

ÁLLAMÉRTELMEZÉSEK

# Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben

– avagy megszelídíthető-e a globalizáció?



PONGRÁCZ ALEX

Dialóg Campus

Pongrácz Alex

NEMZETÁLLAMOK ÉS ÚJ SZABÁLYOZÓ HATALMAK  
A GLOBÁLIS ERŐTÉR BEN  
– avagy megszélídíthető-e a globalizáció?

ÁLLAMÉRTÉLMÉZÉSEK

Sorozatszerkesztők  
Cs. Kiss Lajos és Kis Norbert

Pongrácz Alex

NEMZETÁLLAMOK ÉS ÚJ  
SZABÁLYOZÓ HATALMAK  
A GLOBÁLIS ERŐTÉR BEN

– avagy megszelídíthető-e a globalizáció?

A monográfia a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú,  
*A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés* című kiemelt projekt Ludovika  
Kiemelt Kutatóműhely Programjának *Államelméleti alapkutatás 2016–2018*  
(2016/86 NKE-AKFI) elnevezésű alprogramjának keretében,  
a Nemzeti Közszolgálati Egyetem megbízásából készült.

Szakmai lektor  
Cs. Kiss Lajos

© Pongrácz Alex, 2019  
© Kiadó, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

*Édesanyám emlékének*



# Államértelmezések

És mindazonáltal egy életerős nép egyetlen korszakban sem nélkülözheti a jól kimunkált államtant.

Ezért az előrehaladó tudománynak merészen újra és újra vállalkoznia kell arra a nehéz kísérletre,

hogy korának államát a saját kora számára fogalmilag megragadja és ábrázolja...

Ahhoz, hogy egy ilyen vállalkozás ne vesszen bele a határtalanba,

eredményeinek szilárd középpont körül kell kikristályosodni,

amely semmi más nem lehet, mint saját állama és hazájának joga.

(Georg Jellinek: *Allgemeine Staatslehre*, XVI.)

Az *Államértelmezések* könyvsorozat a 2016-ban elkezdett és folyamatban levő állam- és kormányáselméleti alapkutatási program, valamint a hozzá kapcsolódó, hasonló irányultságú és tematikájú államtudományi kutatások eredményeinek közlésére vállalkozik. A kutatási programot – amely hosszú távon vizsgálja az állam létezése, értékessége, megismerhetősége alapjául szolgáló társadalmi-szemantikai struktúrákat, a premodern és modern állam intézményesülésének és kormányzásának módjait, értelmezési formáit – az államelméleti megismerés dogmatizálódása, terméketlensége, az államtudományok értelmével, hasznával, tudományrendszertani státuszával, a tudomány és a politika viszonyának értelmezésével kapcsolatos tisztázatlanságok, félreértések hívták életre. A kutatási program és a könyvsorozat alapvető célkitűzéseit ez a problémahelyzet indokolja. A sorozat céljai a magyar és az euroatlanti államdiskurzus szintjeinek, fajtáinak világos megkülönböztetésére, a tudományos államdiskurzus újjászervezésére, a „kormányzat nélküli kormányzás” paradox formulájával jellemzett neoliberais állam- és kormányásfelfogások kritikájára, ezzel összefüggésben az Európai Unió *sui generis* politikai rendszerének, „lebegő” államiságának konszenzusképes értelmezésére irányuló elméletalkotási törekvésekben, az államtudomány nagy gondolkodóit, nagy elméleteit, nagy vitáit elemző kutatói teljesítményekben valósulnak meg. A sorozatban közölt monográfiák és tanulmánykötetek szigorúan a tudományos diskurzus területén belül maradván tisztán tudományos szempontból elemzik az államfejlődés és az államtudomány alapp problémáit, az államok önmegértésének történelmi változásait, a globalizálódás, globalizáció kifejezésekkel azonosított nagy átalakulási folyamatot, amely sokak véleménye szerint szükségszerűen vezet a szuverén hatalom, terület, népesség fogalmi triászával értelmezett nemzetállamok felbomlásához, s elkerülhetetlenné teszi a világtársadalom világállamának a kialakulását.

A nemzetállamok elhalásának, a világállam keletkezésének utópikus előrejelzéseivel szemben az állam- és kormányáselméleti alapkutatás, valamint a kapcsolódó kutatások, az államok létezésének és pluralitásának a tényéből, valamint a szociális jelenségként felfogott állam társadalomelméleti téziséből indulnak ki. Az állam szociális jelenség, komplex társadalmi, politikai és jogi értelemképződmény, amely a szociális világban intézmények



(államszervezet) és értelmezések (államdiskurzus) formáiban jelenik meg. Az állam alapvető funkciója, célja, teljesítménye az adott társadalomban a szociális integráció és rendfeltételeinek a megteremtése és biztosítása, amiből az következik, hogy társadalom mint olyan önmagában, államtól függetlenül nem létezhet. Egyetlen társadalom sem képes a saját egységét – szociális integrációját és rendjét – önmagában, állam nélkül létrehozni és fenntartani: a szegmentáris differenciálódás evolúciós fokát elhagyó társadalmak létezése csak állami egységként, az állam integrációs és rendkonstitúciós teljesítményeként gondolható el. A társadalom állami egysége egyfelől funkcionális egység, amely a politikai integráció és a jogi rend megkülönböztetése és egysége, másfelől egzisztenciális egység, amely az államok saját, csak rájuk jellemző, s ebben az értelemben „individuális” történelmi fejlődésében jön létre. A társadalomhoz hasonlóan az állam sem létezik önmagában vagy általában, hanem mindig csak egy konkrét társadalom (kultúra) egységét létrehozó és biztosító történelmi individuumként, azaz országként. A szociális jelenségként felfogott államok történelmi országállamok, modern formájukban nemzetállamok, amelyek a maguk történelmi egyszeriségében, fejlődéstörténeti-kulturális különállásukban léteznek, és mint ilyenek kapcsolódnak más államokhoz.

Az európai államfejlődés jelenlegi helyzetében a sorozat, az államjelenség társadalomelméleti-történelmi megközelítéséből kiindulva, hangsúlyosan törekszik azoknak az elméleti háttérösszefüggéseknek a tárgyyszerű megvilágítására, amelyek lehetővé teszik egyfelől az államok szövetsége (konföderáció) vagy szövetségi állam (föderáció), a nemzetállam vagy birodalom polemikus ellentétei mentén szerveződő politikai álláspontok filozófiai, teológiai, tudományos, ideológiai alapjainak mélyebb megértését, másfelől az európai államdiskurzus aktuálpolitikai érdekektől függetlenített elemzését.

A sorozat az állam- és kormányzáselméleti alapkutatás irányai szerint az általános államelméletek, a történelmi nemzetállamok „államtanai”, a kormányzáselméletek témakörökben létrehozott kutatói teljesítményeket, az államtudomány nagy gondolkodóit, nagy elméleteit, nagy vitáit elemző monográfiákat, illetve tanulmányköteteket közöl.

Az *Államértelmezések* könyvsorozat vezéreszméje a reflexív államtudomány, amely közös interpretációs horizontot teremt az államjelenség jog-, igazgatás-, had-, rendészet-, politikatudományi, szociológiai, történelemtudományi, filozófiai, teológiai nézőpontú elemzése számára, s képes az államot vizsgáló valamennyi tudományt egy közös államdiskurzusban egyesíteni.

*Cs. Kiss Lajos és Kis Norbert  
a sorozat szerkesztői*

# Tartalom

BEVEZETŐ VIZSGÁLÓDÁSOK	11
Alapvetés, a problémák exponálása	11
Témánk rövid összefoglalása, a könyv célja	15
A kutatás módszertana és a könyv felépítése	20
A SZUVERENITÁSFOGALOM KELETKEZÉSE	27
Előzmények	27
Az abszolút szuverenitás koncepciói	30
A vesztfáliai típusú rendszer: a klasszikus nemzetállami szuverenitás érája	35
AZ ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS VÁLTOZÁSAI	
A MERKANTILIZMUSTÓL A NEOLIBERÁLIS ELLENFORRADALOMIG	39
A merkantilista kereskedelempolitika	39
A „laissez-faire” erőinek támadása az állami beavatkozással szemben, avagy a gazdasági liberalizmus kényszerszabadságra küldi az államot	40
A laissez-faire korszakának következményei	43
Az inga elmozdul: az állami szerepvállalás kiterjesztése	46
Keynes és Hayek küzdelme, avagy a nagy válságtól a jóléti államig vezető út	50
A szervezett kapitalizmus keynesiánus jóléti állama (1945–1975)	54
Három évtizednyi jólét: a vegyes gazdaság Nyugat-Európában (1945–1975)	56
A Bretton Woods-i kompromisszum (1944–1971)	60
Pandóra szelencéje, avagy a neoliberalizmus ellenforradalma	64
<i>A jóléti állam válsága és az erre adott reakciók</i>	65
<i>Hayek rehabilitációja és Friedman diadalútása – A kínálati gazdaságtan</i>	68
<i>Neoliberális fordulat a kormányzati politikában</i>	69
<i>A minimális állam stratégiája és kormányzati megvalósítása</i>	71
NEMZETÁLLAMOK ÉS ÚJ SZABÁLYOZÓ HATALMAK	
A GLOBÁLIS ERŐTÉR BEN	77
A globalizáció vihara és a nemzetállami szuverenitás	77
<i>Globalizáció: egy nehezen definiálható jelenségegyüttes</i>	79
<i>A nemzetállam szerepe a globális világgazdaság porondján</i>	80
A washingtoni konszenzus	83
Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben	85

A nemzetközi kereskedelem liberalizálásának főbb aspektusai és hatásuk	
a nemzetállami szuverenítésra – a WTO regulációs szerepének értékelése	94
<i>Vitarendezési eljárás a GATT és a WTO keretében</i>	98
<i>A kereskedelempolitikai szabályozás jövőjének lehetséges irányai</i>	101
A Nemzetközi Valutaalap: a gazdaság stabilizálója vagy a piaci szupremácia ideológiájának bajnoka?	104
Az IMF hitelezési gyakorlata és az ezzel kapcsolatos értékelés	106
A Világbank: a gazdaság fejlesztője, vagy a piaci fundamentalizmus másik szószólója?	113
OECD: gazdasági együttműködés a liberalizáció előmozdításáért?	119
A transznacionális társaságok és a nemzetállamok kapcsolata	124
Pénz- és tőkepiacok a globális erőtérben	133
<b>A GLOBALIZÁCIÓ HATÁSA A JOGI ALRENDSZERRE</b>	141
Mi maradt a klasszikus szuverenítésből?	141
A globális szabadjog térnyerése	145
Szuverenitás és alkotmányosság	148
<i>Az alkotmányjog fejlődési irányai a joguralomtól a globális alkotmányjogig</i>	148
A regionális európai integráció és az alkotmányosság összefüggései	155
A közmenedzsmentreformok metamorfózisai	160
<i>A klasszikus weberi bürokrácia</i>	160
<i>A jóléti-szolgáltató állam igazgatási kérdései</i>	162
<i>Az új közszolgálati menedzsment mint a vállalkozásalapú kormányzás motorja</i>	164
<i>A neoweberiánus állam</i>	172
<b>VISSZA A JÖVŐBE, AVAGY VARIÁCIÓS LEHETŐSÉGEK</b>	
<b>ÁLLAMÉPÍTÉSRE</b>	177
A neoliberais gazdaság- és társadalomfelfogás diszkreditálódása	177
A társadalom, az állam és a piac relációi	181
Az állam gazdaságpolitikai szerepének új iránya: a fejlesztő jóléti állam	182
Újrastrukturált kapitalizmus	185
<b>IRODALOM</b>	189

# Bevezető vizsgálódások

## Alapvetés, a problémák exponálása

„Egy nemzedék akkor születik meg a történelem számára, amikor hivatásának a tudatára ébred. És minden nemzedéknek annyi az értéke, amennyit ebből a hivatásából teljesít.”<sup>1</sup> Majdnem egy teljes évszázad telt el azóta, hogy Polányi Károly tollából megjelentek a tudomány minden művelője számára irányadó, *ars poetica* gyanánt is felfogható sorok. Úgy véljük, hogy a fenti megállapításnak betleheimi csillagként kellene vezetnie a 21. század forгатagába lépő, a társadalomtudományi kutatás terrénumában tevékenykedő kutatók, tudósok és értelmiségiek gondolkodását. Ha valaki lajstromozni kívánná az elszabaduló világunkban felszabaduló negatív tendenciákat, munkája eredményeként meglehetősen elégtikus hangvételű summázatot kellene az érdeklődő publikum asztalára helyeznie. Minden túlzás nélkül leszögezhetjük, hogy a 21. század társadalmi kataklizmáktól és anomáliáktól túlterhelt. A posztbipoláris nemzetközi erőterre ugyanis az ingatagság, az eddigiekben kialakított integrációk instabilitása, az anómiás jelenségek és a különböző (gazdasági, ökológiai, demográfiai, politikai) krízisek egymásmellettsége jellemző.<sup>2</sup>

A kockázattársadalom égisze alatt vegetáló emberiségnek minden korábbinál fokozottabban kell kalkulálnia a különböző veszélyfaktorokkal: „A kockázatokra való hivatkozás voltaképpen társadalmi súlya a jövőbe vetített veszélyeztetettségben rejlik.”<sup>3</sup> Vigoda-Gadot értékelése szerint a világ biztonságát olyan újfajta veszélyek fenyegetik, mint a globális terrorizmus, a politikai extrémizmus és az erőszak korábban sohasem tapasztalt mértéke. A periféria országaiban továbbra is ismeretlen fogalomnak számít a gazdasági prosperitás; ezekben a térségekben az elmaradottság és a kétségbeesés dominálnak. A gyors technológiai és kommunikációs változások, a tőkek mozgások és a természeti környezet minőségének romlása minden egyén életére hatással vannak. A „globális faluban” ugyan nagyszámú független állam létezik, azonban egyik sem tud teljes mértékben függetlenül cselekedni. A pénzügyek, a kereskedelem, a foglalkoztatás és a gyártás globális trendjei mellett megjelentek a nemzetközi járványok, valamint a környezeti problémák kihívásai is.<sup>4</sup> Óriási problémát jelent a globális szintű tőkés gazdaság polarizáló hatása, amely nemcsak a szegény és gazdag országok közötti ellentéteket élezi ki, de a gazdag országokon belüli társadalmi egyenlőtlenségeket is fokozza. Az ENSZ ún. Stiglitz-bizottsága által 2009 őszén közzétett jelentés is rámutatott arra, hogy a gazdaság globalizációja növekvő jövedelmi egyenlőtlenségeket eredményezett mind az egyes országokon belül, mind pedig

<sup>1</sup> POLÁNYI 1918, 37–46.

<sup>2</sup> Vö. CSIZMADIA 2002, 800–813.

<sup>3</sup> BECK 2003, 48.

<sup>4</sup> VIGODA-GADOT 2009.

az egyes országok között.<sup>5</sup> A fejlett ipari technológiának köszönhetően felgyorsult a „kulturális váltás” sebessége, amelynek révén létrejött egy kaotikus „kairói bazar”, amelyben számos kulturális stílus versenyez egymással, létrehozva az emberi együttélés különböző modelljeit.<sup>6</sup>

Ugyan a *state failure*, azaz az államkudarcc vagy az állam összeomlásának jelensége egy jól frekvenciálható térségre redukálódik (például Szomália, Sierra Leone, Zimbabwe),<sup>7</sup> azonban néhány szerző egyenesen azt prognosztizálja, hogy a társadalmak összeomlásából és az ökológiai katasztrófákból eredő konfliktusok a következő évtizedekben gombamód szaporodni fognak. A jövő összetűzése e jövődölések szerint nem a területi államok közötti kollíziókból fognak eredni, hanem a forrásszűke és a demográfiai krízis országhatárokon belüli, a kezelhetetlenségig eszkalálódó problémáiból. Az ökológiai időbomba, a túlnépesedés és az államrend felbomlása hatására e társadalmak „premodern formátlanságba” süllyedhetnek, és társadalmi, valamint politikai értelemben is destabilizálódhatnak. A globalizációval járó fenti anomáliákat vélelmezhetően a demokratikus kormányok sem lesznek képesek hatékonyan kezelni, így akár egész régiók válhatnak kormányozhatatlanná.<sup>8</sup>

A globalizáció későbbiekben részletezendő jelensége azonban minden országban érezteti a hatását, annak következményei alól egyetlen állam sem tudja magát teljes mértékben kivonni. Az olyan centrumországok, mint az Amerikai Egyesült Államok vagy Németország, nyilvánvalóan a globális, illetve regionális gazdasági rend alakítóiként és támogatóiként jellemezhetők. Az eme kategória hatálya alá sorolható országok olyan módon próbálják megőrizni – vagy némiképp alakítani – a fennálló *status quót*, hogy az megfeleljen a saját stratégiai érdekeiknek. Ennek ellenére néhány, stratégiai jelentőséggel bíró területen, mint amilyen például a monetáris és árfolyampolitika, még az erős államok is ki vannak téve a nemzetközi tőkepiacok szeszélyeinek és gyors büntetéseknek.<sup>9</sup>

A globalizációra sokan a klasszikus képviselői demokrácia értékeinek „felszámoló-biztosaként” is tekintenek. Az érvelés középpontjában ekkor többnyire az áll, hogy a „turbókapitalizmus” térhódítása szétrombolja létének alapjait: a működőképes államot és a demokrácia nyújtotta stabilitást.<sup>10</sup> A gazdasági globalizáció ugyanis lerombolta „a szociális állam kompromisszumát átmenetileg lehetővé tevő történelmi konstellációt”,<sup>11</sup> a jóléti állam formációját. Stephen Gill szerint a „fegyelmező neoliberalizmus” (*disciplinary neoliberalism*) mint a kapitalista fejlődés sajátos angolszász modellje egyre nagyobb hatalmat biztosít a befektetők számára a civil társadalom más tagjaihoz képest, ezzel is elősegítve a prioritások, a politikák és az eredmények szociáldarwinista típusú átszervezését.<sup>12</sup> A részvénytársaságok

<sup>5</sup> SZABÓ 2010, 214; *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System* (2009), 14.

<sup>6</sup> TOFFLER 1970, 303.

<sup>7</sup> DARON–ROBINSON 2013, 352–360. Természetesen tisztában vagyunk azzal, hogy a gyenge államiság terminusa valójában egy átfogóbb kategóriát takar, ugyanis az „erőtlenégi skálán” valójában három fokozat különíthető el: a gyenge (*weak*), a bukott vagy kudarcos (*failed*), valamint az összeomlott államoké (*collapsed states*). A fentiekben az egyszerűség kedvéért, illetve a terjedelmi korlátokra figyelemmel használtuk a redukált sémát. A „bukott államok” problémájához lásd: ROTBERG 2002.

<sup>8</sup> Vö. KAPLAN 2002, 7–49.

<sup>9</sup> Vö. WOODS 2000, 10.

<sup>10</sup> MARTIN–SCHUMANN 1998, 19.

<sup>11</sup> HABERMAS 2006, 51.

<sup>12</sup> GILL 1997, 70–71.

„hosszú keze” pedig elérte a politikusok vállát is: az USA kongresszusa ma már szinte képtelen anélkül elfogadni a törvényeket, hogy ne kérne engedélyt a vállalati lobbítól (*corporate lobbies*) vagy más speciális érdekcsoportoktól, amelyek a kampányokat finanszírozzák. Al Gore álláspontja szerint az igazságszolgáltatás verdiktjei is csak e hatalom dominanciáját intézményesítik. A folyamat eredményeként a hatalom a demokráciától a piac, valamint a vállalatok felé mozdult el.<sup>13</sup>

Don Kalb meglátása szerint a globalizáció jelenleg érvényesülő formáit a „világ-méreteket öltő piacosítás politikai vállalkozásának” tekinthetjük, amelynek fő támogatói a nemzetek feletti ágensek profitot realizáló szegmensei, illetve a függő országokban velük kooperáló (komprádor) szövetségeik.<sup>14</sup> A meghatározó befolyásra szert tevő neoliberális gazdaság- és fejlesztéspolitikai projekt égisze alatt valójában a piaci folyamatok primátusát, az állam gazdasági-társadalmi beavatkozásának drasztikus mértékű redukcióját és a nemzetközi gazdaságba történő minél teljesebb integráció igényét hirdették meg. Michel Wieviorka francia politológus szerint a demokráciával szemben tornyosuló problémák legnagyobbika éppen az, hogy a neoliberalizmus eredményeként a közgazdaság alárendelődött a nemzetközi pénzületeknek, a termelés pedig a kereskedelemnek. Ez az államok és a politikai rendszerek meggyengülésével párosult, amelyek hatástalanná váltak a pénz hatalmával szemben: a politika (és a demokrácia) kapitulálni kényszerült a gazdasággal szemben. A jóléti állam aranykora idején a kereszténydemokrácia, valamint a szociáldemokrácia a társadalmi élet integrált és egymáshoz kapcsolódó rendjét ajánlotta, de ez a lehetőség mára elillant.<sup>15</sup>

A neoliberális átalakítás részeként a bankok számára biztosították a teljes tranzakciós szabadságot, így jogot formálhattak bármilyen egzotikus, innovatív pénzügyi termék alkalmazására és a mind kockázatosabb hiteleszközök létrehozására is.<sup>16</sup> Schumpeter *teremtő rombolásról* (*creative destruction*) szóló elmélete, amely pozitív funkcióként értékelte a tőke értékösszetételének megújítását,<sup>17</sup> az ilyen ügyletek lebonyolításával éppen önmaga ellentétévé, azaz olyan rombolássá vált, amely már nem teremt. A bankok és a pénzügyi piacok által teremtett új kombinációk a kapitalizmus logikája szerint ugyan új pályákra kényszerítették a gazdaságot, de az innováció csak kevesek számára jelentett felemelkedést – a többség számára pedig csak marginalizálódást, pauperizációt, lecsúszást és újabb tömeges hitelfelvételeket eredményezett.

Francis Fukuyama szerint ezzel megbukott az az amerikai nézőpont, amely azt hirdette, hogy a gazdasági liberalizmus és a demokrácia kéz a kézben halad, kölcsönösen támogatva egymást. A növekvő társadalmi egyenlőtlenségek a fejlett országokban szerinte már a demokrácia alapjait veszélyeztetik. Jól megfigyelhető, hogy nagymértékben erősödik a populizmus, ezzel párhuzamosan pedig csökken a politikai elit és a demokrácia legitimitása a lakosság körében.<sup>18</sup> A demokrácia elismert kutatója, Larry Diamond kénytelen volt megállapítani, hogy 2005 óta a „demokrácia globális recessziójának” (*global democratic*

<sup>13</sup> GORE 2013, 128.

<sup>14</sup> KALB 2005, 176–177.

<sup>15</sup> ORMOS 2009, 355.

<sup>16</sup> FORGÁCS 2012, 70–76.

<sup>17</sup> SCHUMPETER 1980, 112–115.

<sup>18</sup> FUKUYAMA 2014.

*recession*) és a „ragadozó állam” (*predatory state*) feltámadásának lehetünk szemtanúi.<sup>19</sup> Napjainkban szinte már heti rendszerességgel jelennek meg olyan tanulmányok, amelyek a liberális demokrácia válságáról szólnak. Egy Amerikában élő szerzőpáros példának okáért azt állítja, hogy a demokrácia amerikai változata, amely a szólásszabadság, az intézményi ellensúlyok és a többpártrendszer értékeit állította gondolkodása középpontjába, mára elvesztette a vonzerejét. „Nem nehéz az elégedetlenség jeleit meglátni: a hétköznapi polgárok világszerte rájönnek, hogy csak délibáb az elképzelés, amely szerint a liberális demokrácia jólétet, biztonságot, és egzisztenciális megnyugvást biztosíthat.” A szerzőpáros szerint a demokráciával kapcsolatos illúzióvesztés legfőbb oka, hogy a demokratikus átmenet számos esetben nem eredményezett „jóléti rendszerváltást”.<sup>20</sup> Ez a trend párosul az ún. *illiberális* demokráciák<sup>21</sup> és az autoriter rezsimek iránti szimpátia, valamint a politikai populizmus és a radikális megoldásokban gondolkodó pártok támogatottságának növekedésével. Michael Ignatieff úgy látja, hogy amíg az 1930-as években a nyugatiak a sztálini Szovjetunióba utaztak, hogy csodájára járjanak a moszkvai metrómegállóknak, addig ma Kínába zarándokolnak, hogy láthassák a Pekinget Sanghajjal összekötő gyorsvonalat, azon tanakodva, hogy a tekintélyelvű rezsim miként tudott ilyen expressz sebességgel vasutat építeni.<sup>22</sup>

Amint látni fogjuk, a 2008 őszén az amerikai jelzálogpiacról indult, majd az egész világot behálózó globális pénzügyi és gazdasági válságot sokan tekintik fordulópontnak az államról és a civilizációkról való gondolkodás történetében. Niall Ferguson brit történész szerint ezt a krízist akként kell értelmezni, mint ami felgyorsított egy már amúgy is létező folyamatot, nevezetesen „a Nyugat relatív hanyatlását”. Statisztikai adatokkal alaposan alátámasztott könyvében azt állítja, hogy a Kelet a nyugati civilizáció kihívójává vált, gazdasági és geopolitikai értelemben egyaránt.<sup>23</sup>

A későbbiekben világos megoldási javaslatokat igyekszünk felmutatni a fentebb exponált problémák kezelésére, szem előtt tartva természetesen fő témánkat: a klasszikus nemzetállami szuverenitást érő változások problematikájának elemzését. Az alapvetés keretein belül mindössze arra tettünk kísérletet, hogy jelezzük, az elmúlt évtizedekben zajló folyamatok során „valahol utat veszítettünk”.<sup>24</sup> Éppen ezért úgy véljük, hogy a társadalomtudományi kutatás résztvevői előtt napjainkban komoly, de izgalmas feladat áll. Egy olyan korban kell ugyanis a felénk magasodó, gyakorta globális méreteket öltő kihívásokra adekvát és az új évezred elvárásaival konform válaszokat adnunk, amelyek határai ma még nem parcellázhatók ki teljes egészében. Napjainkra világossá vált, hogy a világban zajló folyamatokat már nem lehet 19. századi fogalmakkal megragadni, és a „nemzeti szuverenitás 19. századi ideáljával” immáron nem lehet kezelni a 21. század kihívásait.<sup>25</sup> A legutóbbi globális gazdasági és pénzügyi válság hatására azonban az állam szerepét illetően sokak szemében revidéálódtak a korábbi neoliberais tanok. A kortárs államelméleti munkákban ezért már bőségesen találkozhatunk olyan megoldási javaslatokkal, amelyek szembenennek az évtizedeken keresztül axiómaként kezelt neoliberais dogmákkal, és az állam

<sup>19</sup> DIAMOND 2008, 36–48.

<sup>20</sup> MEANEY–MOUNK 2014. (Az idegen nyelvű forrásokból vett idézeteket a szerző fordította.)

<sup>21</sup> ZAKARIA 1997, 22–43.

<sup>22</sup> IGNATIEFF 2014.

<sup>23</sup> FERGUSON 2011, 369, 383.

<sup>24</sup> ADY 1923, 57–58.

<sup>25</sup> BAYER 2013, 374–382.

új típusú szerepvállalását vetítik előre. Az Imre Miklós által leírtak sokak véleményét tükrözik: „[Az] aktív állami és közigazgatási szerepvállalás nélkül nincs esély működőképes társadalom fenntartására [...]. Az erőforrásokat gyakran visszafordíthatatlanul pazarló módon felhasználó multinacionális gazdasági szereplők ellensúlyát csak a nemzetállamok és az ezek együttműködésének alapján létrejött transz- és szupranacionális szervezetek képezhetik.”<sup>26</sup> Az államelméleti gondolkodás ennek köszönhetően interpretációink szerint komoly változások előtt áll, noha azt még nem lehet megnyugtató módon kijelenteni, hogy a kuhni értelemben vett paradigmaváltás következett volna be.<sup>27</sup> Akármilyen kanyart is vegyen az államelméleti gondolkodás fejlődési iránya, Max Webernek a kutatások állandó megújulására vonatkozó megállapítása, hogy „vannak tudományok, amelyeknek örök ifjúság jutott osztályrészül”,<sup>28</sup> feltétlenül igaznak látszik az államelméleti diszciplínára is.

Mindent egybevetve leszögezhető, hogy a tudomány embereire háruló felelősség ma sokkal nagyobb, mint bármikor a történelem folyamán. Embereket, nemzeteket nem kímélő ártalmakra, esetenként strukturális változásokért kiáltó kihívásokra kell helyesnek vélt megoldási javaslatokat szolgáltatnunk, tudatában annak a közhelyszerű ténynek, hogy az általunk kínált gyógymódok és kúrák korántsem biztos, hogy megszüntetik a betegség okát. Ahhoz azonban, hogy elixírt próbáljunk találni a diagnosztizált tünetekre, Babits szavaival élve, az emberi világ elevenére kell tapintanunk: „Ehhez bátorság kellett minden korban, s bátorságért és kíméletlenségért ma sem megyünk a szomszédba. Korunk önző kor, de önzése a szenzációk önzése, és sohse volt annyi Herosztratesz, mint ma.”<sup>29</sup>

## Témánk rövid összefoglalása, a könyv célja

A fentebb elvégzett általános jellegű problémafelvetéseket követően immáron szűkebb kutatási témánkra, a klasszikus nemzetállami szuverenitás feltételezett eliminálódására, a nemzetállamok és az elmúlt évtizedekben üstökösként feltűnő szabályozó hatalmak globális erőterben betöltött szerepére, illetve a nemzetállamok és az új szereplők közötti relációkra koncentrálhatunk. Feladatunk annyiban hálásnak bizonyul, hogy a globalizáció, illetve a szuverenitás tónusváltozásai kapcsán könyvtárakat megtöltő tudományos irodalom áll rendelkezésre, így a globalizáció örvényében „zátonyok között hanykolódó” nemzetállam lényegi funkcióváltozásaival összefüggésben is tengernyi monográfia, publikáció és tudományos értekezés férhet hozzá magyar és idegen nyelven egyaránt.<sup>30</sup> Ez a tény azonban elővigyázatosságra is kell hogy intse a tudomány emberét: már az anyaggyűjtési fázis során is szem előtt kellett ugyanis tartani, hogy nem szabad elveszni a szakirodalmi kavalkádban, és világosan meg kell vonni az általunk végzett kutatás határait. Minderről a következő, kutatási módszertant tárgyaló fejezetben fogunk részletesebben beszélni.

<sup>26</sup> IMRE 2011, 29–38, 35.

<sup>27</sup> KUHN 1984, 153, 233.

<sup>28</sup> WEBER 1922, 206.

<sup>29</sup> BABITS 1928, 355–376.

<sup>30</sup> Malcolm Waters már 1995-ben tízezres nagyságrendűre taksálta a vonatkozó publikációk számát, a globális folyamatok elmélyülésével pedig ez a szám csak hatványozódik. Jellemző momentum, hogy míg az amerikai Kongresszusi Könyvtár katalógusa 1994-ben 34 találatot jelzett a globalizáció kifejezésre, 2000 februárjára ez a mutató már 284-re emelkedett (vö. BAYER 2002, 12; WATERS 2001, 2).



Munkánk tehát a nemzetállamok változó világban betöltött szerepét és lehetőségeit vizsgálja különböző aspektusokból. A téma aktualitása az új évezred hajnalán könnyen belátható. A nemzetállamok mint évszázadokon keresztül domináns pozícióban lévő entitások *primus inter pares* jellegű pozíciójával szemben ugyanis a 20. század második felétől több irányból is sikeresnek mondható offenzívát indítottak. Ennek nyomán szinte feltérképezhetetlen számú szerző beszél a hagyományos (nemzet)állami szuverenitás erodálásáról, elherványulásáról, vagy egyenesen annak eltűnéséről. Feltehetően a „posztmodern” megnyilvánulásának tekinthetjük, hogy a különböző államelméleti íráskorok a rendelkezésükre álló premisszákból gyakorta egymással szöges ellentétben álló konklúziókat vonnak le.

A szuverenitás elméletének első rendszerező teoretikusa, Jean Bodin a szuverenitás jegyeit, azaz a főhatalom attribútumait vizsgálva a 16. század utolsó negyedében minden különösebb nehézség nélkül képes volt egy taxatív felsorolással szolgálni.<sup>31</sup> Hugo Grotius *A háború és béke jogáról* írott munkájában még magabiztosan állíthatta a szuverenitásról értekezvén, hogy a legfőbb hatalom lényegét tekintve azt jelenti, hogy annak cselekedetei „nincsenek más jogának úgy alárendelve, hogy más emberi akarat döntése azokat hatálytalaníthassa”.<sup>32</sup> Ugyanezzel a határozottsággal állíthatta azt is, hogy a legfőbb hatalom általános alanya az állam, a „tökéletes közösség”. Az állami szuverenitás klasszikus elmélete, és ennek állami gyakorlata azonban a mind intenzívebbé váló globalizáció hatására, illetve a nemzetközi és szupranacionális szervezetek megjelenése következtében szignifikáns változásokon ment keresztül az elmúlt évtizedekben. Ma már egyáltalán nem állítható minden kétséget kizáróan, hogy a legfőbb hatalom egyedüli letéteményese az állam volna, ahogyan a megváltozott szuverenitásjegyek katalógusa is legfeljebb exemplifikatív, és állandóan változó jelleggel határozható meg. Brubaker értékelése szerint „a világméretű pénzügyi integráció, a regionalizáció, a kereskedelem és a migráció sűrű globális hálózatai, a globális kommunikációs infrastruktúra, az univerzalizálódó tömegkultúra, a transznacionális vállalatok, egy sereg transznacionális szervezet határokon átívelő fennhatósága, a terrorizmus, a szervezett bűnözés, a nukleáris fegyverkezés és az ökológiai problémák” alapvetően szabták át a nemzetállam-központú gondolkodást.<sup>33</sup> Vagy mint a téma egy meglehetősen korai kutatója, Török Árpád fogalmazott, a „szuverenitás-orthodoxia”<sup>34</sup> fokozatos és folyamatos lazulása valósult meg a mögöttünk hagyott évtizedek során.

Az állami szerepvállalás változó karaktere kapcsán a folyamatos devalválódást hangsúlyozó szerzőkkel ellentétben a magunk részéről inkább Szigeti Péter álláspontjával értünk egyet, aki az állami mozgáspálya átfogó ívét egyfajta ingamozgásként értelmezi.<sup>35</sup> Ebben az értelemben az állam és a gazdaság relációja egy feltételezett mozgással ragadható meg, ahol „az inga két kilengési végpontján a (szinte teljesen) szabad gazdaság, illetve a (szinte teljesen) korlátozott gazdaság állapotai állnak [...]. A kapitalizmus eddigi történeti korszakai során egy inga mozgását követte le, s a szabadság nehezen meghatározható jelzője az irányadó az inga egyes végpontjainak értelmezésénél.”<sup>36</sup> Meglátásunk szerint a dezetatizációs – azaz az „államtalanítást” zászlójára tűző – állomás ugyan az inga idő-

<sup>31</sup> BODIN 1606, 153–182; magyar nyelven: BODIN 1987.

<sup>32</sup> GROTIUS 1853; magyar nyelven: GROTIUS 1999.

<sup>33</sup> BRUBAKER 2004, 2.

<sup>34</sup> TÖRÖK 1944, 8.

<sup>35</sup> SZIGETI 2005, 87–89.

<sup>36</sup> KÁLMÁN 2013, 24.

leges visszalengését eredményezte, az elkövetkezendő években azonban olyan hatások jelentkeznek, amelyek az állami mozgáspálya ívét ismételten új mederbe terelik. Az állam szerepe ma is változatlanul kulcsfontosságú „a nemzetgazdasági tér és a munkaerő globális világgazdaságban történő pozicionálásában”,<sup>37</sup> és jelentősége az elkövetkezendő esztendőben valószínűleg tovább fog növekedni. Ez az állítás egyébként összefér azzal a ténnyel, hogy a világ – benne a nemzetállamokkal – egyre inkább a kölcsönhatások, illetve az interdependencia alanyává és tárgyává vált, az izoláció, a „szuverenitás kis barlangjainak” létezése pedig végképp megszűnt a nemzetközi kapcsolatok vezérlővel lenni.<sup>38</sup>

A globális pénzügyi és gazdasági válság sokkja azonban megmutatta, hogy immáron elodázhatatlanul szükségessé vált az állami feladat- és hatáskörök újraszabása. Az a konstrukció, amelyben a társadalom kiszolgáltatottá vált a globális kapitalizmus dzsungeltörvényeinek, mára megfellebbezhetetlenül fenntarthatatlanná vált. A 21. század elején kíméletlen brutalitással jelentkező válság ismét bizonyította Polányi Károly örök igazságát, amely szerint az önszabályozó piac eszméje „jórészt merő utópia. Ilyen piac nem létezhet a társadalom emberi és természeti szubsztanciájának megsemmisítése nélkül: az embert fizikailag teszi tönkre, környezetét pedig pusztasággá változtatja.” A társadalom egyszer már a vesztébe rohant, és borsos árat fizetett amiatt, hogy a „liberálisok meggátoltak minden reformot, amely tervezéssel, szabályozással és ellenőrzéssel járt volna”.<sup>39</sup> A totalitárius rendszerek a Polányi-féle interpretációban éppen eme okból kifolyólag tehettek szert döntő befolyásra, és ma is vannak arra utaló komoly figyelmeztetések, hogy ha nem szakítunk a neoliberais kormányzási modellel, annak egy populista karakterű, akár a politikai extrémizmusba torokolló drámai fordulat vethet véget.

Jürgen Habermas figyelmeztetését – amely szerint a szegénység és a szociális bizonytalanság növekedése, a táguló jövedelemkülönbségek, a társadalmi dezintegráció tendenciái és a szolidaritás kötelékeinek felszámolódása hosszú távon lerombolhatják a liberális politikai kultúrát<sup>40</sup> – nem feltétlenül kell a hiábavaló farkast kiáltás esetének tekintenünk. Az alsó rétegek lecsúszása és a középosztály lecsúszástól való félelme ugyanis valóban megszüllheti a rend iránti vágyat és a társadalmat válságba sodró erők kormányzati úton történő megrendezésének igényét.<sup>41</sup> A szociális bizonytalanság növekedése, az állampolgárok folyamatos megszorításoknak való kitétele, a közösségiség és a szolidaritás eszméinek marginalizálódása, az ökológiai környezet rombolása, a transznacionális bűnözés térnyerése, valamint a 2015 nyarára–őszére szinte a kezelhetetlenségig eszkalálódó migrációs válság összességében olyan tehetetlenségi nyomatékként hathatnak, amelyek sokak szemében hosszabb időre diszkreditálhatják a liberális demokrácia értékeit. Ezek a folyamatok pedig ezzel párhuzamosan hatalmas felhajtóerőt jelenthetnek a radikális programokkal előrukkoló politikai tömörülések számára. A 2014. évi európai parlamenti választások alkalmával első ízben kellett szembenézni azzal a ténnyel, hogy a szavazatok jelentékeny hányadát euroskeptikus és radikális erők szereztek meg – korántsem csak a gazdaságilag

<sup>37</sup> BEESON 2004, 29–40.

<sup>38</sup> GALLÓ 2008, 62.

<sup>39</sup> POLÁNYI 2004, 25, 26, 317.

<sup>40</sup> HABERMAS 2006, 50.

<sup>41</sup> Vö. ARTNER 2014, 81. A szerző által idézett felmérés, amely szerint 2006–2007 és 2010–2011 között a munkaerőpiaci helyzet romlása miatt a „társadalmi nyugtalansági index” a fejlett országok csoportjában is nőtt, leginkább (12%-os mértékben) éppen az Európai Unióban, több mint jelzésértékű.

elmaradottabb térségekben. A radikális jobboldalhoz sorolható francia Nemzeti Front és az Egyesült Királyság Függetlenségi Pártja (UKIP), illetve a radikális baloldali görög Sziriza egyenesen a dobogó első fokára léphetett fel, de más rendszerkritikus formációk is relatíve magas támogatottságot könyvelhettek el maguknak.<sup>42</sup> A Sziriza 2015. január végén a megszorításokkal való szakítás ígérete révén nyerte meg a görög választásokat, de spanyol testvérpártja, a Podemos is komoly pozíciókat szerzett magának a törvényhozásban, és az ír Sinn Féin, valamint az olasz MoVimento 5 Stelle is jó esélyekkel vághat neki a soron következő választásoknak.

A sort tovább folytatva kijelenthető, hogy az osztrák tartományi választásokon a radikális jobboldalhoz sorolt Osztrák Szabadságpárt (FPÖ) gyakorlatilag a konzervatív néppárttal és a szociáldemokrata párttal holtversenyben végzett a tabella élén, ezzel pedig lényegében megkerülhetetlen formációvá vált – olyannyira, hogy 2015 őszén kis híján a konzekvensen „vörös” Bécs polgármesteri székét is elhódította. A 2016 áprilisában rendezett ausztriai államfőválasztás alkalmával tapasztalt tektonikus mozgások végül maguk alá gyűrték a lényegében a második világháború óta változatlan pártstruktúrát. Ennek köszönhetően az évtizedek óta hegemón pozícióban lévő néppárti, illetve szociáldemokrata pártok be sem jutottak a választás második fordulójába, ahol az eredetileg pole-pozícióból indult szabadságpárti és a zöldpárti jelölt a bohózatba illő fordulatokat követően 2016 decemberében versenyzett egymással a végső „futamyőzelemért”. Az államfőválasztáson végül a zöldpárti jelölt, Alexander van der Bellen aratott győzelmet, ám a 2017 októberében lezajlott parlamenti választás újabb fordulatot hozott. A konzervatív Osztrák Néppárt (ÖVP) addigi politikájával szakító, és azt teljesen új alapokra helyező Sebastian Kurznak sikerült a legtöbb választó bizalmát elnyernie. A fiatal politikus a nemzeti radikális Szabadságpárttal lépett koalícióra, és az Osztrák Köztársaság történetének legfiatalabb szövetségi kancellárává vált.<sup>43</sup> Érdekességként megemlíthető, hogy a 2016. évi államfőválasztás során végül is vereséget szenvedő szabadságpárti jelölt, Norbert Hofer az új kabinetben a közlekedési miniszteri pozíciót tölti be.

A 2016-os esztendő ezen túlmenően két rendkívül releváns kérdésben is a neoliberalizmus ideológiája iránt elkötelezett erők kálváriáját indította el. Az Egyesült Királyság Európai Unió tagságáról 2016 júniusában népszavazáson véleményt nyilvánító britek – szoros eredmény mellett ugyan, de mégiscsak ellentmondást nem tűrően – a brexit opciója mellett tették le a voksot. Az óvilági liberális demokrácia egyre nyilvánvalóbb válságjelei mellett azonban érdemes legalább egy mondat erejéig az Újvilág vizeire eveznünk. Az Amerikai Egyesült Államokban 2016 novemberében tartott elnökválasztás alkalmával ugyanis az *establishment* részeként kezelt, és mindenki által esélyesebbnek tartott Hillary Clintonnal szemben a republikánusok jelöltje, a sok tekintetben formabontónak számító Donald Trump képes volt diadalmaskodni. Ez a fejlemény pedig sok tekintetben földrengésszerű változásokat indukálhat, főleg arra tekintettel, hogy az USA 45. elnöke

<sup>42</sup> Az UKIP esetét látva mára bebizonyosodott, hogy a brit választási rendszer sajátosságaira tekintettel a rendszerkritikus formációtól várt földrengésszerű áttérés elmaradt, azt azonban korántsem állíthatjuk, hogy érdeklődés hiányában. A 2015 májusában tartott országgyűlési képviselőválasztáson ugyanis a pártra 3,8 millió szavazat érkezett, ami számukra egyetlen mandátumot jelentett. Összehasonlításképpen: a Skót Nemzeti Párt mindössze 1,5 millió voksot kapott, ám ez mandátumokra fordítva mégis 58 képviselő helyet eredményezett. Minderre nézve lásd: SMITH 2015.

<sup>43</sup> A 2017. évi ausztriai képviselőválasztások elemzéséhez lásd: MENYHÁRT 2017.

interpretálásában minden nemzetállamnak joga van ahhoz, hogy a saját érdekeit rangsorolja az első helyre.

E válságtünetek példálózó jellegű lajstromozását követően talán nem meglepő, hogy a *Foreign Affairs* publicistája egyenesen *deglobalizációról* beszél<sup>44</sup> – főként, de nem kizárólagosan a *borderless world*-vélelem megdöntése vonatkozásában, és a migrációs válság hatására egyre több kormányzat által favorizált határzár tekintetében. A brit kormányfő, a brexitreferendum után a bársonyszékbe kerülő Theresa May a politikai professzió szintjén valószínűleg szintén a fentiekben tárgyalt jelenségeket vette figyelembe, amikor 2016 novemberében kijelentette, hogy a globalizáció új korszakának hajnalán vagyunk, és a globalizációt akként kell megreformálni, hogy az lehetőség szerint mindenkinek a hasznára legyen.<sup>45</sup> Ugyancsak az alaposan megváltozott politikai atmoszférának tudhatjuk be, hogy a 2017 tavaszán tartott francia államfőválasztás második fordulójába a korábban befektetési bankárként tevékenykedő Emmanuel Macron mellett éppen az a nemzeti radikális Marine Le Pen jutott be, aki elsődleges céljaként a globalizáció megszelídítését jelölte meg. A Le Pen által exponált „globalizációs idomítás” részét képezné a francia vállalatok érdekében gyakorolt gazdasági patriotizmus (értsd: protekcionizmus) mellett a nemzeti határok jelentőségének újbóli centrumba emelése, azaz a szigorúan ellenőrzött határok szükségletének elismerése, valamint a szociális és egészségügyi ellátórendszer pilléreinek újbóli megerősítése is.<sup>46</sup> Az államfőválasztáson végül a „szélsőközép” balladai homályba vesző jelzőjével ellátott La République En Marche! (A Köztársaság Mozgásban) jelöltje, Macron győzedelmeskedett. Macrontól sokan azt várták, hogy markánsan és következetesen a neoliberais eszményeket fogja képviselni, ám a fiatal francia államfő legfeljebb gazdaságpolitikai szinten váltotta be az ehhez fűzött reményeket. A 2017-es esztendő végén a keményvonalas neoliberais kormányzással szemben sokkal inkább az körvonalazódik, hogy a biztonság- és bevándorlási politika vonatkozásában Macron megpróbálja politikája centrumába emelni a klasszikus jobboldali megközelítést. Az elnök kormánya ennek megfelelően olyan migráció- és menekültügyi törvényjavaslatot terjesztett a Nemzetgyűlés elé, amely drasztikusan szembemegy a *Willkommenskultur* felfogásával.

