáit és a versenypiaci szokásrendet. A piaci gondolat megerősödött, az állami intervenció pedig visszaszorult. A tényadatok szerint azonban az áru- és tőkepiacok látványos fejlődése a század során egy ideig nem az állam rovására ment végbe, sőt a kormányzati szektor hatóköre és kiterjedtsége idővel inkább nőtt.



Az állami újraosztás mértéke az iparosodott országokban (közkidások aránya a GDP százalékában)

Forrás: World Bank, 1998

Az 1980-as évek végétől a nyugati típusú országokon belül viszont megállt az állam terjedelmének addigi növekedése. Részben ez is világpolitikai okokra vezethető vissza: a hidegháború lezárult, mérséklődtek a katonai kiadások. A nemzetközi feszültségek enyhülésével könnyebben nyilvánosságra kerülhettek az állami túlsúllyal szembeni szakmai, politikai és morális kritikák. Az államról vallott nézetek, ideológiák irányváltása is összefüggésbe hozható a világpolitikai viszonyok 1990-es évekbeli változásával: amikor már nem volt szükség az erős államra mint a szovjet veszély féken tartójára, akkor a polgári demokráciákban sokkal erőteljesebben lehetett szóvá tenni a *kormányzati kudarcok* eseteit, az államnak a magánkezdeményezést fékező és az üzleti szektort kiszorító mellékhatásait.

Kormányzati kudarcok

Mint ahogy vannak piaci kudarcok, ugyanúgy léteznek *kormányzati kudarcok* is (government failures). Minden állami intézmény legnyilvánvalóbb szervei gondja a *bürokráciára való hajlam*, amely abból következik, hogy az állami szektorban a tisztviselő mások pénzével gazdálkodik, gyakran aprólékos ellenőrzési és elszámolási rend szerint. A hivatszerű



működésből adódnak az *alkalmazkodási és innovációs nehézségek*. Az állami intézmények nehezen fogadják be az új eljárásokat, módszereket. A nyereségelvet nélkülöző állami szervezetek hajlamosak az erőforrások túlzott igénybevételére, hiszen nincs belső késztetésük arra, hogy csak a legszükségesebb munkaerőt, épületet, anyagi erőforrást kössék le. Sőt a vezetői érdek inkább az irányított szervezet minél nagyobb méretét diktálja, mivel a vezetői presztízs – és legtöbbször a fizetés is – összefügg az irányított szervezet méretével. Mindebből gyakran fakad *pazarlás*, a szűkös társadalmi erőforrásokkal való gazdálkodás ésszerűtlensége.

Közösségi tulajdon mellett a vállalat (szervezet) *költségvetési korlátja puhává válhat*, ahogy ezt *Kornai János* kimutatta a szocialista gazdaságon: rendszeresen bekövetkezik a meglévő erőforrásokat meghaladó kötelezettségvállalás, túlköltés, adósságfelvétel.¹¹

Az aktív állammal szembeni kritikái nézeteket erősítette a 20. század végén a *tervezésgazdaságok* hirtelen bekövetkező válsága is, amelynek okai között szerepelt az állam túlméretezettsége, a magánkezdeményezés és a piac elfojtása. A rendszerváltozás keretében – amint később részletesen is látni fogjuk – a piaci (magántulajdonú) szektor gyorsan előretört, az állami tulajdonú szektor zsugorodni kezdett. Ha történelmi példát keresünk a *piac vagy állam* ellentmondásra, akkor azt inkább megtaláljuk a volt szocialista országokban, mint a fejlődő világban vagy a fejlett országok körében.

A 20. század során sokkal inkább a *Wagner-törvény* néven ismert trend érvényesült: *a gazdasági fejlettség növekedésével együtt járt az állami kiadások arány-növekedése*.¹² A fejlődés tehát a század nagyobb részében nem a „több piac és kevesebb állam” képletet követte, inkább a „több piac és több állam” mintát – ezt láthattuk a fenti ábrán. A legfejlettebb országokban ott mérséklődött a jövedelmek állami újraelosztása (redistribúciója) a 20. század végén, ahol a korábbi évtizedekben (általában 1960 és 1980 között) fenntarthatatlan méreteket öltöttek a jóléti kiadások. Mindez nem meglepő. A piacgazdaság ugyanis – szemben a tradicionális, a pre-modern és az erőszakra épülő rendszerekkel – a szerződéses kapcsolatokon, a ráfordítások és a hozamok kalkulációján, a termelési és forgalmi műveletek térbeli és időbeli elválasztásán és összekapcsolásán nyugszik. Érzékeny az *ügyleti (tranzakciós) költségek* néven ismert ráfordításokra: az ügylet előkészítésével, a szerződő felek megtalálásával, a tranzakció lebonyolításával és az esetleges utólagos viták elintézésének teendőivel kapcsolatos kiadásokról van szó. A marketing, az adminisztráció, a pénzügyi és jogi szolgáltatások, valamint az ügyletek elvégzéséhez szükséges egyéb, hasonló tevékenységek a magánszektorra tartoznak, de a piacgazdaság működéséhez szükséges világos és határozott jogrendet, az anyagi és szellemi infrastruktúra jelentős részét az állam működteti.