Az új fejleményekre tekintettel nem véletlenül állítják sokan, hogy „a globális változások arra utalnak, hogy a transznacionális világrend architektúrája alapjaiban megrendült. Az a csomópontválság, amelyben ma élünk, ismét jelentős intézményi változásokat, új világrendet (»belső ugrást« vagy formációváltást követel).”<sup>47</sup> Egyértelmű válaszúthoz érkezünk, de talán még nem késő elgondolkodni azon a problémán, hogy a 2008-ban kitört válság egyik oka éppen a jóléti állam által korábban garantált – kereszténydemokrata és nemzeti-konzervatív, illetőleg szociáldemokrata bázison rekrutálódó – szociális modell lebontása, továbbá a gazdaság- és társadalompolitika neoliberais szabályozási filozófiának való kiszolgáltatása volt. A nyugat-európai jóléti államok működésük idején valóban egy cizellált ellátási és szociális biztonsági szisztémát építettek ki, amely nem volt érzéketlen a szociális szempontok iránt, ezért sikeresen kiegyenlítette a polarizációs tendenciákat.<sup>48</sup> A nyereségek privatizálására, illetve a veszteségek társadalmiasítására építő

<sup>44</sup> BARBIERI 2016.

<sup>45</sup> ELGOT 2016.

<sup>46</sup> LE PEN 2017.

<sup>47</sup> ARTNER 2014, 120.

<sup>48</sup> Vö. ARETIS 1986, 712.

mechanizmuson<sup>49</sup> mindenképpen túl kellene jutnia a kapitalizmus logikájának, és akkor bekövetkezhetne – Németh Lászlót felidézve – a kapitalizmus minőségi forradalma. Meggyőződésünk azonban, hogy a jóléti állam korábbi konstrukcióját a 21. században tovább kell fejleszteni egy további komponenssel: a legújabban felmerülő kihívásokra ugyanis a nemzetállamok akkor tudnak megfelelő válaszokat találni és valóban minőségi változást elérni, ha a szervezett kapitalizmus keynesiánus megoldásokat alkalmazó jóléti államára<sup>50</sup> jellemző gazdaságpolitikai eszköztárat megfelelő mértékben ötvözik a fejlesztő államok praxisában (korábban) követett bizonyos gazdaságpolitikai megoldásokkal. Erre az elodázhatatlan változásra munkánk záró fejezetében fogunk részletesebben kimunkált javaslatot tenni.

Összefoglalva: művünk célja, hogy a vonatkozó nemzetközi és hazai szakirodalom „hadrendbe állításával”, rendszerezésével és összegzésével, az állami szuverenitásra és annak változásaira, az állami szerepvállalásra koncentrálna bemutatassuk és értékeljük a világrendben évtizedek óta zajló változásokat. Célunk azonban nem pusztán a folyamatok tárgyyszerű elemzése és leírása, hanem a lehetséges alternatívák feltérképezése, és továbbgondolásra történő felkínálása. A soron következő, a módszertant és a könyv felépítését tárgyaló fejezetben ezért tüzetesebben is bemutatjuk az általunk követett módszereket és szemléletmódot, illetve ezek hasznosíthatóságát.

## A kutatás módszertana és a könyv felépítése

A társadalomtudományi kutatások művelői – a látszólag könnyű manőverezési lehetőségek dacára – nincsenek könnyű helyzetben a 21. század hajnalán. Kitérővilágunkról már korántsem lehet egyetlen, unipoláris nézőpont alapján gondolkodni, hiszen a hiperglobalizáció<sup>51</sup> keretei között zajló folyamatokat sokféle irányból, interdiszciplináris módon kell megközelítenünk és szemlélnünk. A jogászok nem követhetik azt a kelsen-i eredetű megoldást, hogy minden metajurisztikus, jogon kívüli tényezőt kizárnak a gondolkodásukból,<sup>52</sup> de a közgazdászok sem zárkoznak be többé az ökonómia elefántcsonttornyába. Szigeti Péter szerint „diszciplináris eszköztár nélkül esszét, publicisztikát vagy éppen impreszionisztikus tablót lehet csak alkotni. Megkerülhetetlenek tehát a társadalomtudományi diszciplinák, de egyrészt a multidiszciplinaritáson keresztül kell törekedni a sokoldalú és teljes megismerésre, másrészt az elhanyagolt problématerületekre interdiszciplináris módszerekkel kell betörni.”<sup>53</sup> A multidiszciplinaritás helyzetében alkalmazott módszerek használata során pedig mindig az egészre kell fókuszálnunk, nemcsak az egyes részekre és mozzanatokra. A holisztikus, rendszerben gondolkodó szemlélet értelmében az állam működése, milyensége és hatékonysága csak a társadalmi rendszer, valamint a gazdasági, a jogi és a politikai alrendszer egészébe ágyazva érthető meg és elemezhető; a vizsgálat

<sup>49</sup> Vö. WENT 2000, 15.

<sup>50</sup> A „szervezett kapitalizmus keynesiánus jóléti állama” elemzése során a Szigeti Péter által alkotott terminust használjuk (vö. SZIGETI 2005, 88).

<sup>51</sup> A „hiperglobalizáció” kifejezés Dani Rodrik terminológiája (vö. RODRIK 2014, 17).

<sup>52</sup> KELSEN 1988, IX.

<sup>53</sup> SZIGETI 2011, 7.

tárgyát emellett a világgazdasági rendszer dimenziójában is értelmezni és értékelni kell.<sup>54</sup> Ha meg sem próbáljuk ezt az utat követni, könnyen úgy járhatunk, mint az Isaiiah Berlin filozófus által említett sündisznó, aki csak egyetlen fontos dolgot tud, egyetlen ideája és elgondolása van, amelynek szemüvegén keresztül a világot szemléli. Egyetlen, egyedül árválkodó igaz válasszal rendelkezik, amely véleménye szerint a történelem minden vihara idején megállja a helyét, bármennyire is cáfolja meg az élet és az empirikus tapasztalatok e szemléletet.<sup>55</sup>

A fenti gondolatok jegyében az interdiszciplináris szemlélet alkalmazását tartjuk megfelelőnek, és elemzésünk során a szűkebb értelemben vett *államelméleti* nézőpontra kívül a szuverenitás jogi, gazdasági, illetve részben szociológiai és politikai összefüggéseit is megvizsgáljuk. Am ennek deklarálása csak szükséges, de nem elégséges feltétel: ezen túlmutatóan is világosan meg kell vonnunk a vizsgálódásaink által érintett diszciplínák határait. A szuverenitás ugyan eminensen államelméleti kategóriának tekinthető – még ha a fogalom magyarázó értékét sokan vitatják is –, ám a munkánk során érintett problémák összefüggéseire és sajátosságaira tekintettel nem elegendő a szigorú értelemben vett államelméleti megközelítés alkalmazása. A szuverenitás kérdéseit vizsgálva ugyanis óhatatlanul olyan területekre jut el a kutató, amely az egynemű államelméleti közeg elhagyására készlet.

Paul Valéry tézise – „ha az állam erős, akkor összezúz bennünket, ha viszont gyenge, akkor elpusztulunk”<sup>56</sup> – az állami szuverenitás alapkérdését fogalmazza meg: milyen mértékben szabad teret engedni az állami cselekvésnek, mekkora lehet az állami beavatkozás mértéke, egyáltalán szükség van-e arra, hogy az állam regulációs tevékenysége a minimális, „éjjeliőr-feladatok” ellátásán túl kiterjedjen a társadalmi más dimenzióra is. Az állami szerepvállalás kérdése a 21. században is rendkívül fontos és aktuális maradt, sőt talán fontosabb és aktuálisabb, mint valaha. Az állam gazdasági szabályozó tevékenysége, az állami feladat- és hatáskörök kiterjedtsége, egyáltalában az állam optimális paramétereinek meghatározása a politikai gazdaságtan terebélyesíti a kutatást. Ha a politikai gazdaságtan lényegét és tárgyát Thomas Piketty felfogásához igazodva fogjuk fel, megkerülhetetlenné válik a szóban forgó diszciplína által vizsgált problématerület. „E tudományának politikai, normatív és erkölcsi célja van. A politikai gazdaságtan a kezdetektől fogva arra törekedett, hogy tudományosan, de minimum racionálisan, szisztematikusan és módszeresen tanulmányozza az állam ideálisnak gondolt szerepét egy ország gazdasági és társadalmi szerveződésében. Arra keresi a választ, hogy milyen az a közpolitika és melyek azok az intézmények, amelyek közelebb visznek az ideális társadalomhoz?”<sup>57</sup>

A 20. század társadalmi tervezéssel kapcsolatos tragikus fejleményeit is figyelembe véve nem gondoljuk, hogy a 21. század folyamán a társadalomtudomány bármely képviselőjének arra kellene törekednie, hogy a „társadalom mérnökévé” váljon. Abban azonban biztosak vagyunk, hogy – essen bár érdeklődése és választása a társadalomtudomány bármely szegmensére – a tudomány reprezentánsainak joga, sőt kötelezettsége a társadalmi problémákkal történő foglalkozás, illetve a feltárt hiányosságokkal kapcsolatban egy realizálhatónak vélt megoldási javaslat kimunkálása. Erre tekintettel annak a vizsgálatnak a lefolytatása, hogy milyen célok mentén, milyen módon és mértékben szükséges

<sup>54</sup> Vö. MURAKÖZY 2012, 16–17.

<sup>55</sup> Vö. BERLIN 1953.

<sup>56</sup> „If the State is strong, it will crush us; if it is weak, we shall perish.” Idézi: TANZI 2011, IX.

<sup>57</sup> PIKETTY 2015, 602.

a 21. század államának a gazdasági folyamatok alakításába beavatkozni, még akkor is szükséges, ha sokan úgy vélekednek, hogy az állami tevékenységek mennyiségi és minőségi kiterjedtségével kapcsolatos teoretikus viták tévúton járnak. Mert nem az állam praktikus mértékűnek gondolt méretre szabása a lényeges szempont, hanem az, hogy az állam képes-e, illetve hajlandó-e a társadalom tagjainak rendelkezésére állni, képes-e és hajlandó-e a szükségleteiket megfelelően felmérni, és megkísérelni a jövedelmi viszonyaik, mobilitási esélyeik, életkörülményeik javítását, ezáltal növelve az állampolgárok elégedettségi rátáját és erősítve a társadalmi kohéziót.

Az államelméleti, illetve politikai gazdaságtani vizsgálódásokat a *jogbölcseleti* megközelítéssel szükséges még kiegészíteni. A jogi alrendszerből következő egyes tárgyi problémákra ugyanis megítélésünk szerint a jogbölcselet kínálta megoldásokat kamatoztatva tudunk reflektálni. A jogbölcseleti aspektus alkalmazására értelemszerűen a jogi alrendszer vizsgálatával foglalkozó fejezetben fogunk sort keríteni, amikor is a szuverenitás és az alkotmányozási lehetőségek felmérésén túl a globális szabadjog kialakulásával, illetve a különböző közigazgatás-tudományi irányzatok összehasonlító szempontú elemzésével foglalkozunk.

Végül, de nem utolsósorban az általunk alkalmazott módszer a *szociológiai* szemlélet elkötelezettje. Ez mindenekelőtt abban jelenik meg, hogy a globális változások társadalmi fejlődésre gyakorolt hatását tartjuk szem előtt, azaz azt vizsgáljuk, hogy a globális kapitalizmus fejleményei milyen befolyással voltak a társadalom szövedékére nézve. A szociológiai megközelítés jelenik meg abban is, hogy a kutatás során nem az állam vagy a piac szereplőinek, képviselőinek érdekeire leszünk tekintettel, hanem a társadalom tagjainak feltehető szükségleteire – azaz konklúzióinkat a társadalom feltehetően pozitív irányú változásának elősegítése érdekében vonjuk majd le. A témában született, gyakorta egymással is konkuráló álláspontok áttekintését követően, az általunk szükségesnek tartott konzekvenciákat levonva egy önálló álláspont kialakítására, illetve egy működőképes alternatíva nyújtására törekszünk, megoldási javaslatot kívánván szolgáltatni arra a kérdésre, hogy miként tudnak a nemzetállamok a társadalom tagjai elvárásainak megfelelően, a társadalmi igazságosság és nemzetállami önállóság eszméit képviselve fennmaradni a globális politikai és gazdasági erőtérben.

Kiinduló tézisünk bizonyítására tehát az *államelmélet*, a *politikai gazdaságtan* és a *jogbölcselet* bizonyító erejét kívánjuk használni, kiegészítve ezt a munkánk egésze során követett *szociológiai szemléletmóddal*.

Az inter- és multidiszciplináris megközelítés alkalmazása mellett az államelmélet művelői számára fontos módszertani problémát jelent a társadalomtudományi megismerés értékmentességének *versus* értékalkötelezettségének az értelmezése. Max Weber a *Tudomány mint hivatás (Wissenschaft als Beruf)* című előadásában arra hívta fel a figyelmet, hogy a tudomány emberétől megkövetelhető egyfajta intellektuális tisztesség. Ennek alapján a tudósnak be kell látnia, hogy két, egymástól tökéletesen eltérő probléma „egyfelől a ténymegállapítás, a matematikai és logikai tényállásoknak, avagy a kulturális javak belső struktúrájának a meghatározása, másfelől pedig annak megválaszolása, hogy mi a kultúrának, valamint egyes tartalmainak az értéke, és hogyan cselekedjünk a kulturális közösségben és a politikai szervezetekben”. A szubjektív állásfoglalások elutasítása a weberi meglátás szerint a tudomány érdekét szolgálja: valahányszor ugyanis a tudomány embere a saját értékítéletével hozakodik elő, megszűnik a tények teljes megértése. Ezért is

fontos, hogy a vallás történetét, vagy az egyház, illetve az állam formáit taglaló tudományos kollégium alkalmával a hívő katolikus és a szabadkőműves is ugyanarra az *értékelésre* jusson a tudomány alkalmazásával kapcsolatban.<sup>58</sup>

A hagyományos társadalomtudományi megközelítés a világban megfigyelhető tények tömegét ettől kezdve értékektől mentesen és függetlenül igyekezett feltárni. Az egyetemek berkein belül és azokon kívül folytatott kutatómunka orientációs pontja egyaránt az értékmentesség követelménye lett: az, hogy a tudós rigorózus módon csak arra korlátozódjon tevékenysége során, amit tényszerűen meg tud állapítani; tegye félre egyéni szimpátiáit, értékpreferenciáit, személyes meggyőződését. Itt szorosabb értelemben véve arról van szó, hogy a tudománynak meg kell őriznie integritását a „hétköznapiak démonikus politikai értékeivel szemben” ahhoz, hogy képes legyen az oksági összefüggések objektív, elfogulatlan feltárására. A tudomány *ratiójának* nem az elvekre, hanem a cselekvés okaira kell irányulnia.<sup>59</sup>

Ezzel a felfogással szemben azt az álláspontot képviseljük, hogy a tények *leírása* során az értékmentesség kritériumainak megfelelően szükséges eljárni, a tények *értékelése* során viszont lehetséges, sőt meghatározott esetekben egyenesen kívánatos a tudományosság igényét is kielégítve érvelni valamely értékkötelezett állásfoglalás mellett.<sup>60</sup> Ebben a vonatkozásban már Friedrich Nietzsche is amellett érvelt, hogy „szigorú értelemben nem létezik »előfeltevés nélküli« tudomány, ez elgondolhatatlan és logikaellenes: már előzőleg jelen kell lennie bizonyos filozófiának, egyfajta »hitnek«, hogy belőle a tudomány irányt, értelmet, határt, módszert, sőt létjogot nyerjen”.<sup>61</sup> Somló Bódog államelméleti összefüggésben hasonlóképpen vetette fel az előfeltevésmentesség lehetetlenségének módszertani problémáját: „Ítéletünk erősen függ attól a filozófiától, amelynek alapjára – akár öntudatosan, akár öntudatlanul – államtani rendszerünket felépítjük [...]. Így tehát sok minden lesz nézés [értsd: nézőpont] és felfogás dolga.”<sup>62</sup>

Azt Weber is elismerte, hogy elménkből képtelenek vagyunk teljesen kizárni személyes meggyőződéseinket, így azok óhatatlanul is belejátszhatnak tudományos érveléseink alakításába. A tudományos érvelés személyes világnézeti preferenciák és eszmények által történő megzavarását természetesen a lehető legteljesebb mértékig el kívánjuk kerülni kutatásunk során, ám azzal is tisztában vagyunk, hogy a globális kapitalizmus világa olyannyira komplikálttá és ellentmondásokkal terheltté vált, hogy nem mehetünk el kritikátlanul az inkriminált változások mellett. Módszerünk a tudomány emberével szemben támasztott weberi elvárásoknak annyiban feltétlenül eleget kíván és tud tenni, hogy az ún. *tárgynyelv* alkalmazása során a vizsgált problémák világos leírásával fog szolgálni, és ennek során értékmentes is marad. Azonban az ekként feltárt tárgyi valóság értékelésekor már az ún. *metanyelv* használata tűnik kifizetődőbbnek, azaz a feltárt tények értékelése során kritikai szemléletet kívánunk alkalmazni, és adott esetben a jelenlegi szisztémával sokszor ellentétben álló, ám a holtpontról való elmozdulás reményét hordozó alternatív megoldás(ok)at kívánunk kidolgozni.<sup>63</sup>

<sup>58</sup> Vö. WEBER 1998, 127–155, 145, 146.

<sup>59</sup> Vö. G. FODOR 2005, 37–53, 46–47.

<sup>60</sup> Vö. TAKÁCS 2011, 9.

<sup>61</sup> NIETZSCHE 1996, 183.

<sup>62</sup> Idézi: VARGA 1985, 359–373, 362.

<sup>63</sup> A tárgynyelv és metanyelv megkülönböztetéséhez lásd: TARSKI 1990, 55–244.



Éppen ezért munkánk során az ún. kritikai hagyomány bizonyos megoldásaira is hagyatkozni kívánunk. Az építő jellegű kritikai attitűd elsajátításához egy lehetséges irányt kínál az ún. *frankfurti iskola* által követett módszer. A Max Horkheimer által kidolgozott kritikai elmélet lényege, hogy a társadalomtudós – ellentétben a természettudósokkal – nem függetlenítheti magát az általa megfigyelt jelenségektől. A kritikai elmélet azt vallotta, hogy a tényeket mindig az adott társadalmi és történelmi viszonyok, illetve kontextusok függvényeként kell bemutatni, feltárván ezáltal a „megismerés és az érdek összefonódásait”. A kritikai elmélet nívója, hogy képes normatívvá válni, és a fennálló viszonyok – esetünkben a neoliberális gazdaság- és társadalomszervezési konstelláció – meghaladásának lehetőségeit kutatni.<sup>64</sup> Horkheimer szerint a René Descartes óta kibontakozott újkori világkép legnagyobb negatívuma az volt, hogy a világ az individualitás álláspontjáról az én (szubjektum) és a tárgyak (objektum) szférájára hullott szét, s az elidegenült-eldologiasodott objektumvilág maga alá gyűrte a szubjektumot, és azt a fennálló világállapot elfogadására kényszerítette. Az elidegenült-eldologiasodott világban érvényesülő nyomásokkal szemben tehetetlen én kapitulálni kényszerült, és feloldódott a rendszerben. A nézőpontváltás azonban lehetséges. Ha a magányos individuum helyett magának társadalomnak a perspektívájából indulunk ki, akkor a világ általunk teremtett berendezkedésként jelenik meg, ezáltal alakíthatóvá válik.<sup>65</sup>

A hagyományos elméletek a probléma rövid távú megoldására összpontosítva nem bírálják az átfogó, globális intézmény- és kapcsolatrendszert, ezzel tulajdonképpen legitímálva a fennálló világrendet. Az egyszerű problémamegoldó elméletek taktikai műveletei ezért szándékoltan vagy nem szándékoltan hozzájárulnak a fennálló rend fenntartásához. Ezzel szemben a kritikai elméletek útmutatóul szolgálnak egy olyan stratégiai cselekvési terv kidolgozásához, amely képes lehet egy alternatív rend életre hívására.<sup>66</sup>

Mindent egybevetve úgy véljük, hogy munkánk során egyfelől a weberi pozíciót tiszteletben tartva, másfelől viszont a társadalmi aspektusról és a neoliberális paradigma által a társadalom szövedékére gyakorolt hatásokról meg nem feledkezve kell a feladatunkat végeznünk. Ennyiben a kritikai attitűd felvállalását tartjuk termékenyebbnek, mivel egy ilyen pozícióból alternatívák fogalmazhatók meg a jelenleg fennálló viszonyokkal szemben. A tudományosságra való törekvés ugyanis nézetünk szerint nem azt jelenti, hogy a tények értékeléséről megfeledkezve, csak és kizárólag a szigorú értékmentesség malmában örölve munkálkodhatunk. Teljesen neutrális elméletek ugyanis nem léteznek. „Az elmélet mindig valakié, azt valamilyen célból fogalmazta meg.”<sup>67</sup> Kétségtelen, hogy e módszer alkalmazása során esetlegesen olyan – adott esetben értékítélettel is járó – megállapításokra és konklúzióra juthatunk, amely sokak meggyőződése, szubjektív rokonszenve és értékpreferenciája szempontjából kényelmetlen, szokatlan vagy egyenesen nemkívánatos lehet. Ekkor nem tehetünk mást, mint hogy vállaljuk a szubjektív állásfoglalás Weber által említett ódiúmat: tudományos lelkiismeretünk könyörtelen bírálatát.

Ebből az ismeretelméleti-módszertani álláspontból kiindulva munkánkban a következő témákat vizsgáljuk: (a) a hagyományos, vesztfáliai típusú nemzetállami szuverenitás elhalványulása, (b) a globalizációs trendek, (c) a szervezett kapitalizmus keynesiánus jóléti

<sup>64</sup> HORKHEIMER 1976, 117–143; SZABÓ 2010, 73.

<sup>65</sup> Vö. WEISS 1995, 765–777.

<sup>66</sup> Vö. COX 1981, 130.

<sup>67</sup> Vö. COX–SINCLAIR 1996, 87.

állama, (d) a neoliberális-monetáris ellenforradalom következtében bekövetkezett gazdaságpolitikai változások, (e) a globális szabályozó hatalmak működés módja, (f) az állami szerepvállalás 21. századi lehetőségei. A terjedelmi korlátokra való tekintettel csak a téma által indokolt mértékben – az alkotmányjogi összefüggésre, azaz az alkotmányozási lehetőségekre koncentrálna – vizsgáljuk korunk egyik meghatározó jelenségét, a regionalizációt, ezzel összefüggésben pedig a regionális integráció reáltípusát jelentő Európai Uniót.

Munkánk felépítése ennek megfelelően egy jól meghatározható gondolati ívet követ, és összefügg a fentebb említett tematikával. A módszertani fejezetet követően először a hagyományos nemzetállami szuverenitás jellegét és attribútumait tárgyaljuk, majd az éjjeliőr állam liberális eszményét, és ennek az államra gyakorolt hatását. Ezt követően az állami beavatkozás szükségességének felismeréséig vezető egyes stádiumokat elemezzük, így jutva el a jóléti állam fénykorát jelentő három évtizedes (1945–1975) periódus taglalásáig. A neoliberális fordulat következményeit több aspektusból fogjuk elemezni: a gazdaságpolitikai vonatkozások mellett a jogi alrendszer nézőpontjából is megvizsgáljuk azt, elsősorban az alkotmányozásra és a közmenedzsment-felfogásra gyakorolt hatásokra koncentrálna. Ezzel összefüggésben a *new public management* irányzat jelentkezését és dominánssá válását, valamint a konkurens neoweberianus felfogás reakcióját elemezzük. Végezetül feltárjuk a 2008. évi válság következtében diszkreditálódott neoliberális-monetarista felfogás meghaladottá válásának okait, és bemutatjuk az állam szerepének megerősítésére koncentrálna különböző javaslatokat. Ebben a vonatkozásban főként a *new public management* piacokonform felfogására reflektálna neoweberianus közigazgatási irányzatot, illetve egy újrastrukturálna jóléti állam lehetőségét taglaljuk. Mondanivalónk összefoglalásaként, következtetéseink alapján kísérletet teszünk egy olyan álláspont kialakítására, amely a vizsgálat tárgyát illetően – megítélésünk szerint – egy fenntartható(bb) perspektíva felmutatására képes.

Az itt leírtakat természetesen nem tekintjük megfellebbezhetetlen igazságnak. Tisztában vagyunk azok vitathatóságával, és azzal is, hogy senki sem birtokolhatja a bölcsék követ. Vámos Henrik több mint egy évszázaddal ezelőtt vetette papírra a mai napig aktuális gondolatait: „Jól tudjuk, hogy nincs senki örök igazságok birtokában, ezért dogmáink nincsenek. De nem vagyunk oly elbizottak, oly konokok, oly vakmerők, hogy egy mondat, vagy egy szó birtokában azt higgyük, hogy megoldottuk az élet talányát. Mi nem mondjuk, hogy csallhatatlanok vagyunk, de nem is hagyjuk magunkat megcsalni. Szeretjük, ha kételkednek az emberek igazságainkban, ha nem ismerik el tekintélyünket. Szeretjük, ha nem hisznek nekünk, mert ez azt mutatja, hogy gondolkodnak, s ha bebizonyítják nekünk tévedéseinket, örülünk neki, mert ebben a tudomány haladásának, az emberi szellem fokozódó erejének és munkájának gyümölcsét látjuk. Meggyőződésünk, hogy tudásra azért van szükségünk, mert annak birtokában jobban tudunk alkalmazkodni az élet, a fejlődés követelményeihez, s jobban le tudjuk küzdeni mindama káros tényezőket, melyek az egészséges társadalmi együttműködést megnehezítik. A tudomány társadalmi erő és hatalom, melynek tisztasága mindnyájunk érdeke; aki itt hamisít, mindannyiunk társadalmi érdekét sérti.”<sup>68</sup>

<sup>68</sup> VÁMOS 1911, 2.

Vákát oldal

# A szuverenitásfogalom keletkezése

## Előzmények

Az államtani szakirodalomban a modern állam meghatározásával kapcsolatban két paradigmikus álláspont formálódott ki. Az egyik megközelítés szerint a modern állam a közhatalom korábban már kialakult, szintén államnak tekinthető szervezeti formáinak történelmi folytatása az újkori európai viszonyok között. A másik álláspont képviselőinek véleménye szerint viszont a közhatalom államnak nevezhető formája az újkori európai fejlődés sajátossága, amely a különböző régiókban eltérő módokon alakult ki a 15. és 17. század folyamán.<sup>69</sup> A magunk részéről azt az álláspontot foglaljuk el, hogy az államelméleti problémák nagyobb részét a modern állam történetére, fejlődési ívére és sajátosságaira koncentráltan érdemes megközelíteni, így a *poliszt* vagy a *regnumot* nem tekintjük a modern értelemben vett állam feltétel nélküli előképének. Ennek ellenére röviden mégis taglalni szükséges a szuverenitás – mint az állam hatalmi oldalának elemzéséhez tartozó probléma – ókori és középkori gyökereit. Célunk természetesen nem a szuverenitás elmélettörténetének szimpla feldolgozása, azonban az átfogó kép kialakítása és pozíciónk világos meghatározása érdekében fontosnak tartjuk röviden bemutatni a modern nemzetállami szuverenitás kialakulásához vezető út egyes stádiumait.

A szuverenitás elmélete kapcsán Hans Kelsen úgy fogalmazott, hogy a szuverenitás „tragikus álarc, mely mögött a legkülönbözőbb hatalmi igények rejtőznek”,<sup>70</sup> ezért aztán a szuverenitás az államjogtan egyik legnehezebben definiálható kategóriája is.<sup>71</sup> Ez utóbbi vonatkozásban gyakorlatilag megismételte Georg Jellinek álláspontját, aki szerint a szóban forgó fogalom értelmezésbeli zavarossága és tisztázatlansága mélyen a 19. században gyökerezik, s a jelentéshomály azóta sem szűnt meg.<sup>72</sup> Álláspontunk szerint a Jászi Oszkár által kifejtettek – amely szerint a „nép”, „nemzet” és „nemzetiség” orientálónak tekintett meghatározásai állandó, szinte kaleidoszkopikus változásnak vannak kitéve, ráadásul sok más fogalommal kerültek publicisztikai érintkezésbe, és ezáltal összegubancolódott az értelmük<sup>73</sup> – a lényegüket tekintve igazak a szuverenitás fogalmára is.

<sup>69</sup> Vö. TAKÁCS 2009, 7, 110–111.

<sup>70</sup> „Eine wahrhaft tragische Maske, hinter der sich Herrschaftsansprüche verschiedenster Art verbergen.” Hans Kelsen *Der Wandel des Souveränitätsbegriffes* című írásából idézi: KUSCHNICK 1999, 64; magyar nyelven lásd: KELSEN 2003, 603.

<sup>71</sup> Vö. KELSEN 1920, 1–8. Lassa Oppenheim egyenesen úgy fogalmazott, vitathatatlan tény, hogy a szuverenitásnak mint „fogalomnak – attól a pillanattól kezdve, amikor bevezették a politikatudományba, mind a mai napig – sosem volt egyetemesen elfogadott jelentése”. („It is an indisputable fact that this conception, from the moment when it was introduced into political science until the present day, has never had a meaning which was universally agreed upon.” – OPPENHEIM 1905, 103.)

<sup>72</sup> „Bis tief in die Literatur des 19. Jahrhunderts, ja bis in die Gegenwart hinein, dauern die Unklarheiten und Verwirrungen in der Auffassung der Souveränität an” (JELLINEK 1914, 473).

<sup>73</sup> Vö. JÁSZI 1912, 1.

A szuverenitásfogalom eredetének, jelentéstörténetének vizsgálata során két interpretációra érdemes kitérni. Pethő Sándor a szuverenitás két nyugati gondolkodásbeli tradícióját különítette el egymástól, és a két hagyomány különbözőségét a háttérükben rejlő „metafizikai előfeltevések” eltérő voltával magyarázta. A Kr. e. 5. század Athénjából eredő tradíciót *inspicium* alapú, míg a Jean Bodin nevéhez fűződő újkori koncepciót *decízió* alapú szuverenitásként határozta meg. Az ókori Athén politikai életében a népgyűlés működésében intézményesülő döntés (decízió) mellett Pethő szerint hangsúlyos volt a „nép szuverenitásának” egy másik eleme, az ellenőrzés (*inspicium*) is, amely a hivataluk során eljáró és döntéseket hozó tisztségviselők kontrollját jelentette. A nyugati politikai kultúrában tehát *történetileg* az athéni-görög poliszhagyományhoz kapcsolódóan jelent meg a szuverenitás első fogalma. A szuverenitás később megvalósuló modellje azonban a görög hagyománytól való eltávolodást jelentette, ami abban nyilvánult meg, hogy a görög tradíció központi elemével, az ellenőrzéssel szemben a hangsúly a döntésre helyeződött: a decízió vált a szuverenitásfogalom konstitutív elemévé.<sup>74</sup>

Egy másik interpretáció szerint a szuverenitás római eredetű fogalom. A *populus romanus* volt ugyanis az a hatalom, amelynek nevében a magisztrátusok kikényszerítették a jog rendelkezéseit. Ulpianus szerint a császár a törvény felett állt (*princeps legibus solutus est*), akarata pedig a rendes törvények erejével bír (*quod principi placuit, legis habet vigorem*).<sup>75</sup> Maine *Az ősi jog* című munkájában kiemelte, hogy annak a modern felfogásnak, amely a szuverenitást egy terület felett gyakorolt kizárólagos hatalommal azonosítja, a Római Birodalom bukása utáni évszázadokban nyoma sem volt. „Fölöttébb figyelmet érdemlő szempont, hogy a szuverenitás nem párosult mindig a föld egy része vagy parcellája feletti uralommal. A világ oly sok évszázadon keresztül nyugodott a császári Róma árnyékában, hogy megfeledezett a birodalomba foglalt hatalmas térségek megosztásáról, melynek révén egykor számos független, külső beavatkozástól mentességet követelő, és a nemzeti jogok egyenlőségére igényt tartó államok tagolódtak.”<sup>76</sup> A barbár betörések után az ún. törzsszuverenitás vált dominánssá. A törzsszuverenitás azonban nem jelölt egy olyan igényt, amely szerint a szuverén „uralmat gyakorol egy terület felett”. A szuverenitás tehát ekkortájt „a »törzsszuverenitásnak« nevezhető alakot öltötte. A frankok, a burgundiak, a vandálok, a lombardok és a nyugati gótok természetes uraivá váltak a területnek, amelyet elfoglaltak, és amelyeknek némelyikük földrajzi nevet adott, de nem alapoztak jogilag igényt a területi birtoklás tényére.”<sup>77</sup> Fontos azonban kiemelni, hogy Maine szerint a szuverenitás modern felfogásunk szerinti, a törzsszuverenitás stádiumának meghaladását követően kialakult fogalma alapvetően a római előképekből merített. „Abban a pillanatban, amikor az egyeduralkodó kibújt a főnököt a nemzetségtárshoz fűző különös kapcsolatból, és azon fáradozott, hogy saját céljai érdekében a szuverenitás új formájával ruhazza fel magát, az egyedüli példa, amely átvétellel kínálkozott, Róma császárainak uralma volt.”<sup>78</sup>

<sup>74</sup> Vö. PETHŐ 2001, 21, 65, 73–74, 76, 104, 128. Pethő egyébként azt értette az athéni demokrácia népszuverenitásán, hogy a reformok során bizonyos jogosítványokat kiterjesztettek a szélesebb politikai rétegekre, illetve a már meglévő arisztokratikus államszervezet intézményeit, a döntéshozó szerveket és tisztségviselőket ellenőrzés alá vonták (vö. PETHŐ 2001, 76).

<sup>75</sup> Vö. HINSLEY 1986, 42.

<sup>76</sup> MAINE 1861, 103; magyar nyelven lásd: MAINE 1988.

<sup>77</sup> MAINE 1861, 104; magyarnyelven lásd: MAINE 1988.

<sup>78</sup> MAINE 1861, 105; magyar nyelven lásd: MAINE 1988.

Az ezt követő századokban, a középkor vallás- és polgárháborúkkal tarkított, olykor az anarchikus állapotokig eszkalálódó, jogbizonytalanságot tükröző időszakában sem beszélhetünk a későbbi fogalmaink szerinti állami szuverenitásról. A pápaság és a császárság hosszúra nyúló harcában a kérdés annak eldöntése körül forgott, hogy ki tekinthető az autoritás valódi forrásának. Miután 829-ben Wormsben a püspökök kijelentették, hogy az egyház az állam felett fennhatósággal rendelkezik, az állam korábbi pozícióit fokozatosan az egyház foglalta el csaknem minden téren, kezébe véve a fontosabb igazgatási ágakat. Az eme fejlemények ellen tiltakozókat gyakran illették azzal a stig mával, hogy egy élő test, Krisztus testének szétszakítását akarják elérni.<sup>79</sup> A *regnum* és *sacerdotium* küzdelmének tényleges harci cselekményeit egy ideológiai síkon vívott küzdelem is kísérte: némely teológus a pápát, míg mások inkább a császárt jelölték meg a szuverenitás letéteményeseként. Az Anasztasziosz keletrómai császárhoz írott levelében, az 5. század végén I. Gelasius pápa e probléma kapcsán akként fogalmazott, hogy „két hatalom (instancia) kormányozza a világot, felséges császár: a püspökök megszentelt autoritása és a királyi hatalom, amelyek közül a főpapok súlya azért is többet nyom a latban, mert az emberek királyairól is számot kell adniuk Isten ítélőszéke előtt. Hisz magad is tudod, legkegyelmesebb fiam, hogy még ha méltóságban az egész emberi nem élén állsz is, az isteni dolgok intézői előtt jámborul fejet hajtasz, és tőlük kéred üdvösséged bizonyosságát.”<sup>80</sup> A bolognai kánonjogi iskola egyik képviselője, Gratianus a *Decretum* című munkájában az autoritás kérdését vizsgálva arra jutott, hogy a gelasiusi elvnek megfelelően, az állam és az egyház határát relatíve szimmetrikusan kell kijelölni.<sup>81</sup> Accursius véleménye is a gelasiusi elvet visszhangozta a közjog nyelvére lefordítva: „sem a pápa világiakba, sem a császár lelkiekbe bele nem folyhat.”<sup>82</sup> A *dekretisták* az autoritás letéteményeseként már az uralkodót tételezték,<sup>83</sup> mintegy megelőlegezve ezzel a fejedelmi szuverenitás későbbiekben Jean Bodin által kidolgozott koncepcióját.

A hosszú, teológiai érvekkel traktált vitából mindenképpen ki kell még emelni Aquinói Szent Tamás nevét, aki a *Summa Theologiae* című munkájában már egyértelműen az uralkodói autoritás (*primo quidem auctoritas principis*) mellett szállt síkra. Az uralkodói autoritás ugyanis az igazságos háború „kötelező tartalmi kelléke” és a közös külső ellenséggel szembeni védelem alapja. Szent Tamás a nagy területi államot, a provinciát tekintette a legmagasabb szerveződési formának, amely már kellő védelmi potenciállal is rendelkezik önmaga fenntartásához. A legmegfelelőbb uralmi formának a monarchiát tartotta, mivel véleménye szerint csak ez a formáció képes a viszályokon felülemelkedve megteremteni a belső békét és egyetértést. Az alattvalói engedelmesség a hatalom isteni eredetének folyománya, az engedelmesség biztosításának helyes módját pedig az igazságos törvények, illetve a törvényeken alapuló jogcímek jelentik.<sup>84</sup> A *respublica christiana* aktorainak politikáját a jelzett korszakban végső soron az egyház által értelmezett és közvetített keresztény eszmék legitímálták.

<sup>79</sup> Vö. TEGHZE 1900, 65.

<sup>80</sup> Idézi: ROBINSON 1904, 72–73.

<sup>81</sup> GRATIANUS–BÖHMER 1861, 105–106.

<sup>82</sup> „Ergo apparet, quod neque Papa in temporalibus, nec Imperator in spiritualibus se debeant immiscere” (GIESELER 1853, 77–78).

<sup>83</sup> RUSSEL 1979, 128.

<sup>84</sup> THOMAE 1740, 201; NINČIĆ 1970, 50; SCHÜTZ 1943, 224–227; BAYER 2003, 83.

A következő, világi hatalom melletti nagyobb állásfoglalás Dante Alighieri nevéhez fűződik, aki *Az egyeduralomról (De Monarchia)* írott munkájában (1310–1313) a közös dolgok rendezésére egy univerzális monarchia létrehozását javasolta. Meglátása szerint egyedül egy ilyen hatalom képes ugyanis rendezni a kisebb politikai egységek állandó háborúskodását. A világcászár által őrzött világmonarchiára Dante véleménye szerint azért lett volna szükség, mert az emberi lét minden szférája – az egyének, a család, a község, a város és a birodalom – vezetőre szorul: minden tömegnek, amelynek közös célja van, egy vezérre van szüksége. Az emberi nem közös célja az értelem fejlesztése, ezért neki is vezérre van szüksége, aki Dante felfogásában a világi egyeduralmodó, a *császár* lesz. A világ tehát akkor tekinthető egységesnek, ha felette egy fejedelem uralkodik.<sup>85</sup> 200 évvel később, 1513-ban Niccolò Machiavelli *A fejedelem (Il Principe)* című munkájában már amellet érvelt, hogy egy erős uralkodó nélkül nem jöhet létre az új Itália. Az itáliai népek célja az, hogy „Itália annyi idő múltán végre szabadítóra találjon [...]. Mindenkinek büdös már ez a barbár uralom.”<sup>86</sup> Bár sokan Machiavellit tartják a nemzetállam első teoretikusának, figyelembe kell venni azt a tényt, hogy „az egység előtérbe állítása nem feltétlenül a »nemzeti-területi« kerethez kötődik, hanem a városállamhoz. Az egység inkább a hatalmi berendezkedés elve, semmint a territorialitásé.”<sup>87</sup>

Az első jelentősebb gondolkodó, aki a törvényes autoritás kérdését vizsgálva az állami szuverenitás egyik megalapozójának tekinthető, egy dominikánus szerzetes, Francisco de Vitoria volt, aki a salamancai egyetemen tartott előadásában, 1539-ben a háború joga kapcsán fejtette ki vonatkozó gondolatait. Az elsődleges autoritás az ő interpretációjában *főszabály szerint* egyértelműen az államot illeti meg, amelyet a nép autoritásának „helyettesítőjeként” az uralkodó jogosult gyakorolni.<sup>88</sup>

Mindezek alapján az európai társadalmi-kulturális fejlődés premodern, antik és középkori szakaszaiban még nem beszélhetünk az állam szuverenitásáról. A középkori keresztény feudális társadalmakban egy terület sem kapcsolódott össze manifesztált állami szuverenitással. A társadalom és állam strukturális viszonyának megváltozását, ezáltal pedig a modern államfelfogásra történő áttérést a jelzett korszakban – amint láttuk – leginkább Francisco de Vitoria autoritásértelmezése fejezte ki.

## Az abszolút szuverenitás koncepciói

A területi szuverenitás koncepciója, és ezzel összefüggésben az egyetemes uralom eszméjének dominánssá válása egyértelműen a feudalizmus sarja volt, még ha kései sarja is. „Ez *a priori* várható lett volna, mert a feudalizmus kötötte először a személyes kötelezettségeket – és következésképpen a személyes jogokat – a föld birtoklásához [...]. Ha a szuverenitás nem társult volna a föld meghatározott részének tulajdonul bírásával, más

<sup>85</sup> DANTE 1904, 4, 5, 15, 16, 20, 21, 23, 29, 30.

<sup>86</sup> MACHIAVELLI 1828, 368. Az eredeti olasz forrásszövegben nem találtam a híressé vált mondatra történő utalást, de a felhasznált forrásban – egyébként a magyar nyelvű fordításhoz hasonlóan – már igen (vö. MACHIAVELLI 2015, 137).

<sup>87</sup> PACZOLAY 1998, 83.

<sup>88</sup> CSEJTEI–JUHÁSZ 2004, 248–251.

szóval nem vált volna területivé, akkor Hugo Grotius elméletének háromnegyed része alkalmazhatatlan lett volna.”<sup>89</sup>

Eme előkép ismeretében is leszögezhető azonban, hogy a vallás- és polgárháborúkkal sűrűn tarkított anarchikus időszak, a kiskirályok és oligarchák uralta territóriumok meghaladásának igénye, a születőben lévő kapitalizmus jogbiztonság iránti szükséglete,<sup>90</sup> továbbá az egyeduralkodók abszolutista törekvéseivel kapcsolatos konfliktusok, tehát egy erős, a jogot monopolizáló és a törvények érvényesülését kikényszerítő nemzeti hatalom felépítésének szándéka hívta életre a szuverenitás első, átfogó elméleteit.<sup>91</sup> Az új elméleti alapnak egyértelmű és határozott megoldást kellett kínálnia az államon belüli hatalmi viszonyok problémájára. A lassan kibontakozó racionalizáció nyomán azonban fokozatosan háttérbe szorult a legitimitáció szakrális komponense, így a szekularizáció folytán már nem lehetett az uralkodói hatalom legitimáló tényezője a vallás és az isteni megalapozottság. Émile Durkheim a jelenség kapcsán arról értekezett, hogy a „vallási szankciók ereje és méltósága nélkül” az emberiség számára nem maradt „más felsőbbség, mint a racionális belátás, melynek nincs szüksége misztikumra, emberfeletti hatóerők megszemélyesítésére, a végtelen és kiszámíthatatlan előtt térdre kényszerülő félelemre, mert látja, és egyre jobban látja, a társas életben éppúgy, mint a fizikai világban, az összefüggéseket”.<sup>92</sup> Durkheim tehát a „szent eljogiasodásának” szociológiai összefüggéseit elemezte, míg Carl Schmitt ezt a jelenséget egy metaforával írta le: a jogászok „kiköltöztek” az egyházból, megvalósítván *exodusukat* a „szent hegyről a profán területére”.<sup>93</sup>

Jean Bodin és Thomas Hobbes alább részletesebben is elemzendő munkáikban ezt az elméleti igényt igyekeztek kielégíteni, az erős nemzeti hatalom szükségessége mellett szállva síkra, és sürgetve a törvényes rend zálogaként funkcionáló erős hatalom létrehozását. Az új doktrína lényege, hogy az alattvalóknak azért kellett követniük az uralkodói pozícióban lévő személy által alkotott jogot, mert ő a szuverén. „Az uralkodói szuverenitást mindent vagy semmit alapon fogták fel, azaz vagy korlátlanként, vagy nem létezőként. A tan szerint egy adott területi egységen belül csak egy végső és korlátlan döntési központ létezhet, ezt pedig nem lehet megkérdőjelezni sem belülről (belső aspektus), sem kívülről (külső aspektus).”<sup>94</sup> E koncepciók persze az abszolút állam uralkodójának hatalmát igyekeztek igazolni: a szuverenitás elmélete az abszolút hatalomra törekvő fejedelmeket és királyokat patronáló ideológiai támasszá vált. Bodin fejedelmi szuverenitása és Hobbes *Leviatánja* valódi „felségnek való vidéket” igyekezett varázsolni a korábbi territóriumokból.

A szuverenitás a latin *superanus* (fenti, mások felé rendelt) melléknévből eredő szóként eredetileg nem politikai jelentéstartalommal bírt; a 12. századtól kezdődően ugyanis a francia szóképzésben a *souverain* a fizikai magasságkülönbségre utalt, „abban az értelemben, ahogy például A hegycsúcs *souverain* lehet egy B hegycsúcshoz képest”. A szó politikai konnotációra csak a 13. század végén kezdett szert tenni, amikor is

<sup>89</sup> MAINE 1861, 106–111.

<sup>90</sup> WEBER 1982, 11–12.

<sup>91</sup> JAKAB 2008, 245.

<sup>92</sup> DURKHEIM 1902–1903. Idézi: HORT 1940, 199.

<sup>93</sup> Cs. KISS 2002, 285.

<sup>94</sup> JAKAB 2008, 246.



Philippe de Beaumanoir a *Coutumes de Beauvaisis* című munkájában azt állította, hogy „minden báró a legelőbbre való [souverain] saját báróságában”.<sup>95</sup>

A szakirodalomban azonban többségében elfogadottá vált az az álláspont, amely szerint a szuverenitás szó a francia „felség” (*souverain*) megszólításból ered.<sup>96</sup> Az abszolutizmus a feudális társadalom válságára adott válaszként született meg, a szuverenitás elmélete pedig ekkoriban a jogilag szinte korlátlan uralkodói hatalmat legitímálta. Az abszolút hatalom lényegi mivoltát szimbolizálja I. Jakab angol király 1609. március 1-jén a parlamenthez intézett beszéde. Ebben többek között az alábbi kinyilatkoztatást tette: „A monarchia a legfontosabb entitás a Földön: a királyok nemcsak Isten földi helytartói, akik Isten trónján ülnek, hanem az Isten által maguk is isteneknek nevezettek.”<sup>97</sup> I. Jakab imperatív élű interpretációjában a skót és az angol király hódítás, nem pedig választás alapján uralkodik, ebből kifolyólag „korlátlan ura országának és népének”. Hatalma „minden jognál korábbi”, ezért a monarchia minden jog forrásának is tekinthető: a szuverén és a jog viszonyában a hatalmat illeti a feltétlen elsőbbség.<sup>98</sup> Ennek ellentételezéseként Sir Edward Coke arra hívta fel Jakab figyelmét, hogy a „Magna Charta olyan legény, aki nem tűr szuverenitást, és kitanítja a királyt a jog szupremáciája felől”.<sup>99</sup>

A fejedelmi szuverenitás elméletének atyja Jean Bodin, aki 1576-ban, a *Hat könyv a köztársaságról* (*Les six livres de la république*) című munkájában a következőképpen határozta meg az állam fogalmát: az állam nem más, mint „több családnak és az ő közös ügyeiknek a jogszerű kormányzata szuverén hatalommal”. A szuverenitás egy állam állandó és abszolút hatalma, amit semmi sem korlátoz, sem hatalomban, sem időben, sem hatáskörben. A szuverén uralkodó törvényei voluntarista jelleget öltenek, amennyiben pusztán a fejedelem akaratától függenek. Ugyanakkor a fejedelem hatalma mégsem teljesen korlátlan, amennyiben az isteni és a természeti törvények mégiscsak megalapozzák a szuverén hatalom letéteményesének felelősségét és alávetettségét. Ezek az instrumentumok tehát mégiscsak lerontják a fejedelem által hozott döntéseket. Az uralkodót kötik továbbá az alattvalókkal kötött megállapodások, még a polgári jog körébe tartozók is, így ezeket sem szegheti meg érvényesen. A szuverenitásban rejlő jogkörök – a szuverenitás valódi jegyei, a főhatalom attribútumai – lajstromozása során Bodin az alábbiakat nevesítette: a törvényhozás joga, a háborúindítás, illetve a békekötés joga, a legfőbb hivatalnokok kinevezésének joga, a legfőbb bírászkodás, a kegyelmezés joga, illetve az állam „izomzatát” alkotó pénzügyi jogosítványok, mint a pénz kibocsátása, és érctartalmának meghatározása.<sup>100</sup>

A fejedelmi szuverenitás doktrínája a fejedelemnek a nemességgel és alattvalókkal szembeni hatalmát próbálta meg érvényre juttatni és megerősíteni.<sup>101</sup> Jacques Maritain a következőképpen értelmezte Bodin álláspontját: „Mivel a nép teljes mértékben megfosztotta magát minden hatalmától, hogy azt a szuverénnek adja át és ráruhazza, a szuverén többé nem része a népnek és politikai közösségnek; »elkülönül a néptől«, egyetlen elkülönült és transzcendens egésszé válik, ami nem más, mint az ő szuverén élő személye, és amely

<sup>95</sup> BAUDET 2015, 88.

<sup>96</sup> Vö. PARROT 1997, 149–187.

<sup>97</sup> McILWAIN 1918, 307.

<sup>98</sup> HORVÁTH 2001, 112.

<sup>99</sup> „Magna Charta is such a fellow that he will have no Sovereign.” Idézi: HOLDSWORTH 1924, 451.

<sup>100</sup> BODIN 1606, I, 84–88, 101–106, 153–182. Vö. BODIN 1987.

<sup>101</sup> KELSEN 1920, 604.

felülről uralkodik a másik, az immanens egész, vagyis a politikai közösség felett [...] az Istennek alávetett [...] szuverén a politikai egész fölött áll, éppúgy, ahogy Isten a világ-mindenség fölött. A szuverenitás vagy semmit sem jelent, vagy az elkülönült és transzcendens legfőbb hatalmat jelenti [...] mely az egész politikai közösséget felülről kormányozza.”<sup>102</sup> A szakrális komponens tehát Bodinnél még nem tűnik el, de fejedelme hatalmát elsősorban nem a transzcendens vonatkozás alapozza meg: nála már a köznyugalomra, a közrendre és a közbiztonságra irányuló kényszerítő törekvésből keletkeznek az „európai államjog első jogászilag világos fogalmai”.<sup>103</sup>

A szuverén állam valószínűleg legkiemelkedőbb teoretikusa<sup>104</sup> Thomas Hobbes volt, aki a *Leviatán, avagy az egyházi és a világi állam anyaga, formája és hatalma* című munkájában, 1651-ben alapozta meg az *uralkodói szuverenitás* koncepcióját. Ebben a konstrukcióban – amely a klasszikus szerződéselméletek közé sorolható – minden hatalmat és erőt egyetlen személyre vagy testületre ruháznak át azért, hogy a szuverén az egyesek akaratát „szótöbbséggel egyetlen akarattá alakítsa”. Az egymással alávetési jellegű szerződést (*pactum subiectionis*) kötő<sup>105</sup> emberi sokaság tehát a hatalom letéteményesére ruhazza a kormányzás kizárólagos jogát. „[Ezt] az egyetlen személlyé egyesült sokaságot államnak, latinul civitasnak nevezük. És így születik meg az a nagy Leviatán, vagy hogy tiszteletteljesebben fejezzem ki magamat, az a halandó Isten, amelynek – a halhatatlan Isten fenntartása alatt – békénket és oltalmunkat köszönhetjük.”<sup>106</sup>

A hobbesi szisztémában az emberek azért mondtak le a szuverén javára a természeti állapotban még létező jogaikról, mert e körülmények közepette mindenki háborút folytatott mindenki ellen (*bellum omnium contra omnes; warre of every man against every man*), és az ember embernek farkasa volt (*homo homini lupus est*). Az emberi élet ebben a helyzetben magányosnak, szegényesnek, állatiasnak és rövidnek bizonyult.<sup>107</sup> A sokaság ezért az értelmét használva és a félelemtől hajtva elfogadta, hogy a békés együttélés szabályainak betartásához kényszerítő instrumentumra: az állami hatalomra van szükség. A szuverén hatalom feladata, hogy fenntartsa a közrendet és a közbiztonságot, a védelmet és békét, illetve lehetőség szerint jólétet és szabadságot nyújtson; akaratának ugyanakkor minden egyes szerződő fél alá van vetve – a szuverén viszont senkinek sem tartozik engedelmességgel, mert nem részese a szerződésnek. A szuverén a jogállapotban élő közösséggel szemben is mintegy a „természeti állapotban” marad, vagy legalábbis annak a határán van: a törvény felett és a törvényen kívül áll. „A szuverén legfeljebb kedvezményezett harmadik személy, akinek javára mindenki lemondott a saját jogáról.”<sup>108</sup> A szuverénnel szembeni engedelmesség kötelezettsége mindaddig háramlik az alattvalókra, ameddig fennáll a szuverén azon hatalma, amellyel védeni képes az engedelmeskedőket.<sup>109</sup> A Leviatánnak tehát „kordában

<sup>102</sup> MARITAIN 2003, 619–620.

<sup>103</sup> Cs. KISS 2002, 269.

<sup>104</sup> JACKSON 2007, 47.

<sup>105</sup> TAKÁCS 2009, 166, 174.

<sup>106</sup> HOBBS 1651, 131–132; magyar nyelven lásd: HOBBS 1970, 149.

<sup>107</sup> Az általam vizsgált eredeti forrásban „az ember embernek farkasa” helyett az a fordulat szerepel, hogy „minden ember ellensége minden embernek” („every man is Enemy to Enemy”). Az emberi élet silány mivoltára vonatkozó értékítélet viszont a magyar fordításban használttal megegyező: „And the life of man [is] solitary, poore, nasty, brutish, and short” (HOBBS 1970, 96, 98–99).

<sup>108</sup> BAYER 2003, 111.

<sup>109</sup> HORVÁTH 2001, 142.

kell tartania” a polgárokat, és a szankció kilátásba helyezésével a megállapodások teljesítésére, illetve a természeti törvények betartására kell szorítania őket. Az állami közhatalom hordozójának ereje ebben a konstellációban valóban akkora, mint a bibliai Jób könyvében szereplő tengeri szörnyé: „Akkora hatalommal rendelkezik, hogy a megfélemlítés eszközeivel élve mindenki akaratát a belső békére és a külső ellenséggel szembeni összetartásra irányíthatja.”<sup>110</sup>

Milyen konkrét jogosítványokkal rendelkezik egy ilyen „instituíált” hatalom? Az uralkodó felségjogai közé tartozik annak megítélése, hogy mely nézetek szolgálják a békét, illetve melyek károsak arra; megilleti a törvényhozás joga, az igazságszolgáltatás joga, a háborúindítás és a békekötés lehetősége, a hivatalnokok kinevezésének és irányításának joga, a jutalmazás és a büntetés joga, a pénzverés, a kiskorú vagyona és személye feletti rendelkezés, végül pedig a vásárhelyek kijelölésének joga.<sup>111</sup> A „társadalmi szerződés” azonban nem bontható fel: az említett jogköröktől „a szuverént még az őt intronizáló szerződéstől való általános elállás sem foszthatja meg, mert a jogok és kötelezettségek komplexumát a szerződő felek többé nem mondhatják fel.”<sup>112</sup>

Hobbes elméletének – még ha csökevényes formában is – sikerült a középkor univerzális teológiai rendjét egy szintén a teljesség igényére törekvő metafizikai renddel felváltania. Az állam ekként kiszámíthatóan működő mechanizmussá vált, egy „semleges gépezetté”, amely a „jogot törvénnyé, az alkotmányt alkotmánytörvénnyé, a törvényt paranccsá, az alattvalók lélektani kényszermotiválásának kalkulálható eszközévé változtatja”.<sup>113</sup> A koncepció újdonsága abban áll, hogy Hobbesnak sikerült egy olyan modellt konstruálnia, amelyben az elkülönült közhatalom a polgárok (ebben a terminológiában még alattvalók) megegyezésének eredménye; ezért csak akkor tekinthető jogszerűnek, következésképp elismerésre méltónak és legitimnek az állami rend, ha az annak alávetettek önként beleegyeznek annak fennállásába.<sup>114</sup> A szuverenitás elvi alapot teremtett a belpolitikai rend létrehozására és megőrzésére – akként, hogy az uralkodó az isteni eredetű törvények magyarázója helyett a társadalom fenntartása érdekében a törvények megalkotója lett. Ennek köszönhetően nem volt ugyan a törvényekhez láncolva, de azért teljesen önkényesen sem uralkodhatott.<sup>115</sup> Ez a modell jogosítja fel az utókort arra, hogy Hobbest tekintse a modern szerződéselméletek első klasszikusának.

Az abszolútizmus állama átmenetileg, egészen a polgári forradalmakig ívelően maga alá tudta rendelni ugyan a társadalmat, azonban a szuverenitás kiemelésével, valamint a racionális(abb) államberendezkedésre való törekvéssel bizonyos szempontból már a modern polgári állam kialakulása felé is mutatott.<sup>116</sup> A dinasztikus államot hamarosan felváltotta a polgári állam, és az új rendszer legitimálását szolgáló bodini és hobbesi szuverenitáselméletek végül az államszuverenitás kategóriájának kialakulásához vezettek.<sup>117</sup> A 17. század végétől kezdve az abszolút szuverenitás koncepciói kezdtek háttérbe szorulni. John Locke

<sup>110</sup> HOBBS 1651, 131, 132.

<sup>111</sup> HOBBS 1651, 133–141.

<sup>112</sup> HORVÁTH 2001, 148.

<sup>113</sup> Cs. KISS 2002, 271.

<sup>114</sup> Vö. TAKÁCS 2009, 164.

<sup>115</sup> Vö. KISS J. 2009, 26.

<sup>116</sup> Vö. PETHŐ 2001, 118.

<sup>117</sup> Vö. SHAW 2008, 43.

és Montesquieu munkássága nyomán egyre inkább a hatalom korlátozása, illetve a hatalmi ágak elválasztásának elmélete vált uralkodóvá, az abszolút szuverenitás korábbi elméleteinek kontójára növelve befolyását.

Locke valóságos forradalmat indított el, amikor azt állította, hogy az emberek „jogfeladásának” célja az élet, a szabadság és a tulajdon jobb megóvása, hogy a közjó a törvényhozást is korlátozza, hogy a törvényhozó hatalmat csak érvényes, kihirdetett és hatályban lévő törvények alakjában lehet gyakorolni, s hogy a törvényhozás és végrehajtás tevékenységeit a „közismeretes tekintéllyel” felruházott bíróságok ellenőrzik. Locke felfogásában minden kormányzat megbízásnak (*trust*) minősült. A „megbízási szerződés” megkötésénél a hatósági személyek pusztán egyszerű polgárokként voltak jelen, a kormányzati hatalom ezért feltételes engedély vagy megbízás, amely elvész, ha a szerződésben foglalt feltételeket megsértik.<sup>118</sup>

Angliában a 16. és 17. század folyamán több érdekcsoport is vetekedett a hön áhított kormányzati hatalomért, elvitatva egymás autoritását. Ezek az intézményi harcok előbb az angol polgári forradalomban (English Civil War, 1642–1652), majd az ún. dicsőséges forradalomban (Glorious Revolution, 1688) kulminálódtak. A forradalom nyomán egyértelműen korlátozták a király és helytartója hatalmát, illetve növelték a Parlament hatáskörét, többek között a gazdasági intézményekről való döntés jogát telepítve hozzá. A dicsőséges forradalom megteremtette a politika színteréhez való szélesebb körű társadalmi hozzáférés lehetőségét, és lefektette a pluralista társadalom alapköveit is.<sup>119</sup> Az 1688-as esztendő követően a döntéshozatal joga a Parlamentre szállt, így a liberális Locke elmélete győzelmeskedett a hobbesi tanok felett.<sup>120</sup> Az imperatív elmélet és az etatista tradíció ennek eredményeként egyre inkább csak periférikus jelleggel tudott érvényesülni, bár néhány képviselője – így például John Austin vagy Carl Schmitt – időleges jelleggel az államelméleti fejlődés fősodrába tudott kerülni.

A vesztfáliai típusú rendszer: a klasszikus nemzetállami szuverenitás érája<sup>[F.É.]</sup> Az állami szuverenitás térnyerésének szimbolikus dátuma az elméleti előzményeket követően 1648, a vesztfáliai béke néven elhíresült békekötés aktusa lett. Ez formálisan két részből állt: egyfelől a német császár és a svéd király között 1648. október 14-én kelt osnabrücker, másfelől pedig a német császár és Franciaország között Münsterben, ugyanezen év október 24-én kötött szerződésből.<sup>121</sup> A két helyszínen aláírt békét Leo Gross egy olyan „magasztos kapuként” írta le, amely a „régiből az új világba vezet”.<sup>122</sup> A vesztfáliai békerendszerrel – amint Daniel Philpott megállapítja – valójában Grotius álmát váltották valóra,<sup>123</sup> aki *A háború és béke jogáról* szóló munkájában egy külső és belső értelemben egyaránt szuverén monarchák uralta világról értekezett, ahol a kohéziót egy olyan természetjog teremti meg, amely „olyannyira változatlan, hogy még Isten sem változtathatja meg”.<sup>124</sup>

<sup>118</sup> LOCKE 1690, 261, 270–277, 342. Magyar nyelvű kiadása: LOCKE 1986.

<sup>119</sup> ACEMOGLU–ROBINSON 2013, 104.

<sup>120</sup> Dacára annak, hogy a törvények kötelező királyi szentesítése miatt gyakorlatilag nem teljesen pontos a parlamenti szuverenitás fogalmának használata, és a jogalkotói hatalmat a *King-in-Parliament* kifejezéssel írhatjuk le egzaktabban. Ehhez lásd: HOLLIS 1973, 171.

<sup>121</sup> CSARADA 1910, 80.

<sup>122</sup> GROSS 1948, 28.

<sup>123</sup> PHILPOTT 1997, 30.

<sup>124</sup> GROTIUS 1853, 12.

Az amerikai politikatudomány, a brit nemzetközi kapcsolatok tudománya (*international relations*) és a német társadalomfilozófia közös meggyőződése, hogy a vesztfáliai egyezség az európai rendszert, illetve rendet a szuverén államokra alapozva szervezte meg.<sup>125</sup> Egy rövid birodalomépítési intermezzót – V. Károly uralkodását – követően lassanként kialakult a modern európai nemzetállamok plurális rendszere, amely az 1648. évi vesztfáliai béke nyomán egyeduralkodóvá tette ezt a szisztémát.

A vallási és világi hatalom korábbi közös struktúrája, a *respublica christiana* és a középkori keresztény társadalom organikus egysége helyére ezáltal az elkülönülő politikai terekben szerveződött szuverén és – elviekben legalábbis – egyenlő államok világa lépett. A vesztfáliai egyezséget követően a nem területi alapon szerveződő entitások, a „területhez nem köthető” városállamok, a különböző városi és kereskedelmi ligák, feudális notabilitások és az egyéb nem állami szereplők kiestek a politikaalakítás frontvonalából.<sup>126</sup> A belpolitika ettől kezdődően ideális értelemben egy centralizált, integrált területet (nemzetállamot) átfogó hatókörű jelenséggé avanszálódott, ahol is a kormányzat monopóliummal rendelkezik a társadalmi ellenőrzés eszközei felett (az erőszak monopolizálása, a hadsereg és a diplomácia feletti diszponálás, a szerződéskötések ellenőrzése).<sup>127</sup> Egzakt határain belül az állam a legfőbb politikai és jogi hatalomként jelenik meg. Az állami főhatalom mint az általános akarat gyakorlása elidegeníthetetlen és oszthatatlan, feltétlen, szent és sérthetetlen, amely képes arra, hogy kinyilvánított akaratával törvényt teremtsen.<sup>128</sup> William Blackstone meghatározása szerint a szuverenitás „a legfőbb, ellenállhatatlan, abszolút, ellenőrizetlen autoritás (hatalom), ami a »iura summa imperiivel«, a szuverenitásból fakadó jogokkal jár”.<sup>129</sup>

A mintegy három évszázados „inkubációs időszakot” követően életre keltett rendszer az államok egyenlőségét és szuverenitását feltételezte a kormány, a terület és a lakosság egységeként felfogott szuverén államiság középpontba helyezésével.<sup>130</sup> A területi komponens centrumba helyezése a politikai egységek egymástól térben történő elválasztásához vezetett. Ezzel sikerült az állam hatalmát és cselekvési szféráját egy meghatározott területhez kötni, s ezt a hatalmat és cselekvőképességet a nemzeti territóriumokon belül a lojalitást, valamint a szolidaritást jól mozgósító nemzeti szuverenitás nevében szinte korlátlaná tenni.<sup>131</sup> A modern állam szuverenitása ebben a formájában egy megkülönböztetett politikai igényt jelent: azt, hogy egy meghatározott terület felett kizárólagos ellenőrzés érvényesül, és hogy a terület felett gyakorolt uralom egyszerre politikai és jogi jellegű. „A vesztfáliai szuverenitás azt jelentette, hogy a saját területe felett minden állam magas fokú, átfogó, teljes és kizárólagos uralmat gyakorolhat.”<sup>132</sup> Az 1648-ban megkötött béke tehát a politikai (és jogi) hatalmat a területileg meghatározott egységek, az államok számára parcellázta ki, amely a legfőbb hatalom gyakorlásának jogával rendelkezett a lakossággal, illetve a terü-

<sup>125</sup> TESCHKE 2003, 2.

<sup>126</sup> Vö. TESCHKE 2003, 3.

<sup>127</sup> Vö. MORSE 1976, 35; TESCHKE 2003, 2–3.

<sup>128</sup> Vö. ROUSSEAU 1762, 47–59. Magyar nyelvű kiadása: ROUSSEAU 1997. A Radványi Zsigmond fordításában korábban megjelent *Társadalmi szerződés* még a közakarat megnevezést használta a későbbiekben ismertebbé vált „általános akarat” terminus helyett. Lásd: ROUSSEAU 1947.

<sup>129</sup> BLACKSTONE (s. a.), 156–157.

<sup>130</sup> Vö. PHILPOTT 2001, 76–77.

<sup>131</sup> Vö. SEGESVÁRY 2006, 24.

<sup>132</sup> SCHOLTE 2005, 188.

letén tartózkodó egyénekekkel szemben, emellett azonban védelmet is nyújtott a potenciális külső beavatkozásokkal szemben.<sup>133</sup>

A *territorialitás* elvéből vezethető le, hogy az állam egzakt határain belül korlátlan erőszak-monopóliumot gyakorol,<sup>134</sup> jogrendszert alkot és adószuverenitással rendelkezik. Ezt az elvet egészíti ki a *szuverenitás* princípiuma, amelynek *külső* aspektusa szerint az államok egyetlen, maguknál magasabb hatalomnak sincsenek alávetve; *belső* vonatkozása alapján pedig szabadok politikai rendszereik megválasztásában, és belügyeikről egyetlen külső hatalomnak sem tartoznak elszámolási kötelezettséggel.<sup>135</sup> Az eme kritériumok mentén szervezett modern államrendszer kialakítása a belső rendet fenntartó, centralizáló, az uralkodó politikai és gazdasági hatalmának gyarapítását célzó, merkantilista állam megszilárdulását eredményezte.

A vesztfáliai rendszer mint ideáltipikus konstrukció azonban már a kezdetektől fogva magában foglalt illuzórikus vonásokat és buktatókat is. Az állami kapcsolatok vesztfáliai típusú felfogása magában rejtette azt a felfogást is, hogy a szuverén államok egymás között egyenjogúak, hatalmi potenciáljuktól és területi kiterjedtségüktől függetlenül.<sup>136</sup> Stephen Krasner viszont a vesztfáliai és a nemzetközi jogi szuverenitást egyenesen „szervezett képzettségnek” (*organised hypocrisy*) titulálta, ugyanis az erős államok csak akkor tartották magukat ezekhez a maximákhoz, ha az az érdekükben állt; *de facto* pedig soha nem voltak olyan mértékben szuverének az államok, amennyire ezt egyesek feltételezték.<sup>137</sup> A vesztfáliai rendszerben tehát egyáltalán nem volt teljes körű az autonómia, azt számos tényező csorbíthatta, és csorbította is. Krasner szerint ilyeneknek számítottak az ún. jogalkotó egyezmények (*conventions*), a szerződészerű megállapodások (*contracts*), a szankcióval való fenyegetés (*coercion*), végül pedig a közvetlen kényszerítés (*imposition*).<sup>138</sup> A non-inter-

<sup>133</sup> Vö. PHILPOTT 2001, 5.

<sup>134</sup> Max Weber híres meghatározásával élve kizárólag az állami szervek rendelkeznek a törvényes erőszak legitím monopóliumával, a közhatalmi kényszerrel történő eljárás lehetőségével (vö. WEBER 1982, 10). Az erőszak-monopólium létrejöttének kitűnő elemzését adja Norbert Elias *A civilizáció folyamatában*. Elias amellett érvel, hogy a civilizált emberek magatartása összefügg a fizikai erőszak-monopóliumát gyakorolni jogosult intézmények létrejöttével. Az állam erőszak-monopóliuma ugyanis azt eredményezte, hogy a társadalmakban békés, az erőszakos cselekedetektől általában véve mentes zónák alakultak ki (vö. ELIAS 1987). Érdemes még felidézni azt a következményt is, hogy az erőszak állami monopóliumának kialakítása révén a rablás helyett a piaci csere vált a mások által előállított javakhoz történő hozzáférés elfogadott módjává (vö. NORTH–WALLIS–WEINGAST 2009).

<sup>135</sup> Vö. KISS J. 2003, 14, 225.

<sup>136</sup> Emmerich Vattel metaforája szerint: „a törpe is pontosan annyira ember, mint az óriás, egy kis köztársaság nem kevésbé szuverén, mint a leghatalmasabb királyság.” („A dwarf is as much a man as a giant [is]; a small Republic is no less a sovereign state than the most powerful kingdom.” – VATTEL 1797.)

<sup>137</sup> Krasner szerint a szuverenitásnak nincs egyetlen definíciója; jelentése attól az elméleti kontextustól függ, amelyben éppen használják (vö. KRASNER 1995, 121). A fentebb idézett munkájában a szuverenitás négy jelentését különíti el, ebből pedig csak egy illethető a szűkebb értelemben vett „vesztfáliai” jelzővel: ez a szisztema minden „külső játékost”, szereplőt kizár a bel(ső) politika alakításából, a kormányok döntéshozatalából, tehát azt jelenti, hogy az államok a külső hatalmaktól függetlenül, a saját belátásuk szerint alakíthatják a belpolitikájukat. Ehhez társul még az állam nemzetközi közösség általi elismertsége (nemzetközi jogi szuverenitás), az állam ellenőrző és szabályozó képessége (klasszikus vagy belső szuverenitás), valamint a határok védelme, az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke határok közötti áramlásának ellenőrzése (vö. KRASNER 1999, 3–4, 43–73).

<sup>138</sup> Vö. KRASNER 1995, 116–117.

venció, az egymás belügyeibe történő be nem avatkozás elve alól a nemzetközi szerződések különböző kivételeket rögzítettek.<sup>139</sup>

Az ideáltípus talán a 17. és a 19. század között állt a legközelebb a valósághoz. „Ebben a történelmi szituációban a nemzetközi politikai viszonyok alakításában akkoriban részt vevő államok irányítása relatív szűk személyi körre redukált csoportok kezében volt, akik ilyen vagy olyan legitimitás alapján meghozott döntéseik révén alakították a nemzetközi politikai viszonyokat.”<sup>140</sup> A relatíve zárt politikai egységek közötti formát öltő rendszer ekként *elméletileg* összeegyeztethető volt az állami szuverenitás tanával. Az abszolút szuverenitás elméletei felett azonban hamar megkongatták az első vészharangot. Szabó József az abszolút szuverenitás képviselőinek felfogásáról már 1937-ben azt írta, hogy azok nem vetnek számot a modern világ realitásaival: „Nyilvánvaló, hogy a világ mai bonyolult gazdasági és politikai szervezete mellett egyetlen állam sem tekinthető ilyen értelemben korlátlanak, nem hogy legfőbbnek.”<sup>141</sup>

<sup>139</sup> Ilyen kivételeket kötöttek ki az 1648. évi osnabrücki szerződésben a „német szabadságok” védelmében, a való-  
lási kisebbségek érdekében, vagy a rend biztosítása végett Lengyelország első felosztása során.

<sup>140</sup> PETHŐ 2001, 16.

<sup>141</sup> SZABÓ, 1936, 74.

# Az állami szerepvállalás változásai a merkantilizmustól a neoliberális ellenforradalomig

## A merkantilista kereskedelempolitika

A gazdasági alrendszer a klasszikus nemzetállami szuverenitás debütálásának időszakában *de facto* értelemben véve alárendelődött az állami érdekeknek.<sup>142</sup> A merkantilizmus – mint a kapitalista vállalkozás szempontjainak adaptálása a politika terrénumára – célja az államvezetés hatalmának külső irányban történő megerősítése volt. A merkantilizmus „a modern államhatalom kialakítását jelenti, amit közvetlenül a fejedelmi bevételek növelésével, közvetve pedig a népesség adóerejének fokozásával próbáltak elérni”. A merkantilizmus volt az első valódi értelemben vett állami gazdaságpolitika, amely XIV. Lajos uralkodása idején, Franciaországban élte a virágkorát. Ekkor született meg az ún. kereskedelmi kapitalizmus mint a *fiscus* finanszírozási szükségleteinek terméke, és a „tradicionális állami és kapitalista érdekek szövetsége”.<sup>143</sup> A merkantilista gazdaságpolitika azt jelentette, hogy az államok az aktív külkereskedelmi mérlegen keresztül minél több pénzhez, illetve nemesfémhez igyekeztek jutni. A merkantilista gazdaságpolitikai gyakorlat ugyanis az országok gazdagságát a nemesfémek felhalmozásában látta, ezért törekedett az aktív külkereskedelmi mérleg biztosítására, az export növelésére. „A külkereskedelem a gazdagság és a nemesfém tulajdonának gyarapítására az egyetlen út” – érvelt Thomas Mun.<sup>144</sup> A gazdaságpolitikai kivitelezés terén azonban ez a szemlélet egyoldalúan jelentkezett: „A híres merkantilista jelszó – »keveset vásárolni, sokat eladni« – első részét abszolút módon értelmezték, hogy lehetőleg semmit se vásároljanak külföldről. Az uralkodók szigorú közigazgatási intézkedésekkel igyekeztek elérni, hogy minél több nemesfém érkezzon az országba, és lehetőleg semmi se kerüljön belőle külföldre.”<sup>145</sup>

Jean-Baptiste Colbert számára azonban a merkantilizmus esszenciája nem a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok alakítása, sokkal inkább a nemzetgazdasággal kapcsolatos problémák kezelése volt. Főfelügyelősége alatt megvalósult az állami pénzügyek reformja, az adórendszer átalakítása, az adóbázis kiszélesítése, illetve a belső iparfejlesztés támogatása – mégpedig a magas védővámok bevezetése, az import megnehezítése, a protekcionista gazdaságpolitika alkalmazása, valamint az állami kölcsönök útján.<sup>146</sup> Az állam kiterjedt gazdaságpolitikája révén támogatta a manufaktúrákat, az új iparágak meghonosítását, a külkereskedelmi társaságok létesítését, illetve az utak és kikötők építését. A merkantilizmus nemzeti változata az effektíve meglévő nemzeti iparágak rendszeres támogatását

<sup>142</sup> GALGANO 2006, 46.

<sup>143</sup> Vö. WEBER 1979, 276–277.

<sup>144</sup> MUN 1664, 20–21.

<sup>145</sup> MÁTYÁS 1963, 17.

<sup>146</sup> Berend T. Iván szerint a külkereskedelem szigorú ellenőrzése, illetve az importot korlátozó védővámok rendszere egyenesen a merkantilizmus *sine qua non*jának bizonyult (vö. BEREND T. 2008, 21).



irányozta elő. A merkantilista gazdaságpolitikusok a hazai tőkés ipar támogatását, a külföldi iparral folytatott versenytől való védelmét elsőrendű nemzeti érdeknek állították be.<sup>147</sup>

A merkantilista gazdaságpolitika szélsőséges koncepciójának tekinthető Fichte „zárt kereskedő állama” (*der geschlossene Handelsstaat*), amely abszolutizálta az autarkiót és a bezárkózást. Fichte koncepciójának számos magas rangú követője lett; elmélete elsősorban azok számára jelentett racionális megoldást, akik egy olyan állam lehetőségét részesítették előnyben, amely fokozódó intenzitással kapcsolódik be a gazdasági élet területén, centralizált és tervszerű intézkedésekkel reformálva meg a gazdasági struktúrát, és amely a piac szabályozó szerepét a központi szabályozáson alapuló rendszerrel helyettesíti.<sup>148</sup>

## A „laissez-faire” erőinek támadása az állami beavatkozással szemben, avagy a gazdasági liberalizmus kényszerszabadságra küldi az államot

Az állam gazdaságban és kereskedelemben érvényesülő meghatározó befolyását gyakorlatilag már a merkantilizmus fénykorában is számos kritika érte. Már William Petty, Cromwell titkára is a gazdasági élet természetes folyamatairól, illetve „természeti törvényeiről” értekezett. A gazdasági mechanizmusokat szerinte a természeti folyamatokhoz hasonlóan objektívnek kell tekinteni, amelyeknek a természeti világ mintájára megvannak a maguk törvényszerűségei. Meglátása szerint minden olyan emberi intézkedés eredménytelennek bizonyul, amely ellentétben áll a „gazdasági élet természettörvényeivel”.<sup>149</sup> Sir Dudley North angol közgazdász pedig már a 17. század végén a védővámmentes szabadkereskedelem lehetősége mellett szállt síkra.<sup>150</sup> Montesquieu *A törvények szelleméről* című munkájában azt írta, hogy a vagyonosodás legfőbb kelléke a szabadság, az árak egészséges kialakulásának fő feltétele pedig a konkurencia, és egyértelműen a kereskedelem szabadsága mellett érvelt.<sup>151</sup> James Steuart szerint a politikai főhatalmat kötik a politikai gazdaságtan törvényei, „olyannyira, hogy e törvények minden egyes megsértése újabb megpróbáltatások felé sorolja [azt]”.<sup>152</sup>

A francia fiziokraták a merkantilizmust a természetes rend, a *l'ordre naturel* pozíciójából kritizálták, észszerűtlennek és természetellenesnek nevezve azt. A merkantilizmussal szemben a gazdasági élet szabadságának követelése a *laissez faire, laissez aller* népszerű hívószavának zászlóra tűzésével történt meg.<sup>153</sup> A fiziokraták a „piaci despotizmus” igazi híveinek bizonyultak, akik szerint a főhatalom pusztán azért létezik, hogy a pozitív törvények formájában kinyilatkoztassa a tulajdon és az ettől elválaszthatatlan szabadság jogának

<sup>147</sup> MÁTYÁS 1963, 19.

<sup>148</sup> Vö. BRETTER 1979, 439.

<sup>149</sup> PETTY 1899, 1–97.

<sup>150</sup> BALLA 1935, 7.

<sup>151</sup> MONTESQUIEU 1748, *Tome I*, 337–338; *Tome II*, 13–14, 252–254; magyar nyelven lásd: MONTESQUIEU 2000.

<sup>152</sup> STEUART 1767, 249.

<sup>153</sup> A „laissez-nous faire” mondást hagyományosan egy Legendre nevű kereskedőnek tulajdonítják, aki e szavakat Jean-Baptiste Colbert-hez intézte a 17. század végén. Colbert azon kérdésre ugyanis, hogy miként segíthetne neki, a következő frappáns választ szolgáltatva: „Nous laisser faire”, azaz „hagyjanak békén”. Az első író, aki e kifejezést 1751-ben használta, d'Argenson márkí volt, aki az állam kereskedelemben való be nem avatkozásából adódó gazdasági előnyökért harcolt. A márkí fogalmazta meg a tézist, amely szerint „a jobb kormányzáshoz kevesebbet kell kormányozni”. Idézi: KEYNES 1926, 18.

megőrzését. A *laissez-faire* valójában tehát a tulajdonjogot és a kereskedelem szabadságát jelentő természeti törvény abszolút tiszteletét jelenti.<sup>154</sup>

A magántulajdon szentsége, a gazdasági erők szabad érvényesülése, továbbá a versenyosodásnak egyedül a munkán, illetve a vállalkozói készségen alapuló eredete itt már teljes prioritást élvezett. A fiziokraták központi tétele az volt, hogy a gazdasági életben szabadon működő „természeti erők” spontán módon megvalósítják a gazdasági folyamatok összhangját. A piac önmagában, az állam beavatkozása nélkül is képes a társadalom problémáinak megoldására; a gazdasági szabadság korlátozása és a gazdasági életbe történő külső beavatkozás csak anomáliákhoz vezet.<sup>155</sup> Quesnay „lépten-nyomon azt hangoztatja, hogy minden bajnak, minden visszaélésnek egyetlen orvossága van: a teljes szabadság [...]. El kell törölni az összes kiváltságokat, s monopóliumokat, s majd akkor, a szabad versenyben, a fokozott kínálat következtében, a nyersanyag és a munkamennyiség együttes értékéig szál-  
lanak alá az iparcikkek árai. A legélesebben elítélte [...] a behozatali és a kiviteli vámokat, amelyek szükségképpen drágasággal és ínséggel sújtják a lakosságot, míg a határok nyitva tartása kialakítja az egységes és máról holnapra nem változó világkereskedelmi árat.”<sup>156</sup>

Az állam gazdasági szerepének létjogosultságát markánsan cáfolni igyekvő, nézeteit már tudományos alapokon igazolni kívánó első jelentős gondolkodó mégis a gazdasági individualizmus talaján álló Adam Smith volt. Smith a megerősödött polgárság érdekeit védve támadta a protekcionizmust és a feudális maradványokat. „Bízunk a tőkés gazdaság életerejében, meg van győződve arról, hogy a társadalom gazdagsága akkor gyarapodik a legnagyobb mértékben, a termelőerők akkor fejlődnek a legjobban, ha a gazdasági életet magára hagyják, ha a gazdasági élet belső erői spontán módon érvényesülhetnek, ha a gazdasági mechanizmus szabadon működhet.”<sup>157</sup> *A nemzetek gazdagsága, e gazdagság természetének és okainak vizsgálata* című, 1776-ban megjelent munkájában egy olyan társadalmi, gazdasági és politikai rendszer képét vázolta fel, amelyben az erőszakmentes, önkéntességen alapuló csereviszonyok dominálnak, a kormányzati felügyelet korlátozott, és az emberek a spontán módon szerveződő, a természetjog rendszere által meghatározott viszonyokban állnak egymással. Egy ilyen társadalom szerződéses viszonyra épül, legfontosabb alapelvei pedig a tulajdon szentsége, az individuum szabadsága és az önkéntes csere konstrukciója, amelyet semmilyen személy és erőszak sem korlátozhat. Az egyén céljainak eléréséhez vezető egyetlen racionális út ebben a felfogásban a gazdasági teljesítmény, azaz a javak termelése, illetve csereje.<sup>158</sup>

Smith tehát kiemelt hangsúlyt fektetett a csere gazdasági életben betöltött szerepére. A piacot olyan összekötő kapocsnak tekintette, amely egyesíti az embereket a gazdasági tevékenységükben, az önérdeket pedig a (köz)gazdaság egész rendszerének mozgató erejeként tételte.<sup>159</sup> Ezzel pedig akaratlanul is elvetette azokat a szellemi magokat, amelyekből később a *homo oeconomicus* individualista felfogása, tehát az egyéni cselekvés olyan modellje alakult ki, amely szerint a cselekvő mindig csak a saját hasznára összpontosít, és minden közösségi szempontot negligál. Smith védelmében ugyanakkor meg kell említeni, hogy

<sup>154</sup> DARDOT–LAVAL 2013, 45–47.

<sup>155</sup> MÁTYÁS 1963, 43–44.

<sup>156</sup> BALLA 1935, 14–15.

<sup>157</sup> MÁTYÁS 1963, 72–73.

<sup>158</sup> ZELLER 2009, 6–7.

<sup>159</sup> HELLER 1945, 15.

más, főként morálfilozófiai tárgyú munkáiban a társadalom és a gazdaság helyes működését illetően az igazságosság, illetve a szeretet fontosságát hangsúlyozta.

A spontaneitás és a külső beavatkozásoktól való mentesség híressé vált metaforája, a „láthatatlan kéz” (*invisible hand*)<sup>160</sup> Smith munkájának egyik kulcsfontosságú eleme. Ez a láthatatlan kéz harmonizálja ugyanis a szabadpiac individuális szereplőinek egymással ellentétes érdekeit; az érdekkiegyenlítésről, a piac egészséges működéséről – ekként a közösség lehető legnagyobb jólétéről – pedig végső soron a kereslet és kínálat törvényének automatikus működése gondoskodik. Ebből következik Smith azon gondolata, hogy az államnak nem szabad beavatkoznia az egyes egyének gazdasági dolgaiba, mert nem képes megváltoztatni az „életet uraló természetes törvényeket”.<sup>161</sup> Smith erre tekintettel csak meg lehetőszen szűk terepet biztosított volna az állam ténykedésének: az állam feladat- és hatáskörét az ország védelmének garantálásában, az igazságosság gyakorlásának biztosításában, valamint a közművekről és a közintézményekről való gondoskodásban maximálta.<sup>162</sup>

Adam Smith meglátásai valóban fordulópontot jelentettek a társadalomról és a gazdaságról való gondolkodásban: munkája nyomán ugyanis széles körben nyert teret a *gazdasági liberalizmus* gondolata. Jeremy Bentham utilitarista felfogása már minden megkötés nélkül a *homo oeconomicus* eszményét emelte piedesztálra. Bentham szerint az államnak teret kell engednie az egyének számára, hogy cselekedeteiken keresztül kibontakozhassanak, mert az individuumok a közhatalomnál jobban képesek megvalósítani a maguk elé kitűzött különös célokat, amennyiben hagyják őket szabadon tevékenykedni.<sup>163</sup> Híressé vált maximája szerint „az általános szabály az, hogy a kormány ne akarjon, vagy ne próbáljon semmit tenni”; ezért a kormányzattal szemben egyetlen kíváncsi érvényesül: „Be Quiet!” (Maradjon csendben!)<sup>164</sup>

John Stuart Mill úgy gondolta, hogy a korlátozás nélküli magántulajdon és a szabad piac az emberi jogok és a szabadság egyetlen alapja és biztosítója. *A szabadságról* írott munkájában a következőképpen érvel: „Valaha minden fontosabbnak vélt esetben a kormány kötelességének tartották, hogy rögzítse az árakat, és szabályozza az iparüzést. Ma azonban azt tartják, sokkal jobb, ha tökéletes szabadságot adnak a termelőnek és az eladónak is,

<sup>160</sup> A kifejezés valójában csak egy helyen szerepel Smith művében: „Egyetlen egyén sem szándékozik a köz javát elősegíteni és nincs tisztában, hogy ténylegesen mennyire segíti azt elő. A hazai iparnak a külhonival szembeni támogatását preferálva, csak a saját biztonságára törekszik; és ily módon irányítva azt az ipart annak terméke a legértékesebbé válhat, csak a saját előnyére törekszik és csak abban érdekelt, és miként sok más esetben, egy láthatatlan kéz vezeti őt egy olyan cél elősegítésében, amely nem volt része szándékának” (SMITH 1843, 112; magyar nyelven lásd: SMITH 1992).

<sup>161</sup> KAUTZ 1891, XXVIII–XXXII.

<sup>162</sup> „A természetes szabadság rendszerének keretében a szuverénnek csak három kötelezettségét kell szem előtt tartani [...] először, a társadalom megvédésének kötelességét más független társadalmak erőszakoskodásával és betörésével szemben. Másodsor, a társadalom minden egyes tagja lehető legnagyobb mértékben való megvédésének kötelességét az őt a társadalom bármely más tagja részéről érő igazságtalansággal vagy elnyomással szemben, vagyis a megfelelő igazságszolgáltatás kialakításának a kötelességét; és harmadszor, bizonyos olyan közművek és közintézmények létrehozásának és fenntartásának a kötelességét, amelyek létesítése és fenntartása sohasem állhat az egyes egyének vagy kis csoportjaik érdekében” (SMITH 1843, 490–491).

<sup>163</sup> BENTHAM 1839, 40–72.