A piaci folyamatok más formában is igénylik az állami aktivitást: az externáliákon keresztül. A piacgazdaság a neki társadalmi és természeti keretet nyújtó világot

¹¹ Kornai János magyar közgazdász (sz. 1928), akinek *A hiány* (1980) című nagy hatású műve kifejtette a tervezésgazdaságok belső ellentmondásait, így a nyereségelv hiánya miatti diszfunkciókat.

¹² Adolph Wagner (1835–1917) a bismarcki korszak vezető német közgazdászprofesszora volt, aki előbb hazája adatain, majd szélesebb körben mutatta ki, hogy a jövedelmi szint növekedésével együtt jár az állammal szembeni igények növekedése, emiatt az állami költségek arányának emelkedése.

működésének melléktermékeivel terheli meg; először lokálisan, majd mind nagyobb méretekben. Ezzel viszont életre hívja annak igényét, hogy a társadalom intézményes formában tompítsa a piaci ügyletek által előidézett káros hatásokat. A piacgazdaság sikeres működése tehát előfeltételez közösségi szolgáltatásokat; a működés szándékolatlan mellék- és utóhatásai szükségessé tesznek korrigáló és szabályozó társadalmi tevékenységeket. A fejlett és hatékony piac így logikailag és történelmileg kiterjedt *közösségi intézményrendszerrel* jár együtt.

Az állami feladatok átrendeződése a globális korszakban

A piacgazdaságnak politikai és jogi keretül szolgáló európai államokat nemzetállamnak szokás tekinteni, azon az alapon, hogy rendszerint egy nemzet alkot állami közösséget: az olasz nemzet Olaszországban, a svéd Svédországban, a német Németországban, a magyar nemzet pedig Magyarországon. Ez a felsorolás azonban rögtön jelzi, hogy csak az esetek egy részében tartozik össze a *nemzet* és az *ország*, míg más esetekben nem. A magyar nemzet esetében a nyelvi közösség, a magukat magyarnak vallók közössége és hazánk földrajzi határai nem esnek egybe. Vannak más európai nemzetek is hasonló helyzetben, valamint léteznek olyan országok, amelyek eleve két- vagy többnyelvűek (Belgium, Svájc).¹³

A nemzetek történelme messzi korokra nyúlik vissza, de a mai államok egy része – történelmi mércével mérve – nem régóta létezik mai földrajzi keretein belül. Az olasz vagy a német egység a 19. század második felében valósult meg, míg közvetlen környezetünkben az olyan államok vannak többségben, amelyek – Szlovákia, Szlovénia, Horvátország, Ukrajna – rövid önálló állami múltra tekinthetnek vissza.¹⁴

A térképre pillantva könnyű belátni, hogy az államok gazdasági jelentősége, hatóköre és szerepe egy évszázad alatt nagyot változott. Az első világháborúig Európa gazdasági életének és pénzügyi rendszerének kevés számú szuverén állam (birodalom) szolgált politikai keretül. Mindegyik a maga pénznemét használta, amelyek többsége aranyalapon nyugodott. Az európai nagyhatalmak – az Osztrák–Magyar Monarchia, a brit, a német és az orosz birodalom –, valamint Észak-Európa és Dél-Európa királyságai saját jogrend szerint, nemzeti szabványokat és mértékrendszert használva, önálló infrastruktúrával (pl. vasúthálózattal) működtek. Még a hivatalos nyelvek száma is kisebb volt,

¹³ Az angol fogalomhasználat elterjedése következtében a *nemzetállam* (nation state) kifejezést alkalmazták akkor is, ha nem egyetlen nemzeti közösség alkotja az államot; „nemzeti” jelzőt használnak akkor, amikor a mi fogalmi rendszerünk szerint az „országos” jelző következne. Így a „nemzeti szint” az EU-szargonban is az országok szintjét jelenti, a nemzeti szabályozás pedig a tagországok szabályozására utal. Mivel az elmúlt másfél évszázadban a legtöbb nyugat-európai ország valóban közel került a nemzetállami jelleghez, esetükben ez a szóhasználat indokolt. Az eleve többnemzetiségű országok esetében viszont, vagy azoknál, amelyeken belül felerősödően van a különféle országalkotó nemzetek (nemzetiségek) identitása, a szóhasználat pontatlan.