<sup>164</sup> „With the view of causing an increase to take place in the mass of national wealth, or with a view to increase of the means either of subsistence or enjoyment, without some special reason, the general rule is that nothing ought to be done or attempted by government. The motto, or watchword of government, on these occasions, ought to be – Be quiet” (BENTHAM 1839, 33).

melyet csupán az korlátoz, hogy a vásárlónak ugyancsak teljes szabadságában áll másutt is beszerezni a kívánt javakat [...]. A korlátozások [...] valóban korlátok, és minden korlát, mint korlát rossz [...] mert nem eredményezik azt, ami várnak tőlük.” Az egyéni szabadságba való beavatkozás csak önvédelemből (*self-protection*) igazolható; önmaga felett ugyanis az egyén a szuverén.<sup>165</sup>

Herbert Spencer „adminisztratív nihilizmusa” szempontjából az állam „egyetlen nagy politikai babonaként” jelent meg, amelynek feladata kizárólag az igazságszolgáltatásra korlátozódott.<sup>166</sup> A spencerizmus az individualizmus ellentámadásának égisze alatt a verseny elsődlegességét feltételezte a társadalmi viszonyokban, ennek megfelelően mindenkit árulónak és szocialistának bélyegzett, aki a lakosság jólétét szolgáló szociális reformok mellett foglalt állást.<sup>167</sup> Spencer az evolúció törvényére hivatkozva tiltakozott az állam bármilyen beavatkozása ellen, a polgárok életét „béklyóba verő jogkorlátozásnak” minősítve azt. A „kényszerítő törvények” lajstromát meglehetősen terjedelmesre szabta: idesorolta a munka világát, a lakhatást, az egészségügyet, a higiénit, az oktatást, a tudományos kutatást, a múzeumok és a könyvtárak fenntartását. A liberalizmus feladatául azt szabta, hogy „a türelmetlen és műveletlen tömegek hatalma alá kerülő” parlament hatásköreit korlátozza.<sup>168</sup>

A szuverén hatalmat védő és igazoló metafizikai tilalmak eltörlése mellett Spencer a szociáldarwinizmus álláspontja mellett is hitet tett: „Véleményem szerint a közvélemény és a tudomány által egyaránt elismert mondás: »aki nem dolgozik, az ne is egyék« érvénye vitathatatlan. Ez egyszerűen annak a természeti törvénynek a keresztény megfogalmazása, amelynek köszönhetjük, hogy az élet a jelenlegi szintre emelkedett, ez az a törvény, amelynek értelmében annak a teremtménynek, amelynek nincs elég energiája ahhoz, hogy fenntartsa magát, pusztulnia kell.”<sup>169</sup> Spencer e szavakkal az élet szükségszerű részeként felfogott versenyt helyezte a liberális gondolkodás súlyponti pozíciójába, szemben a korábban érvényesülő munkamegosztásos modellel. Ezzel a „természetes szelekció küzdelmeit” a gazdaság világára adaptálta: a legrosszabb teljesítményt nyújtó gazdasági szereplők egyszerűen kirotálódnak, a gazdasági érintkezés világa pedig a konfrontáció és a fennmaradásért folytatott állandó harc terepévé válik.<sup>170</sup>

## A laissez-faire korszakának következményei

Keynes a következőket írta a korszak állami funkciókkal kapcsolatos értékítéletével összefüggésben: „Csaknem minden, amit az állam a 18. században tett minimális funkcióján túl, káros vagy sikertelen volt, vagy annak látszott. A közgazdászok azt tanították, hogy a gazdagság, a kereskedelem és a gépek a szabad verseny gyermekei voltak [...]. A darwinisták még egyet tovább is mentek – a szabad verseny teremtette meg

<sup>165</sup> MILL 1863, 23, 183–184; magyar nyelven lásd: MILL 1994.

<sup>166</sup> SPENCER 1916, 181.

<sup>167</sup> DARDOT–LAVAL 2013, 133.

<sup>168</sup> SPENCER 1916, 217, 218.

<sup>169</sup> SPENCER 1916, 37.

<sup>170</sup> DARDOT–LAVAL 2013, 140.

az embert [...]. A legalkalmasabb fennmaradásának elve a ricardói közgazdaságtan mérhetetlen általánosításának is köszönhető.”<sup>171</sup>

A liberális államfelfogás képviselői a közhatalmat igyekeztek a lehető legminimálisabbra korlátozni, a lehető legnagyobb mértékben megakadályozva a gazdaságba történő beavatkozásokat, és érvényre juttatva azt a dogmát, amely szerint a társadalom és a gazdaság a saját immanens elvei szerint alakítja ki a számára fontos döntéseket. „A szociális és gazdasági erők szabad játékában a szerződés- és gazdasági szabadság uralkodik, ami által biztosítottnak tűnik a legmagasabb mértékű gazdasági prosperitás, mivel a szabad gazdaság és a szabad piac automatikus mechanizmusai gazdasági törvényekhez igazodva [...] önmagukat kormányozzák és szabályozzák.”<sup>172</sup> Ferdinand Tönnies szerint a *Gemeinschaft*ből a *Gesellschaft*ba való átmenet lényege éppen abban állt, hogy a hűséget és a bizalmat az elvi bizalmatlanság és az atomjaira hullott csoportok versengő racionális egységei váltották fel, akik az érdekellentéteiket szerződések útján nivellálják.<sup>173</sup>

Somló Bódog plasztikusan fogalmazta meg a láthatatlan kéz csapásait szabadon engedő, artikulálatlan piaci „agorát” piedesztálra emelő liberális dogma lényegét. A *laissez-faire* hívei ugyanis úgy tettek, mintha „a kereslet és a kínálat automatikus szabályozódása, a pénz, a váltó kifejlődése, a kereskedelem és ipar éppen legfontosabb intézményei mind oly intézmények volnának, amelyek minden állami tevékenység nélkül jöttek volna létre, és mind tökéletesebbek és fontosabbak, mint az aprólékos állami beavatkozás aprólékos eredményei.” Adam Smith láthatatlan kézről szóló tanítása Somló szerint a következő tézis hangoztatását jelenti: „csak három dolog: béke, enyhe adók és tűrhető igazságszolgáltatás szükséges hozzá, hogy egy államot a barbárság legmélyebb fokáról a virágzás legmagasabb fokára emeljünk, és hogy minden egyebet a dolgok természetes folyása hoz magával.”<sup>174</sup>

Az árucserre korábbi, Adam Smith, illetve David Ricardo által kidolgozott modelljeiről a verseny, a kompetitív logika modelljére való áttérés tehát összességében azt eredményezte, hogy kialakult az a mentalitás, amely szerint „az emberiség fejlődése megköveteli egyes alkotóelemeinek feláldozását”. A konkurencia a társadalmi fejlődés igazi motorjává vált, a leggyengébb vállalkozások, egyének és nemzetek pedig úgy jelentek meg ebben a világképben, mint az élet természetes fejlődésével szemben emelt, legyőzendő akadályok. A „szociális konkurencializmus” az egyéni és a kollektív létezés, az országon belüli és a nemzetek közötti élet általános szabályává emelte a versenyt.<sup>175</sup>

A nagy amerikai iparmágnások, így Andrew Carnegie és John D. Rockefeller is hamar magukévá tették e mentalitást, és a természetes kiválasztódás darwini tanainak félreinterpretálásával igyekeztek a felhalmozott kapitalista vagyonok gyarapodása mellett érvelni. Ráadásul ezek az üzleti érdekek a vállalati lobbik közvetítésével a politika terepében is hamar megjelentek. Theodore Rooseveltt már 1910-ben akként foglalt állást, hogy „pontosan

<sup>171</sup> KEYNES 1926, 13–14.

<sup>172</sup> „Im freien Spiel der sozialen und wirtschaftlichen Kräfte herrscht Vertrags- und Wirtschaftsfreiheit, wodurch die höchste wirtschaftliche Prosperität gesichert scheint, weil der automatische Mechanismus der freien Wirtschaft und des freien Marktes sich nach wirtschaftlichen Gesetzen [...] selbst steuert und reguliert.” (SCHMITT 1931, 241. A tanulmány *Fordulat a totális állam felé* címen, Cs. Kiss Lajos fordításában teljes terjedelemben hozzáférhető. Lásd: SCHMITT 2002, 210–221.)

<sup>173</sup> SZOLNOKI 1933, 10. Tönnies munkáját magyar nyelven lásd: TÖNNIES 2004.

<sup>174</sup> SOMLÓ 1907, 175–176, 180.

<sup>175</sup> DARDOT–LAVAL 2013, 141.

ugyanúgy, ahogyan a polgárháború előtt a gyapot és a rabszolgaság speciális érdekei politikai egységünket fenyegették, most a speciális üzleti érdekek túlságosan gyakran ellenőrzik és rontják meg a kormány embereit és módszereit a saját profitjukért.”<sup>176</sup> Az amerikai alapítású társaságok egyébként eredendően szoros állampolgári és kormányzati ellenőrzés alatt álltak, amelynek lényeges jogositványa volt, hogy a tagállami törvényhozók bármely társaság alapító okiratát visszavonhatták, ha az megítélésük szerint nem a közjót szolgálta. Az 1800-ig terjedő időszakban a szoros és rigorózus kontrollnak köszönhetően mindössze 200 társaság bejegyzését engedélyezték.<sup>177</sup> Az amerikai polgárháborút (1861–1865) követően azonban „kopernikuszi fordulatot” vett a szabályozási szisztéma: az ipari érdekcsoportok kihasználta a zavargások okozta kaotikus állapotokat, illetőleg a politikai korrupciót, s lényegében megvásárolták a törvényhozó testületek jóindulatát, amelyek aztán óriási összegeket és földterületeket biztosítottak a nyugati vasúti hálózat kiterjesztéséhez. A „beruházás” következtében a nagyipar és a kormányzat szimbiózisa tovább növekedett. Rutherford B. Hayes republikánus amerikai elnök (1877–1881) szerint Lincoln eszméi érvénytelenné váltak, a „nép által, a néppel, a népért elve többé már nem igaz. Ez már a tőkés társaságok kormánya.”<sup>178</sup>

A ma is érvényesülő tendencia már ekkoriban is érzékelhető volt. A bíróságok olyan precedenseket teremtettek, amelyek a társaságok és tulajdonuk védelmét alkotmányos joggá emelték: megszüntették a társasági bevételek állam által történő ellenőrzését, illetve korlátozták a társaságok felelősségét az általuk okozott károk vonatkozásában, végül alkotmányellenesnek nyilvánították a minimálbért, illetve a maximális munkaórákat előíró törvényeket.<sup>179</sup> A folyamat utolsó fázisa talán az a döntés volt, amikor is a *Santa Clara contra Southern Pacific Railroad* ügyben kimondták, hogy az USA alkotmánya értelmében a tőkés magántársaságokat is megilletik az állampolgárok számára biztosított jogok – de számos, állampolgárokat terhelő obligáció alól mentesek maradtak.<sup>180</sup> A nagyiparosok így végül konszolidálhatták hatalmukat, bár a munkásmozgalom és a Demokrata Párt ekkor még létező szövetsége – első ízben a *Clayton Act* révén – végül trösztellenes törvényeket eredményezett, amelyek a sztrájkoló munkások ellen irányuló bírói végzések tilalmát is deklarálták.<sup>181</sup>

Az *haute finance*, a pénzarisztokrácia jellemzője az európai kontinensen sem maradt ismeretlen fogalom. A pénzarisztokrácia rugalmas és állandó intézményként működött, amely független volt minden kormányzattól, mégis kapcsolatban állt mindegyikkel; független volt a központi jegybankoktól, ám mégis szorosan összekapcsolódott velük. Emellett a pénzüvilág és a diplomácia szférája között is szoros kapcsolat létesült. A Rothschild-család lojalitása nem egy nemzetnek, hanem egy cégnek szólt, és ennek a hitele vált az egyetlen „nemzetek feletti kapocsa” a politikai kormányzat és az ipari erők között. Ez a függetlenség abból fakadt, hogy e szuverén ágensek mind a nemzeti politikusok, mind a nemzetközi

<sup>176</sup> ROOSEVELT 1910, 12.

<sup>177</sup> GROSSMANN–ADAMS 1993, 8–9.

<sup>178</sup> WASSERMAN 1983, 84, 291.

<sup>179</sup> KORTEN 1996, 68.

<sup>180</sup> GROSSMANN–ADAMS 1993, 18–20.

<sup>181</sup> KORTEN 1996, 71.

befektetők bizalmát élvezték, így a bankárdinasztia egyfajta „metafizikai területenkívüliséget” élvezett.<sup>182</sup>

A hatalmi egyensúly rendszerére, a nemzetközi aranystandardra, az önszabályozó piac dogmájára és a liberális állam krédójára építő 19. századi civilizáció hamarosan a válság jeleit kezdte mutatni.<sup>183</sup> A következő fejezetben a liberalizmus válságát, illetve az állami szabályozópotenciál szükségyszerű megerősödését, kiterjesztését vizsgáljuk.

## Az inga elmozdul: az állami szerepvállalás kiterjesztése

Amint az előző fejezetben is láthattuk, a *mainstream* felfogásnak köszönhetően a 19. század utolsó harmadáig a minimális államról vallott felfogás, illetve a piaci rendszer egyre hevesebb expanziója érvényesült. Sokáig tűnt úgy, hogy a piac biztosította „zavartalan fejlődés” doktrínája kikezdzhetetlenné és meghaladhatatlanná vált. Az első rést talán a svájci Jean-Charles Léonard de Sismondi ütötte a gazdasági liberalizmus pajzsán, amikor is 1819-ben rámutatott a gazdaság ciklikus természetére, amely az ismétlődő válságokban nyilvánul meg. „Jobb, ha óvakodunk az egyensúly olyan veszélyes elméleteitől, amelyek annak automatikus létrejöttét feltételezik. Kétségtelen, hogy egyfajta egyensúly hosszabb távon újra kialakul, de mindez csak fájdalmas mennyiségű szenvedés után.”<sup>184</sup>

Ezt követően egyre tarthatatlanabbá kezdett válni az állam szerepét a piaci önszabályozást biztosító feltételek megteremtésére korlátozó felfogás, illetve működési mód, amely szerint a gazdasági rendszert csak és kizárólag a piac, illetve az általa megszabott árak irányítják. Ennek ugyanis egyenes következménye lett, hogy a társadalom a piac függelékéként működött, és ahelyett, hogy a gazdaságot ágyazták volna be a társadalmi viszonyokba, a társadalmi viszonyok ágyazódtak be a gazdasági rendszerbe. Az árufikció figyelmen kívül hagyta azt a tényt, hogy ha az emberek és a termőföldek sorsát a piacra bízzák, az gyakorlatilag felér a likvidálásukkal.<sup>185</sup> „A liberális közgazdászok elkövték azt a nagy hibát, hogy a termelő erőknél csak egyik oldalát szemlélték; megfeledkeztek a munkásokról és a munkáskérdésről, s amikor a tőkének, a vállalkozó munkának túlságos jelentőséget tulajdonítottak, egészen hitvány alárendelt gazdasági fogalomként kicsinyítették a munkást.”<sup>186</sup>

Az állam csak a közszabadság érvényesülése felett őrködött, és csak a folyamatosan több terjeszkedési szabadságot követelők igényeire reagált; a szolidaritásra és társadalmi egyensúlyra törekvő szociálpolitikát alig folytatott. A gazdasági fejlődés útvesztőiben eltévedve az államok szinte alig-alig foglalkoztak polgáraik szociális helyzetével.<sup>187</sup> A gazdasági cselekvés szabadságfokának drasztikus növelésével eleget tettek ugyan a liberalizmus által támasztott elvárásoknak, ez azonban óhatatlanul az egyenlőségi viszonyok csorbulásához vezetett. A háborítatlan piacgazdaság a szabad versenyű kapitalizmus keretei között a tőke

<sup>182</sup> POLÁNYI 2004, 33–34.

<sup>183</sup> POLÁNYI 2004, 25.

<sup>184</sup> Jean-Charles Léonard Simonde de Sismondi: *New Principles of Political Economy*. Idézi: GIDE–RIST 1948, 193–194.

<sup>185</sup> POLÁNYI 2004, 72, 88, 105.

<sup>186</sup> BALLA 1926, 124.

<sup>187</sup> VÉRTESY 2014, 33.

újabb és újabb haszonnal járó működésére tekintettel keveseket tett gazdaggá, sokakat viszont annál szegényebbé. Nem véletlen, hogy Charles Dickens regényeinek központi motívuma az égető szegénység volt, ahogy az sem, hogy Madách Imre hőse a londoni színben a szabad verseny erőiben való csalódásának adott hangot.<sup>188</sup> A „történelmi kapitalizmus” egyre kevésbé állt összhangban a liberális iskolák piaci harmóniát idealizáló elméleti sémaival, hiszen ezek a konstrukciók már alig-alig tükrözték a valóságos ipari és pénzügyi rendszer struktúráit, illetve gyakorlatát. A nagy kartellek megjelenése fokozatosan számolta fel a kis gazdálkodó egységek kapitalizmusát. Az oligopóliumok és monopóliumok megállapodásai, árdiktáló és ármanipuláló gyakorlatai romba döntötték a mindenki számára hasznos, tisztességes verseny képzetét. A közvélemény egyre nagyobb része mindinkább nagystílu csalókat, semmint a haladás bajnokait látta az üzletemberekben. A tömeges korrupció, a politikai elittel egyre inkább szimbioziszba kerülő oligarchák rendszere a politikai demokrácia értékeinek megkérdőjelezésével fenyegetett. A menedzserek, a pénzemberek és a hozzájuk kötődő politikusok nagyon is látható keze megrendítette az *invisible hand*be vetett optimista hitet.<sup>189</sup>

A fentiekre tekintettel logikus fejleményként értékelhető, hogy működésbe lépett a Polányi Károly által leírt, a *laissez-faire* ellen irányuló spontán társadalmi ellenmozgás, amely a termelési tényezők, a föld és a munkaerő vonatkozásában a piac működésének fékezésében nyilvánult meg. A gazdasági liberalizmussal – amelynek célja az önszabályozó piac létrehozása, támogatói a kereskedő osztályok, módszere pedig a *laissez-faire* és a szabadkereskedelem – a társadalom önvédelmének elvét szegezték szembe. A társadalmi önvédelem célja az ember, a természet és a termelés szervezetének megőrzése, támogatói a piac ártalmas hatásainak kitett dolgozó és földbirtokos osztályok, eszközei pedig az állam által alkotott védelmező törvények, a beavatkozó társulások, illetve a beavatkozás egyéb módoszatai.<sup>190</sup> A piaci önszabályozás utópiáját hangoztató nézetrendszerrel, a liberális állam és a *laissez-faire* mentalitás frigyével szemben a társadalom önvédelmi reakciójaként megfogalmazódó igények politizálódtak, s végül az állam protekcionista politikáiban érvényesültek.

A liberalizmus legkésőbb az 1880-as évektől kezdve Európa-szerte válságba került: valamennyi iparosodott országban, ahol a szociális reformok teret nyertek, a klasszikus liberális eszmék – úgymint a kereskedelem szabadsága, a magántulajdon szentsége, a piaci egyensúly feltételezése – dogmává válva megkérdőjeleződtek. A folyamatot Foucault a liberális kormányzati rend kríziseként írta le.<sup>191</sup> A kapitalizmus szervezeti változásaira, az egyre éleződő osztálykonfliktusokra és az új nemzetközi erőviszonyokra tekintettel a kormányzati beavatkozás gyakorlati szükségletté vált. A társadalmi fejlődés olyan irányba kezdett konvergálni, ahol „az állam beavatkozása egyre nagyobb körre terjed [...]. Növekvő állami szabályozás, növekvő politikai szabadsággal karöltve: ez a fejlődés iránya – mindenre

<sup>188</sup> Ádám *Az ember tragédiájában* a következőképpen ad hangot a szabad versenyes kapitalizmussal kapcsolatos illúzióvesztésének: „Ismét csalódtam, azt hívtm, elég / Ledönteni a múltnak rémeit / S szabad versenyt szerezni az erőknnek. / Kilöktem a gépből egy főcsavart, / Mely összetartá a kegyeletet, / S pótolni elmulasztám más erősbbe. / Mi verseny ez, hol egyik kardosan / Áll a mezetlen ellennek szemében, / Mi függetlenség, száz hol éheznek, / Ha az egyes jármába nem hajol. / Kutyáknak harca ez egy koncz felett” (ALEXANDER 1904, 144).

<sup>189</sup> DARDOT–LAVAL 2013, 127.

<sup>190</sup> POLÁNYI 2004, 72, 88, 176, 178.

<sup>191</sup> DARDOT–LAVAL 2013, 125–128.



kiterjedő állami szabályozás és tökéletes szabadság ennek a szabályozásnak a megállapítására vagy megváltoztatására: ez a fejlődés ideálja” – állította Somló Bódog.<sup>192</sup> „Talán most a közgazdászok legfontosabb feladata, hogy újfent különbséget tegyenek a kormányzat agendája és non-agendája között, a politika feladata pedig olyan kormányzati forma megalkotása a demokrácián belül, amely képes megvalósítani az agendát” – írta Keynes a „modern kapitalizmus kollektív cselekvés általi lehetséges tökéletesítéséről” értekezve.<sup>193</sup> A válság azt bizonyította, hogy a liberalizmus nem dolgozott ki egységes kormányzati elvet, amelynek alapján a főhatalom képessé válna a társadalom integrációjának biztosítására, azaz minden ember egységes irányítására és a közügyek egységes intézésére. Ezt az igényt évtizedekkel korábban már Tocqueville is világosan megfogalmazta. Nem véletlen, hogy az „egyedüli, egyszerű, gondoskodó és teremtő hatalom” mintájára elképzelt erős és központosított kormányzás,<sup>194</sup> a *Leviatán* újbóli megerősítésének gondolata találkozott az az embereknek a védelem, a közösségi célú intézmények, az oktatás és a társadalombiztosítás iránti növekvő igényeivel.

A 19. század végétől megkezdődött az állami beavatkozás expanziója, az állami szerepvállalás köre egyre szélesebbé vált, sőt ekkorra már bizonyos gazdasági anomáliák megoldása is az államra hárult. Létrejött a versenyjog, a fogyasztóvédelmi jog, az állam pedig a gazdasági tevékenységeket minőségi és biztonsági okokból is az egyre szélesebb körű szabályozás hatálya alá vonta. Az állami feladatok skálája kibővült a szolgáltató, illetve gondoskodó funkciókkal: az állam a közüzemek útján – avagy a magánvállalkozások állami patronálásával – infrastrukturális közszolgáltatásokat is szervezett, majd lassan jóléti intézmények működtetésébe is fogott.<sup>195</sup> A modern központi banktevékenység is a nyers piaci erőkkkel szembeni védelemnyújtás égisze alatt jött létre. Azzal, hogy központosították a hitelkínálatot, elkerülhetővé vált az üzlet és a foglalkoztatás defláció idején való teljes szétzilálódása, a deflációt pedig akként lehetett megszervezni, hogy az lehetőség szerint elnyelje a megrázkódtatást. A központi bank kamatlábpolitikai és nyíltpiaci műveleteinek átfogó nyomása nagyjából egyenlően szorította le a hazai árakat, és tette képessé az „exportközeli” cégeket arra, hogy újrakezdzék vagy növeljék a kivitelre termelésüket, ráadásul ezáltal csak a legkevésbé eredményes cégeket kellett felszámolni.<sup>196</sup> Az első jegybankok emellett az uralkodó, illetve a kormány számára pénzügyi szolgáltatásokat láttak el, illetve korai feladatként jelentkezett az államadósság kezelése oly módon, hogy a közbizalom fennmaradása is biztosított legyen.<sup>197</sup> A valutát kezelő jegybankokra még a Bretton Woods-i rendszer, a keynesi kapitalizmus körülményei között is igaz volt, hogy a kormány gazdaságpolitikájának eszközeként a kormány fennhatósága alatt álltak, és a kormányok aktív pénzpolitikája mellett funkcionáltak.<sup>198</sup>

<sup>192</sup> SOMLÓ 1907, 192.

<sup>193</sup> KEYNES 1926, 40–41.

<sup>194</sup> TOCQUEVILLE 1993, 942.

<sup>195</sup> BORDÁS 2011, 18–19. Magyar Zoltán a *posztindusztriális államról* írva már a tevékenységek széles spektrumát említhette, hogy az állam „tanít, gyógyít, épít, szállít, elektromos áramot termel és mindenekfölött a legnagyobb organizációt vezeti, ami maga is különleges szakértelmet kíván” (Magyar Zoltán: *A közigazgatás és a közönység. Az 1937. évi közigazgatási továbbképző tanfolyamon tartott előadás szövege*. In LÖRINCZ 1988, 290).

<sup>196</sup> POLÁNYI 2004, 249–250.

<sup>197</sup> KOVÁCSNÉ SIPOS 2007, 9.

<sup>198</sup> POKOL 2008, 10. Ennek egyetlen korlátja érvényesült: ha megingott a valuta értéke, az IMF és a Világbank egy kölesont nyújtott az inkrimált államnak a belső pénzpiac konszolidációjához, ennek egyensúlyát pedig helyre kellett állítani.

Az európai kontinens államaiban a Friedrich List által kifejtett tanítások<sup>199</sup> győztek, és a legtöbb állam alkalmazta a vámrendszer általa sürgetett módját: az ún. nevelő vámkokat. Franciaország és a Német Birodalom védővámokat alkalmazott. A német vámpolitikára különösen jellemző volt a gyengébb országokkal szembeni agresszivitás. Az 1902. évi Bülow-féle vámtörvény példának okáért Magyarország csaknem minden agrárterményét kiküszöbölte a német piacról.<sup>200</sup> Ezt a tendenciát kétségtelenül mérsékelte a Nagy-Britannia és Franciaország között 1860-ban kötött ún. Cobden–Chevalier-szerződés, amelynek a legnagyobb kedvezményről szóló záradéka automatikus vámcsökkentéseket eredményezett,<sup>201</sup> de a protekcionizmus még ezzel együtt is sűrűn alkalmazott módszernek bizonyult.

Kiterjedt jóléti juttatási rendszerről azonban ekkor még nem beszélhetünk: a szociális segélyező állam alacsony szintű, pusztán a létfenntartáshoz szükséges juttatásokat biztosított az érintetteknek. Jellemző tevékenysége a jövedelemigazoláshoz kötött segélyezés volt, az *érdemes* és *érdemtelen* szegények közötti differenciálással, a helyi hatóságok diszkrecionális jogkörévé téve azt a lehetőséget, hogy a juttatásokat, illetve a jogosultsági kritériumokat a helyi munkaerőpiac feltételeihez igazítsák.<sup>202</sup> Mindent egybevetve a gazdasági liberalizmus táncrendje, amely az államot az éjjeliőr szerepkörére kárhóztatta, fokozatosan elveszítette a legitimitását, átadva a parkettet egy beavatkozóbb karakterű államnak.

Adolph Wagner, a bismarcki éra közgazdászja hamarosan megfogalmazta híressé vált törvényét, amely az állami kiadások részarányának folyamatos növekedését jósolta az ipari társadalom keretei között, a fejlett nyugat-európai országokra vonatkozóan. A Wagner-törvény lényege, hogy – empirikusan megfigyelt jelenségeként – a jövedelmek emelkedésével párhuzamosan a közszektor gyorsabban nő a magánszektornál. Ennek oka a terjedőben és javulóban lévő közszolgáltatások iránti kereslet növekedésében keresendő. A természet-tudományok, a termelési technológiák és a közlekedési eszközök ugrásszerű fejlődése, valamint a társadalom komplexebbé válása megteremtette azon igényt, hogy a magasabb szintű megoldások mindenki számára elérhetővé váljanak, további impulzust adva a kormányzati szerepvállalás kiterjesztése számára.<sup>203</sup>

<sup>199</sup> A német közgazdász, Daniel Friedrich List 1841-ben megjelent fő műve *Das nationale System der politischen Ökonomie (A politikai gazdaságtan nemzeti rendszere)* volt, amely Kossuth Lajos gondolkodására is nagy hatást gyakorolt. Nézetei szerint a szabad verseny csak akkor jár kölcsönös előnyökkel a nemzetek között, „ha mind a kettő az ipari fejlődésnek körülbelül ugyanazon fokán áll”. A különböző fejlettségi fokon álló nemzetek viszonylatában ellenben a gazdasági szabadság esetén nem kölcsönös előny alakul ki, „hanem a kevésbé előrehaladt nemzetek egyetemes alávetettsége az uralkodó ipari, kereskedelmi és tengeri hatalomnak”. Ennek kiküszöbölésére – elsősorban Németországra modellezve – az alábbi megoldást javasolta: „Hogy a kereskedelem szabadsága természetesen hathasson, először a kevésbé előrehaladt nemzeteket mesterséges rendszabályokkal a fejlődés arra a fokára kellene emelni, amelyre az angol nemzet ugyancsak felemeltetett.” A védvámok révén a hazai ipar kifejlesztését szorgalmazta, azonban ez a gazdaságpolitikai megoldás nála sem örök időkre szentesített: amint egy elmaradt ország a védvám révén utolérte az élen járó tőkés országokat, a védvámrendszer helyét újra a szabad versenynek kell átvennie. Az idézetek forrásait lásd: LIST 1940, 2, 167, 169, 173, 364.

<sup>200</sup> BALLA 1935, 134–135.

<sup>201</sup> BEREND T. 2008, 20.

<sup>202</sup> MYLES 2002, 374. A szociális biztonságot nyújtó jóléti állam csak a második világháborút követően alakult ki. Ezt a szisztémát értelemszerűen a jóléti államról szóló fejezetben elemezzük részletesebben.

<sup>203</sup> WAGNER 1911, 734, 736. Wagner a híressé vált tézisének első ízben a *Finanzwissenschaft* című művében fogalmazta meg.

A kormányzati agenda pedig lassan, de biztosan fejlődni kezdett. Az első világháborút megelőzően a kormányzás mindössze a nemzeti össztermék 7-8%-ával rendelkezett az Egyesült Államok esetében.<sup>204</sup> 1870-ben az államháztartás kiadásai a GDP százalékában kifejezve az európai kontinensen átlagosan 5,7 és 13,7% között mozogtak.<sup>205</sup> Ehhez képest már a nagy háború során megvalósuló hadigazdálkodás is növekvő állami szerepvállalást eredményezett, kiterjedt központi szabályozással és ellenőrzéssel, majd az első világháborút követően kiteljesedett a kapitalizmus szabadpiaci modelljének átalakulási folyamata. Keynes a fentebb idézett munkájában ezt a folyamatot nevezte a *laissez-faire* alkonyának.<sup>206</sup>

Megvalósult az a „nagy átalakulás”, amelynek eredményeként a liberális nacionalizmus nacionalista liberalizmussá fejlődött, arra való hajlammal, hogy protekcionista és imperialista legyen a külfölddel, és monopolista konzervatív a belfölddel szemben.<sup>207</sup> A kontinens lényegében a protekcionizmus, az állami beavatkozás és a szabályozott piaci rendszer irányába fordult. A hadigazdaság állami szabályozásának német kísérlete gyakorlatilag minden hadviselő fél által alkalmazott modellé vált, beleértve Nagy-Britanniát, a szabadkereskedelmi mentalitás fő képviselőjét is. A hadigazdaság impulzusként szolgált az önellátási törekvések és a protekcionizmus erősödéséhez, államilag irányított és szabályozott gazdasági rendszert vezetve be.<sup>208</sup> Wolfram Fischer a következőképpen foglalta össze az állami szerepvállalás mennyiségi és minőségi elmozdulását: „Az állam befolyása az első világháború alatt új minőséget nyert. Valamennyi hadviselő ország, de a legtöbb semleges állam is, többnyire a stratégiai termékek ellenőrzése mellett nyersanyag- és élelmiszer-szabályozást vezetett be. Ezzel összefüggésben a hadiszállításokat és -szállítókat, gyakran a közlekedési szektort és olykor a mezőgazdaságot is ellenőrizték és szabályozták.”<sup>209</sup>

A hadigazdálkodás, illetve a háború következményei grandiózus hatással voltak a két világháború közötti gazdaságra is, mivel Európa képtelen volt visszatérni a *laissez-faire* dominálta korszak viszonyaihoz. Az állam kiadásai megnöttek: az 1920-as évekre kialakult szint Európában általában magasabbnak bizonyult, mint a világháború előtti időszakban: a központi költségvetés GDP-hez viszonyított nagysága 1925-ben nagyjából 5 és 20% között mozgott.<sup>210</sup>

## Keynes és Hayek küzdelme, avagy a nagy válságtól a jóléti államig vezető út

Egy rövid, átmenetinek bizonyuló gazdasági növekedési pályát és az ezt övező optimizmust követően a világ drasztikus megrázkódtatáson ment keresztül. Az 1929 októberében tapasztalt tőzsdei összeomlás a Wall Streeten péld nélküli gazdasági katasztrófát eredményezett.

<sup>204</sup> SZIGETI 2005, 87.

<sup>205</sup> Az 5,7%-os érték Svédországra, míg a 13,7%-os mutató Olaszországra vonatkozik. Az Egyesült Királyság kiadásai ekkor a GDP 9,4, Franciaországé 12,6, a születőben lévő Német Birodalomé 10, Norvégiaé 5,9, Ausztria-Magyarországé 10,5%-ra rúgtak. Az európai átlag ekkor 10,5%-ra tehető (MURAKÖZY 2012, 54).

<sup>206</sup> MURAKÖZY 2012, 21–22.

<sup>207</sup> POLÁNYI 2004, 254.

<sup>208</sup> BEREND T. 2008, 47–51.

<sup>209</sup> FISCHER 1987, 171.

<sup>210</sup> MURAKÖZY 2012, 22.

Az amerikai gazdaság összeomlott, és ez egy olyan dominószerű folyamatot indított el, amely a közgazdászok számára gyakorlati kérdések egész sorát vetette fel, a történelem kerekét pedig a totalitárius diktatúrák időleges felemelkedése felé forgatta el.

A gazdaság konjunkturális ciklusai és az azok mélypontján keletkező válságok a 19. század derekától kezdve, a válságok elmélyülése és a recessziós időszak elhúzódása pedig a 20. századtól kezdve markáns jelenségekké váltak. A válságjelenségek tovagyűrűzése és nemzetköziesedése korábban sem volt ismeretlen fogalom, de az 1929 és 1933 közötti nagy gazdasági válság minden korábbinál nagyobb mértékűnek és kiterjedtségűnek bizonyult.<sup>211</sup> A világméretű krízis alapjaiban rengette meg a gazdasági és társadalmi intézményeket. A fentebb már vázolt jelenségek és a gazdasági válság együttes hatására a polgári közgazdaságtan harmóniaelméletei perifériára szorultak. A polgári közgazdászok a nagy gazdasági válság után többségében már nem tartották fenn azon állításukat, hogy a magára hagyott tőkés gazdaság harmonikus volna.<sup>212</sup> A régi, a *laissez-faire* hagyomány örökösének tekinthető, és az újabb, az állam kiterjedtebb beavatkozását hangsúlyozó felfogások azonban még egy végső, nagy csatában, a cambridge-i iskolához köthető John Maynard Keynes és az ausztro-amerikai iskolához tartozó Friedrich August Hayek vitájában ütköztek meg egymással.

Keynes nem titkolt célja az volt, hogy megjavítsa a társadalom gépezetét,<sup>213</sup> ennek részeként pedig az állam feladatának tekintette, hogy lehetőség szerint tegyen meg mindent, hogy az állam polgárainak, de különösen a munkanélkülieknek az élete minél könnyebb lehessen. Amellett érvelt, hogy a gazdaság működésének jobb megértése biztosítja a felelős kormányok számára, hogy döntéseik révén kisimítsák az üzleti ciklus mélypontjának legdrasztikusabb következményeit.<sup>214</sup> Munkáiban ezért a teljes foglalkoztatottság elérésének lehetőségeire koncentrált. „A teljes foglalkoztatást biztosítani tudó központi irányítás természetesen a hagyományos állami funkciók jelentős kiterjesztésével jár. Sőt, éppen a modern klasszikus elmélet hívta fel a figyelmet számos olyan helyzetre, amelyben szükség van a gazdasági erők szabad játékának korlátozására vagy irányítására.”<sup>215</sup> Keynes hitt abban, hogy a teljes foglalkoztatottságra (is) építő jóléti állam kellő garanciát jelent a gondolat- és cselekvési szabadság fenntartására, ami a valódi demokráciák elengedhetetlen feltétele. „Az individualizmus – ha meg lehet tisztítani a hibáitól és a vele elkövetett visszaélésektől – a személyes szabadság legjobb biztosítója abban az értelemben, hogy minden más rendszernél nagyobb teret nyújt az egyéni választásnak.”<sup>216</sup> Ezzel elméleti síkon megteremtődött az első és második generációs alapjogok – a polgári és politikai, illetve a gazdasági, szociális és kulturális jogok – szintetizálásának lehetősége. Ahogy életrajzírója, Skidelsky fogalmazott: Keynes eszméivel megadta a reményt az embereknek, hogy „a teljes foglalkoztatás koncentrációs táborok nélkül is elérhető”.<sup>217</sup>

<sup>211</sup> SZENTES 2009b, 53.

<sup>212</sup> MÁTYÁS 1963, 461.

<sup>213</sup> KEYNES 1981, 272.

<sup>214</sup> WAPSHOTT 2014, 58.

<sup>215</sup> KEYNES 1936, 379; magyar nyelven lásd: KEYNES 1965.

<sup>216</sup> KEYNES 1926, 380.

<sup>217</sup> WAPSHOTT 2014, 151.

A Ludwig von Mises tanain<sup>218</sup> nevelkedett Hayek ezzel szemben az egyéni szabadság primátusát, a piaci mechanizmus önmagában vett értékét, valamint a társadalmi igazságosságra való törekvés hiábavaló és káros voltát hirdette. Hayek akként érvelt, hogy az egyenlőségre való törekvés csökkenteni, illetve végső soron felszámolja a szabadságot.<sup>219</sup> Véleménye szerint egyedül a piac képes arra, hogy oltalmazza az egyéni szabadságot és gazdasági hasznot teremtsen. A piac ugyanis „olyan mechanizmus, amely nagymértékben javította az egyének igényeik kielégítésére való esélyeit, ám annak árán, hogy minden embernek [...] vállalnia kell a meg nem érdemelt kudarc kockázatát is”. A társadalmi igazságosságba vetett hit felkarolása, illetve az állam gazdaságpolitikai szerepvállalása meglátása szerint „szükségszerűen közelebb és közelebb visz a totalitárius rendszerhez”.<sup>220</sup>

A válság eredményeként Keynes meglátásai látványos győzelmet arattak a hayeki tanok felett. A krízis hatására a válságkezelésben a korábbi gyakorlatokhoz képest példátlanul nagy szerepet vállalt az állam. Az állami szerepvállaláshoz tartozott a pénzügyi válság közvetlen elhárítása (a nemzetközi valutamozgások ellenőrzésének ideiglenes bevezetése), az egyensúly megteremtésére irányuló lépések (a pénzkibocsátás, így az inflációt ellenőrző jegybankok felállítása, a kereskedelmi mérleg javítását szolgáló importkorlátozások), végül pedig a nemzetközi kereskedelembe betöltött állami közvetítő szerep is. Az állam átfogó keresletélénkítő programok, illetve a társadalmi csoportok és érdekek közötti egyeztetések révén is beavatkozott a gazdasági folyamatokba.<sup>221</sup>

Az állam szerepéről vallott paradigmaváltás az Egyesült Államokban egy pozitív végösszegű játszmat kényszerített ki. A nagy gazdasági válságot követő roosevelti *New Deal* konstrukciója új utat szabott az állami gazdaságpolitika eszköztárának, és a korábban elképzelhetetlen közvetlen állami beavatkozás szimbólumává vált. Roosevelt a *National Industry Recovery Act* (NIRA) 1933 júniusában történő elfogadtatásával aktív szerepet biztosított a kormánynak a gazdaság revitalizálásában, ezzel számolva fel a piac öngyógyító mechanizmusába vetett illúziókat. Az elnök ténykedésének köszönhetően sikerült meghaladni az individuális szabadság preferálására épülő hagyományokat, és megnövelni az állam szociális-gazdasági funkcióit.<sup>222</sup> Ennek nyomán egy olyan új gazdaságirányítási alternatíva keletkezett, amely a magángazdaság talaján állva biztosította az állam gazdasági beavatkozási lehetőségeit, lényegében egy növekedésorientált gazdaságpolitikát realizálva, és állami stabilizációs elemeket beépítve. A keynesiánus tanok átkerültek a reálgazdaság

<sup>218</sup> Mises szerint az állami intervenció béklyóba szorítja a piacgazdaságot. Az államnak ezért meg kell elégednie azzal, hogy – a beavatkozást mellőzve – biztosítja a társadalmi együttélés feltételeit. Az ellenőrzés szerinte teljes mértékben oszthatatlan, azaz vagy teljesen magán-, vagy teljesen állami kézben összpontosul. Vagy az „állam diktatúrája”, vagy a „fogyasztó szuverenitása” érvényesül; nincsen arany középut az „állami totalitarizmus” és a „fogyasztók demokráciája” között. Az állami automatizmus csak segélyből él, az állami paternalizmustól függő embereket teremt, szemben a piaci folyamattal, amely kreatív vállalkozókat kreál. „[Az] állami beavatkozás mindig vagy valamilyen erőszakos cselekedettel, vagy az ahhoz való folyamodás fenyegetésével jár együtt [...]. A hatalomgyakorlás végső soron nem jelent mást, mint fegyveres, csendőri, rendőri, katonai, börtönőri és végrehajtói szolgálatok igénybevetését. A hatalom lényegi vonása, hogy gumibotozással, emberek megölésével és börtönbe zárásával kioroszakolhatja akarata érvényesülését. Azok, akik több állami beavatkozást akarnak, végső soron több kényszert és kevesebb szabadságot szeretnének” (MISES 1998, 715, 809).

<sup>219</sup> HAYEK 1976, 67.

<sup>220</sup> HAYEK 1976, 68, 7–71.

<sup>221</sup> MÉSZÁROS et al. 2010, 113.

<sup>222</sup> NAGYNÉ SZEGVÁRI 1990, 31.

terrénúmba, ennek révén pedig „létrejött a »vegyes gazdasági rendszer«, ami alapvetően az állam, a magántőke és a munkavállalókat képviselő szakszervezet érdekkapcsolatán nyugszik”.<sup>223</sup>

A közgazdaságtan Katzenstein és Zysman hatására a modern vegyes gazdasági rendszerek három alapvető altípusa között differenciál: az állam által vezérelt piacgazdaságok, a piac által vezérelt piacgazdaságok, és az ún. neokorporatív rendszerek.<sup>224</sup> Ez alapján az USA a piaci önszabályozásnak továbbra is a legnagyobb teret engedő, piac által vezérelt piacgazdaságnak számított, de a Roosevelttel nevével fémjelzett New Deal az állam szerepéről vallott új felfogást állította előtérbe: míg 1933 előtt – a nagyobb háborúk korszakait kivéve – a szövetségi kormány együttes kiadása sem haladta meg a nemzeti jövedelem 3%-át, 1933-tól kezdve rendszeresen felülmúlta a 20%-ot is.<sup>225</sup> Muraközy László ehhez képest némileg másként értékelte az adatokat: a válság előtti 2-3%-os értékről a központi költségvetés kiadásai az 1930-as évek közepére az adatai szerint a GDP 10% körüli értékére ugrottak az USA-ban.<sup>226</sup> A vegyes gazdasági rendszer tulajdoni arányainak vonatkozásában látnunk kell, hogy ez a szisztéma is döntően a magántőke túlsúlyán alapult, és nem sértették meg a magántulajdonosok tulajdonhoz való jogát sem. A háború alatt a gazdaságpolitikáról vallott felfogás valamelyest módosult. Az Amerikai Egyesült Államokban sorra alakultak olyan tudományos társaságok, amelyek „»tervezni« voltak hivatva a kapitalizmus feltételei közepette, erről a témáról a könyvek és brosrák tömegét adták ki”.<sup>227</sup>

A roosevelti szabályozás legnagyobb erénye meglátásunk szerint abban állt, hogy egy tradicionálisan öngondoskodásra építő társadalomban épített ki a *welfare state*, a jóléti állam előzményének tekinthető számos intézményt. Az elnök egyfajta „szociális szerződést” kötött az amerikai társadalom tagjaival egy bizonyos életszínvonal garantálása tárgyában – sokak szerint megkoronázva a Theodore Roosevelttel és Woodrow Wilson által megkezdett „építkezést”. A New Deal kifejezetten sikeresnek bizonyult az olyan problémák kezelésében, mint a trösztökkel szembeni markáns fellépés, a pénzügyi szabályozás rigorózusabbá tétele, a munkavállalói jogok hatékonyabb garantálása, illetve a közmunkaprogramok koordinálása és a szociális háló kiterjesztése. Az 1935-ben elfogadott *Social Security Act* az idősek és a munkanélküliek számára biztosított ellátások törvényi alapjait fogalmazta meg, a szintén ebben az évben elfogadott *Wagner Act* révén pedig a szakszervezetek jutottak dominánsabb pozícióba az ipar területén.<sup>228</sup> Mindennek köszönhetően egyenletesebbé vált a vagyoneeloszlás, és kialakult egy erős középosztály is. Úgy tűnt, hogy a *laissez-faire* halotti anyakönyvi kivonatát végleg ki lehet állítani, ezzel egyidejűleg pedig elfogadottá vált az a nézet is, amely szerint a modern államnak a gazdaság egészéért kell felelősséget vállalnia.

A keynesi nézetek az USA-ban a második világháborút és Roosevelttel halálát követően is folytatták diadalmenetüket. Az ehhez vezető utat még Roosevelttel követte ki, aki az 1944-ben elmondott *State of the Union* című beszédében egy „második polgárjogi törvény” elfogadását szorgalmazta, amely „garantálja a jogot a megfelelő védelemhez

<sup>223</sup> KAPOSÍ 1998, 76.

<sup>224</sup> TÜREI 2007, 143.

<sup>225</sup> RIPP 1989, 354.

<sup>226</sup> MURAKÖZY 2012, 26.

<sup>227</sup> VARGA 1947, 32, 55.

<sup>228</sup> ELLIS 2012, 175, 178.

az öregkorral, a betegséggel, a balesetekkel és a munkanélküliséggel kapcsolatos gazdasági kockázatokkal szemben”.<sup>229</sup> Az 1945 januárjában előterjesztett törvényjavaslat, a *Full Employment Bill* a teljes foglalkoztatottságot alapvető emberi jogként kívánta rögzíteni. Az 1946-ban elfogadott törvény (*Employment Act of 1946*) végül az eredeti tervezethez képest számos módosítást tartalmazott, de még revideált formájában is alkalmasnak bizonyult arra, hogy szentesítse a végrehajtó hatalom jogosultságait a gazdaság irányítása terén.<sup>230</sup>

Az elkövetkezendő három évtizedben az adópolitika, illetve más eszközök révén avatkoztak be a gazdaság működésébe: az intervenció célja egyértelműen a jólét növelése volt. Leon Keyserling, a Gazdasági Tanácsadó Testület (*Council of Economic Advisors*) elnöke révén a keynesi nézetek híveinek a koreai háború apropóján sikerült még tovább fokozniuk a költségvetési expanziót, ez a trend pedig évtizedeken keresztül határozta meg az amerikai gazdaságpolitika fejlődési pályáját.<sup>231</sup> Arthur Burns a következőképpen értékelte a szabályozási filozófia megváltozását: „Alig egy nemzedékkel korábban a közgazdászok – és általában az állampolgárok – jellemzően úgy vélekedtek, hagyni kell, hogy a gazdaság viharai kitombolják magukat, a kormánynak nem, vagy csak kismértékben célszerű ebbe a folyamatba beavatkoznia. Manapság az amerikaiak alapjában véve egyetértenek abban, hogy a szövetségi kormány nem személheti tétlenül azt, hogy mi történik a magánszektorban, valamint a kormánynak törekednie kell arra, hogy ösztönözze a gazdasági növekedést, és a kormánynak vitán felül mindent meg kell tennie a válságok elkerülése érdekében.”<sup>232</sup>

A későbbiekben még visszatérünk az amerikai gazdaságpolitikai irányváltások taglalására, ezzel összefüggésben a neokonzervatív fordulat ismertetésére, a következő fejezetben azonban az Újvilág vizeiről a vén Európa térségére evezve feltérképezzük, hogy miként vert gyökeret a kontinensen a szervezett kapitalizmus keynesiánus jóléti állama és kormányzati struktúrája, amely 1945-től kezdődően mintegy három évtizeden keresztül szabott irányt a nyugat-európai fejlődésnek.

## A szervezett kapitalizmus keynesiánus jóléti állama (1945–1975)

A jóléti állam napjaink egyik legtöbbet használt társadalomtudományi és államelméleti fogalma, bár használói nem ritkán pontatlanul és téves jelentéstartalommal citálják a politikai diskurzusban, illetve a hétköznapi közbeszédben egyaránt. Számunkra azonban nélkülözhetetlen a szervezett kapitalizmus keynesiánus jóléti állama által érintett kérdéskörök tisztázása, hiszen a neoliberais-monetarista tanok globális léptékű térnyerését megelőzően ez a kormányzati szisztéma az egyik legfontosabb társadalomfejlődési vívmánynak bizonyult.

A jóléti állam a kapitalizmus szabad versenyes korszakának, átfogóan a modernitás ipari, civilizációs, urbanizációs ártalmainak ellentmondásaira adott gazdaság- és társadalompolitikai reakció volt. A szociális állam első gyakorlati említésére a forrongó Franciaországban, 1790-ben került sor, amikor La Rochefoucauld-Liancourt ezt a követelményt fogalmazta meg az Alkotmányozó Nemzetgyűlés koldulási bizottságának jelentésében, majd Robespierre az 1793-as *Deklaráció*ban. Hasonló karakterű volt a Barère részéről

<sup>229</sup> SUNSTEIN 2004, 243.

<sup>230</sup> KUTTNER 1991, 31.

<sup>231</sup> Vö. DUNAR 2006, 30–31.

<sup>232</sup> WAPSHOTT 2014, 228.

a Konventnek küldött 1794. évi jelentés is, amely kinyilvánította a biztonsághoz, az öregségi és a rokkantsági támogatáshoz való jogot.<sup>233</sup> Nagy-Britanniában 1802-től indult meg a gyári törvényhozás, ekkor születtek az ún. *factory actek*. Benjamin Disraeli, a szociálkonzervatív gondolkodás egyik emblemikus figurája egy későbbi értékelés szerint „úgy fedezte fel a munkást, mint ahogy a szobrász megérzi az angyalt a márványtömb fogásában”.<sup>234</sup> A brit társadalombiztosítás fundamentumát képező Beveridge-jelentés<sup>235</sup> a világháború derekán készült el. Német területen a jóléti állam bölcsőjét a katedraszocialisták elméleti ténykedése után az 1883 és 1889 közötti időszakban végrehajtott bismarcki szociális reformok jelentették. A reformok az evangélikus egyház szociálkonzervatív attitűdjét hasznosítva, a kapitalista gazdaság keretei között maradva, állami kezdeményezésre, felülről irányítva vezettek a jóléti-társadalombiztosítási programok végrehajtásához.<sup>236</sup> Amint az előző fejezetben láthattuk, az USA-ban a New Deal törvényhozása jelentette a jóléti állam kezdeteit. A szociális állam történeti megjelenésének brit, német és amerikai esete kapcsán tehát jellemzően a 19. század második fele utáni törekvésekről van szó, míg Franciaországban egy genezist tekintve korábbi követeléssel állunk szemben. Azonban hiba lenne e korai előképeket a szociális érzékenység kizárólagos megnyilvánulásaiként felfogni. A bismarcki szociálpolitikai törvények sora ismert módon politikai motivációkból fakadt, amennyiben azt a nem titkolt célt (is) szolgálta, hogy kifogja a szelet az erősödőben lévő szociáldemokrata párt vitorlájából. Esping-Andersen értékelése szerint „Bismarck Németországában, Disraeli Nagy-Britanniájában és Giolitti Olaszországában nem egyszerűen az elkerülhetetlen társadalomjobbítás volt terítéken, hanem sokkalta inkább a nemzetépítés nagy kérdéseinek sora”.<sup>237</sup>

A jóléti állam második világháború utáni kiépítését a következő evolúciós fejlemények tették lehetővé: az általánossá váló választójog, a politikai demokrácia kompetitív logikája, a korábbiaknál lényegesebben tagoltabb és komplexebb társadalmi rétegződés, az érdekcsoportok növekvő befolyása, valamint a szocialista rendszerek jóléti ígéreteinek kihívása.<sup>238</sup> A jóléti állam kompenzálta az olyan negatív fejleményeket, mint a hagyományos intézmények (család, helyi közösségek, egyházak) meggyengülése vagy az új kockázatok (munkanélküliség, meghosszabbodott inaktív életszakasz) megjelenése. A két világegyetem, a nagy gazdasági válság és a modernizáció, valamint az iparosítás európai perifériákon tapasztalható kudarcja együttesen egy új gazdasági modell, a szabályozott piaci rendszer születése felé mutattak.<sup>239</sup> A jóléti állammal kapcsolatos diskurzus kialakításánál nem elhanyagolható momentum volt továbbá a háborúzó államtól való határozott elkülönítés igénye: a *welfare state* kifejezés első használata William Temple anglikán érsek nevéhez fűződik, aki a nemzetiszocialista rezsim háborúra és agresszióra való hajlamát, azaz a ha-

<sup>233</sup> Vö. SZIGETI-TAKÁCS 2004, 241.

<sup>234</sup> DOREY 2010, 56.

<sup>235</sup> Vö. BEVERIDGE 1942.

<sup>236</sup> KOVÁCS 2010, 138. Az ún. katedraszocialisták, a német történeti iskola második nemzedéke az állami beavatkozás híveiként fejtették ki tevékenységüket. Az államtól várták ugyanis a gazdasági liberalizmus káros következményeinek kiküszöbölését és a szociális problémák megoldását. Olyan szociális törvényhozást követeltek, amely megvédi a munkásokat, biztosítva őket az öregség, betegség, baleset és munkanélküliség esetére. A problémához lásd: MADARÁSZ 2002, 838–857.

<sup>237</sup> ESPING-ANDERSEN 2006, 3.

<sup>238</sup> Vö. MURAKÖZY 2012, 34.

<sup>239</sup> Vö. BEREND T. 2008, 83–84.



talmi állam konstrukcióját állította szembe a demokratikus berendezkedésű államok jólét iránti elkötelezettségével, végső soron a jóléti állam konstituálásának lehetőségével.<sup>240</sup>

Asa Briggs meghatározása alapján a jóléti állam konstrukciójában „a szervezett kormányzati hatalom tudatosan kerül alkalmazásra (a politikán és az adminisztráción keresztül), abból a célból, hogy a piaci erők játékát módosítsa legalább három területen”. Ez a három terület, illetve intézkedéssorozat a következő: (a) az egyéneknek és a családoknak minimális jövedelmet garantálnak, amely független munkájuk vagy tulajdonuk piaci értékétől; (b) leszűkítik a gazdasági bizonytalanság mértékét, lehetővé téve az egyének és a családok számára bizonyos társadalmi kockázatok, így a betegség és a munkanélküliség kezelését; (c) státuszról és osztály-hovatartozástól függetlenül a lehető legmagasabb szintű ellátást biztosítják bizonyos preferált szolgáltatások esetén, méghozzá alanyi jogon, minden állampolgár számára.<sup>241</sup> Goodin is hangsúlyozza, hogy a jóléti állam juttatásai és szolgáltatásai kötelezőek, kollektívek, továbbá zömében nem diszkrecionálisak. A juttatásban részesülők igénye törvény által garantált és szabályozott alapokon nyugszik.<sup>242</sup> Esping-Andersen értékelése szerint a jóléti állam a polgárok elemi jólétének biztosítására irányuló állami felelősségvállalást jelent.<sup>243</sup> A jóléti állam fogalma elsődlegesen a tőkés piacgazdaság negatív hatásainak korrigálására irányuló állami szociálpolitikai intézmények és kormányzati intézkedések komplexumát jelenti, amelyek különböző indítékok alapján és eltérő ütemben épültek ki a fejlett tőkés országokban.

A jóléti állam két alapvő célt valósít meg: (a) fellép a szegénységgel szemben, a jövedelem és a vagyon redisztribúciójára, újraelosztására törekszik, ezt nevezik méltányossági összetevőnek vagy ún. Robin Hood-funkciónak; (b) a biztosítási szolgáltatásokat és a fogyasztás „kisimitását” szolgáló mechanizmusokat alakít ki, ezt nevezik malacpersely funkciónak vagy hatékonysági komponensnek. A *welfare state* az állam alábbi átfogó területein fejt ki tevékenységet: pénzbeli juttatások, egészségügyi ellátás, oktatás, lakásügy, illetve egyéb jóléti szolgáltatások. A juttatás típusa szerint lehet pénzbeli (társadalombiztosítási kifizetések, gyermeknevelési támogatás, szociális támogatások), valamint természetbeni is (oktatási és egészségügyi ellátás megszervezése a gyengék, a szellemi vagy fizikai fogyatékkal élők és a védelemre szoruló gyermekek részére).<sup>244</sup> A jóléti állam által érintett „címezett kör” ekként a gyengék és elesettek (védtelen gyermekek, rossz egészségi állapotú, idős emberek, szellemi vagy fizikai fogyatékkal élők, szegények), de a különböző pénzügyi juttatások, az egészségbiztosítási és közoktatási szolgáltatások nyújtása révén végső soron idesorolhatók azok is, akik nem tekinthetők elesettnek vagy szegénynek.

## Három évtizednyi jólét: a vegyes gazdaság Nyugat-Európában (1945–1975)

A második világháború kataklizmáját követően a fejlett nyugat-európai országokban lassan realizálódni kezdett a német szociáldemokrata párt 1927. évi kiel kongresszusán Rudolf

<sup>240</sup> Vö. TEMPLE 1941, 35.

<sup>241</sup> Vö. BRIGGS 2006, 16.

<sup>242</sup> Vö. GOODIN 1988, 7.

<sup>243</sup> Vö. ESPING-ANDERSEN 2004, 116.

<sup>244</sup> Vö. BARR 2009, 17, 41.

Hilferding által anticipált irányvonal: „Elérkezünk a gazdaság kapitalista fejlődésének egy olyan pontjához, ahol az út az erők szabad játéka által meghatározott gazdaságból elvezet a szervezett gazdasághoz [...]. A valóságban a szervezett kapitalizmus azt jelenti, hogy a laissez-faire kapitalista elvét felváltja a tervezett termelés szocialista alapelve. Ez a tervezett és tudatosan irányított gazdaság sokkal érzékenyebben reagál a társadalom befolyására.”<sup>245</sup> Thomas Humphrey Marshall 1950-ben azt vetítette előre, hogy a tőkés fejlődés az első szakaszban deklarált polgári (például a tulajdon vagy a szerződés szabadsága), majd a második fázisban kibontakozó politikai jogokat követően (például általános választójog) a 20. század második felében a harmadik, az állampolgársághoz kötődő szociális jogok stádiumához fog elérkezni.<sup>246</sup> Az eredeti liberális jogállam fokozatosan szociális jogállammá fejlődött tovább, az állami szociális gondoskodás kiterjesztése révén. A szociális jogállam körülményei közepette az állampolgárok szociális jogait a természetes alapjogok részeként tartják számon, sok esetben alkotmányos rangra is emelve azokat.

Az anticiklikus intézkedések, az állami szubvenciók, valamint a pénzügyi (és részben külkereskedelmi) szabályozók a gazdaság erős állami szektorának kialakulásához vezettek, amit gyakran tervezéssel is kiegészítettek. Így a második világháborút követően Nyugat-Európában egy jobbra magán-, de részben állami tulajdonú vegyes gazdaság alakulhatott ki.<sup>247</sup> A szervezett kapitalizmus jóléti állama feltételezte az állam és a nemzetgazdaság közötti szabályozó erők meglétét, és keynesiánus gazdasági elméletre épült. A kiadások expanziójának alapját az a Keynes által megfogalmazott tézis képezte, hogy a közkiadások növelik az aggregát keresletet, és kiegyenlítik az üzleti ciklusokat.<sup>248</sup> A svéd modell (1932–1976), illetve a New Deal sikerei mellett a jóléti állam a legfejlettebb nyugat-európai tőkés államokban nagyjából az 1945 és 1975 közötti időszakban élte fénykorát.<sup>249</sup> Az állam növekvő gazdasági szerepvállalása, a jövedelemegyenlőtlenségeket mérséklő redistribúciós politika és a széles társadalmi rétegeket érintő jóléti rendszerek fejlesztése voltak eme évtizedek főbb jellemzői. Az említett tőkés gazdaságokban újfajta módon, a „demokratikus jogok kiterjesztése és kiszélesítése részeként komplex jóléti rendszereket alakítottak ki, amelyek a keynesi eszmerendszer vonalához kapcsolódva a gazdasági növekedés ösztönzésének, elősegítésének is a részei voltak”.<sup>250</sup> Ráadásul a szisztéma széles körű társadalmi konszenzuson és bázison nyugodott, azaz az állampolgárok döntő részének támogatását is

<sup>245</sup> HILFERDING 1982, 218.

<sup>246</sup> Vö. MARSHALL 1950, 14. Marshall a szociális törvényhozás köré sorolta az általános állampolgári jogok érvényesítését, a bérszabályozást, a törvényes munkaidő korlátozását, a gyermekmunka, illetve a nők kiszármányolásának tilalmát, továbbá az oktatás kiterjesztését (MARSHALL 1950, 21–27).

<sup>247</sup> Vö. BEREND T. 2008, 185. A dán jóléti állam példáját említve alkotta meg azt a frappáns minősítést Bod Péter Ákos, hogy a modern északi piacgazdaság képlete a következő: „kapitalizmus délelőtt, szocializmus délután.” Ezt arra alapozta, hogy a gazdasági életszférában komoly verseny érvényesült: az állam az innováció érdekében élénken buzdította a piaci vetélkedést; ugyanakkor a kormányzat azt is belátta, hogy a kompetitív logika könnyen kikezdheti a társadalom szövedékét. A piaci verseny ellensúlyozására ezért egy olyan társadalmi kohéziót biztosító szociálpolitikai szisztémát építettek ki, amelynek bázisául a hatékony gazdaság és az erős adóalap szolgált (vö. BOD 2014, 18).

<sup>248</sup> Vö. KEYNES 1926, 220.

<sup>249</sup> A svéd jóléti állam kiépülése és fénykora a svéd Szociáldemokrata Munkáspárt (SAP) kormányzásának idejére datálható, amikor is a jelzett formáció egyedüli kormányzó pártként, esetleg a kormánykoalíció meghatározó tagjaként folyamatosan hatalmi pozícióban volt, ami lehetőséget kínált a párt által propagált jóléti állam konstruálásához és működtetéséhez. Ehhez lásd: KAUFMANN 2013, 114–142.

<sup>250</sup> MURAKÖZY 2012, 48.

bírta. Az osztályharc helyett ugyanis a szociális partneri viszony kialakítására törekedtek. Gunnar Myrdal svéd közgazdász szerint „a fair play öröklött liberális eszméjét egyre általánosabban és határozottabban fordították le arra a követelésre, hogy a béreket, árakat, jövedelmeket és nyereségeket különféle alkuk révén kellene megszabni [...]. Az állam felelőssége lett e feltételek megteremtése a jogalkotással, közigazgatással és döntőbíráskodással [...] hogy igazságos és méltányos megállapodásokat lehessen elérni.”<sup>251</sup> Az állam mediációs, közvetítői szerepet vállalt a kollektív társadalmi alkuk megkötése érdekében, s egyúttal a gazdasági növekedés fenntartására is törekedett. Az egyeztetési-együtdöntési rendszer három pillérré épült: a tőke (azaz a vállalatok, vállalati szövetségek), a munka (azaz a munkavállalók és az őket képviselő szakszervezetek) és a kormányzat részvételére. A társadalom különböző rétegei között kialakított demokratikus egyeztetési rendszerek a társadalmi békét is szolgálták, de emellett elősegítették a gazdasági növekedést, az infláció elkerülését és a munkanélküliség alacsony szinten tartását is.<sup>252</sup>

Ez a konszenzus részben abba az irányba hatott, hogy a fejlett gazdaságokban is szükség lett a keynesi értelemben vett makroökonómiai szintű irányításra. Az irányítás azonban sohasem akart a piacgazdaság alapjaitól hatolni, nem akarta megváltoztatni a tulajdoni viszonyokat és a jövedelemelosztás erre épülő rendszerét, csak a kapitalista gazdaságok önpusztító vonásait igyekezett korrigálni, a ciklikus visszatérő válságra való hajlamukat és a súlyos társadalmi feszültségeket eredményező depressziót. A piac és az állam relációja a gazdaság koordinálását szemlélve egyértelműen hierarchikusként jellemezhető, mégpedig a piac domináns tényezőként történő funkcionálása mellett. Ugyanakkor a piac működését ki kell igazítani, mivel bizonyos társadalmi csoportok nem jutnak hozzá minimális vagy kielégítő szintű jövedelemhez, és a piac kockázata komoly társadalmi rizikót jelent, továbbá mert bizonyos szolgáltatások nívója csak ekként garantálható minden állampolgár számára. A piac meghatározó és az állam komplementer szerepe természetesen országonként változó jelleget öltött.<sup>253</sup> „A kapitalizmus történetében a második világháborút követő évtizedek szokatlanok voltak annak fokát tekintve, ahogy a területi államok határai egybeestek a tőke, a szolgáltatások, az áruk és a munka számára szolgáló piacokkal. Következésképpen, ezen idő alatt Nyugat-Európa ipari nemzetei lehetőséget kaptak a kapitalista jóléti állam speciálisan nemzeti variánsainak kifejlesztésére – s választásaik valóban figyelemre méltóan különbözők voltak. Mindenesetre a jóléti állam »szociáldemokrata«, »korporatista« vagy »liberális« variánsai valamennyien feltűnően sikeresek voltak egy erős kapitalista gazdaság fenntartásában és támogatásában, miközben [...] sajátos szociális, kulturális és/vagy ökológiai értékek érdekében ellenőrzésük alá vonták a korlátlan kapitalizmus destruktív tendenciáit is.”<sup>254</sup>

A modell követői a fizetőképes piaci kereslet ösztönzése mellett valamilyen szintű jóléti, szociális újraelosztást, fogyasztóvédelmet, illetve más közszolgáltatások nyújtását tartották kívánatosnak.<sup>255</sup> A jóléti állam tehát nem bizonyult a piacgazdaság ellenségének, mi több, a piaci kudarcok kezelésén keresztül céljának a piacgazdaság hatékonyabb működésének elősegítését tekintette, mint ahogy korábban Keynes célja is annak kiderítése volt,

<sup>251</sup> MYRDAL 1960, 44.

<sup>252</sup> Vö. FARNSWORTH 2012, 67; MURAKÖZY 2012, 48.

<sup>253</sup> Vö. SZAJP 2008, 292–293.

<sup>254</sup> SCHARPF 1996, 16.

<sup>255</sup> Vö. FORGÁCS 2012, 88.

hogy miként védhető meg a liberalizmus ellenében az, amit meg lehet menteni a kapitalista rendszerből.<sup>256</sup> Itt közbevetésképpen meg kell jegyezni, hogy a globális kapitalizmus mai kritikusaik jó részét is többnyire az „érted haragszom, nem ellened” József Attila-i attitűdje sarkallja cselekvésre, ahol egyáltalán nem a kapitalizmus meghaladása, pusztán annak korrekciója merül fel igényként.

Az 1950-es és 1960-as évtizedekben a gazdasági folyamatok és a társadalmi struktúrák alakításában nagymértékű állami beavatkozás érvényesült, azzal a keynesi elgondolással konform módon, amely az állam számára kiigazító és stabilizáló szerepet szánt a hektikusan működő piacon.<sup>257</sup> A jóléti államot a keynesiánus alapokon nyugvó keresletösztönző beavatkozás mellett az egészségügyi, oktatási és kulturális szerepvállalás, azaz a társadalompolitikai felelősség bizonyos szintű felvállalása jellemezte, emellett pedig a teljesítménye alapján komoly demokratikus legitimációhoz is sikerült jutnia. A *welfare state* a munkavállalók, a vállalkozók és az állam közötti tárgyalásos megállapodások révén, illetve a szociális védőhálót jelentő intézmények és szociális juttatások rendszerének kiépítésével sikeresen szelídítette meg a szociális integrációt fenyegető politikai konfliktusokat.<sup>258</sup>

Az egyes társadalmi csoportok ennek köszönhetően pozitív változásokat tapasztalhattak a saját életfeltételeiket és kilátásaikat illetően. Ez az elmozdulás éppen azokban a csoportokban érezte a legnagyobb mértékben a hatását, amelyek helyzete korábban a legkialátatlanabbnak és legrosszabbnak bizonyult: a társadalmi egyenlőtlenségek rendszerének alsóbb régióiban. Az anyagi életszínvonal növekedése a közép- és felsőosztálybeli alkalmazottak esetén is érezhető volt ugyan, a legnagyobb relevanciával mégis a munkások esetében rendelkezett: a jóléti állam biztosította kitérésre lehetőségek révén ugyanis a munkásházartások első ízben juthattak hozzá a jövedelmi viszonyaik javulását jelző olyan javakhoz, mint a nagyobb lakás vagy a személygépkocsi. Joseph Mooser az NSZK társadalmi viszonyait elemezve arra a következtetésre jutott, hogy a jóléti állam szociális piacgazdaságának kiépülésével egy átfogó és társadalomtörténeti szempontból forradalmi javulás következett be, „mivel ezzel az életformák nagy egyenlőtlenségei tűntek el [...]. Az 1880-as évektől 1970-ig az ipari munkás átlagos reálbére megháromszorozódott, ezen belül a legnagyobb ugrás az 1950-et követő időre esett.”<sup>259</sup>

A kapitalista gazdaság ebben a három évtizednyi periódusban tehát pozitív végösszegű játszává vált. Ezért ha valamelyik szereplő úgy játszott benne, mintha egy zéró összegű játékban venne részt, ahol a résztvevők csak egymás kontójára nyerhetnek, de nem lehet mindenki győztes, akkor a saját érdekei ellen cselekedett. A keynesiánus jóléti állam összességében sikeresnek bizonyult abban, hogy gazdaságpolitikailag összehangolja a makrogazdasági egyensúlyt, az összkeresletet és az összkínálatot, elősegítse a növekedést,

<sup>256</sup> Vö. DARDOT–LAVAL 2013, 145.

<sup>257</sup> Vö. MÉSZÁROS et al. 2010, 117.

<sup>258</sup> Vö. SZIGETI 2005, 95.

<sup>259</sup> MOOSER 1983. In CONZE–LEPSIUS, 143–186. Idézi: BECK 2004, 421. Mooser érzékletes példákkal szolgált a munkásság előtt korábban ismeretlen életlehetőségek feltárulását illetően. Míg az 1950-es években a munkáscsaládok mindössze 6%-a rendelkezett saját lakással vagy házzal, addig 1968-ban már 32%-uk, 1977-ben pedig 39%-uk mondhatta magát tulajdonosnak. „E változás szimbóluma [...] a lakószoba lett, a magánszféra és a nem-munka jellegű tevékenység tudatosan hangsúlyozott élettére. Ide jellemzően tiszta ruhában léptek be, nem úgy, mint a régi konyhalakásba, ahol munkaruhában üldögéltek, és amelyet, ellentétben a korábbi »tiszta szoba« hideg »pompájával«, hétköznapi is használtak. E változás alapvetően befolyásolta az egész életformát” (BECK 2004, 421).

a munkanélküliség visszaszorítását, és egy hosszabb, *economic boom*ként számontartott időszakon keresztül politikailag intézményesítették a szociális integrációt fenntartó politikai kompromisszumok rendszerét.<sup>260</sup>

A jóléti-szociális állam ideálja ráadásul nem csak a különböző szociáldemokrata formációk és kabinetek által monopolizált vívmánynak bizonyult, hiszen azt a jobbközép, keresztény-konzervatív pártok dominálta kormányzatok is felkarolták. A CDU–CSU pártszövetség például az egyház szociális tanítása és a keynesianizmus, valamint a német ordoliberalis teóriák szintetizálásával emelte a kormányprogram középpontjába a szociális piacgazdaság konstrukcióját. A CDU nem véletlenül választotta a következő választási kampányszlogent: „Minden német családnak családi házat, ez a legjobb ellenszere a kommunizmusnak.”<sup>261</sup> Ugyanígy a mélyen keresztény-konzervatív Charles de Gaulle sem zárta ki gondolkodásából az emberi tényezőre történő utalásokat, miközben krédója központi elemévé tette, hogy Franciaországnak „az ipar korában iparosodottnak, a verseny korszakában versenyképesnek kell lennie, a tudomány és a technika korszakában pedig a kutatásra kell összpontosítania”, tehát elindította országát a gazdasági fejlődés útján. De Gaulle ugyanis őszintén meg volt győződve arról, hogy a *laissez-faire, laissez-passer* rendszerének káros kinövéseit csökkenteni, annak „erkölcsi rokkantságát” pedig korrigálni szükséges. Ezért fordított aztán olyan gondos figyelmet a közberuházásokkal kapcsolatos állami források növelése mellett a minimálbér, a családi pótlékok és a nyugdíj emelésére is. Társadalmi víziója mottójául pedig a következő gondolatot választotta: „Baloldali programot kell megvalósítanunk jobboldali eszközökkel.”<sup>262</sup>

Mindent egybevetve, a jóléti állam bizonyítványát kiállítva elmondhatjuk, hogy az a jelzett három évtizedes éraban stabil kormányzati rendszerré és a társadalmi kohézió katalizátorává válhatott, ezért sokkal többnek bizonyult egy biztonsági szelepnél vagy hálónál.

## A Bretton Woods-i kompromisszum (1944–1971)

A pluralista demokrácia jóléti állama – azaz a keynesiánus, államilag szabályozott kapitalista alakulat – fentebb ismertetett három évtizedes valóságát gazdasági és pénzügyi értelemben végső soron az ún. Bretton Woods-i kompromisszum mechanizmusai tették lehetővé. Az Egyesült Nemzetek Monetáris és Finanszírozási Konferenciája – amelyen 44 állam delegáltjai vettek részt – hivatalosan 1944. július 1-jén, a New Hampshire-i Bretton Woods városában, a Mount Washington Hotelben vette kezdetét, és mintegy három hétig tartott. A konferencia nyomán kialakított konstrukció rögzítette a nyugati kapitalista világ szerveződési kereteit. A majdnem három évtizeden keresztül fennálló szisztéma égisze alatt érvényesülő gazdasági multilateralizmus mint az 1945 utáni korszak jellemzője azt jelentette, hogy az állam a gazdasági dinamika és a stabilitás fenntartása érdekében tudatos gazdaságpolitikai szerepet vállal. Ennek következményeként a nemzetközi gazdaság egy erősen szabályozott rendszerben érvényesült.<sup>263</sup>

<sup>260</sup> Vö. SZIGETI 1995, 328.

<sup>261</sup> BAYER 2003, 380–381.

<sup>262</sup> Lásd: M. SZEBENI 2012, 236–242.

<sup>263</sup> ANDOR 2001, 234.

A Bretton Woods-i találkozó eredményeképpen, a „nemzetközi gazdasági rend és stabilitás érdekében” egy alapvetően három pilléren épülő nemzetközi intézményrendszer kialakítását is elhatározták. Ennek megfelelően létrehozták a Nemzetközi Valutaalapot (*International Monetary Fund*, IMF), valamint a Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bankot, közismertebb nevén a Világbankot (*International Bank for Reconstruction and Development*, IBRD), illetve meghatározták működési módjuk és felépítésük rendjét. Az IMF-re eredetileg egy keynesiánus misszió menedzselése hárult: arra volt hivatott, hogy megpróbálja megelőzni egy újabb globális gazdasági válsághelyzet kialakulását. Ennek érdekében nemzetközi nyomást igyekezett gyakorolni azon országokra, amelyek nem vették ki részüket az aggregát kereslet biztosításából, szükség esetén pedig likviditást biztosított a rászoruló országoknak, amelyek nem rendelkeztek elegendő forrással az aggregát kereslet élénkítéséhez. Az IMF-et tehát eredetileg a piacok diszfunkcionális működésének lehetőségét elfogadva hozták létre abból a célból, hogy a gazdasági stabilitás érdekében kollektíven cselekedjenek.<sup>264</sup> A szervezet emellett segíteni volt hivatott a nemzetközi monetáris együttműködést, a kereskedelem bővítését, a nemzetközi valuták stabilitásának megőrzését és a nemzeti monetáris politikák lehetőség szerinti összehangolását. Az IBRD feladata a háború utáni újjáépítés, a fejlesztések és beruházások támogatása, a gazdasági növekedés fenntartása, illetve a fejlődő országok és a korábbi gyarmatok pénzügyi-moderнизációs támogatása lett. Végül a nemzetközi kereskedelem revitalizálására, összehangolására és stabilitásának biztosítására, továbbá a kereskedelmi akadályok lebontására egy Nemzetközi Kereskedelmi Szervezet (*International Trade Organization*, ITO) létrehozásáról döntöttek.<sup>265</sup> Az 1947-ben, Havannában az ENSZ égisze alatt megtartott nemzetközi kereskedelmi és foglalkoztatási konferencia ki is dolgozta a nemzetközi kereskedelem multilaterális rendjét rögzítő *havannai chartát*, amely létrehozta volna az ITO-t, azonban ez a szervezet csak egy torzó maradt: az USA elutasította a szerződés ratifikálását, s ennek következtében a szervezet soha nem kezdhetette meg a tényleges működését.<sup>266</sup> Richard Senti szerint ennek alapvetően az volt az oka, hogy „az ITO a protekcionista túlliberális, a liberálisoknak túl protekcionista volt, ezért a képviselők többsége – noha ellentétes érveléssel – a szerződést elutasította”.<sup>267</sup>

A Bretton Woods-i rendszer főbb komponensei az alábbiak voltak. A piaci termelés megszervezése az egyes államok cselekvési terein és keretein belül történt, a kormány és a mindenkori törvényhozási többség erős állami beavatkozást valósított meg aktív gazdaságszervezés, valamint céltudatos iparpolitika révén. A valutát kezelő jegybankok főszabály szerint kormányzati fennhatóság alatt álltak.<sup>268</sup> A magas munkabérek rendszere és a magas kereslet generalása a belső jólét emelésén keresztül igyekezett dinamizálni a gazdaságot. Az aktív kormányzat az ország határait is zárva tartotta a tőke és a pénz

<sup>264</sup> Vö. STIGLITZ 2003, 30–31.

<sup>265</sup> Vö. CSÉFALVAY 2004, 97–99.

<sup>266</sup> Vö. VÖRÖS 2004a, 76; PRÁGER 2008, 101.

<sup>267</sup> WOHLMEYER–QUENDLER 2000, 68.

<sup>268</sup> A nemzetállamok egyik hagyományos funkciója a pénzforgalom, a nemzeti pénzrendszerek, valamint a pénzügyi intézmények következetes szabályozása és ellenőrzése. Az állam egyfelől meghatározza a nemzeti monetáris rendszer kulcselemeit, a kamatlábakat, a devizaátváltási folyamatokat, a kötelező tartalékrátát, ellátja a hitelezés felügyeletét, a tőkeemlék ellenőrzését. Másfelől szabályozza a pénzínálatot, a különböző pénzügyi intézmények hatáskörét és a piaci versenyt. Ehhez lásd: LAULAJAINEN 2000, 215.

mozgásaival szemben: csak a céljainak megfelelő tőkét engedett be, és a tőke kivitelt is kontroll alatt tartotta. Az egyes államok tőkéscsoportjai és bankjai ezért országon belül szerveződtek, a pénztőke országok közötti mozgása csak a kormányzat beleegyezésével valósulhatott meg. Végül a politikai dimenzió tekintetében kiemelendő, hogy a demokratikusan választott politikusrétegek domináltak, és a gazdasági-vállalkozói csoportok, klikkek csak eme dominancia mellett tevékenykedhettek. A periodikusan visszatérő választások révén a kormány hatalmát az állampolgári legitimációhoz horgonyozták.<sup>269</sup> A rendszerben Pokol Béla szerint alapvetően a társadalom szerveződésének, illetve az aktív kormányzati politikának alávétve működött a piaci szerveződés, és országoként külön tartották a banki és pénzügyi tőkéscsoportok szerveződését.<sup>270</sup>

A Bretton Woods-i dollárstandardrendszerbe beépülő országok nem csak a dollárhoz rögzítették valutájuk értékét (dollárparitás), de a valuták egymáshoz viszonyított értéke is a dolláron keresztül határozódott meg, amelynek aranyra válthatósága biztosított volt (aranydeviza-standard). Az aranyalapú rendszerhez való visszatérés nem bizonyult valós alternatívának, de a pénzrendszerrel szembeni bizalom megteremtése érdekében a szisztéma fenntartotta a kulcsvalutának, azaz az amerikai dollárnak a rendszerben részt vevő országok jegybankjai részére, meghatározott áron történő aranyra válthatóságát.<sup>271</sup> A valutaárfolyamok rögzítése és a valuták konvertibilitásának fokozatos biztosítása mellett a rendszer a valuták szabad átváltásának a tőkebefektetések terén megnyilvánuló korlátozásával megengedte annak a lehetőségét, hogy a tagállamok önálló fiskális és monetáris politikát folytassanak, függetlenül a globális pénzügyi egyeztetéstől. Az IMF Alapokmánya a keynesi gazdaságfilozófia jegyében deklarálta, hogy a nemzeti kormányzatokra fontos szerep hárul a társadalmi jólét növelésében és a teljes foglalkoztatottság biztosításában. Az Alapokmány VI. cikkelye kimondta, hogy a tagoknak jogában áll az olyan kontrollintézkedések bevezetése, amelyekre szükség van a nemzetközi tőke mozgások szabályozásához.<sup>272</sup> A tőkekontroll elszeparálta a hazai pénzpiacokat a devizapiacoktól, így a valutaárfolyamok ingadozásai nem érintették a hazai pénzkínálatot: a hazai kamatokra és inflációra gyakorolt mértékük minimális maradt. A nemzetközi tőke mozgásokat egyébként is a hivatalos transzferek, illetve a korlátozott külföldi működőtőke áramlása jellemezte, a magántőke-áramlások pedig mérsékeltek maradtak.<sup>273</sup>

Az Egyesült Államok kulcsszerepet játszott az új rendszer kialakításában: egyfelől a dollár formájában mindenki számára elfogadható világpénzt kínált fel, másfelől rendkívüli aktivitást fejtett ki a nemzetközi valutáris rendszer megszervezésén munkálkodva, így állva a reformfolyamatok élére. Az amerikai kormánypolitika hátszögében jelentős szerepet játszottak azok a befolyásos gazdasági érdekcsoportosulások, amelyek számára az amerikai külpiazi orientáció elsődleges prioritást jelentett.<sup>274</sup> Az Egyesült Államoknak

<sup>269</sup> Vö. POKOL 2008, 10–11.

<sup>270</sup> Vö. POKOL 2015, 164.

<sup>271</sup> 1 uncia = 35 dolláros fix árfolyam. A rendszerben részt vevő országok hivatalos nemzetközi tartalékaik túlnyomó részét aranyban, illetve dollárban tartották, és jogukban állt dollárjaikat a hivatalos árfolyamon aranyra váltani a *Federal Reserve*-nél (Fed). Lásd: KRUGMAN–OBSTFELD 2003, 618; VIGVÁRI 2008, 329.

<sup>272</sup> ZIMMERMANN 2013, 41; LŐRINCÉ ISTVÁNNFY 2004, 35.

<sup>273</sup> GÁL 2010, 74–75; HELD et al. 1999, 199–201; VIGVÁRI 2008, 329–330.

<sup>274</sup> LŐRINCÉ ISTVÁNNFY 2004, 34.

emellett kiemelt érdeke fűződött a nemzetek közötti szabad kereskedelem propagálásához, és a *free trade* (korlátozások nélküli szabadkereskedelem) fellendítésére tett kísérlethez is.

A Keynes és Harry Dexter White által kidolgozott rendszer amellett, hogy ösztönözte a világkereskedelem gyors ütemű növekedéséhez szükséges kereskedelmi liberalizációt, kellő mozgásteret biztosított a nemzeti kormányok számára a belső gazdasági és szociális problémák felkarolásához, és az ehhez szükséges gazdaságpolitikai manőverezéshez.<sup>275</sup> Ezt a mechanizmust nevezte John Ruggie a *beágyazott liberalizmus* (*embedded liberalism*) kompromisszumának. Eszerint a nemzetközi gazdasági ügyeket alá kell rendelni a belföldi gazdasági és társadalmi céloknak, mint például a teljes foglalkoztatottság elérése, a gazdasági növekedés biztosítása, a nemzeti valuta és a hazai termelők védelme, a társadalombiztosítási juttatások garantálása, valamint a jóléti állam működtetése. Egy olyan gazdasági rend valósult tehát meg, amely *prima facie* ugyan liberálisnak mutatkozott, ám közelebbről nézve mégiscsak a belső gazdasági érdekek logikáját követte: a nemzetközi együttműködés és a liberalizáció szempontjai végső soron csak alárendelt szerepet játszottak az államok gazdasági stratégiájának alakítása során. „Ellentétben az 1930-as évek gazdasági nacionalizmusával, ez a rezsím jellegében multilaterális; ám szemben az aranystandard és a szabad kereskedelem liberalizmusával, a rezsím multilateralizmusa arra épült, hogy a belföldi beavatkozási lehetőségek megmaradnak.”<sup>276</sup>

A monetáris intézményrendszer tekintetében hivatalosan is megszűnt az aranypénzrendszer, amelyet az ún. Bretton Woods-i szisztéma váltott fel. Az aranytól elszakított, papíralapú nemzeti pénzek megnyitották az utat a markánsabb állami beavatkozás és monetáris politika kialakításához. A pénzmennyiséget már az állam tudta alakítani, befolyásolni, így könnyebben biztosítottá vált a növekvő állami kiadások fedezete.<sup>277</sup> Emellett a szabad tőkeáramlás nemzeti korlátozásának lehetőségét is rögzítette a struktúra.<sup>278</sup> A Bretton Woods-i korszak sikere Dani Rodrik megítélése szerint azt mutatja, hogy egy dinamikusan gyarapodó világ gazdaságához az egészséges nemzetgazdaságok létre van szükség, és ha teljesül ez az elvárás, akkor még a nemzeti szinten fennmaradó korlátozások sem jelentenek lényegi akadályt a prosperitással szemben.<sup>279</sup>

<sup>275</sup> RODRIK 2014, 104.

<sup>276</sup> RUGGIE 1982, 393.

<sup>277</sup> A központi költségvetés kiadásai 1950-ben a fejlett nyugati országokban nagyjából a GDP 10 és 30%-a között mozogtak. Ebben az évtizedben az volt szignifikáns módon megfigyelhető, hogy a kevésbé fejlett dél-európai országokban is megindult az állami szerepvállalás erősödése. Az 1960-as évtizedben a fejlett nyugati országokban is felgyorsult a központi kormányzat kiadásai GDP-hez viszonyított súlyának emelkedése: a központi kormányzat súlya már a GDP 20–35%-a közötti sávban volt található. A fejlődő dél-európai országokban továbbra is dinamikusnak volt mondható a központi kormányzat súlyának növekedése. Az államháztartás kiadásai a GDP százalékában kifejezve az európai kontinensen az 1870-ben tapasztalt 10,5%-os átlagértékről 1950-re 36,5%-ra nőttek. Ausztriában, az Egyesült Királyságban, Franciaországban, Németországban, Norvégiában és Svédországban meg is haladták ezt a mértéket és alacsonyabb mutatószámot csak a dél-európai térségben, mindenekelőtt Olaszországban találhatunk (MURAKÖZY 2012, 50–54). A Tanzi–Schuknecht szerzőpáros adatai szerint 1960 és 1980 között az alábbi változások álltak be a központi költségvetési kiadásokban. Ausztriában a kormányzati kiadások a GDP 35,7%-áról 48,1%-ára nőttek; Franciaországban 34,6%-ról 46,1%-ra; Németországban 32,4%-ról 47,9%-ra; Olaszországban 30,1%-ról 42,1%-ra; Írországban 28%-ról 48,9%-ra; Norvégiában 29,9%-ról 3,8%-ra; Svédországban 31%-ról 60,1%-ra; Svájcban 17,2%-ról 32,8%-ra; az Egyesült Királyságban 27%-ról 31,4%-ra (TANZI–SCHUKNECHT 2000, 6–7).

<sup>278</sup> Vö. MURAKÖZY 2012, 29.

<sup>279</sup> Vö. RODRIK 2014, 107.



A növekedés és a stabilitás kulcsszereplője a korszakban egyértelműen a szuverén nemzetállam volt. A nemzetállamok gazdasági szereplők közötti viszonyokat ellenőrző-szabályozó funkciói a szervezett kapitalizmus keretei között teljesedtek ki. Az 1945 és 1971 között érvényesülő megoldás erénye, hogy a laza multilateralizmus és a globális kereskedelem újjáéledése mellett a kormányok a belföldi szociális és foglalkoztatási kérdésekre koncentrállhattak. A kereskedelmet gátló egyes korlátozásokat lebontották, de a kormányok megőrizték a pénzügyi szuverenitásukat és a cselekvési szabadságukat a gazdaságpolitika terén – így a jóléti állam számukra legmegfelelőbb, a hazai hagyományokhoz leginkább igazodó válfaját építhették ki. A fejlődő országok relatíve csekély külső korlát mellett hajthatták végre saját növekedési stratégiájukat. Fennmaradt a nemzetközi tőkemozgások erős korlátozása. Az ipari országok gyarapodása évtizedeken keresztül biztosított volt, a fejlődő országok nagy részének gazdasága pedig növekedési pályára állhatott azáltal, hogy relatíve csekély külső korlát mellett hajthatták végre saját növekedési stratégiájukat.<sup>280</sup>

## Pandóra szelencéje, avagy a neoliberalizmus ellenforradalma

A jóléti államot csúcspontján érte utol a válsága. A közgondolkodást három évtizeden át formáló és meghatározó jóléti konszenzussal szemben megindult az ellentámadás, a közgazdasági gondolkodás a „monetarista disszenzus” örvényébe zuhant. Az 1970-es évek derekától viharos gyorsasággal söpört végig a jóléti társadalmakon a *welfare state* végkimerülését hangoztató új ortodoxia, amelynek interpretációjában az állam a problémák megoldójából a problémák elsődleges forrásává vált. A monetarizmus új eszmeáramlatát – amelynek „apostolai” Hayek és a későbbiekben ismertetésre kerülő Milton Friedman voltak – felváltva illették az új jobboldal, radikális individualizmus, libertarianizmus, neokonzervativizmus-neoliberalizmus terminusokkal, de legtöbbször az utóbbival. A fogalmi sokféleség kakofóniájában azonban hamar rendet tehetünk, ha megnézzük, hogy a „neo-” előtaggal ellátott kifejezésben miként kerülhetett a köznyelvben, a publicisztikában, és gyakorta a tudományos munkákban is egy platformra a liberalizmus, illetve a konzervativizmus eszméje.