¹⁴ Ezekben az államokban gyakran tudományon kívüli eszközökkel is igyekeznek felmutatni büszkeségre okot adó történelmi előéletet, abból kiindulva, hogy a közös múlt és az együvé tartozás történelmi emléke legitimálja az új (nemzeti) államok születését, illetve újjászületését. A tudományosan bizonyított történelmi előélet hiánya sem zárja ki az új államok létrejöttét, legfeljebb – mint a harmadik világ néhány országában – a hősi múltról szóló mítoszok kerülnek előtérbe.



Európa 1900-ban és 2000-ben

mint ma. Az ipari kapitalizmus korában sokat számított a termelés sorozatnagysága, a piac mérete, az *országméret*. A kor termelési és műszaki viszonyai következtében egy kisméretű országnak nehéz lett volna egyszerre függetlennek és fejlettnek lennie – csupán Svájcot említhetjük mint kivételt. Ezt az időszakot szokták a nacionalizmus korának hívni, de nevezhetnénk a gazdaságos méret korának is.

Egy évszázaddal később, 2000-ben Európa nyugati felében a térkép csaknem ugyanúgy néz ki: itt-ott megváltoztak a határok, megjelent az önálló Írország. Ami viszont Közép- és Kelet-Európát illeti, *új geográfia* tárul a szemünk elé: új országok sora, új határokkal. A második térkép a szuverén európai államok nagy számában is eltér az előzőtől: immár független köztársaság az, ami a korábbi államalakulatnak legfeljebb tartománya volt. Valójában most jött el a nemzetek kora.

Am felmerül a kérdés: életképesek-e a kis államok gazdaságilag is? Van-e közgazdasági értelme szuverén államot létrehozni csupán néhány millió állampolgárral? A kérdés európai vonzata: versenyképes maradhat-e a sok apró entitásból álló kontinens az alacsony bérű versenytársakkal, a technológiailag élenjárókkal szemben? Nos, a válaszokat csak a jövő gazdaságtörténete adhatja meg, de mai tudásunk szerint Európa minden régebbi és újabb keletű gondja ellenére egészében véve jómódú, exportteljesítményét tekintve élenjáró kontinens – ehhez viszont szükség volt a számos nemzet szoros integrációjára. E nélkül nem prosperálhatna a gazdaság. Ha minden állam külön fizetőeszközt használna, saját ipari szabványt alkalmazna, külön jogrendet és adószabályokat működtetne, a nemzeti parlamentek pedig szabadon döntenének az elektromos hálózati feszültségről és a vasúti nyomtávról – egy ilyen világ a gyakorlatban abszurd következményekkel járna.

A pénzügyek terén is radikális változások következtek be. Száz éve egy ország teljes értékű működését a saját nemzeti pénz megléte szimbolizálta. Ez a történelmi evidencia is szerepet játszott abban, hogy amikor a 20. század derekára a „harmadik világban” a gyarmatok függetlenné váltak, majd amikor az 1990-es években a mi térségünkben új államok születtek (vagy születtek újra), legelső intézkedéseik között az önálló nemzeti bankrendszert és a saját valutát alkották meg. Tisztán ésszerűségi alapon is kritizálható gazdaságpolitikai intézkedések ezek a 20. század végének viszonyai között, amelyek sokban különböznek a száz vagy százötven évvel ezelőtti helyzettől. Akkor a gazdasági életnek valóban – mondhatni – természetes keretet adott az állam, noha a külkereskedelem és a határokat átlépő pénz- és tőkemozgás, a munkavállalók migrálása abban a korban is lényeges volt. De már akkor is léteztek nemzetek (államok) feletti megállapodások, különösen a nemzetközi aranystandard esetében, amely szabályok közé szorította a kormányok gazdaságpolitikáját: ebben a nemzetek feletti rendben nagymértékben szabaddá vált az áruk és a tőkék országok közötti áramlása, a tartósan rögzített valutaátváltási arányok (árfolyamok) pedig kiküszöbölték az árfolyamkockázatot. A rendszer fennmaradásában meghatározó szerepe volt a brit birodalom gazdasági és politikai súlyának.