A neoliberalizmus mint kifejezés lényegét tekintve a klasszikus liberalizmushoz való kapcsolódásra utal, mivel e kurzus képviselői az előfutárokhoz hasonlóan fontosnak tartották, hogy az állam szerepét a lehető legminimálisabbra szorítsák vissza. Az állam visszaszorítása melletti államellenes érvelést a Stiglitz–Serra szerzőpáros piaci fundamentalizmusnak nevezte.<sup>281</sup> Dardot és Laval szerint a „neoliberalizmus” kifejezéssel a kapitalizmus és az emberek feletti hatalomgyakorlás jelenlegi formáját, a verseny egyetemes elvéhez igazító diskurzusok, szokások és eszközök összességét jelölik.<sup>282</sup> A neoliberalizmus archetípusai között ekként ugyanúgy fellelhetjük a „láthatatlan kéz” és az önszabályozó piac doktrínáját, mint a spenceri szociáldarwinizmust, vagy éppen a misesi tanokat. Bár nem kívánjuk fokozni az ideológiai kavalkádot, de itt jelezni szükséges, hogy a neoliberais jelzővel bizton nem illethetők az olyan klasszikus szociálliberális gondolkodók, mint Keynes vagy Hobhouse, de a szociáldemokráciát a neoliberais kritériumokkal egy nevezőre hozó, magát

<sup>280</sup> Vö. RODRIK 2014, 16.

<sup>281</sup> Vö. SERRA–STIGLITZ 2008, 3.

<sup>282</sup> Vö. DARDOT–LAVAL 2013, 6.

kizárólag geneológiai értelemben, esetleg retorikai síkon a szociáldemokráciához kapcsoló, gyakran „harmadik utasként” aposztrofált irányzat képviselői esetében már megállná a helyét az ilyen típusú címkézés. Fontos jellemző továbbá, hogy a neoliberális nemcsak gazdaságpolitikai megfontolásokra, hanem társadalmi eszményekre is utalhat. Ennyiben rokonítható például a klasszikus liberalizmus individualista felfogásával az a későbbiekben részletesebben is elemezendő thatcheri állásfoglalás, amely szerint nem létezik társadalom, csak egyes férfiak és nők – bár a családra történő, ennyiben pedig konzervatív karaktert hordozó utalás ismételtén megmutatja, hogy milyen nehéz megvonni a demarkációs vonalat a neoliberalizmus, illetve neokonzervativizmus közötti elhatárolások esetén.

A neokonzervativizmus tipológiáját elsősorban azért szokták használni, mert a neoliberális gazdaságpolitikai felfogással történő azonosulás mellett az „új jobboldal” emblematikus képviselői a társadalmi eszményeiket tekintve többnyire a keresztény-konzervatív értékekhez állnak közel. A neokonzervativizmus amerikai változata „egyfelől önnönmaga is liberális ihletésű, de rezonál az amerikai mítosz nemzeti és sokak számára vallásos, azaz konzervatív értékeire is [...]. Az amerikai neokonzervativizmust a gazdasági verseny maximalizálásának kívánalma, tehát a neoliberális ökonómia és a kulturális hagyományelvűség, azaz a tradicionális berendezkedés pártolása határozza meg, kiegészülve a külpolitikailag értelmezett messianizmus és a nyers nagyhatalmi érdeket érvényesítő szándék összekapcsolódó együttesével.”<sup>283</sup> Ronald Reagan világképére jellemző volt az olyan értékek preferálása, mint az antikommunizmus, a kulturális értelemben vett antiliberális, vagy a vallási értékek és a családi közösségek felkarolása, illetve az amerikanizmus identitása. De Margaret Thatcher harcos piacpárti politikáját is kiegészítették az olyan konzervatív értékek és intézkedések, mint a család szerepének hangsúlyozása, a szigorú büntetőjogi intézkedések bevezetése, a futballhuliganizmus elleni markáns fellépés, vagy éppen a nemzeti érdekekre történő hivatkozás a külpolitikában.<sup>284</sup>

A terminológiai különbségek tisztázását követően az a momentum válik igazán lényegessé, hogy a neoliberális-neokonzervatív ideológia megállapításait a politikai gyakorlatba átültetni kívánó mozgalom a fejlett országokban, a világ gazdaságilag fejletlenebb régióiban és a nemzetközi szervezetek berkeiben is számottevő sikerre és dominanciára tett szert. Bár napjainkra erősen megkopott a neoliberális zsoltárokban foglalt hitelessége és a piaci fundamentalizmus diszkrét bája, mindenképpen tisztázásra szorul, hogy miként mehetett végbe a globális léptékű neoliberális-neokonzervatív fordulat, milyen jellemzőkkel, gondolati és logikai struktúrákkal bírt a 20. század utolsó negyedétől uralkodó eszme, és ez milyen hatásokkal járt az államra nézve.

### *A jóléti állam válsága és az erre adott reakciók*

A vegyes gazdaságú jóléti államok a legtöbb esetben a modern történelem legjobb gazdasági teljesítményeit érték el. A megnövekedett szociális kiadások ellenére a megtakarítások hosszú időn keresztül permanens jelleggel növekedtek, a bruttó hazai beruházás mértéke is a korábnál

<sup>283</sup> BÉKÉS 2011, 27–28.

<sup>284</sup> Vö. EGEDY 2006, 21.

magasabb szinten mozgott.<sup>285</sup> Az aranykor három évtizedét követően a globalizálódó, a közponosított szabályozásokat felszámoló világgazdaság alapvető és komoly kihívást intézett a jóléti állam és a vegyes gazdaság ellen. A neoliberális kihívás paradoxonja, hogy ezt számos körülmény együtthatása mellett a jóléti állam vegyesgazdaságának sikerei tették lehetővé.

Az objektív tényezők között elsőként kell említeni a dollár aranyra történő átváltásának megszüntetését, ami egyébként a Bretton Woods-i rendszer felszámolásával is összefügg. Az 1960-as évtizedtől kezdve ugyanis az USA fizetési mérlege növekvő mértékű deficitet mutatott, amelynek háttérében a vietnámi háború, illetve az ázsiai országok gyors gazdasági növekedése álltak. A növekvő fizetésimérleg-hiány megkérdőjelezte az amerikai garancia értékét, amely szerint a dollár bármikor fix árfolyamon átváltható aranyra.<sup>286</sup> A bizalmi index esése miatt 1971-re az USA azzal volt kénytelen szembesülni, hogy egyre több ország kérte a dollár átváltását aranyra. Erre válaszul Richard Nixon elnök és pénzügyminisztere, John Connolly 1971. augusztus 15-én felfüggesztették a dollár aranyra történő átváltását.<sup>287</sup> Ezzel megpecsételték a rögzített árfolyamok rendszerének sorsát, amely pedig a Bretton Woods-i nemzetközi pénzügyi rendszer egyik tartóköve volt. Az iparosodott országok 1973-ban bevezették a lebegő árfolyamok rendszerét, amelyben a központi bank nem avatkozik be a valutapiacra az árfolyam rögzítése érdekében.<sup>288</sup> 1974-ben az amerikai kormány a tőkemozgások állami ellenőrzését, 1975-ben pedig deregulálták a New York-i tőzsdét. Ezzel kezdetét vette az önszabályozó, ellenőrizetlen tőkepiac és a monetáris politika diadalmenete, és a pénzügyi globalizáció egyre kontrollálhatatlanabbá váló kiterjedése.<sup>289</sup> A Bretton Woods-i rezsím helyét fokozatosan a szabad tőkemozgásokra épülő integráció vette át.

A második kiemelendő tényező az 1973-ban kirobbant olajválság, amit a jom kippuri háború és az arab olajtermelő országok Nyugat elleni bojkottja váltott ki. Az iráni vallásifundamentalista forradalom 1980-ban újabb olajválsághoz vezetett. A két válság következtében az olajárak tízszeresükre emelkedtek, és nagymértékű inflációt vontak maguk után.<sup>290</sup>

Harmadik tényezőként mindez összekapcsolódott a GDP növekedési ütemének az 1970-es években tapasztalható mérséklődésével, illetve a stagfláció jelenségével, vagyis az infláció és a munkanélküliség együttes emelkedésével a fejlett országokban.<sup>291</sup> Az inflációs és a munkanélküliségi ráta meredek emelkedésnek indult: az évtized első felében 12, a második részében pedig 15% körüli értékre nőtt. Az 1970-es évek végére a munkanélküliségi ráta a *nagy válság (Great Depression)* óta mért legnagyobb értéket vette fel, az inflációs ráta pedig a polgárháború óta nem szökött olyan magasra, mint ekkor. A hagyományos gyárkémiényes iparágak hanyatlásával visszaesett a termelékenység.<sup>292</sup>

Mindezek nyomán a közgazdaságtan is válságba került. Hamarosan a keynesi gazdaság haláláról kezdtek értekezni, és teret nyert a monetarizmus doktrínája: a figyelem Keynes keresletmenedzsmentjéről a gazdaság kínálati oldalára helyeződött át. „Miután

<sup>285</sup> MADDISON 1995, 195–196. Jellemző adat, hogy míg a Bretton Woods-i rendszer idején a fejlett ipari országok gazdaságai évi átlagban mintegy 4%-kal növekedtek, addig 1974 és 2003 között ennek még a felét sem érték el. Ehhez lásd: SZENTES et al. 2005, 347.

<sup>286</sup> Vö. RODRIK 2014, 139.

<sup>287</sup> FRIEDEN 2006, 339–360.

<sup>288</sup> Vö. KRUGMAN–OBSTFELD 2003, 642.

<sup>289</sup> Vö. MURAKÖZY 2012, 108.

<sup>290</sup> Vö. BEREND T. 2010, 1208.

<sup>291</sup> Vö. VERESS 2009, 81.

<sup>292</sup> Vö. ANDOR 2002, 230; GÁL 2010, 76.

bebizonyosodott, hogy a keynesi nézetek hívei tévednek, amikor azt gondolják, hogy a munkanélküliség és az infláció nem emelkedhet egyidejűleg, elméletük többi részében is megrendült a bizalom. Megingott az a bizonyosság, amit Keynes hozott a gazdaságpolitikába. »A stagflációval véget ért a naiv keynesianizmus« – jegyezte meg Milton Friedman. Az egykor mindentudónak vélt közgazdászok kétségbeesetten keresték a magyarázatot.<sup>293</sup> Az 1970-es évek derekától a gazdasági fejlődés megrendülését az állam kudarcának tekintették, és a piac „elixírjét” kezdték el gyógyszerként ajánlani. Az inga ismét a piac irányába lendült, és megerősödtek az állami beavatkozás mérséklését hirdető nézetek. Az állami költsékezést pazarlásnak tekintették, és a piac, a „láthatatlan kéz” visszaszorítását kifogásolták. Az infláció leküzdésének szükségessége miatt megindult a központi bankok kormányzattól történő elszakítása és az önálló gazdaságpolitika szerepét növelő folyamat.<sup>294</sup>

A jóléti állammal való szakítás hívei, a gazdasági liberalizmus és a monetarizmus nézeteinek képviselői alapjaiban kérdőjelezték meg a keynesiánus makrogazdasági szabályozást, az állami tulajdon létjogosultságát, a progresszív adórendszert, a szociális biztonság védelmét, a magánszektor szigorú szabályozási keretek közé szorítását, különösen a munkajog és a munkavállalói képviselő területén. A növekedés fenntartását és a teljes foglalkoztatást patronáló, keresletbővítő politika a kritikák kereszttüzebe került. Az elérendő célok között szerepelt továbbá a szakszervezeti befolyás csökkentése, valamint a munkára és a vagyonosodásra való ösztönzés helyreállítása.<sup>295</sup>

A jóléti állam ellen indított, gyakorta ideológiai élű támadásokat hűen illusztrálja Jacques Drèze és Edmond Malinvaud összefoglalása, akik számos más neoliberais szerző argumentációjában is megjelenő érveket sorakoztatnak fel a jóléti állam negatív hatásaival szemben. Eszerint a jövedelem- és társadalombiztosítás bevezetése a munkaerőpiacok működésének nem szándékolt merevségéhez vezetett; a jóléti programok megnövelték a kormányzat méretét és a hatástalanság-eredménytelenség kockázatát; a kormányzati finanszírozás miatt magasabb szintre kellett emelni a bevételeket is, ez pedig növelte a „piactorzító” adózást; végül a jóléti programok kumulált hiányhoz vezettek, és növelték az államadósság mértékét. Ezekből az állításokból vonják le a neoliberais gondolkodásmódra jellemző tipikus következtetést: az államot karcúsítani és jóval hatékonyabbá kell tenni, a kiadásokat pedig drasztikus mértékben le kell faragni. A szerzőpáros a kiadás-csökkentésnek a GDP 20%-a körüli, vagy az alatti mértéket ajánlotta.<sup>296</sup>

A kritikusai szerint a virágzó jóléti államokban az egyre jobban kibővített, illetve új szolgáltatások rendkívül költségessé és túlzóvá váltak, s ezzel túlságosan nagy terhet róttak a gazdaságra, jelentősen megnövelték a termelési költségeket, ami a versenyképesség és a vállalkozói profit rovására ment.<sup>297</sup> Az állampolgári jogon, jogegyenlőségi alapon járó szolgáltatások demokratikus elvét a gyakorlatban is mindinkább kiegészítette, majd felváltotta a rászorultsági elv alkalmazása.<sup>298</sup> A lassuló gazdasági fejlődés és a globalizálódó világ gazdaság éleződő versenyében a nemzeti jóléti politikák mozgásteret is korlátozottabbá vált.<sup>299</sup> Az USA-ban már

<sup>293</sup> WAPSHOTT 2014, 240.

<sup>294</sup> Vö. MURAKÖZY 2012, 132–133.

<sup>295</sup> Vö. DARDOT–LAVAL 2013, 271.

<sup>296</sup> Idézi: ATKINSON 1999, 2.

<sup>297</sup> Vö. BEREND T. 2010, 286.

<sup>298</sup> Vö. SZIGETI 2005, 96.

<sup>299</sup> Vö. ESPING-ANDERSEN 1996, 3.

Jimmy Carter elnöki ciklusának végén, 1978 októberében megindult a neoliberális diskurzus elvárásainak megfelelő kormányzati politika: az infláció letörését szolgáló megszorításokat foganatosítottak, a vállalati szféra számára adócsökkentést jelentettek be, befagyasztották a szövetségi állásokat, illetve megígérték a költségvetési deficit megfelelését.<sup>300</sup> Ez a trend azonban csak fokozódott a monetáris ellenforradalom fokozatos kiszélesedésével és a neoliberális dogmák kormányzati szinten is megvalósuló expanziójával.

### *Hayek rehabilitációja és Friedman diadalfutása – A kínálati gazdaságtan*

Az 1970-es évek derekától kezdve fokozatosan váltak uralkodóvá a piac szerepét előtérbe helyező és az állam visszaszorítását hirdető közgazdasági nézetek. Hayek a keynesi eszmék mintegy három évtizedes diadalmenete idején joggal érezhette magát a *laissez-faire* perifériára szorult és magányos, ám annál elszántabb harcosának. A jóléti állam válságának fentebb részletezett tünetei és az arra adott reakciók azonban helyreállították Hayek megtépázott reputációját. 1974-ben közgazdasági Nobel-díjjal jutalmazták, majd két esztendővel később a monetarizmus üstökösként feltűnő prófétája, Milton Friedman is ugyanezen rangos elismerésben részesült.<sup>301</sup> Ezek az események már a keynesianizmus utóvédharcainak, illetve az „új idők új dalainak” egyértelmű szimbólumai voltak.

Milton Friedman, a chicagói iskola vezetője, egyben a monetarizmus megalapítója talán Hayeknél is nyíltabban és félreérthetlenebbül fogalmazott, amikor rögzítette, hogy „a kormány hatáskörét korlátozni kell. Fő feladata szabadságunk mind a kapuinkon kívüli ellenségeinkkel, mind pedig polgártársainkkal szembeni védelmezése kell legyen: hogy őrizze a törvényességet és a rendet, hogy kikényszerítse a magánszerződések teljesítését, és hogy erősítse a versenypiacokat.”<sup>302</sup> Felfogásában, Hayekhez hasonlóan, kitüntetett szerepet tulajdonított az egyéni szabadságnak. A magántulajdon természetes joga véleménye szerint lehetővé teszi, hogy általa az emberek a választási jogok széles skáláját gyakorolhassák. „A szabadpiaci társadalomban elegendő az erőforrások birtoklása. A papír szállítója hajlandó azt eladni a Daily Worker számára csakúgy, mint a Wall Street Journalnek.”<sup>303</sup>

A keynesiánus keresletélénkítő költségvetési kiadási rendszerrel kapcsolatban Friedman alapvető kritikát fogalmazott meg: szerinte ugyanis ez azt eredményezi, hogy a kormányzat költi el azon adójövedelmeket, amelyek egyébként az adófizetők rendelkezésére állnának. A *kiszorító hatás* (*crowding out effect*) folyamán a kormányzati kiadások kiszorítják a magánberuházókat a pénzpiacról, ennek következtében a lakosság kevesebbet költhet, és kevesebbet is kölcsönözhet másoknak.<sup>304</sup> Az összkereslet ennek folyamányaként nem emelkedik, ezért az állam „rossz gazda”, költsége pedig sokkal észszerűtlenebb a magánszféráénál.<sup>305</sup> Friedman gazdaságfilozófiájának fundamentumai az önszabályozó piac, a magántulajdonra építő szabad vállalkozás,

<sup>300</sup> Vö. *Anti-Inflation Program Speech*, October 24, 1978. Idézi: BIVEN 2002, 186–188. Figyelemre méltó megállapítás, hogy a monetarizmus ellentámadása igazából „csak azóta bontakozott ki, mióta az infláció magának az Egyesült Államoknak a számára is nagyobb problémává vált” (JOHNSON 1971, 80).

<sup>301</sup> Vö. WAPSHOTT 2014, 251–253.

<sup>302</sup> FRIEDMAN 1962, 2–3; magyar nyelven lásd: FRIEDMAN 1996.

<sup>303</sup> FRIEDMAN 1962, 18. A *Daily Worker* az USA kommunista pártjának lapja volt.

<sup>304</sup> Vö. FRIEDMAN 1972, 906–950.

<sup>305</sup> Vö. VERESS 2009, 83.

illetve a szabad kereskedelem erejébe vetett hit voltak. A szabad vitára és az állampolgárok önkéntes kooperációjára épülő társadalomban szerinte csak a piac biztosíthatja a konformitás nélküli társadalmi konszenzust: a szabadság és a hatékony gazdálkodás követelménye közötti összhangot egyedül a korlátozatlan versenyen alapuló kapitalizmus tudja megteremteni, illetve garantálni.<sup>306</sup> A politikai szabadság és a versengő kapitalizmus nála szoros szimbiózisban éltek: „Az a fajta gazdasági szerveződés, amely közvetlenül biztosítja a gazdasági szabadságot, nevezetesen a versengő kapitalizmus, egyúttal a politikai szabadságot is támogatja, mert elválasztja egymástól a gazdasági és politikai hatalmat, és ily módon lehetővé teszi az egyiknek, hogy ellensúlyozza a másikat.”<sup>307</sup> A „piac megtisztulásának” tézise szerint a rugalmas árak jóvoltából a gazdaság képessé válik önmaga stabilizálására, az állami beavatkozásnak ezért csak ott engedne teret, ahol a piaci integráció nem valósulhat meg, vagy a működése aránytalanul nagy költségtöbblettel járna.<sup>308</sup> A klasszikus éjjeliőr állam eszményétől Friedman elmélete csak annyiban jelentett eltérést, hogy az állam számára – *ultima ratio* jelleggel, és meglehetősen korlátozott hatókörrrel – megengedte, hogy bizonyos közjavakra vonatkozó, a nyomor csökkentése érdekében tett minimális redistribúciós tevékenységet végezzen.<sup>309</sup>

A monetarizmus mellett a *kínálati gazdaságtan* (*supply side economics*) volt az az irányzat, amely hozzájárult a neoliberalis fordulat bekövetkeztéhez. A neoliberalis axióma visszatért az ún. Say-dogma állításához, amely szerint „minden kínálat megteremti a maga keresletét”.<sup>310</sup> A kínálati gazdaságtan tézisei közül leginkább az adókulcsok csökkentésére vonatkozó vált alkalmazottá a későbbi kormányzati agendák során. A kínálati gazdaságtan hívei szerint azért kell csökkenteni a magasabb jövedelműek adóit, mert ők a túladóztatás miatt visszafogják a gazdasági teljesítményüket, így az összjövedelem elmarad a lehetséges mértéktől. „Mindezek alapján a fiskális neopopulizmus képviselői alacsonyabb adókulcsokkal nagyobb adótömeget ígértek tehát (ezt fejezte ki az ún. Laffer-görbe, amelyet a szkeptikusok inkább »laughable«, azaz nevetséges görbének neveztek). A kínálati gazdaságtan szociális dimenziója arról szólt, hogy a gazdagoknak nyújtott előnyök majd »leszivárognak« az alsóbb rétegekhez.”<sup>311</sup> A gazdálkodás létformájának létalapja ebben a felfogásban a vállalkozói oldal szabad kínálata, tehát a magántulajdonos piaci kalkulációhoz igazodó beruházása, aminek minden más alá kell rendelni. A nemzeti összterméket alapvetően a magántulajdonos termelőtőke-termelési kapacitásai határozzák meg, így azt még véletlenül sem lehet befolyásolni a keynesi ihletettséű hatékony kereslettel.<sup>312</sup>

### *Neoliberalis fordulat a kormányzati politikában*

Az 1980-as években a neoliberalis-monetarista tanokat felkaroló politikai formációk széles körű választói támogatást szereztek, és politikai hatalomhoz jutva Nagy-Britanniában

<sup>306</sup> Vö. EGEDY 2010, 31.

<sup>307</sup> FRIEDMAN 1972, 9.

<sup>308</sup> Vö. FORGÁCS 1987, 48–49.

<sup>309</sup> Vö. BARR 2009, 95.

<sup>310</sup> A Jean-Baptiste Say által 1803-ban megfogalmazott eszmefuttatás sokkalta cirkalmasabb volt. A formulát ebben a lakonikus és egyszerűsített formájában Keynes használta első ízben (vö. FORGET 1999, 169–170; KEYNES 1926, 25).

<sup>311</sup> ANDOR 2002, 245.

<sup>312</sup> Vö. SZIGETI 2005, 98.

és az Amerikai Egyesült Államokban, tekintélyes nemzetközi befolyásra tettek szert. Ez a kurzus azt hirdette, hogy nincs (más) alternatíva, azaz szükségszerű a szakítás a jóléti állam ideáljával, és elodázhatatlan a pénzügyi piacok deregulációja, valamint a munka és a tőke között eloszló jövedelmeknek az utóbbiak felé történő csoportosítása is.<sup>313</sup> Az 1980-as évtized ideológiai metamorfózisát követően, a „Thatcher–Reagan-forradalom” győzelmével a szabad verseny piacok felsőbbbségét hirdető közgazdaságtan valódi reneszánszát kezdte élni. E nézetek szerint az államok akadályozzák a piacot, illetve minden, ami a szabad kereskedelmet gátolja, „olyan aberráció, amit meg kell szüntetni”.<sup>314</sup>

Margaret Thatcher 1979-ben kiadott választási kiáltványra, a *Konzervatív manifesztum* mindennél lényegre törőbben foglalta össze, hogy a vezetése alá kerülő brit Konzervatív Párt radikálisan szakítani kíván a korábbi munkáspárti kormányzás által képviselt irányvonalal. „A Munkáspárt háromféle módon is súlyosbította a helyzetet. Először azzal, hogy az irigység politikáját folytatta, és a gazdagság növelésével aktívan szembeszállt [...]. Növelte az állam, és csökkentette az egyén szerepét, s ezáltal megbénította a vállalkozó kedvet és erőfeszítésre való törekvést [...]. Rengeteg kiváltsággal ruházták fel a szakszervezeteket, azok felelősségének hangsúlyozása nélkül.”<sup>315</sup> Egy 1993-ban vele készített interjúban a „Vaslady” azon meggyőződésének adott hangot, hogy „a vállalkozási szellemet éveken keresztül megnyomorította a szocializmus a maga túlságosan magas adóival, a túlságosan sok szabályával és a túlságosan magas kiadásokkal. Ez a filozófia az államosításról, a központosításról, az ellenőrzésről és a szabályozásról szólt. Ennek véget kell vetni.”<sup>316</sup> Thatcher az ilyen érvekkel nyíltan szembement a háború után a konzervatívok és a Munkáspárt között köttetett jóléti kompromisszummal, de ez elegendőnek bizonyult ahhoz, hogy 1979 májusában megnyerje a választásokat.

Az amerikai választási kampány során Ronald Reagan sem fukarkodott a túlméretezett állam bírálatával. Programjának céljai főként a kínálati gazdaságtan (adócsökkentés) és a monetarista tanok (költségvetési programok csökkentése) megállapításai köré csoportosultak.<sup>317</sup> Talán a színészi képességeit is latba vetette, amikor egy kortesbeszédében kijelentette, biztos benne, hogy „képesek vagyunk levetni az államot a hátunkról, és kiharcolni a zsebünkéből”, híressé vált formulája szerint pedig „nem a kormány a megoldás, a kormány maga a probléma”.<sup>318</sup> A túlzott költségekről így vélekedett: „A kormányzat egy csecsemőhöz hasonlít: nem más, mint egy emésztőcsatorna, hatalmas étvágygal az egyik végén, és teljes felelőtlenséggel a másikon.”<sup>319</sup>

Thatcher és Reagan kormányzati filozófiájára kimutatható hatást gyakoroltak Hayek és Friedman tanai. Thatcher egy nyilvános gyűlésen felmutatta Hayek *The Constitution of Liberty* című művét, és kijelentette, hogy „ez az, amiben hiszünk”. Győzelmét követően, amely történetesen egybeesett Hayek 80. születésnapjával, a következőket írta Hayeknek: „Nagyon büszke vagyok arra, hogy az elmúlt években olyan sokat tanultam Öntől. Azt remélem, hogy azoknak az eszméknek egy részét kormányom a gyakorlatba is át tudja majd ültetni. Mint Önnek

<sup>313</sup> Vö. PINTÉR 2010, 7–8. Margaret Thatcher a szinte védjegyévé vált szlogenjét, „There is no alternative” (TINA), a Nők Konzervatív Konferenciáján 1980-ban tartott beszédébe szötte bele.

<sup>314</sup> RODRIK 2014, 113.

<sup>315</sup> EGEDY 2010, 6.

<sup>316</sup> WAPSHOTT 2014, 254–255.

<sup>317</sup> Vö. FORGÁCS 1987, 59.

<sup>318</sup> „I am confident that we can get government off our backs, out of our pockets” (MATTSON 2009, 9). „In our current crisis, government is not the solution, government is the problem” (Inaugural Address, 1985. január 20; idézi: KENGOR–SCHWEIZER 2005, 34).

<sup>319</sup> HAHNER 2012, 300.

az egyik legmélyebb híve, arra vagyok hivatva, hogy mi sikeresek legyünk. Ha így lesz, az Ön hozzájárulása a mi végső győzelmünkhöz mérhetetlenül nagy lesz.”<sup>320</sup> Az infláció Friedman által is leírt problémájának centrumba kerülése az USA-ban csúcsra járatta a monetarista ellenforradalmat: Reagan választási programja és az új adminisztráció gazdaságpolitikai elképzelései nagymértékben a friedmani tanokon alapultak.<sup>321</sup> Reagan 1980. novemberi győzelmét követően Friedman felkérést kapott arra, hogy csatlakozzon Reagan új Gazdasági Tanácsadó Testületéhez.<sup>322</sup> Ez különösen gáláns ajánlatnak bizonyult azt követően, hogy Friedman 1975 májusában a chilei diktátor, Augusto Pinochet szolgálatába szegődött annak érdekében, hogy a neoliberalizmus gyakorlati érvényesíthetőségének chilei laboratóriumában kikísérletezhesse a jóléti állam leépítését, illetve a szabadpiaci kapitalizmus, a szabad kereskedelem és a tőkeáramlás bevezetését, továbbá az üzleti életet gúzsba kötő szabályok deregulálását vegyítő elegyet.<sup>323</sup>

A fentebb tárgyalt ideológiai preferenciák gyökeresen befolyásolták az államhatalom gyakorlását és annak elméleti alapjait is. A neoliberális gondolkodás ennek az új politikának fegyvelmező karaktert szánt: a jogi, monetáris és viselkedési szabályok testőrének szerepét bízta az államra. Rábízta, hogy őrkdjön a versenyszabályok betartásán, hogy piaci helyzeteket teremtsen, és a piac logikájához alkalmazkodó apparátust alakítson ki. Az 1970-es és 1980-as évtized fordulóján eszközök egész arzenálját vetették be annak érdekében, hogy belátható időn belül sikerüljön lebontani a szociális államot, privatizálni az állami vállalatokat és végrehajtani a további – a következő fejezetben a *washingtoni konszenzus* kapcsán részletesebben is tanulmányozandó – elvárásokat. Nézzük meg részletesebben is, hogy melyek voltak az új világnép által vallott főbb tantételek, illetve miként valósították meg a gyakorlatban a Thatcher- és Reagan-kabinetek ezt a neoliberális fordulatot!

### *A minimális állam stratégiája és kormányzati megvalósítása*

A Thatcher- és Reagan-kormányzat tehát a minimális állam propagálójaként fellépő libertariánus gazdasági nézetekre támaszkodott, amikor a „tisztá piachoz” történő visszatérést sürgetve az államot a problémák forrásaként tüntette fel. Ez az ideológiai áramlat akként érvelt, hogy az állami szabályozástól mentes piac intézményesülése az egyedüli orvosság a gazdaság bajaira. Az említett kabinetek a fentebb bemutatott monetarista, illetve kínálati gazdaságtani érvekre támaszkodva drasztikus mértékben igyekeztek csökkenteni a kiadásokat és – főként a magas jövedelműekre nézve kedvező szabályozást kiépítve – mérsékelni az adószinteket.<sup>324</sup> Ez a kurzus ugyanakkor meglehetősen ambivalens módon építette fel nézetrendszerét: a *laissez-faire* hagyományainál és a gazdasági individualizmusnál történő újbóli lehorgonyzás mellett ugyanis pedesztálra emelték a markáns és határozott vezetői erényeket. Ezt volt hivatott demonstrálni a Falkland-szigetek birtoklásáért vívott brit–argentín fegyveres konfliktus 1982-ben, illetve

<sup>320</sup> BLUNDELL 2008, 41; HOOVER 2003, 211.

<sup>321</sup> FORGÁCS 1987, 44.

<sup>322</sup> WAPSHOTT 2014, 256. Ez a testület tanácsolta, hogy újra meg újra csökkentsenek a szövetségi költségvetés kiadási oldalán és ők szorgalmazták az állami szabályozások leépítését is.

<sup>323</sup> Vö. REICH 2009, 15. Friedman a chilei előadásorozatában szokás szerint elismételte, hogy a szabadpiac a politikai szabadság és a fenntartható demokrácia szükséges előfeltétele. Pinochet megfogadta a közgazdász tanácsait, de a politikai szabadság nem szökkent szárba: a diktatúra még további 15 évig fennmaradt.

<sup>324</sup> Vö. MIDGLEY 2002, 216.



Grenada amerikai megszállása 1983-ban is, amely hozzájárult a vezetői virtus kidomborításához,<sup>325</sup> a két vezető népszerűségének növekedéséhez és vélelmezhetően újrávalásztásukhoz is.

A kormányzat gondolkodásának középpontjába a vállalkozói kultúra erősítése, a piaci gondolkodásmód és a verseny előmozdítása, a szegénységből adódó problémák csaknem teljes negligálása, a gazdagokat előnyben részesítő adópolitika, a hivalkodó fogyasztás propagálása és az individualizmusnak a társadalmi léttel szembeni hangsúlyozása került. A szegényeket és a hátrányos helyzetűeket felelőssé tették helyzetük kialakulásáért, és azt hirdették, hogy az ember értéke jövedelmével és vagyonával egyenlő.<sup>326</sup> Nemcsak az állam visszazorítása mellett érveltek, de a paternalizmussal való szakításon túl az önellátó, egoista érdekeket szem előtt tartó, a másik iránti szolidaritást gondolkodásában szűkre szabó egyén ideálját is nyíltan előnyben részesítették. Thatcher egy 1987-ben adott interjújában erről így fogalmazott: „Azt hiszem, olyan időszakon megyünk keresztül, amikor túl sok gyermeknek és felnőttnek sugallták az olyan válaszokat, mint: »problémám van, az állam feladata, hogy megbirkózzon velem!«, vagy »megyek segélyért, hogy megoldódjon a problémám!«. »Hajléktalan vagyok, az állam kötelessége, hogy lakhatást biztosítson!«, és így a társadalomra hárítják a problémáikat. De mi is a társadalom? Olyan dolog, hogy társadalom, nem létezik! Csak egyes férfiak és nők vannak, és családok. Az állam nem képes önmagában cselekedni. Erre csupán emberek képesek, ők pedig először önmagukról gondoskodnak. Alapvető kötelezettségünk, hogy önmagunkról gondoskodjunk, és aztán segítsünk a szomszédunknak. Az élet kölcsönöségen alapul, de az emberek túlságosan a jogosultságaikat tartják szem előtt a kötelességeik nélkül, pedig nincs jogosultság anélkül, hogy valaki először ne teljesítene a kötelezettségét.”<sup>327</sup>

A vezető pozícióba kerülő véleményformálók hevesen támadták, és megvetették az intézményesült centrista politikát, élén az állam kiterjedt jóléti politikájával. A jóléti állam intézményesítése és a gazdasági tervezés egyes csoportokat arra sarkalt, hogy offenzívát indítsanak a második világháború utáni politikát alapjaiban meghatározó centrista modellel és a gondoskodó társadalom eszményképével szemben.<sup>328</sup> A Council of Economic Advisors új vezetője, s egyben a Federal Reserve System (Fed) későbbi elnöke, Alan Greenspan hangsúlyozta, hogy bármilyen állami beavatkozás vagy erősen szabályozott rendszer veszélyt jelent az alapvető üzleti szabadságra nézve.<sup>329</sup>

Thatcher a kormányra kerülését követően azonnal hozzáfogott a piaci folyamatok érvényesülésének elősegítéséhez, az állami szektor csökkentéséhez, a pénzmenyiség szűkítéséhez, az adócsökkentéshez, az üzleti szférát gúzsba kötő szabályok enyhítéséhez, az államadósság leépítéséhez és az állami vagyontárgyak értékesítését jelentő privatizációhoz.<sup>330</sup> A kormány redukálta az állami költségeket, és markáns antiinflációs politikát folytatott, a *reaganomics* képviselői pedig előirányozták a szövetségi költségvetési kiadások lefaragását,<sup>331</sup> a deficit megszüntetését, a kamatláb csökkentését, illetve az infláció megfé-

<sup>325</sup> Thatcher a „falklandi kalandra” utalva a Skót Konzervatív Párt 1982. május 14-i konferenciáján az alábbiakat nyilatkozta: „Az igazán izgalmas az, amikor egy valódi válságot menedzselhetsz, miközben fél politikai életet olyan sivár kérdések megoldásával töltöd, mint a környezetvédelem” (ECKERSLEY 2004, 21).

<sup>326</sup> Vö. JOHNSON 2002, 304–315.

<sup>327</sup> SEAWRIGHT 2010, 36.

<sup>328</sup> Vö. MIDGLEY 2002, 211.

<sup>329</sup> Vö. VERESS 2009, 316.

<sup>330</sup> Vö. DALY 2011, 96–97.

<sup>331</sup> Vö. Gramm–Rudman–Hollings-törvény, 1985.

kezését. Az 1970-es évek végére a gazdaságpolitika a „vágató infláció elleni harcot, illetve a vállalkozások jövedelemtermelő képességének helyreállítását” tekintette a fő céljának.<sup>332</sup> A brit és amerikai kabinetek csökkentették a szociális kiadásokat, a közoktatási és környezetvédelmi kiadásokat, illetve politikailag igyekeztek nyomást gyakorolni a magánszemélyekre, valamint a kisebb és nagyobb vállalatokra annak érdekében, hogy profitorientált szociális szolgáltatásokat nyújtsanak. Az USA-ban számottevően csökkent a családi pótlékra fordított összeg, az iskolai étkeztetés állami támogatása, valamint a szegényeket támogató lakbér-kiegészítés és az élelmiszerjegy-juttatás. Emellett felszámolták azt a 3,8 milliárdos keretet, amellyel a szövetségi költségvetés támogatta a tagállamok közmunkaprogramjait.<sup>333</sup>

A kormányzat számos, korábban köztulajdonban álló vállalatot privatizált.<sup>334</sup> „Egyetlen iparág sem maradhat állami ellenőrzés alatt, hacsak nincs erre valami konkrét és nyomós indok” – summázta a kabinet véleményét Nigel Lawson pénzügyminiszter.<sup>335</sup> Különösen ellentmondásos volt a közüzemi vállalatok, például a British Gas és a British Telecom magánkézbe juttatása, tekintve, hogy mindkettő nyereségesnek bizonyult, és komoly bevételt eredményezett a kincstárnak. 1979 és 1992 között 39 vállalatot értékesítettek, mintegy 40 milliárd fontnyi privatizációs bevételre téve szert. Ezzel párhuzamosan az önkormányzatok a bérlakások jelentős hányadát (1,4 millió) kedvezményes áron adták el a bérlőknek. Az állami tulajdon aránya a GDP-hez viszonyítva a korábbi érték ötödére, 2%-ra csökkent. A befolyt összegeket a kormány a kiadásai kiegyenlítésére, valamint a jövedelemadó csökkentésére használta fel, fokozva ezzel a társadalmi egyenlőtlenségeket.<sup>336</sup>

A privatizáció példáját Németország, Olaszország, majd az 1980-as évek derekától Franciaország is követte. Hamarosan felzárkózott a Franco utáni Spanyolország, majd az 1989–1990. évi rendszerváltozásokat követően a volt szovjet blokk országai is.<sup>337</sup> A gazdaság magánosításával a piac erői visszavették a mindenkor a magántulajdon túlsúlyára épült, de alapvetően vegyes gazdaságot. A köztulajdon átlagos részesedése a nemzeti össztermékből a korábbi 25%-os mértékről 2-5, legfeljebb 8-10%-ra csökkent. A gazdaságok 90%-ban magánjellegűekké váltak, és az ehhez kapcsolódó érdekviszonyokat, illetve politikai befolyást erősítették fel.<sup>338</sup>

A kínálati gazdaságtan logikájának megfelelően a vállalkozások, illetve az egyéni kezdeményezések élénkítését célzó adócsökkentésekre került sor. Az 1981. évi adóreform három esztendő alatt az adókulcsok 23%-kal történő csökkentését tűzte ki célul, a legmagasabb jövedelmi csoport adókulcsát pedig 70%-ról 50%-ra csökkentette.<sup>339</sup> Az USA-ban az 1981. évi Kemp–Roth-féle adócsökkentés kedvezményezett körének vizsgálata azt mutatta, hogy a kedvezmények 85%-a az évi 50 ezer dollárnál magasabb jövedelmű adófizetőknél összpontosult. Nagy-Britanniában az adófizetők felső 1%-ánál összpontosult a kormány által felszabadított 4 milliárd font 44%-a, míg a legszegényebb 25% csupán az összeg 3%-ához jutott hozzá. Egy 1990-es elemzés szerint az 1980-as évtizedben jelentős jövedelemátcsoportosítás realizálódott

<sup>332</sup> VERESS 2009, 89; vö. DARDOT–LAVAL 2013, 277.

<sup>333</sup> Vö. ANDOR 2002, 255.

<sup>334</sup> Emanuel Savas klasszikus meghatározása szerint a privatizáció a „kormány szerepének csökkentése, a magán-szektor szerepének növelése a tevékenység vagy a tőketulajdon valamely fajtájában” (SAVAS 1993, 19).

<sup>335</sup> Vö. EGEDY 2010, 33.

<sup>336</sup> Vö. MIDGLEY 2002, 218; FEIGENBAUM–HENIG–HAMNETT 1999, 61; VERESS 2009, 329; JOHNSON 2002, 284.

<sup>337</sup> Vö. BEREND T. 2008, 289; FORGÁCS 2012, 48–49.

<sup>338</sup> Vö. SZIGETI 2002, 104.

<sup>339</sup> Vö. ANDOR 2002, 254.

a gazdagok javára. Az USA leggazdagabb családjainak adózás utáni jövedelme az 1970-es évtized végén mért 190 ezer dollárról egy évtized alatt 400 ezer dollárra nőtt, míg a 16 ezer dollárnál kevesebbet kereső családok jövedelme mintegy 10%-kal csökkent. A közepes jövedelmű családok bevétele nagyjából 7%-kal esett vissza. A kínálati gazdaságtan profétáinak előzetes kalkulációival szemben ráadásul a beruházási kedv sem nőtt az adócsökkentés hatására: a beruházások GNP-hez viszonyított aránya az 1979. évi 6,9%-ról 1988-ra 5%-ra esett, a gazdasági növekedési ráta pedig 2,6%-ról 2,5%-ra.<sup>340</sup> A szövetségi kormányzat adó-bevételeinek csökkenése ráadásul óriási mértékű költségvetési hiányt is eredményezett.

Komoly támadássorozat érte a közhatalom részéről a szakszervezeteket is. A szakszervezeti hatalom gyengítését célzó kormányzati ostrom főként Hayek azon meglátásán nyugodott, amely szerint a szakszervezetek „túlzó követeléseket támasztanak, és akadályozzák a termelési folyamatot”.<sup>341</sup> Nagy-Britanniában emellett a szakszervezetek mozgásterét szűkítő jogszabályok elfogadottságát az is biztosította, hogy a szénbányászok kabinettel szembeni ellenállása 1984–1985-ben végül megbukott. Az USA-ban hasonló vereséget szenvedtek el a légiirányítók Reagannal szemben. Ezt követően sor került a munkaerőpiaci szabályozás többirányú visszafejlesztésére is, így Nagy-Britanniában lazítottak a dolgozók igazságtalan elbocsátásokkal szembeni jogait garantáló rendelkezéseken. 1986-ban megszüntették a bérügyi tanácsok által a 21 évesnél fiatalabb munkavállalók számára nyújtott védelmet, majd a tanácsok hatáskörét is korlátozták. A nemek közötti diszkriminációt szabályozó törvény értelmében a nőket is lehetett éjszakai, illetve többműszakos munkakörökben alkalmazni, a nyugdíjkorhatáruk pedig azonossá vált a férfiakéval. Az 1989. évi foglalkoztatási törvény eltörölte a nők által végezhető munkakörökre vonatkozó akadályokat, ez a föld alatt végzett munkákat is érintette, valamint megszüntette a 16 és 18 év közöttiek munkaóráinak számát korlátozó szabályozást.<sup>342</sup>

A jelzett időszakban tehát uralkodóvá váltak a piac szerepét előtérbe helyező és az állam visszaszorítását hirdető közgazdasági nézetek. Az európai gazdaságban azonban az állam szerepe tovább nőtt. Az 1980-as évtized végére a közszektor kiterjedése békeidőben soha nem látott mértékűre bővült. Az államháztartási kiadások súlyát szemlélve megállapítható, hogy azok 1990-ben a fejlett európai országokban a GDP 45–60%-a közötti sávban helyezkedtek el.<sup>343</sup> A közszektor nagysága összességében nem csökkent az 1980-as évtizedben. A költségvetési politika eredményeként csupán a szociális kiadásokat csoportosították át a hadügyi és az igazgatási kiadások felé. A kiadások szerkezetében Reagan drasztikus mértékben növelte a katonai kiadásokat: 2000-es dolláron számolva 1980-ban a 267 milliárd dollárnyit kitevő védelmi költségvetés a GDP 4,9%-át, az összes szövetségi kiadás 22,7%-át jelentette, az 1988-ban elért 393 milliárd dolláros szint viszont már a GDP 5,8%-át, valamint az összes szövetségi kiadás 27,3%-át tette ki.<sup>344</sup> Ezt a jelenséget nevezte Joan Robinson „elfajzott keynesianizmusnak”, ahol az jelenti a fő differenciát a keynesianizmus korábbi formájához képest, hogy a költségvetési kiadások iránya 180 fokos fordulatot vett: a szociálpolitikai ágakból a hadiiparba kezdtek áramolni a kiadások. Ez mutatja, hogy a klasszikus keynesiánus recepteket nem csak a jóléti állam megalapozására lehet felhasználni.<sup>345</sup> „Furcsa, katonai értelemben vett keynesi időket élünk, amikor Marsot,

<sup>340</sup> A bekezdésben szereplő adatok forrásához lásd: MIDGLEY 2002, 217–218.

<sup>341</sup> HAYEK 2009, 73–74.

<sup>342</sup> Vö. JOHNSON 2002, 289.

<sup>343</sup> Vö. MURAKÖZY 2012, 155.

<sup>344</sup> Vö. KOZMA 2013, 424.

<sup>345</sup> Vö. SZIGETI 1995, 331.

a háború istenét állították csatasorba, hogy foglalja el a piacgazdaság által üresen hagyott teret” – fogalmazott már 1950-ben Richard Hofstadter történész.<sup>346</sup>

A neoliberális értékeket preferáló kormányzatok teljesítményét értékelve alapvetően negatív trendekről számolhatunk be. A pénzmennyiség szigorú szabályozására építő thatcheri gazdaságpolitika egyértelmű kudarcot vallott. A monetarista tanok doktriner alkalmazása következtében az 1980-as évek derekára drámai mértékű szintre ugrott a szigetországban a munkanélküliség: elérte, sőt időnként meg is haladta a 3,5 millió főt. A gazdasági mélyrepülés 1979 és 1982 között jelentős bevételkiesést jelentett az állam számára, miközben Thatcher nem tágitott a kiegyensúlyozott költségvetés ideáljától. Gazdaságpolitikája polarizáló hatásait demonstrálja, hogy miközben nőtt azon családok aránya, ahol mindkét felnőtt munkát végzett, azon családok aránya is emelkedett, ahol egyetlen főállású kereső sem volt. Az ipar leépülése az északi körzetekben súlyos problémákat okozott, tovább mélyítve az Egyesült Királyság északi és déli része között tátongó szakadékot.<sup>347</sup> Reagan elnökségének nyolc éve (1980–1988) alatt messze nem teljesítette azokat a nagytílú ígéreteket, amelyek az elnökké választását megelőző kampányban elhangzottak. Két elnöki ciklusa alatt csökkent ugyan az inflációs ráta, de elmaradt a nagyobb gazdasági növekedés, nőtt a munkanélküliség, és fokozódott az állami költségvetés belső, továbbá a nemzetgazdaság külső eladósodottsága.<sup>348</sup> A kitűzött kormányzati célt, az államadósság csökkentését nem sikerült elérni: Reagan kormányzása idején annak mértéke 914 milliárd dollárról 2,7 billió dollárra emelkedett, az éves deficit pedig 155 milliárd dollárra szökött. Életrajzírói szerint ez az óriási adósság tekinthető az elnök legnagyobb kudarcának.<sup>349</sup>

A szabad verseny piacok elméleteinek uralma mindezek ellenére hosszabb időre konzerválni tudta magát a neoliberális konszenzus keretei között, sőt a bipoláris világtrend felbomlásával, a posztoszocialista térség, valamint egyes ázsiai és afrikai országok világgazdasági nyitásával szinte az egész glóbuszt a neoliberális laboratórium kísérleti terepévé tudta változtatni. 1989 és 1991 között a *reaganomics* gazdaságfilozófiáját a globálissá váló neoliberális pénzügyi és gazdaságpolitikával váltották fel, a gazdasági és pénzügyi kihívásokra adott válasz pedig rendre az amerikai üzleti körök képviselőinek érdekeit tartotta szem előtt.<sup>350</sup> Ez a filozófia „mindenütt a liberalizálás, dereguláció és privatizáció politikáját, a piaci spontaneitás szerepét helyezte előtérbe az állami szabályozás ellenében, és nagymértékben hozzájárult a nemzetgazdaságok világgazdasági nyitottságának fokozódásához, az interdependenciák kiszélesedéséhez és elmélyüléséhez”.<sup>351</sup>

A neoliberális eszme véleményünk szerint azért tudott ebben az időszakban olyan átütő erejűvé válni, mert argumentációjában meggyőzően tudott érvelni a liberális demokrácia és a piacközpontú gazdasági liberalizmus szükségszerű kapcsolata és együtthatása mellett. A 20. század végén ugyanis gyakran tettek egyenlőségjelet a kapitalizmus és a demokrácia közé. „A piacok kiterjesztése, mely a fogyasztók számára a gazdasági választás szabadságát adta meg, úgy tűnt, hogy együtt jár a szavazati folyamatok kiterjesztésével, mely az állampolgárok számára az államközösségben hozott választás lehetőségét biztosította.

<sup>346</sup> „We are living under a curious kind of military Keynesianism, in which Mars has rushed in to fill the gap left by the decline of the market economy” (HOFSTADTER 1950, 35).

<sup>347</sup> Vö. ANDOR 2008, 86.

<sup>348</sup> ANDOR 2008, 260.

<sup>349</sup> Vö. HAHNER 2012, 303.

<sup>350</sup> Vö. FORGÁCS 2012, 96.

<sup>351</sup> Vö. SZENTES et al. 2005, 70.

Továbbá [...] mivel a diktatúrák »nagy államapparátusokat« is jelentettek, a demokráciára úgy tekintettek, mint ami olyan államközösséget jelent, amelyben a polgárok a kormányokat arra kérik, hogy tegyenek kevesebbet, és következésképpen a piacokat arra, hogy többet.”<sup>352</sup>

Francis Fukuyama ekkor vetette papírra a történelem végéről vallott gondolatait, amelyben a „liberális világforradalom” egész Földet behálózó győzelméről értekezett, eszmefuttatásának pedig a gazdasági liberalizmus felkarolása is integráns részét képezte. Ennek keretében például az alábbiakat deklarálta: „Most, hogy az emberiség az ezredév vége felé halad, a parancsuralom és a szocialista tervgazdaság kettős csődje folytán egyetlen olyan ideológia maradt a porondon, amely egyetemes érvényre tarthat számot: a liberális demokrácia, az egyéni szabadság és a népfelség tana. Kétszáz évvel azután, hogy diadalra vitte a francia és az amerikai forradalmat, a szabadság és az egyenlőség elvéről bebizonyosodott, hogy nemcsak állja az időt, hanem talán az eddiginél is erőteljesebben formálja majd a jövőt [...]. Az emberiség történelme folyamán megjelenő összes kormányzati formából [...] a 20. század végére egyetlenegy maradt ép és életképes: a liberális demokrácia [...]. Gyökeres átalakulás történik, amely közös fejlődési modellt állít valamennyi társadalom elé – röviden: mintha az »egyetemes történelem« a liberális demokrácia irányába haladna... Talán maga a Történelem is a végéhez ért.”<sup>353</sup> Fukuyama optimista attitűdjét ekkoriban sokan osztották. A hidegháború lezárulásával egy időre teret nyert a demokratikus béke teóriájának gondolata. „A liberális demokratikus köztársaságok, úgy tűnik, nem bocsátkoznak harcba egymással” – írta Michael Doyle.<sup>354</sup> Megfigyelése szerint a demokratikus berendezkedésű országok ritkábban háborúznak egymással, bár a „demokratikus zónán” kívüli összecsapások gyakran tekinthetők. Plattner úgy vélte, hogy egy „békés demokratikus hegemonia, egyfajta »Pax Democratica« hosszú periódusának kezdetén vagyunk”.<sup>355</sup> Az ekkoriban eluralkodó optimizmus atmoszférájában tehát divatossá vált a gazdasági liberalizmust és a szabad piacgazdaságot a liberális demokrácia „kötelező tartalmi kellekeként” kezelni. A politikai demokrácia és az állami beavatkozásoktól mentes szabad piac léte eme érvelés szerint elválaszthatatlan egymástól. A neoliberais értékek iránt elkötelezett gondolkodókat napjainkban sem hatja meg, hogy a gazdasági liberalizmus és a politikai demokrácia egymáshoz horgonyzása mára meghaladottá vált: az „annál rosszabb a tényeknek” típusú érvelések ma is állandó eszköztárát képezik a globális kapitalizmus jelenlegi viszonyainak fenntartásában érdekelt köröknek. Hérakleitosz cáfolataként legújabbban az IMF Ukrajnát és az IMF, az Európai Bizottság és az Európai Központi Bank által alkotott „trojka” Görögországot érintő, 2014. és 2015. évi hitelmegállapodásai bizonyítják, hogy többször is bele lehet lépni ugyanabba a folyóba. A hitel folyósításának feltételeként ugyanis még mindig a neoliberais gazdaságpolitikai programpontok érvényre juttatását kívánják meg az elviekben szuverén nemzetállamoktól, és a „strukturális kiigazító programokat” a demokratikus értékekkel összekötő retorika sem változott jótányit sem: a felszínen éppen a demokrácia elmélyítésének és az emberi jogok tiszteletben tartásának égisze alatt várják el például Ukrajnától a kiigazító intézkedések hatályba léptetését.<sup>356</sup>

<sup>352</sup> CROUCH 2012, 49.

<sup>353</sup> FUKUYAMA 1992, 42, 45, 51; magyar nyelven lásd: FUKUYAMA 1994.

<sup>354</sup> DOYLE 1996, 364.

<sup>355</sup> PLATTNER 1993, 32. A „posztjaltai környezet” kezdeti eufóriájával kapcsolatos kritikára nézve lásd: FARKAS 2014, 16–29, különösen 17–21.

<sup>356</sup> Lásd: *Támogatási csomag Ukrajna számára* (s. a.).

# Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben

## A globalizáció vihara és a nemzetállami szuverenitás

A neoliberais gondolatok térnyerésével jelentős mértékben összefügg a globalizáció ki-  
teljesedése és a nemzetgazdasági szuverenitás meghaladásának sokak által szorgalmazott  
gondolata. Már fentebb is láhattuk, hogy az elmúlt évtizedek folyamán lényeges változások  
következtek be a nemzetállam karakteréről vallott hagyományos gondolkodásban. Az alábbi  
fejezetben az eddig kifejtett folyamatokat és jelenségeket erre tekintettel kapcsoljuk össze  
a globalizáció és a klasszikus nemzetállami szuverenitás vonatkozásában bekövetkezett  
tónusváltozások elemzésével.

Jessica Matthews a 20. század alkonyán a következő verdiktet hozta a nemzetállamok  
globális erőterben betöltött szerepét illetően: „Az államok kezében az 1648-as vesztfáliai bé-  
kétől kezdődően felhalmozott szilárd hatalmi koncentrációnak vége, legalábbis egy időre.”<sup>357</sup>  
A mainstream tudományos berkekben egy időre számos szerző számára vált közhelyszerűvé  
a nemzetállam teljes „elenyészéséről” értekezni. Sokan kezdték citálni – még ha teljesen  
más kontextusban is – Leninnek a marxi és engelsi államelhalási sémából kibontott meg-  
látásainak konzekvenciáit, vagy feleleveníteni Godwinnek a „kormányzat eutanáziájáról”  
írott gondolatait.<sup>358</sup> A hiperglobalista Kenichi Ohmae példának okáért arról beszélt, hogy  
a nemzetállamok a „nosztalgikus képzelgések tárgyaivá” és a világgazdaság „rendellenesen

<sup>357</sup> MATTHEWS 1997, 50.

<sup>358</sup> Engels szerint az állam nem öröktől fogva való. A gazdasági fejlődés azon fokán, ahol a társadalom különböző  
osztályokra szakadt, az állam léte óhatatlan szükségyszerűséggé vált. Gyors lépésekben haladunk azonban a fej-  
lődés azon fokához, amikor is megszűnnek ezek az osztályok, velük együtt pedig az állam is eltűnik. „A társa-  
dalom, amely a termelést a termelők szabad és egyenlő társulása alapján újjászervezi, az egész államgépezetet  
oda helyezi, ahová akkor való lesz: a régiségek múzeumába, a rokka és a bronzbalta mellé.” Idézi: LENIN 1952,  
422–423. Lenin szerint a kapitalizmusból a kommunizmusba való átmeneti időszak elején az elnyomás még  
szükséges lesz, de itt már a kizsákmányolókból álló kisebbséget fogja elnyomni a kizsákmányoltakból rekrutá-  
lódó többség, az elnyomás apópióján pedig még szükség lesz a külön elnyomó apparátusra. Ez azonban már csak  
átmeneti állammak fog bizonyulni. A kommunizmus viszonyai között az állam teljesen atavisztikussá válik, mert  
már nem lesznek osztályok, következésképpen permanens harc sem lesz a lakosság egy meghatározott része ellen.  
A kihágások elhalásával együtt elhal az állam is (LENIN 1952, 497–498). William Godwin szerint a kormányzat  
az emberek tévedéséből ered. Felfogásában a jog, a kormányzat és a pozitív intézmények nem eszközei, sokkal  
inkább akadályai a szabadságnak és az igazságosságnak. Az érvek helyett a rendeletek örökös befolyásának kitett  
közösségben csak az emberek fantomjai élnek. Az engedelmesség és a tekintély veszélyeztetik legsúlyosabban  
az értelmi függetlenséget és az „erkölcs forrásainak tisztaságát”. Ahogy a gyengeség és a tudatlanság csökkenni  
fog, a kormányzat alapja egyszerűen el fog sorvadni. Az emberek be fogják látni, hogy a bonyolult kormányzatnak  
és a területi terjeszkedésnek semmilyen haszna sincs. Extrém elmélete szerint a nemzetgyűlés csak ajánlásokat  
bocsáthatna ki, a községek felülvizsgálatára bízva a törvények sorsát. Az esküdtszékek is csak ajánlásokat  
tehetnének, végül pedig a többi köztisztviséllyel együtt megszűnnének. A közösségekben ekkor a konvenció  
ereje pótolná a jogét (vö. GODWIN 1793). Godwin elméletének összefoglalásához lásd: HORVÁTH 2001, 267–271.

működő” szereplőivé váltak,<sup>359</sup> Susan Strange pedig „odvasnak”, „kivájtak” és „hibásnak” nevezte az államokat.<sup>360</sup> Robert Reich amellett érvelt, hogy a 21. században „már nem lesznek nemzeti termékek vagy technológiák, sem nemzeti vállalatok, sem nemzeti iparágak. Nem lesznek nemzetgazdaságok sem, abban az értelemben, ahogyan ma látjuk.”<sup>361</sup> Vernon hasonló hírokat pengetett, amikor az alábbi megállapításra jutott: „Hamarosan, úgy tűnik, a szuverén nemzetállamok meztelennek érzik magukat. Az olyan koncepciók, mint a szuverenitás és a nemzetgazdasági erő különösképp értelmüket veszítettnek tűnnek.”<sup>362</sup> Az anarchoszindikalista David Friedman felfogásában már egészen odáig jutott, hogy az állam minden funkcióját privatizálni kell, beleértve „természetesen” a hadsereget, a rendőrséget, az igazságszolgáltatást, és az oktatást is.<sup>363</sup> A felfogásában a fentiekhez képest árnyaltabb megközelítést alkalmazó Robert Nozick szerint az egyének jogai „olyannyira erősek és átfogóak”, hogy felvetődik a kérdés: „Egyáltalán van-e bármi, amit az állam megethet?”<sup>364</sup>

Vitathatatlan tény, hogy a globalizáció eliminálja a szuverenitás klasszikus, bodini vagy hobbesi értelemben vett tartalmát. Hermann Heller szavai, hogy a „jelen legutóbbi megrázkódtatásai kérdésessé tették az államelméletben három évszázada uralkodó szuverenitásdogmát”,<sup>365</sup> lényegüket tekintve ma is aktuálisak. A vesztfáliai rendszer, amely a területileg lehatárolt szuverén nemzetállamot állította a gondolkodás centrumába, a globalizáció folyamatában sokak szerint revideálásra szorul, ám az „újrafazonírozás” módja és mértéke már korántsem lényegtelen probléma. A rendkívül népszerű „állam visszaszorulása-visszaszorítása” értelmezési kánon helyett véleményünk szerint már a globális folyamatok 2008 előtti fázisának érzékeltetésére is ésszerűbbnek tűnik inkább az állami feladat- és hatáskörök újraszabásáról beszélni. A 2008-ban kitört globális gazdasági és pénzügyi válság óta pedig már végképp nem arról van szó, hogy a „pőrére vetkőztetett” állam totális mértékben ki lenne szolgáltatva a globális kapitalizmus dzsungeltörvényeinek, sokkal inkább arról, hogy a krízis nyomán a kormányok reaktiválni igyekeztek a pénzügyi és gazdasági szféra működését befolyásoló tevékenységüket. A politikai vezetők ugyanis számos országban, köztük a nyugat-európai államokban is, arra irányuló határozott lépéseket tettek, hogy visszavegyék korábbi pozícióikat az alább ismertetendő, nem egyszer transznacionális háttérrel rendelkező gazdasági erőközpontoktól.

<sup>359</sup> OHMAE 1995, 7, 12.

<sup>360</sup> STRANGE 1995, 55–74.

<sup>361</sup> REICH 1991, 3.

<sup>362</sup> VERNON 1971a, 3.

<sup>363</sup> STERPAN 2011, 79–97.

<sup>364</sup> Nozick végül ama következtetésre jutott, hogy „csak a minimális állam léte indokolható, amelynek a tevékenysége a szerződések végrehajtásának kikényszerítésére, a lakoságnak az erőszakkal, lopással és csalással szembeni megvédelmezésére korlátozódik. Az ezen túlterjeszkedő állam megsérti az egyének azt a jogát, hogy nem kényszeríthető bizonyos dolgok megtételére, és ezért az ilyen állam léte igazolhatatlan” (NOZICK 1974, IX).

<sup>365</sup> „Die Erschütterung der letzten geistig-gesellschaftlichen Grundlagen der Gegenwart hat auch das seit drei Jahrhunderten in der Staatslehre herrschende Souveränitätsdogma fragwürdig gemacht” (HELLER 1927, 13).

## *Globalizáció: egy nehezen definiálható jelenségegyüttes*

Az elmúlt évtizedek gazdasági, illetve társadalmi változásait követően a tudományos és a politikai-közéleti diskurzusokban, de a hétköznapi gondolkodásában is fontos problémaként jelent meg a globalizáció mint feltartóztathatatlan vagy feltartóztatandó folyamat, amelynek elméleti leírásaival mára már könyvtárakat lehet megtölteni. Bár a folyamat különböző aspektusait sokoldalúan tanulmányozták már, azonban a lényegét – konszenzusképes meghatározások hiányában – mégsem értjük pontosan. A globalizáció terminusával jelölt jelenség, illetve az ennek háttérében álló tendenciák, az információs társadalomhoz hasonlóan, állandó hivatkozási alappá váltak, de a fogalmilag tisztázatlan használat során olyan sokféle szociális jelenségre alkalmazták, hogy leíró teljesítményük követhetlenné vált, tudományos értékük inflálódott. Berger meglátása szerint a globalizáció mára valószínűségi klisévé változott, amelyet a német szénipar okozta károktól a japán tinédzseres szexuális szokásáig ívelően, széles skálán mozogva használnak.<sup>366</sup> Veress József szerint a globalizáció fogalmával mind annak támogatói, mind kritikusai egy olyan jelenségegyüttest írhatnak le, amely nem egyszerűen téves, hanem egyenesen értelmezési zavarok forrása.<sup>367</sup> A globalizációnak számos implikációja létezik. David Held szerint a globalizációt akként gondolhatjuk el, mint a jelenkori társadalmi élet világméretű összekapcsoltságának szélesedő, mélyülő és gyorsuló valóságát, annak kulturális, kriminális, pénzügyi, spirituális és számos egyéb aspektusával.<sup>368</sup> A sokféle dimenzió mellett a globalizáció ráadásul nem kizárólagos jelleggel érvényesülő, egyeduralgó folyamat, hanem egy összetett, dialektikus jelenség meghatározó, ám korántsem egyedi komponenséről van szó. Mellette regionalizációs, lokalizációs, sőt fragmentációs folyamatok is végbemennek. Ezért számos szerző beszél arról, hogy az integráció és a fragmentáció, valamint a globalizáció és a lokalizáció mozzanatai valójában kiegészítik egymást, nagyjából egyenlő mértékben befolyásolva a globális erőterben bekövetkező változásokat.

A globalizáció leírására tehát nem áll rendelkezésre egy univerzális, mindenki által elfogadott munkafogalom, ráadásul az egyes szerzőknek még az alapvető jellemzők meghatározásában sem sikerült konszenzusra jutniuk.<sup>369</sup> Éles vitákat folytatnak például a globalizáció okairól, lényegéről, megvalósulási szintjéről és perspektíváiról. A szakirodalom klasszikusan három iskolát szokott megkülönböztetni: a *szkeptikus*, a *hiperglobalista* és az ún. *transzformacionalista* áramlatokat.<sup>370</sup> A szkeptikusok a nemzetközi kapcsolatok hagyományos, ún. realista megközelítésmódját alkalmazzák. Felfogásukban a globalizáció módosítja ugyan, de nem csökkenti az államok szerepét. A jelenlegi nemzetközi rend

<sup>366</sup> Vö. BERGER 2000, 419. Ulrich Beck arra hívja fel a figyelmet, hogy a globalizáció „az utóbbi és az elkövetkező évek biztosan legtöbbször használt, de ugyanakkor a legritkábban definiált és valószínűleg a leginkább félreértelmezhető [...] fogalma” (BECK 1997, 42).

<sup>367</sup> Vö. VERESS 2009, 157.

<sup>368</sup> Vö. HELD et al. 1999, 2. A globalizáció „ér- és idegrendszerével” összefüggésben Inotai úgy fogalmazott, hogy multidiszciplináris összefonódásról és a kölcsönhatások sorozatáról van szó, amelyben képviselteti magát a gazdasági, politikai, kulturális, tudományos, sőt a fogyasztói dimenzió is (vö. INOTAI 2001, 17).

<sup>369</sup> A magunk részéről a leghasználhatóbb meghatározásnak Bhagwatiét tartjuk, aki szerint a globalizáció „a nemzeti gazdaságok integrációja a nemzetközi gazdaságba a kereskedelmen, a közvetlen külföldi tőkebefektetéseken, a rövid távú tőkeáramlásokon, általában a munkások és az emberek mozgásán, és a technikák áramlásán keresztül” (BHAGWATI 2007, 3).

<sup>370</sup> A tipizálásra nézve lásd: HELD–MCGREW 2007, 132–140; SZABÓ 2010, 19–22.



megalkotása és fenntartása gazdasági és katonai értelemben egyaránt a legerősebb államok akaratára vezethető vissza, a kapcsolatok internacionalizálása pedig megfeleltethető a nagyhatalmi érdekeknek.<sup>371</sup> A transzformacionalisták álláspontja szerint a globalizáció megváltoztatja a nemzetközi kapcsolatok hagyományos, vesztfáliai rendszeren alapuló államközi jellegét, és új társadalmi erőket, energiákat, gazdasági szereplőket, valamint a politikai akaratképzés új csatornáit és formáit teremti meg.<sup>372</sup> A hiperglobalista nézőpont képviselői szerint a globalizáció nagyon is létező jelenség a szociális élet minden szférájában, és aláássa a nemzetállam hatalmát. A piaci integráció és a világkereskedelem gyakorlatilag már olyan méreteket öltött, hogy a nemzetállam képtelen kontroll alatt tartani a folyamatokat.<sup>373</sup> A magunk részéről – a szkeptikusoktól elkülönítve negyedik elméleti irányvonalként nevesítjük az *antiglobalizációs* irodalom alapján azonosítható szerzőket. A különböző nézőpontokat képviselő szerzők esetén ebben a vonatkozásban az tekinthető közös vonásnak, hogy a globalizáció folyamatait, illetve annak hatásait kritikai szemszögből szemlélik, esetenként fel is kínálva az alternatíva lehetőségét.<sup>374</sup> Összegezve megállapítható tehát, hogy „a hatalmas és növekvő irodalom ellenére, bizonyos módon meglepően, a globalizációnak nemcsak nincs meggyőző elmélete, de hiányzik az alapvető jellemzőinek szisztematikus elemzése is”.<sup>375</sup> Erre (is) tekintettel a globalizáció vonatkozásában talán akkor járunk el helyesen, ha a definiálás helyett kísérletet teszünk annak kifejtésére, hogy melyek a globalizáció és a nemzetállam viszonyának legfontosabb jellemzői.

### *A nemzetállam szerepe a globális világgazdaság porondján*

David Held klasszikussá vált munkájában öt olyan problémát nevesített, amelyekkel a modern államnak működése során szembe kell néznie. Ezek az alábbiak: a kormányoknak egyre kevesebb lehetőségük van a hatékony szabályozás érvényesítésére; csökkent a kormányok állampolgárokra gyakorolt befolyása; a tradicionális állami feladatokat mindinkább a nemzetközi kooperáció révén kell teljesíteni; megnövekedett az államok közötti integráció intenzitásának foka; végül a nemzetközi szervezetek és intézmények száma permanens jelleggel növekedik.<sup>376</sup>

Held felsorolásából a magunk részéről az első kettőt tekintjük a legfontosabbnak, a gazdasági alrendszerrel összefüggésben pedig az első helyen állót. A szuverenitás „kapitulálása” ugyanis leginkább a gazdaság területén figyelhető meg. A nemzetállamok gazdaságpolitikai mozgástere napjainkra radikális mértékben lecsökkent, nem függetlenül a gazdaságpolitikai arénában az 1970-es évek derekától bekövetkezett – a neoliberalizmus térnyerése kapcsán fentebb részben már érintett – változásoktól. A globalizációval

<sup>371</sup> A szkeptikusok képviselői közé tartozó alapvető szerzők, és főbb művek az alábbiak: GILPIN 1987; HIRST–THOMPSON 1996; KRUGMAN 1996.

<sup>372</sup> A transzformacionalisták főbb képviselőihez lásd: GIDDENS 1990; GIDDENS 2005; CASTELLS 2005, 2006, 2007; ROSENAU 1990; DICKEN 2011.

<sup>373</sup> Ezt az álláspontot képviseli OHMAE 1990; OHMAE 1995; REICH 1991; DRUCKER 1993; ALBROW 1996; LUARD 1990.

<sup>374</sup> Ehhez lásd: KORTEN 1996; RAMONET 1998; GEORGE 2003; HARDT–NEGRI 2001; ECKERSLEY 2004; STIGLITZ 2003; COX–SINCLAIR 1996.

<sup>375</sup> HELD et al. 1999, I.

<sup>376</sup> HELD 1991, 196–235.

összefüggő folyamatok feletti nemzetállami, nemzetgazdasági diszponálás lehetősége korlátozódik, hatékonysága pedig csökken.<sup>377</sup> Ennek háttérében a gazdasági folyamatok internacionalizálódása, a korábbi gazdaságirányítási rendszerek tudatos meggyengítése (keresletösztönzés és a gazdasági támogatások visszaszorítása), az Európai Unió tagállamait illetően a maastrichti kritériumok teljesítésének kötelezettsége, az egyes gazdaságpolitikai funkciók nemzetközi szervezetekhez (WTO, EU) történő delegálása, illetve a nemzetközi pénzügyi intézmények adóssággal kapcsolatos feltételei állnak.<sup>378</sup> A neoliberais konszenzus feltett szándéka volt, hogy „kiüresítse az államot a mind több és több állami funkció privatizációja útján”.<sup>379</sup> A jelenség pontos leírása korántsem tűnik egyszerű feladatnak. Ennek az az oka, hogy a látszólagos könnyedség ellenére nem könnyű megítélni a globalizáció nemzetállamokra gyakorolt tényleges hatását. Bár az állam gazdasági szerepe egyre csökken(t), más területeken viszont inkább növekedni látszik az állami szerepvállalás. A gazdasági globalizáció nemzetállamokra gyakorolt hatása emellett nemzetállamonként és témánként is eltérő mértékű: a pénzügyek példának okáért jobban globalizáltak, mint a szolgáltatások vagy az ipari termelés. Ezzel szemben a munkajogi viszonyok egyenesen alulglobalizáltak, dacára annak, hogy ebben a vonatkozásban rendkívül hasznosnak bizonyulna, ha a munkavállalói jogok valóban univerzális védelmi szintjét realizáló szabályozást sikerülne kiépíteni és hatályba léptetni. A gazdaságpolitikai mozgástér mértéke értelemszerűen függ az adott állam nagyságától, illetve gazdasági potenciáljától is.<sup>380</sup>

Láthattuk, hogy az állam és a kormányzat gazdasági szerepe a gazdasági liberalizmus által indukált problémákra adott válaszként újra fontossá vált. A kormányzati kiadások GDP-hez viszonyított részaránya a fejlett ipari országok esetén az 1960-as években még csak átlagosan 30% körüli volt; ez az arány 1980-ra 42%-ra nőtt. Az 1980-as évtizedre azonban az állam „hagyományos” jóléti, és „kialakulóban lévő” környezetvédelmi szolgáltatásai a gazdasági növekedés akadályaként jelentek meg a neoliberális felfogásban.<sup>381</sup> Az 1980-as évtized – bár a kormányzati kiadások fajlagosan nőttek – az erőteljes dereguláció, a technológiai haladás és a globális gazdasági integráció korszakát jelentette.<sup>382</sup> A piacok a lebegő árfolyamrendszer 1973. évi bevezetése óta egyre jelentősebb befolyást gyakoroltak a gazdaságpolitikára, a nemzetgazdaságok egyre fokozódó nyitottsága pedig aláásta a „termelés, jövedelem, kereslet” önmaga körül forgó, zárt körének alapjait.<sup>383</sup> Ahogy a világkereskedelem és a pénzügyi kapcsolatok folyamatosan bővültek, úgy csökkent a nemzeti gazdaságpolitikák számára az autonóm mozgástér lehetősége, illetve növekedett a külső kényszerek szerepe. A termelés sokkal rugalmasabbá, a kereskedelem sokkal nyitottabbá, a tőke sokkal mozgékonyabbá, a pénzügyi piacok pedig sokkalta integráltabbá váltak.<sup>384</sup> A nagyvállalatok hatalmának növekedésével, illetve az adóbevételek csökkenésével párhuzamosan apadt a kormányzatok képessége arra nézve, hogy szabályozzák, ellenőrizték a piacot. A merev, normatív szabályozás helyett előtérbe kerültek a rugalmas

<sup>377</sup> CSÁKI 2008, 23.

<sup>378</sup> Vö. FARKAS 2008, 16.

<sup>379</sup> CROUCH 1997, 359.

<sup>380</sup> Vö. GILPIN 2001, 363.

<sup>381</sup> Vö. ECKERSLEY 2004, 53.

<sup>382</sup> Vö. VERESS 2009, 15.

<sup>383</sup> Vö. DARDOT–LAVAL 2013, 277.

<sup>384</sup> Vö. RODRIK 2014, 140; ECKERSLEY 2004, 55.

megoldások, ezzel gyengült az állam tőke feletti kontrollja.<sup>385</sup> Stanley Hoffmann pesszista megfogalmazásában egy olyan időszakban élünk, amelyben „a gazdasági globalizáció sok államot megfoszt a független pénz- és adópolitika folytatásának lehetőségétől, vagy könyörtelen döntések meghozatalára kényszeríti az államokat, amikor választaniuk kell, hogy a gazdasági versenyképesség és a szociális biztonsági háló közül melyiket akarják fenntartani”.<sup>386</sup> A globalizáció mellett a transznacionalizálódás és az integrálódás is alapjaiban kezdte ki a gazdasági folyamatok nemzetgazdasági keretek között folyó állami szabályozásának hatékonyságát. A technológiai-infokommunikációs forradalom a pénzügyi áramlások és tranzakciók hihetetlen mértékű megnövekedését eredményezte: a tőke minden korábbinál nagyobb sebességű cirkulálása és megtérülési idejének drasztikus csökkenése figyelhető meg.<sup>387</sup>

Az új narratíva a liberalizáció, a dereguláció és a privatizáció elkerülhetetlenségét, illetve a tőkepiaci mobilitás előnyeit hangsúlyozta. Már a Világbank 1981. évi ún. Berg-jelentése is keményen kikelt az állami beavatkozás ellen, főként az ipar túlzott védelmét ostromozva. A jelentés a „további strukturális kiigazítások” elengedhetetlen feltételeként tekintett a piaci ármechanizmusok uralkodó elosztási szerepére, és a magántulajdonból származó ösztönzők visszaállítása mellett ágált.<sup>388</sup> Az amerikai és brit döntéshozók egyre aktívabban léptek fel a pénzügyi dereguláció mellett,<sup>389</sup> és végül Mitterrand fordulatát követően Franciaországban szövetségesre is leltek. 1983 tavaszán a francia kormány sutba dobta addigi politikáját, lazított a tőkepiaci ellenőrzésen, és a belföldi pénzügyi liberalizáció élharcosává vált, illetve piederesztálra emelte a tőkepiaci mobilitást garantáló nemzetközi szabályozás gondolatát. Jacques Delors pénzügyminiszter – korábban a „szociális Európa” gondolat emblematikus képviselője, később az Európai Bizottság elnöke – minden követ megmozgatott az Európán belüli tőkemozgások liberalizációját lehetővé tevő Single Europe-program sikere érdekében.<sup>390</sup> A német és francia patronálás következtében a tőkepiaci ellenőrzés az összes fontosabb európai országban megszűnt, a szabad tőkemozgás pedig követendő normává vált az európai szabályozás számára – olyannyira, hogy ezt a szisztémát minden újonnan csatlakozó országnak is el kellett fogadnia.<sup>391</sup>

<sup>385</sup> Vö. SCHEIRING–BODA 2008, 14; MÉSZÁROS et al. 2010, 48.

<sup>386</sup> HOFFMANN 2002, 110.

<sup>387</sup> SZENTES et al. 2005, 250; GÁL 2010, 86. „A nemzetközi kereskedelem ma már nem bor és textil szállításáról szól [...] hanem bitek távközlési műholdakról való sugárzásáról” – állapítja meg Danny Quah (BARR 2009, 50).

<sup>388</sup> Vö. WAEYENBERGE 2011, 85.

<sup>389</sup> Pokol Béla ezzel összefüggésben a „transzatlanti uralmi rend” intézményesülésére hívta fel a figyelmet. Van der Pijl munkájára hivatkozva amellet érvel, hogy a globális-neoliberális kapitalizmus folyamatában a német–francia–belga tőkécsoportok kontójára az összefonódott amerikai–brit–holland banktőkés csoportok hegemon pozícióba jutottak. A megerősödött globális pénztőkés csoportok visszaszorították a termelésen túli társadalmi szektorok közgazgatási szervezését, a sorozatos privatizációval és piacosítással pedig a piaci szerveződést átfogó társadalomszerveződési mechanizmussá formálták (vö. POKOL 2005, 182).

<sup>390</sup> Vö. MAGONE 2006, 51–52.

<sup>391</sup> Vö. RODRIK 2014, 143.

## A washingtoni konszenzus

Az ilyen jellegű változások előmozdítása során a piacbarát, az állam gazdasági aktivitását minimalizálni igyekvő politika mellett komoly ideológiai bázist jelentettek az ún. *washingtoni konszenzus* programjai is.<sup>392</sup> E pontok a neoliberais ideológia közpolitikai programját hosszú időre a stabilizáció, a liberalizáció, a dereguláció, illetve a privatizáció tetrarchiáját jelentő eljárásrendben határozták meg. A washingtoni konszenzus az alábbi követelményeket tartalmazza: fiskális fegyelem;<sup>393</sup> a közkiadások átstrukturálása (szűkebb költségvetés, az állami segélyek/újraelosztás csökkentése); adóreform (az adózási bázis szélesítése, kedvezmények eltörlése, a legmagasabb adókulcsok csökkentése); pénzügyi liberalizáció; egységes, exportösztönző valutaárfolyamok; a külkereskedelem útjában álló akadályok lebontása; a külföldi működőtőke belépésének megkönnyítése; az állami vállalatok privatizációja; gazdasági dereguláció;<sup>394</sup> a magántulajdon megszilárdítása és védelme. A legfőbb kérdés a költségvetés szempontjából az infláció csökkentése, a reálkamat vonatkozásában a folyó fizetési mérleg feljavítása, a monetáris politika aspektusából pedig a külföldi egyensúlynak a devizataralékok felhasználásával történő rendbehozatala lett.<sup>395</sup>

A washingtoni konszenzus kívánalmait tehát eredeti célja szerint és originális alakjában egyetlen régióra, Latin-Amerikára modellezték, és elméletileg az említett térség problémáinak megoldását szolgálta volna. Azonban már a konferencia tartama alatt felmerült annak ódiama, hogy a konszenzus a latin-amerikai válság kezelésén túlmutatva, általános érvényre számot tartó ideológiává merevedhet.<sup>396</sup> Az ideologikussággal kapcsolatos aggodalmak végül valóra is váltak. Maga az ötletgazda, Williamson ekként nyilatkozott erről egy 2005-ben tartott varsói előadásában: „A »washingtoni konszenzus« gyorsan kikerült alkotójának ellenőrzése alól. Mielőtt észrevettem volna, hogy mi is történt, átalakult azzá, hogy az általános érvényű piaci fundamentalista javaslatok rendszerévé és sorozatává váljon, és a washingtoni gonosz birodalomépítők egy csoportja arra esküdött össze, hogy rákényszerítse ezt a világnak azokra a részeire, amelyek nincsenek abban a helyzetben, hogy ellen tudjanak állni ennek. Azt hiszem, hogy ez az az alternatív változat, amelyet e konszenzus számos kritikusa szenvedélyesen gyűlöl.”<sup>397</sup> A reformcsomag jelentéstartalma módosult, kikerült az eredeti szándékok és célkitűzések hatálya alól.

<sup>392</sup> A washingtoni konszenzusként elhíresült konvergenciaprogram háttérben az a tanácskozás állt, amelyet 1989 novemberében az Institute for International Economics szervezett a latin-amerikai adósságválság megoldása tárgyában. A konferenciát John Williamson előadása nyitotta, amelyben bemutatta azt a 10 pontból álló gazdaságpolitikai reformcsomagot, amely meggyőződése szerint képes a válság kezelésére. A konszenzus „washingtoni” mivolta egyébként arra utal, hogy az olyan washingtoni székhelyű intézmények, mint a pénzügyminisztérium, az IMF, a Világbank és az Amerikaközi Fejlesztési Bank, egyetértettek a latin-amerikai gazdasági növekedés beindításának módszereit illetően. Ehhez lásd: WILLIAMSON 1990, 7–20; KUCZYNSKI–WILLIAMSON 2003, 24–25.

<sup>393</sup> A költségvetés elsődleges egyenlegének 1%-osnál nagyobb többletet kell mutatnia; az operacionális deficit mértéke legfeljebb 2% lehet. Ez a kritérium tehát még az ún. maastrichti konvergenciakritériumoknál is rigórozusabb feltételeket szab a kormányzatok irányába. A maastrichti kritériumok egyike ugyanis közismerten az, hogy a költségvetési deficit nem haladhatja meg a GDP 3%-át.

<sup>394</sup> Főként azon jogszabályok hatályon kívül helyezését vagy módosítását jelentette, amelyek visszatartották az új cégeket a piacra lépéstől, vagy korlátozták a versenyt.

<sup>395</sup> Vö. WAEYENBERGE 2011, 87.

<sup>396</sup> SZAKOLCZAI 2005, 29.

<sup>397</sup> SZAKOLCZAI 2010, 291.

A washingtoni konszenzus „vesszőfutása” során egy olyan, politikai implikációkat sem mellőző, és egységes rendszert képező „kívánságkosárrá” alakult, amelyet a „Bretton Woods-i ikrek”, az IMF és a Világbank kínálnak a hozzájuk segítségért forduló államok számára. Az IMF a piac felsőbbrendűségének ideológusaként jellemzően akkor nyújt hitelt, ha az érintett ország vállalja a deficitcsökkentést, valamint az adó- és kamatemelést, amely végső soron a gazdaság lanyhulásához vezet. A Világbank támogatásnyújtásához az 1980-as évektől az IMF hozzájárulása is szükséges, ez pedig óhatatlanul a Valutaalap szigorú fiskális és monetáris politikájának Világbank általi preferálásához vezetett.<sup>398</sup> A monetáris és fiskális költségvetési fegyelem vált a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) valamennyi országának és a Világbank hiteleitől, valamint az IMF támogatásától függő déli államok inflációellenes politikájának új normájává is.<sup>399</sup> A 2012 szeptembere óta hatályos Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) alapdokumentuma a pénzügyi segítségnyújtás eseteiben az euróövezetbe tartozó tagállam hitelért folyamodó kérelmének elbírálása során – nyilván ebből következően a hitelezési folyamat, illetve a törlesztés fázisára is kihatóan – kötelező félként jelöli meg az IMF-et. Ez eredményezte azt, hogy a görög mentőcsomag ellentételezéseként kialakított, megszorításokat célzó reformok menedzselője az Európai Központi Bankból, az Európai Bizottságból és az IMF-ből álló ún. trojka lett. De ez a bizarr koalíció tartotta kézben az írországi, a portugáliai vagy a ciprusi válság kezelését is.<sup>400</sup> Az eddigiekben ismertetett, meglehetősen összetett helyzetet tovább komplikálja, hogy nemcsak az IMF vagy a Világbank mentőövére szoruló államoknak kell a szabadpiaci előírásoktól terhes gazdasági recepteket követni, de azoknak is, amelyek a nemzetközi tőkepiacokhoz való jobb hozzáférés érdekében az említett szabályozó hatalmak jóváhagyására pályáznak.<sup>401</sup> A nemzetközi intézmények által szorgalmazott makrogazdasági reformok alkalmazása a kormányzati reformok bevezetését is kikényszerítette, felölelve az állami szféra irányítására, elszámoltathatóságára, transzparenciájára és a jogrendszer bizonyos fokú átalakítására vonatkozó kritériumokat.<sup>402</sup>

Összességében megállapítható, hogy az ún. washingtoni konszenzus, a piaci fegyelem követelménye drámai mértékben csökkentette a nemzeti gazdaságpolitika hatókörét és jellegét. Az alapvető minimalista modelltől való eltérésre tett minden kísérlet ugyanis könnyen maga után vonhatja a globális piacok által az államra kirótt, büntetésként felfogható nagy költségeket. Az állami autonómiát adott esetben az is tompíthatja, hogy az államoknak kulcsfontosságú szektorokban hiányzik az ereje és a tekintélye a kimenetek befolyásolására, végül pedig az államok nélkülözik ama forrásokat és struktúrákat, amelyekkel a nem is olyan régmúlt időkben a biztonsági és szociális kérdéseket kezelni tudták.<sup>403</sup>

Amint Ruggie az 1945 után érvényesülő gazdasági rendet a „beágyazott liberalizmus” kompromisszumaként írta le, úgy Philip Cerny a neoliberalizmus ideológiai befolyása alatt

<sup>398</sup> Vö. STIGLITZ 2003, 31–32. „A feltételesség elve a Világbanknál úgy jelenik meg, hogy 1985-től az IMF aktuális feltételeit minden hitelének feltétele közé felveszi” (ORBÁN 2002, 19).

<sup>399</sup> Vö. DARDOT–LAVAL 2013, 278.

<sup>400</sup> Vö. MARJÁN–BUDA 2014, 27. A görögországi válság kialakulását, és annak kezelését illetően lásd: ARTNER 2014, 198–220.

<sup>401</sup> Vö. STIGLITZ 2003, 35.

<sup>402</sup> Vö. WAEYENBERGE 2011, 90.

<sup>403</sup> Vö. BISLEY 2007, 59, 63.

álló gazdasági rendet „új beágyazott pénzügyi ortodoxiának” keresztelte el.<sup>404</sup> A *versenyző állam* (*competition state*) ebben a rendszerben elveszíti a korábbi funkciók gyakorlásának képességét, amelyben centrális jelentőségű volt a teljes foglalkoztatottság keynesi ideáljának biztosítása, a leszakadó társadalmi csoportok segítése és a jólét fenntartása – tehát amelyben a kormányzat biztosította, hogy az állampolgárok el tudják érni az egészség, a gazdasági biztonság és a civilizált élet minimális szintjét. A védelmező, szolgáltató, azaz a közjavakat és szolgáltatásokat mindenki számára biztosítani képes államról kialakított mintakép érvényét veszítette. Az új államfelfogás szerint az államnak a privatizációt, elüzletiesedést, piacosítást és deregulációt kell szolgálnia egyfajta közvetítőként.<sup>405</sup> A neoliberais forradalom lényegében arra kárhóztatta az államot, hogy a gazdasági recesszió kedvezőtlen feltételei mellett is növelje a gazdaság versenyképességét: az állam szerepe tehát gyakorlatilag arra redukálódott, hogy biztosítsa a gazdaság alkalmazkodóképességét a szabályozatlan világ-gazdaság dinamikájához.<sup>406</sup> Az államok ekként számos feladat, országos léptékű gazdasági vagy társadalmi fejlesztés ellátását bízzák a már globalizált, vagy a globális előírásoknak engedelmesskedő magánvállalkozásokra, illetőleg a piacra, kitűzött céllá pedig az üzleti tevékenységek megkönnyítése és a befektetések ösztönzése válik. Az üzleti tevékenységek megkönnyítésének és a befektetések ösztönzésének eszköze azonban a népszerű deregulációs kánon ellenére a piacot erősítő szabályozás kialakítása lett.<sup>407</sup>

## Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben

„Ki felügyeli a világot a második évezred végén?” – tette fel a kérdést a globalizációkritikus mozgalom egyik ismert arca, Ignacio Ramonet *A káosz geopolitikája* című könyve elején.<sup>408</sup> Kérdése korántsem bizonyult költőinek, hiszen az új évezred hajnalán egyáltalán nem evidens, hogy ki is minősül a sokszereplős, komplex világrend szereplői közül a legerősebbnek, a legbefolyásosabbnak vagy akár a leghitelesebbnek. Ezért az alábbiakban egy szabályozási elmélet kimunkálásával teszünk kísérletet arra, hogy a történelmi fejlődési ívet szem előtt tartva bemutassuk: (a) milyen irányban és módon valósult meg a klasszikus nemzetállami regulációs tevékenység átalakulása, és (b) a nemzetállamok konkurenséiként mely entitások rendelkeznek komoly szabályozó szereppel a nemzetközi erőterben.

Mint láttuk, a nemzetközi kapcsolatok hagyományos elmélete szerint a hatalom és az autoritás az államok kezében koncentrálódik. Az állam szerepét taglaló különböző elméleti munkák általában véve mindig egyetértettek abban, hogy az állam létezése *objektív szükséglet*.<sup>409</sup> A társadalom fennmaradásához, a reprodukció megvalósulásához, illetve a közösség erőszakos behatásoktól mentes létezéséhez szükség van az elkülönült, a meg bomlott társadalmi rendet kényszerítő eszközökkel helyreállító és a potenciális közhatalmi

<sup>404</sup> Vö. CERNY 1994, 223–249; CERNY 1997, 259.

<sup>405</sup> Vö. ECKERSLEY 2004, 66. A munkajogi és szociális vívmányok rezsimeit ért támadás következtében az állam lényegében csak azon szociális funkciókat töltheti be, amelyeket a nemzetközi tőke lényegesnek ítél – és ezt is csak a legkisebb átalányköltségeken (vö. HIRST–THOMPSON 1996, 175–176).