A brit birodalom hanyatlásával megnyíló űrbe az Egyesült Államok lépett be mint domináns gazdasági, katonai és politikai erő. 1945 után végre életképesnek bizonyultak a nemzetközi fórumok és megállapodások: az *államközi együttműködésnek* igen átfogó intézményi rendje jött létre az ENSZ keretében, a Biztonsági Tanácstól a Nemzetközi Valutaalapig (IMF). Később olyan regionális csoportosulások fejlődtek ki, mint az Európai Közösség (Európai Unió) és az Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Társulás

(NAFTA). Ha regionális szervezethez nem is, de multilaterális megállapodásokhoz és a nemzetközi pénzügyi szervezetekhez most már a világ államainak meghatározó része csatlakozott. Valóban elmondható, hogy az államok gazdasági szuverenitásuk egy részét *nemzetek feletti (szupranacionális)* szervezeteknek adták át.

Mégis korai lenne a nemzetállam és a nemzetgazdaság végéről beszélni. A nagyméretű országok vállalkozóinak többsége számára saját országának piaca számít természetes működési térnek: Amerikában az iparcikk-értékesítés négyötöde amerikai vállalkozásoktól származik, és csak egyötöd az ipari behozatal aránya. Japán esetében is egytized az ipari import részaránya a piacon. Az Európai Unióban a feldolgozóipari termékeknek csak nyolcada származik importból, tehát az EU külkereskedelmi értelemben viszonylag zárt csoportosulás. De már a közepes méretű országokban is egyre nehezebben értelmezhető fogalom a nemzeti ipar, a nemzetgazdaság a mai nyitottság mellett. Ugyanakkor az állam továbbra is érvényes *társadalmi* kategória. A politikai élet alapvetően nemzeti (országos) keretek között szerveződik. A gazdasági élet gyakorlata eltér ettől: a fogyasztók, munkavállalók, vállalatok egy részének gazdasági tevékenysége az állam méreteinél jóval kisebb térben zajlik, míg más gazdasági ágensek tevékenysége messze túllép a nemzeti határokon.

Igenis létezik tehát országos (nemzeti) gazdaságpolitika. Sőt annak minősége, rugalmassága sokat számít az ország gazdasági fejlődése szempontjából. Különösen nem veszít jelentőségéből a gazdaságpolitika a *rendszerátalakító országok* esetében, mint amilyen hazánk is. Az 1990-es évek átalakítási és újraintegrálódó folyamatait nagy történelmi erők mozgatták. A társadalom életét meghatározó intézményes keretek ugyanakkor ma is – és még hosszú ideig – nemzetállami eredetűek. A rendszerátalakító kormányok számos korábbi hatáskörtől megváltak a magánosítás, a liberalizálás, a nemzetközi integrálódási folyamat során, de sok más területen változatlanul nagy a jelentősége annak, hogy miként dönt az állam.



Összefoglalás

A piacgazdaság (kapitalizmus) hol az uralkodókkal szembeni küzdelemben, hol a király, a hatalom támogatásával fejlődött ki. A 19–20. századra kapcsolódott össze a nemzetgazdaság és a nemzetállam kettőse, amely önálló jogi, pénzügyi rendszert és nagyfokú gazdaságpolitikai önállóságot garantált. Ugyanakkor a világkereskedelem és a nyitott pénzpiacok korszakaiban megjelentek a nemzetek feletti intézmények, amelyek a második világháborút követően fokozatosan a Föld csaknem egészét lefedték. Az állam gazdasági kiterjedése a 20. század során nagymértékben nőtt a fejlett világban, amíg a technológiai, politikai, gazdaság- és társadalomelméleti változások következtében meg nem erősödött a kiterjedt állammal szembeni kritika, és nem jelentkeztek az állami újraelosztás visszaszorítására irányuló erőfeszítések.



Kulcsszavak

Állam, nemzetállam
Aranyalap (aranystandard)
A globalizáció fogalma, megjelenési formái
Nemzetek feletti szervezetek és megállapodások
New Deal az Egyesült Államokban
Irányított gazdaság, hadigazdaság
Korporatív döntéshozatal
Tervgazdaság
Merkantilizmus, új-merkantilizmus
Protekciónizmus
Növekedési gazdaságpolitikák és növekedési verseny a hidegháború idején
Kormányzati kudarcok
A. Wagner és a Wagner-törvény
Kornai János és a puha költségvetési korlát
Jánossy Ferenc és a gazdasági fejlődés trendvonalala



Ellenőrző kérdések

- Milyen okok miatt mondhatták ki a 20. század elején az ún. Wagner-törvény értelmében a gazdasági fejlettség és az állam relatív újraelosztó szerepének együttmozgását?
- Hozzon példát a kormányzati kudarcok megnyilvánulásaira saját tapasztalatai alapján!
- A korábban megismert „pre-modern” gazdaságpolitikák, mint amilyen az autarkia, a protekciónizmus vagy a merkantilizmus, vajon miért nem tűntek el teljesen mai viszonyaink között?