<sup>406</sup> Vö. COX 1996, 528.

<sup>407</sup> Vö. VIGVÁRI 2012, 26.

<sup>408</sup> RAMONET 1998, 5.

<sup>409</sup> Az állítás bővebb kifejtéséhez lásd: SZILÁGYI 1998, 157–172.

kényszeralkalmazás lehetőségével rendelkező közhatalomra, azaz az államra. A különböző korszakokban természetesen eltérő módon ítélték meg, hogy milyen terjedelmű az állam *társadalmi rendeltetésének* ellátásához szükséges *funkciók* köre, de azt még talán a leg-  
extrémebb pozíciót elfoglaló anarchokapitalisták sem vitatták, hogy az állam bizonyos fokú regulációs tevékenysége elengedhetetlen a társadalom helyes működéséhez.

A kapitalizmus szabad versenyes fázisával konform szabályozási rendszer a korszak markáns és többséginek nevezhető álláspontja szerint az ún. éjjeliőr vagy bakterállamban (*Nachtwächterstaat*) öltött testet. Ez a megnevezés egyébként a német szociáldemokrata mozgalom egyik emblematikus alakjától, Ferdinand Lassalle-tól származik, aki nyilvánvalóan nem idealizálta ezt a formációt. Lassalle szerint az így felfogott állam feladatkörei egy éjjeliőréhez hasonlatosak: biztosítania kell az egyes személyek szabadságát, oltalmaznia kell a magántulajdont, valamint védelmet kell nyújtania a rablással, illetve a betöréssel szemben.<sup>410</sup>

Korábban bemutattuk, hogy a korszak eszménye Smith nyomán a szabad verseny, valamint az önkéntes csereviszonyok logikája mentén szerveződő tőkés gazdaság volt, ahol a piac spontán koordinációja uralta a közgazdasági felfogást. Eszerint a „láthatatlan kéz” összehangolja az individuális érdekek által motivált piaci szereplők ellentétes érdekeit, a kereslet és a kínálat kölcsönhatása révén egy optimális egyensúly irányába tereli a gazdaságot, biztosítva annak növekedését, egyúttal az anyagi jólét szempontjainak érvényesülését. Az argumentáció szerint tehát a gazdasági élet immanens erői spontán módon érvényesülnek, a piac pedig képes arra, hogy önmagát szabályozza, azaz a piac vélelmezett regulációs képességét önértékként fogták fel. A piac önszabályozó erejébe vett hit logikai értelemben kizárta az állam kiterjedt regulációját a piacok vonatkozásában. Az állam feladata a társadalom külső és belső behatásoktól való védelmén (a béke, a közrend és a közbiztonság fenntartásán), a megfelelő igazságszolgáltatás kialakításán, az enyhe mértékű adók beszedésén, illetve a legalapvetőbb közintézményekről való gondoskodáson túl mindössze a tőkés újratermelés külső feltételeinek biztosítására redukálódott. Ennek érdekében az állam a jogi szabályozás eszközével élve mindössze a szabad piacgazdaság keretfeltételeit alakíthatta ki, rögzítve a tulajdonhoz való jogot és a szerződési szabadságot, biztosítva a tulajdon védelmének garanciáit, bízva a társadalom és főként a gazdaság önkorrekcións mechanizmusában, illetve a piac pozitív hatásában.

Az államról vallott felfogásban tehát a piac és annak működése vált egyetlen viszonyítási ponttá: a közhatalom tevékenységét szinte kizárólagosan a szabadpiaci működéshez viszonyítva tudták értelmezni, és az állam regulációs szerepét a gazdaság relációjában negatív határozták meg: hagyjuk a „természet törvényei” által meghatározott dolgokat a maguk útján terelődni, azaz ne avatkozzunk be feleslegesen a piaci viszonyokba. A korábbi merkantilista gyakorlathoz képest tehát deregulálni szükséges a kereskedelem útjában álló szabályozókat, és az államnak nem szabad mesterséges szabályokkal korlátoznia a gazdaság spontán működését. A szabad versenyes szabályozás rendszerében a regulációs tevékenységnek az állam alapvető (védelmi, politikai és igazgatási) funkcióinak ellátásán,

<sup>410</sup> „Entsprechend [...] faßt die Bourgeoisie den sittlichen Staatszweck so auf: er bestehe ausschließlich und allein darin, die persönliche Freiheit des einzelnen und sein Eigentum zu schützen. Dies ist eine Nachtwächteridee, meine Herren, eine Nachtwächteridee deshalb, weil sie sich den Staat selbst nur unter dem Bilde eines Nachwächters denken kann, dessen ganze Funktion darin besteht, Raub und Einbruch zu verhüten” (LASSALLE 1919, 139, 195).

bizonyos társadalmi alapviszonyok befolyásolásán és a legszükségesebb gazdasági funkciók (a tulajdonviszonyok jogi védelme, az infrastruktúra minimális fejlesztése, adópolitika) el-látásán túl nem sok szerepe volt, hiszen a később az államhoz kapcsolt gazdasági funkciók többségét illetően sokkal inkább korlátokat és tilalmakat jelöltek ki a közhatalom számára. Ez az álláspont az ember természetes jóságából kiinduló, a monopolizált hatalmat még nem képező gazdasági szereplők paramétereire modellezett, területileg nagyrészt kötött, azaz a leginkább nemzetállami keretek között bonyolódó gazdasági és kereskedelmi aktivitást teoretizáló Smith korában talán még védhető volt, ám a 19. század folyamán, főként annak második felétől végbemenő változások alapjaiban kezdték ki a minimális államról vallott krédó fenntarthatóságát.

A mind intenzívebbé váló gazdasági válságok, az egyenlőtlenségi viszonyok fokozódása, illetve a nagytőkés társaságok megjelenése következtében a 19. századra a tőkés termelési rend komplikálttá és konfliktusossá vált, és a monopolkapitalizmus korszakára meghaladottá tette a korábbi, a szabad verseny gazdasági viszonyok artikulálatlan működési módjára tekintettel kimunkált kereteket. Az óriási méretűre nőtt társaságok lényegében a termelés és a tőke koncentrációját valósították meg, ezáltal monopolisztikus hatalomra téve szert. Ezzel megszűnt az a tökéletes verseny, amelyről a szabad verseny korszak reprezentánsai olyan előszeretettel értekeztek, ráadásul ez a fejlemény piaci körülmények között, tehát az állam „piactorzító” beavatkozása nélkül következett be. Az individuális magántulajdon primátusára építő gazdasági rend elképzelése ezzel megdőlni látszott; az új korszak szimbólumai a részvénytársaságok lettek, a monopóliumra szert tevő nagyvállalatok pedig az erőfölényükkel visszaélve gyakran tanúsítottak a verseny tisztaságát sértő piaci magatartást. Erre válaszul kezdődtek meg az állam regulációs hatókörét jelentős mértékben megnövelő kodifikációs munkálatok, amelynek eredményeként kialakult a versenyjogi szabályozás meglehetősen szabadelvű normaanyagán jócskán túlmutató tröszt- és kartell-ellenes szabályozás, a reguláció centrumába emelve a „piac zavartalan működéséhez fűződő közérdek” érvényre juttatását. Ahogy korábban láttuk, egyéb szabályozási területeken is megtörtént a regulatív funkció mennyiségi és minőségi értelemben vett kiterjesztése: a közigazgatási joganyagra ugyanúgy igaz ez a megállapítás, mint a munkavégzés feltételeit keretek közé szorító munkajogra vagy a fogyasztóvédelmi jogra. Az állami feladatok listája a szociálpolitikai gondolatok relevánssá válásával a közszolgáltatásokat szervező, illetve gondoskodó funkciókkal is bővülni kezdett, bár korántsem valósult meg a szervezett kapitalizmus jóléti államának fázisára jellemző, kiterjedt szociális koordináció. Az állam tehát ebben a korszakban kezdte meg azt az „expanziós offenzíváját”, amelynek eredményeként az államháztartás kiadásai a GDP mind nagyobb százalékára kezdtek kiterjedni. Ez egyben azt is jelentette, hogy az állam a gazdasági viszonyokat egyre kiterjedtebben kezdte szabályozni, és növekvő mértékben élt a normatív szabályozás eszközeivel.

Az állami szerepvállalás mértékének a szociális kohézió megteremtésére is érdemben ható intenzívvé válása a szervezett kapitalizmus keynesiánus megoldásokat alkalmazó jóléti államában valósult meg.<sup>411</sup> Bemutattuk, hogy a szabad verseny felfogás elméleti és gyakorlati kritikája érdemben ekkor teljeseedett ki. A szociális-jóléti állam kormányzata a vegyes gazdaság formájában komoly szabályozórendszert épített ki, és intervenció-s tevékenysége kiterjedt a kereslet ösztönzésére, a munkanélküliség drasztikus csökkentését

<sup>411</sup> Vö. SZIGETI 2005, 92–97; PIKETTY 2015, 497–502.



célzó foglalkoztatáspolitikára, a bérek indexálására (a béreknek a termelékenységhez és az árakhoz való kényszerű viszonyítására), a bankrendszer szigorú szabályozására, a kamatlábak alacsony szinten tartására, az állami beruházások megvalósítására és az állami tulajdon jelenlétének biztosítására, illetve a szociálpolitikai intézkedések bevezetésére. Az állam a tőke zavartalan növekedését akadályozó struktúrává lépett elő, komolyan korlátozva a profitok maximalizálásával kapcsolatos, korábban szabályozatlan törekvéseket, és a politikai közvetítőrendszer segítségével ösztönözte a munkáltatók és a munkavállalók közötti kompromisszumok kialakítását; a munkavállalói jogokat pedig a jóléti állam a korábbihoz képest rigorózus munkajogi szabályozás kiépítésével védelmezte.

A gazdasági és társadalmi életre nagyobb mértékben kiható állami tevékenység, a szociális ellátórendszer működtetése, illetve az oktatási és egészségügyi szolgáltatások teljesítése az állami bevételek növelését feltételezte, hiszen a nemzeti jövedelem kevesebb, mint 10%-ára rúgó adóbevételekkel pusztán a klasszikus, „éjjeliőr-feladatok” ellátását lehetett teljesíteni. Az adók nemzeti jövedelemre vetített részaránya a korábbi értékekhez képest mintegy háromszorosára–négyeszeresére, a skandináv államokban pedig több mint ötszörösére emelkedett. A megnövekedett közterhek viselésének meghatározásánál azonban tekintettel voltak a megszerzett jövedelemre is: a szemérmetlenül magas és gazdasági értelemben haszontalan jövedelmek esetében ún. konfiskáló jellegű, azaz a nagyobb vagyont számottevőbb mértékben elvonó kulcsokat alkalmaztak. Ezzel párhuzamosan különböző kedvezményeket nyújtottak azoknak, akiknek a vagyonát növelni kívánták, azaz lényegében progresszív jövedelemadót vezettek be. A közhatalom tehát a piaci viszonyok szabályozására törekvő intézkedéseket léptetett hatályba, és mindezt a Bretton Woods-i rendszer nemzeti gazdaságpolitikai megoldásokra érzékeny atmoszférájában tehette meg. A nemzeti törvényhozások olyan, makrogazdasági szintű szabályozási technikákat dolgozhattak ki, amelyek összecsengtek a munkavállalói érdekképviseleti szervezetek követeléseivel: a nyolcórás munkanap bevezetése, az „egyenlő munkáért egyenlő bér” elvének normatív szinten történő megjelenítése, a felsőoktatási képzések ingyenessé tétele vagy támogatása, illetve a kulturális jogok katalógusának szélesítése. A jóléti állam *belle époque*-ja, az 1945 és 1975 közötti három évtized, a külső impulzusoktól szinte teljes mértékben mentes nemzetgazdasági bázisról, autonóm költségvetési politika kialakítása révén szabályozhatta a jog eszközeivel a piaci viszonyokat; a szervezett kapitalizmus első számú szabályozó hatalma tehát a polgári nemzetállam volt, amely komoly gátat képezett a globális piac hatalmával szemben.

A szervezett kapitalizmus azonban a korábban jelzett negatív tendenciák hatására az 1970-es évek közepétől előbb szofisztikáltabb, majd egyre radikalizálódó kritikák kereszttüzébe került, amely végül Thatcher és Reagan választási győzelmével a *monetáris ellenforradalom* győzelméhez vezetett. Ezek a kormányzatok hozzáfogtak a jóléti államhoz köthető, keynesiánus megoldásokat alkalmazó szabályozás deregulálásához. A társasági nyereségadók csökkentésével, a munkajogi szabályozás fellazításával, a szakszervezetek jogköreinek redukálásával, a közkiadások átcsoportosításával (a szociális ellátórendszerből a hadiiparba) és a gazdaság magánosításával sikeresen építették le a szervezett kapitalizmus szabályozási technikáit. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a transznacionális kapitalizmussal konform neoliberális berendezkedést ne jellemeznék egy erős szabályozási tevékenység. A „transznacionális kényszerek rendszerében” ugyanis – ahol sikeresen számolják fel a nemzetállamok autonóm gazdaság- és kereskedelempolitika-alakítási lehetőségeit – egy sor, a nemzetközi kereskedelmet és pénzügyeket érintő multilaterális megállapodás

biztosítja a kereskedelem és a tőkeáramlás útjában álló szabályozók csökkentését, lebontását, a szabadon bonyolítható áru- és tőkeforgalom előmozdítását, illetve az immáron az egész globálisra kiterjedő hatókörű szabad verseny érvényesülését. A globális kapitalizmus működési mechanizmusait biztosító szisztémába beágyazott nemzetállam nem szűnt meg, sőt szuverenitása jogi értelemben teljes maradt, ám neoliberais versenyállammá alakítása azzal járt, hogy cselekvőképessége korlátozóttá vált, és a globális szabályozó hatalmak által kialakított elvek, normák, döntési mechanizmusok jogrendbe történő beépítésére és/vagy elfogadására kényszerült.

Ennek alapján a „globális szabályozó hatalmak” kifejezéssel a továbbiakban azokat az entitásokat jelöljük meg, amelyek a rendelkezésükre álló eszközrendszer révén, valamint a saját maguk által kidolgozott elvek, normák, szabályok, eljárási mechanizmusok segítségével képesek: (a) a világpiaci viszonyok aktív befolyásolására, (b) a korábban deregulált nemzetállami szabályozás újbóli regulálására, (c) szabályozó szerepükből fakadóan az aktív adaptációs tevékenységre, (d) és rákényszeríthetik a jogi értelemben továbbra is szuverén nemzetállamot a nemzetközi szabad versenyen alapuló rendszer elfogadására.

A globális szabályozó hatalmak tehát aktívan és meglepően intenzív módon képesek a világpiaci viszonyok befolyásolására. A szabályozás tárgyakként itt a világpiacot, illetve a világpiac által átfogott viszonyokat jelölhetjük meg. A szabályozó hatalmak komplex rendszerében egy jól kialakult munkamegosztás is megfigyelhető abban az értelemben, hogy a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) a nemzetközi kereskedelem, a Nemzetközi Valutaalap (IMF) a nemzetközi monetáris viszonyok, míg a Világbank a nemzetközi hitelezés és a fejlesztéspolitika területén rendelkezik meghatározó pozíciókkal. A komoly szerep- és jogkörökkel való felruházottság persze normatív fedezettel is rendelkezik: az IMF és a Világbank esetében az Alapokmány, míg a WTO vonatkozásában a marrákesi egyezmény, valamint egyéb multilaterális konvenciók rendezik a szervezetek jogállását, illetve feladat- és hatásköreit.

Az IMF Alapokmányából tehát számos szabályozó funkció deriválható a Valutaalapra nézve. Ezeket Csáki György tipizálása nyomán az alábbiakban határozhatjuk meg: árfolyam-megállapodások létesítése a tagországokkal; árfolyamfelügyelet; folyamatos konzultáció folytatása a tagországokkal a nemzetközi pénzügyi rendszer zavartalan működése és a különböző tagországok pénzügyi együttműködésének előmozdítása végett; a devizális korlátozások ellenőrzése és szabályozása.<sup>412</sup> Ezt azzal egészíthetjük ki, hogy az IMF által nyújtott hitelekhez kapcsolt feltételeesség drasztikus mértékben korlátozza az érintett tagállam autonóm költségvetéspolitikai-alakítási lehetőségét, mivel a hitelnyújtás fejében rendre a „fiskális fegyelmet szolgáló” ún. költségvetés-stabilizáló intézkedések hatályba léptetését – egyszerűbben kifejezve: a veszteségek társadalmiasítását szolgáló megszorító programok elfogadását és alkalmazását – várják el.

A Világbank által nyújtott hitelek folyósítása újabban az intézmény fő védjegyévé vált, de természetesen a fejlesztéspolitika alakításában játszott szerepét sem becsülhetjük le. A világbanki fejlesztési segélyezés körében is kiemelendő – a főként az 1980-as években érvényesített – ún. strukturális kiigazítás gyakorlata, ami az IMF-hitelhez kapcsolt feltételeességhez hasonlóan a washingtoni konszenzus programpontjainak gyakorlatba történő átültetését várja el a kedvezményezett ország kormányzatától. Figyelemreméltó továbbá, hogy

<sup>412</sup> Vö. CsÁKI 1988, 28.

a „Világbank-csoport” tagjaként funkcionáló Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (ICSID) felhatalmazást kapott az államok és a vállalatok között felmerülő, nemzetközi beruházásokkal összefüggő jogviták rendezésére. Joghatósága ugyan a vitában érdekelt felek általi alávetéstől függ, azonban az ilyen aktus megtörténtétől számítva már komoly ráhatása van egy állam és egy befektető közötti konfliktus elbírálására.

A WTO talán az egyik legkiterjedtebb hatókörrel rendelkező szabályozó hatalomként aposztrofálható. Nemzetközi gazdasági és kereskedelmi intézményként ugyanis döntő ráhatása van az államok közötti kereskedelem szabályainak alakítására, a nemzetközi egyezmények kidolgozására, érvényesítésére, ellenőrzésére, illetve a vitarendezési eljárás révén a szuverén nemzetállamok között keletkezett viták rendezésére, elbírálására – ez pedig komoly eszköznek számít a reguláció szempontjából. A WTO pilléreinek is nevezett további egyezmények biztosítják, hogy a szervezet a szolgáltatások és a szellemi tulajdonjogok kereskedelme terén is komoly szabályozó szereppel rendelkezzen.

A különböző szabályozó hatalmak arzenálját szemlélve tehát megállapítható, hogy a gazdasági, kereskedelmi, illetve közvetlen a társadalmi viszonyokat érintő regulációs tevékenység instrumentumai közé sorolhatjuk a jogi, a gazdaság- és kereskedelempolitikai, a döntőbíráskodásból származtatható jogviszonyalakítási és a neoliberális felfogásnak érvényt szerző, a hitelezésekhez kapcsolt feltételeességi eszközöket, mindezt pedig a washingtoni konszenzus fogja át és rendszerezi koherens ideológiává. A nemzetállamok szintje felett szerveződő, globális hatókörű szabályozó intézmények (IMF, Világbank) persze *pro forma* tagországo kból rekrutálódnak, a marrákési egyezményt is szuverén államok ratifikálták, azonban e szerveződési szinten tevékenységük már függetlenedett a nemzetállami érdekektől. Itt persze az USA döntéshozatali szempontból szemlélve többségi befolyása és az amerikai tőke érdekeinek képviselője során játszott szerepe kivételnek tekinthető. Valójában a deregulált jóléti állam helyén keletkezett szabályozási vákuum betöltését igyekeznek megvalósítani a reregulációs tevékenység során, de akként, hogy az új normákat a globális tőke reprezentánsainak globális szabad versenyt preferáló, a nemzetközi szabad versenyt mindenek elé helyező felfogásának megfelelően töltsék meg tartalommal, primátust szerezve a globális tőke érdekeinek a társadalom, illetve a centrumországok érdekeinek a félperiféria, illetve periféria államai felett.<sup>413</sup> A nemzetállamok ebben a rendszerben arra vannak kárhóztatva, hogy a nemzetállamok feletti döntési szinten megfogalmazott szabályok végrehajtása felett örködjének.

Az utóbbi időkben végzett vizsgálatok erre a fejleményre utalnak, amikor arra következtetnek, hogy az állam korábban érvényesülő primátusa a globalizáció hatására végérvényesen megszűnt, és a világrendben bekövetkező alapvető változások hatására az állam már nem rendelkezik abszolút hatalommal a területe, illetve lakossága felett. Joseph Nye megfogalmazásában: „A hatalomnak a kormányoktól való eltávolodása a század egyik legnagyobb politikai változása.”<sup>414</sup> Ahogy már említettük, a globalizáció számos szerző interpretációja szerint elmozdulást jelent egy olyan határok nélküli világ és egy olyan gazdasági erőter irányába, ahol az államhatalom tetemes részének helyét a piacközeli hatalmi struktúrák foglalják el. A piac magához ragadta a gazdaság feletti irányítási és ellenőrzési

<sup>413</sup> A centrum, periféria, illetve a félperiféria fogalmait Wallerstein által kimunkált kategóriáit értjük.

<sup>414</sup> NYE 2011, XVI–XVII.

jogosultságokat, ezért az állam domináns gazdasági szerepe a szerzők egy része szerint a végéhez közeledik.<sup>415</sup>

Mások véleménye szerint azonban az államok jelenlétével továbbra is számolni kell a globális porondon – nem titkoltan e sorok szerzője is ezt az álláspontot képviseli. Hirst és Thompson például azt vallják, hogy a gazdaság túlnyomórészt nemzetközi, nem globális, az államok pedig továbbra is központi szereppel rendelkeznek a kormányzás során.<sup>416</sup> Bisley ehhez hozzáteszi, hogy a világpolitika továbbra is államközpontú társadalmi rendszernek tekinthető.<sup>417</sup> Béland szerint az állam szerepe tartós, sőt egyre növekszik a fejlett ipari társadalmakban.<sup>418</sup> A globalizáció kétségtelenül szűkítette ugyan a nemzetállam mozgásterét, ám az meglepő mértékű alkalmazkodóképességről tett tanúbizonyságot, megőrizve kulcsszerepét a politika és a gazdaság terepében.<sup>419</sup> A globális piacok sem létezhetnek az állami jogrend nélkül, amelyek még a legminimálisabb szerepkör ellátása esetén is védik a közrendet és a közbiztonságot, a szerződéses szabadságot, valamint a beruházásokhoz szükséges tulajdonjogokat. Az állam szerepe tehát nem csökkent, de megváltozott: átalakult és nem kizárt, hogy további átalakításokra is szorul.

Akármelyik álláspont megközelítése alapján értékeljük is a világban lezajlott folyamatokat, egy dolog biztosnak tűnik: a nemzetállam számos kihívóval vagy riválissal kénytelen szembesülni a globális arénában. Cerny szerint a globális világban a legkülönbözőbb intézmények, hatóságok, aktorok és ágensek lépnek fel, és versenyeznek egymással – részben vagy teljesen egymást fedő profillal, tevékenységgel és autoritással.<sup>420</sup> A nemzetközi rendszerben megnövekedett a nem állami szereplők jelentősége, azonban túlzás lenne azt állítani, hogy kiszorították volna az államot a nemzetközi porondról. A hatalom a lényegét tekintve sokközpontúvá vált, amelyek közül a nemzetállam csak az egyik, és a jelentőségét tekintve még mindig a legfontosabb központot jelenti. Az állam már nem minősül a világban zajló folyamatok kizárólagos meghatározójának, de a globális politika központi szereplője marad, különösen ha a centrumországokra gondolunk. A sokak által még mindig anarchikusként elkönyvelt nemzetközi rendszerben ugyan az államok maradnak a fő – és egyedül legitim – döntéshozók, de a gazdaság és a piaci rendszer nemzetköziesedésével a belpolitika elsődlegessége vitatottá vált, és a nemzetközi rendszerben is nagymértékben az interdependencia érvényesül.<sup>421</sup> Abram és Antonia Chayes szerint a nemzetközi rendszer már az interdependencián is túllépett, és az „államok egymás közötti kapcsolatait alakító, illetve a belső gazdaságba és politikába mélyen behatoló nemzetközi egyezmények, szervezetek és intézmények sűrű rendszerévé vált”.<sup>422</sup>

Ramonet a hatalom metamorfózisáról értekezve szintén a nemzetközi kapcsolatokban és a társadalomban végbemenő hatalomváltásról beszélt. A hatalom parancsoló, hierarchikus, vertikális formája felől szerinte a tárgyalásos, kusza, horizontális változat felé mozdulunk el, ám ebben a szisztémában a gazdasági törvények szupremáciája érvényesül,

<sup>415</sup> Vö. STRANGE 1996, 91–99; YERGIN–STANISLAW 1998, 155.

<sup>416</sup> Vö. HIRST–THOMPSON 1996, 178–189.

<sup>417</sup> Vö. BISLEY 2007, 8.

<sup>418</sup> Vö. BÉLAND 2008, 48.

<sup>419</sup> Vö. WEISS 1998, 212.

<sup>420</sup> Vö. CERNY 1997; ÁGH 1997, 96–97.

<sup>421</sup> Vö. UNDERHILL 1994, 19–20.

<sup>422</sup> CHAYES–CHAYES 1995, 26.

és számottevő hatalom összpontosul a *nemzetközi szabályozó hatalmak (international regulatory authorities)* kezében.<sup>423</sup> Ramonet behatóan foglalkozott az ún. *planetáris hatalmakkal*, a WTO-val, az IMF-fel, a Világbankkal, az OECD-vel, a G8-akkal és azzal a bonyolult hálózattal, amelyben a nemzetközi hitelminősítő szervezetek, a transznacionális vállalatbirodalmak, a médiabirodalmak, a nemzetközi pénz- és tőkepiac átláthatatlanul összekapcsolódnak. Ezzel kapcsolatban állapította meg, hogy „a demokratikus vitától függetlenedett és az általános választójognak alá nem vetett politikai hatalmak vezetik a Földet, és szuverénként döntenek lakóik sorsáról, s anélkül, hogy bárminő ellenhatalom korrigálná, módosítják vagy hozzák meg döntéseiket. Azért, mert a hagyományos ellenhatalmak – parlamentek, pártok, médiumok – vagy túlságosan is helyi érdekűek, vagy pedig túlzottan is cinkosok.”<sup>424</sup> Az integratív állami funkciók részleges privatizációjával az állami és magánérdekek bonyolult, a magán- és közérdek közötti régi határvonalat felszámoló hálózata jön létre. Az állam ebben a konstrukcióban az oligopóliumi részérdek kiszolgálójává válik, átruházva azokra a lakosság egészségügyi, kulturális, turisztikai, sőt szabadidős tevékenysége irányításának nem elhanyagolható részét. A kizárólagos állami hatalom meghaladásával fontos szerephez jut a félig állami, félig magánjellegű hibrid ügynökségek és szervezetek bonyolult, fragmentált hatalma.<sup>425</sup>

Összefoglaló jelleggel tehát kiemelhető, hogy a vesztfáliai paradigma meghaladását követően már nem pusztán a nemzetállam tekinthető az autoritás egyetlen forrásának. Noha az államok megőrizték alapvető fontosságukat, a nem állami szereplők szélesedő spektruma rendelkezik egyre növekvő mértékű képességgel arra nézve, hogy strukturálja a globális politikát, illetve gazdaságot. Ráadásul a nemzetállamokra hárul az a kellemetlen feladat is, hogy legitimálják az egyes nemzetek feletti kormányzó mechanizmusok hatalmát: „A nemzetállamok középponti funkciói ezek lesznek: nyújtsanak legitimitást a nemzetek feletti és nemzetek alatti kormányzó mechanizmusoknak, és biztosítsák azok elszámoltathatóságát.”<sup>426</sup> Castells, a *poszt-nacionális hálózati állam* terminusának megalkotója szerint korunkra a nemzetállamok riválisáivá nőttek ki magukat többek között a tőke-, a termelési, a kommunikációs és bűnözői hálózatok, a nemzetközi intézmények, a szupranacionális katonai gépezetek, a nem kormányzati szervezetek, a nemzetek feletti vallások, a közvélemény mozgásai és a különböző társadalmi mozgalmak is.<sup>427</sup> Ez a felsorolás párhuzamba állítható Malcolm Bull lajstromával, aki arra a kérdésre, hogy mely entitások tekinthetők a nemzetállamok konkurenseinek, a következő listával szolgált: civilizációk, kormányközi kapcsolatok, NGO-k, egyházak, nemzetközi szervezetek, akadémiai hálózatok, drokartellek, al-Káidák.<sup>428</sup> Egy másik felsorolás az alábbi, fontos szerepet játszó és jelentős hatalmat gyakorló aktorokat említi a nemzetállamok kihívóiként: transznacionális vállalatbirodalmak, az ENSZ, a támogatási feltételeket előíró nemzetközi ügynökségek (Világbank, IMF), nemzetközi NGO-k, az „erős egyének”, illetve – nyilvánvalóan marginális szerepkörrel és nem valószínűsítő hatalmi pozícióval – az őslakos népek.<sup>429</sup> Gazdasági szempontból szemlélve

<sup>423</sup> Vö. RAMONET 1998, 5.

<sup>424</sup> SZIGETI 2011, 255.

<sup>425</sup> Vö. DARDOT–LAVAL 2013, 365.

<sup>426</sup> HIRST–THOMPSON 1996, 171.

<sup>427</sup> Vö. CASTELLS 2006, 417.

<sup>428</sup> Vö. BULL 2009, 176.

<sup>429</sup> Vö. JACOBSEN–SAMPFORD–THAKUR 2008, 5.

a problematikát, az alábbi intézmények nevesíthetők a nemzetállamok konkurensaiként: globális pénzügyi intézmények, transznacionális társaságok (TNC-k), a magánszabályozási rendszerek derékhatást jelentő hitelminősítő ügynökségek, a nemzeti valutával szemben potenciálisan támadást indítani képes befektetők és spekulánsok, az államok szabályozási hatókörén kívül eső offshore központok, szabadkereskedelmi övezetek, mint a dublini Nemzetközi Pénzügyi Központ, a New York-i IBF, Manhattan szabadkereskedelmi zónája.<sup>430</sup>

Amint már említettük, Susan Strange szerint a piacközeli hatalmi struktúrák veszélybe sodorhatják az államhatalom jelentős szegmensét. A világpiaci *személytelen erők* (*impersonal forces*) ma már nem elhanyagolható befolyással rendelkeznek. A multi- és transznacionális vállalatok, a bankárok, a biztosítók és kockázatkezelők, a maffia,<sup>431</sup> a nemzetközi szervezetek, a nemzetközi auditáló és könyvelő cégek más-más aspektusból, de a hatalom birtokosaiként feltételezhetők. Ilyen minőségükben pedig az alábbi jogosítványok közül rendelkeznek eggyel vagy többel: biztonságot nyújthatnak; hitelt adhatnak, vagy ezt megtagadhatják; ellenőrizhetik, hogy ki és milyen információkhoz juthat hozzá; valamint meghatározhatják, hogy milyen termékeket, hol és milyen feltételek mellett lehet előállítani.<sup>432</sup> Josselin és Wallace megfigyelése szerint a nem állami szereplők a civil társadalomból, a piaccgazdaságból vagy az állami kontroll hatályán kívül eső egyéb területekről származnak, és részben vagy egészben függetlenek a központi kormányzás finanszírozásától és ellenőrzésétől.<sup>433</sup>

Természetesen a felsorolások, tipizálások egyike sem tekinthető kimerítőnek, pusztán példálózó jellegűek. Akárhány szereplőt is tüntessünk fel képzeletbeli tablónkon, a nemzetállamok jellemzője, hogy a globális kapitalizmus keretei közepette gyakran találkoznak szembe más, akár az állami reputáció megtépázására is képes szereplőkkel a globális erőterben. Matthews már említett tanulmányában a *hatalom megváltozásának* (*power shift*) világméretű folyamatáról írt, amelynek során az állam szuverenitása olyan „állam alatti”, „állam melletti” és „állam feletti” szereplőkre tevődik át, mint a transz- és multinacionális vállalatok, a nem kormányzati szervezetek, illetve a diffúz civil társadalmi kezdeményezések. Ez a nemzetközi szereplők számának növekedéséhez, valamint az egymással versengő, sokféle lojalitási elvárások kialakulásához vezetett. A hatalom és a szuverenitás diffúziója, szétszóródása azt a folyamatot erősíti, amely a hagyományos hatalom csökkenését és a klasszikus hatalompolitika megszűnését eredményezi.<sup>434</sup> Az államközpontú politikát felváltja a hálózati társadalom új ágenseinek szövevényes konglomerátuma. A globális erőterben a gazdasági és a politikai szerveződés nagy hatalmú, nem területi formái jönnek létre, értve ezalatt a multi- és transznacionális vállalatokat, a nemzetközi szabályozó ügynökségeket, vagy akár a transznacionális mozgalmakat is. A nemzetállam szerepe egyáltalán nem vesz el, csak átalakul: az autoritás szétszóródik a köz- és magánjellegű ágensek között, valamint a lokális, nemzeti, regionális és globális szinteken. Maga a szuverenitás és az alapvetően a nemzetállamokhoz köthető terület is a nemzetközi rendszer alapvető elemei maradnak, de átalakulnak, decentralizálódnak, és részben az államon, valamint

<sup>430</sup> Vö. GÁL 2010, 171–173.

<sup>431</sup> A „maffia” kifejezéssel összefoglalóan a világméretű és nagyhatalmú bűnszövetkezeteket jelöljük, az olasz maffiát, a kínai triádokat, a kolumbiai drokartelleket vagy a japán jakuzákat.

<sup>432</sup> Vö. STRANGE 1996, 4, 13–14, 44–46, 54–55, 91, 93.

<sup>433</sup> Vö. JOSSELIN–WALLACE 2001, 3–4.

<sup>434</sup> Vö. MATTHEWS 1997, 65–66.

a nemzeti területen kívül elhelyezkedő környezetben érvényesülnek. A szuverenitás a rendszer alapvető sajátossága marad, de most már szélesebb intézményi körben pozicionálódik: a „legfelsőbb hatalom” pozíciójából kiesett nemzetállam kénytelen munkamegosztást kialakítani az új, nemzetek feletti szervezetekkel, szabályozó hatalmakkal. Ma is jelentős fokú szuverenitás van tehát a világban, csak a koncentrációs helyei bővültek ki.<sup>435</sup>

A nemzetállamok a transznacionális kapitalizmus korában is fennmaradnak, és egy felmérhetetlenül komplex hatalmi hálózat csomópontjaivá válnak. Castells arra a megállapításra jutott, hogy „a nemzetállamok megőrizhetik döntéshozó képességüket, de minthogy hatalmak és ellenhatalmak hálózatának részeivé váltak, a több forrásból eredő tekintély és befolyás megnyilvánításának tágabb rendszerétől függenek. [...] A hatalom nélküli nemzetállam keretein túlmutató új hatalmi viszonyokat úgy kell értelmeznünk, mint a globális instrumentális hálózatok sajátos identitás alapján történő ellenőrzésére való, vagy a globális hálózatok felől szemlélve, mint bármely identitás elfojtására való képességet a nemzetek feletti instrumentális célok teljesítésében.”<sup>436</sup>

A „hálózat csapdájába kerülő” nemzetállamok korántsem biztos, hogy kompromisszumok nélkül is ki tudják magukat szabadítani ebből a helyzetből. El kell fogadnunk a tényt, hogy a nemzetállamok hagyományos, bodini vagy hobbesi értelemben vett szuverenitása egyre képlékenyebbé válik. Az állami közhatalom azonban nem tűnik el, csak feloldódik a „hálózati állam” fogalmában: a tényleges politikai irányítás egyetlen működőképes formája ennyiben a nemzetállamokból, nemzetközi intézményekből, nemzetállamok társulásaiból, regionális és helyi kormányzatokból, valamint nem kormányzati szervezetekből összeálló konglomerátum.<sup>437</sup> A nemzetállamok tehát továbbra is jelen vannak a globális színpadon, de a szinte korlátlan jogosítványokkal felruházott Leviatán szerepét fel kell adniuk: a szuverenitás egyedüli reprezentánsaiból a „megosztott” vagy „szétszóró” szuverenitás nem elhanyagolható, sőt megkerülhetetlen, stratégiai szereplőivé alakultak át.

A következő alfejezetekben sorra vesszük a nemzetállam klasszikus értelemben vett gazdasági szuverenitására hatást gyakorló vagy azt csorbító legfontosabb szabályozó hatalmokat. A vizsgálat a dolog természetéből és terjedelmi okokból következően nem lehet teljes körű, nem terjed ki minden hatalmi szereplőre.

## A nemzetközi kereskedelem liberalizálásának főbb aspektusai és hatásuk a nemzetállami szuverenitásra – a WTO regulációs szerepének értékelése

Az 1950-es években a világkereskedelem a világ összesített GDP-jének nagyjából 5–7%-át adta. Ez az arány a 21. század második évtizedének elejére elérte a 20% körüli értéket. A világtermelés mintegy 20%-a kereskedelmi forgalomba kerül, és „ennél is sokkal nagyobb része van kitéve a nemzetközi versenynek: a kereskedelem soha nem látott szintet ért el, mind abszolúte, mind a világtermeléshez való viszonyát illetően”.<sup>438</sup> A fejlett országokban az exportnak a GDP-hez viszonyított aránya 1913-ban 11%, 1950-ben 8%, 1973-ban 18%,

<sup>435</sup> SASSEN 2000, 46–47.

<sup>436</sup> CASTELLS 2006, 417–418.

<sup>437</sup> CASTELLS 2006, 424.

<sup>438</sup> PALÁNKAI et al. 2011, 100.

1985-ben pedig 23% volt. Ha világméretekben szemléljük ezeket az adatokat, azt figyelhetjük meg, hogy míg 1870-ben az export GDP-hez viszonyított aránya 4,6% volt, addig 1998-ra ez az érték már 17,2%-os szintre emelkedett.<sup>439</sup>

A világereskedelem ilyen szintű bővülésének hátterében természetesen jól körvonalazható okok állnak. A globalizáció új szereplőinek tevékenysége teljesen felülírta a klaszszikus felfogást, amely szerint a gazdasági kapcsolatok a szuverén nemzetállamok közötti kereskedelmi, illetve pénzügyi kapcsolatokon nyugszanak. A második világháborút követően első ízben jelentek meg olyan, a nemzetközi gazdaság, illetve kereskedelem komplex és egységes szabályozására törekvő globális nemzetközi szervezetek, amelyek az államok számára nemcsak általános célokat, de egyben magatartási szabályokat és mechanizmusokat is kialakítottak az olyan kardinális jelentőségű területeken, mint a pénzügyek, illetve a világereskedelem.<sup>440</sup>

Az ITO létrehozásának meghíúsulását követően, 1947 márciusa folyamán Genfben, 23 állam részvételével jött létre az Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Egyezmény (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT), amely egyrészt a szerződő felek kül-gazdaságpolitikai magatartására vonatkozó egyezmények rendszere volt, másrészt viszont jelentős apparátussal és kimunkált eljárási renddel is rendelkezett.<sup>441</sup> Blahó és Prandler értékelése szerint a GATT nem nemzetközi szervezet, hanem nemzetközi egyezmény volt, amely a titkársága révén gyakorlatilag szervezetként is funkcionált. E logika alapján a szerzőpáros szerint a GATT tagországait célszerűbb lenne szerződő feleknek nevezni.<sup>442</sup> Cséfalvay a GATT-ot egy „fél évszázadon át sikeres provizóriumnak” tekinti, amely a kereskedelmi liberalizáció területén elért sikerei ellenére egy instabil alapokon álló, két- és többoldalú tárgyalásokra, illetve szerződésekre épülő kereskedelmi rendszer volt, ráadásul a negatív szabályozás eszközeivel élt: szabályait és egyezményeit a nemzetközi áruforgalom elé korábban emelt korlátok lebontása érdekében hozta. Normaalkotó tevékenysége ugyanakkor korlátozott volt, hatásköre elsősorban a feldolgozóipari termékekre terjedt ki.<sup>443</sup> A GATT a partnerországok sokaságának laza rendszereként értékelhető, amelynek előnye egyértelműen az volt, hogy a tagállamok szabadon és önkéntesen választhatták meg, hogy valamely szerződést magukra nézve kötelezőnek fogadják-e el, vagy sem, így mindenki csak a számára elfogadhatónak tartott konvenciókat vállalta. Ez a mechanizmus alapvetően azt szolgálta, hogy a piacnyitás „esetleges negatív hatásai csak fokozatosan érvényesüljenek, és társadalmilag elviselhető, kezelhető keretek között maradjanak”.<sup>444</sup>

A GATT jelentős mértékben járult hozzá a világereskedelem expanziójához, valódi multilaterális kereskedelmi rendszerként funkcionálva pedig megvalósította az iparcikkek vámjainak nagymértékű csökkentését, ugyanakkor kevésbé volt sikeres az egyéb kereskedelmi

<sup>439</sup> PALÁNKAI et al. 2011, 100.

<sup>440</sup> Vö. GALGANO 2006, 58; PALÁNKAI et al. 2011, 157.

<sup>441</sup> Vö. MÁDL–VÉKÁS 2012, 199.

<sup>442</sup> Vö. BLAHÓ–PRANDLER 2005, 329.

<sup>443</sup> Vö. PALÁNKAI et al. 2011, 161.

<sup>444</sup> CSÉFALVAY 2004, 106–107.



akadályok, így a mennyiségi korlátozások, illetve a szubvenciók kiküszöbölésében.<sup>445</sup> Bruhács e sikerek sorában említi azt is, hogy a GATT szervezeti keretet biztosított a világkereskedelmi tárgyalások számára a multilaterális egyeztetések, az ún. fordulók (*roundok*) során.<sup>446</sup> E véleményt osztja Simai is, aki szerint az egyezmény égisze alatt szervezett tárgyalási fordulók jelentős mértékben járultak hozzá a fejlett ipari országok közötti vámok csökkentéséhez, valamint a kvótáknak az iparcikkek nemzetközi kereskedelmében történt leépítéséhez.<sup>447</sup> Rodrik is kiemeli, hogy a GATT a kereskedelmi multilateralizmus intézményi kifejeződéséként és teljes értékű multilaterális fórumként a globális kereskedelem liberalizációjának felügyelője volt, s az 1947–1995 közötti fordulókön sikerrel számolta fel a kereskedelmi korlátozások nagy részét, valamint leszállította a „rekordmagasságú” vámtarifákat. A rendszer azonban a Bretton Woods-i kompromisszumból fakadó jellemzők miatt óhatatlanul kettős célkitűzést valósított meg: míg egyes területeken azt kívánta elérni, hogy a kereskedelem szabadabb legyen a korábnál, más területeken teljes egészében fenn kívánta tartani a korlátozásokat.<sup>448</sup>

A GATT rendszerének számos problémával kellett szembesülnie. A gazdasági kapcsolatok nagyon sok területe nem tartozott az egyezmény hatálya alá, így a tőkeforgalom és a szolgáltatások sem. A GATT nem foglalkozott a mezőgazdasággal, így ezen a területen fennmaradtak a vámok és a nem vámjellegű korlátozások. A legtöbb szolgáltatási területen, a biztosítási és bankügyi szektorban, az építési ágazatban, a közüzemek esetén nem került sor a liberalizációra. A liberalizált feldolgozóipari ágazatokat hamarosan újra protekcionista módon kezelték, például 1974-től a fejlett országok textil- és ruházati ipara védelmet élvezett az ún. Multi-Fibre Arrangement keretében.<sup>449</sup> Az 1980-as évektől azonban egyre fokozottabban érvényesült az áruk és a szolgáltatások dinamikus nemzetközi áramlása, a nemzetközi kereskedelem olyan javakkal gyarapodott, mint a szoftverek és egyéb informatikai, valamint a telekommunikációs szolgáltatások, a pénzügyi tanácsadással kapcsolatos javak, a reklám, továbbá a kulturális szolgáltatások. A GATT nem foglalkozott a szellemi alkotások nemzetközi kereskedelmével sem. A harmadik probléma, ami a GATT működése kapcsán merült fel, a transznacionális társaságok megerősödése volt.<sup>450</sup>

Az USA – miközben 1980 és 1993 között 137 kiegészítő vámot vezetett be – a neoliberais karakterű kereskedelmi politika, illetve a nemzetközi jogszabályi környezet kialakításának élharcosa volt. Kimutatható, hogy a GATT és a WTO rendszerében érvényesülő számtalan szabályt és rendelkezést valójában az amerikai retorikából importáltak. A WTO egyezményeiben szereplő fogalmak többségét ugyanis eredetileg az USA-ban használták, mielőtt átültették volna őket a nemzetközi szabályozás szintjére annak érdekében, hogy biztosítani lehessen a „tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal” szembeni védelmet,

<sup>445</sup> Palánkai Tibor adatai szerint míg 1947-ben az ipari vámok átlagos szintje 40% körül mozgott, 50 év alatt az iparilag fejlett országokban a vámok átlagos szintje körülbelül egytizedére csökkent, miközben mérsékelték vagy eltörölték a kvótákat. A fejlett ipari országok (USA, az EU tagállamai, Japán, Ausztrália) átlagos ipari vámszintje az új évezredre már csak a 4–4,5% közötti sávban helyezkedett el. A GATT égisze alatt végrehajtott vámcsoökkentések mintegy 45 ezer termékre vonatkoztak, ami a világkereskedelem nagyjából felét jelentette (vö. PALÁNKAI et al. 2011, 161).

<sup>446</sup> Vö. BRUHÁCS 2001, 114.

<sup>447</sup> Vö. SIMAI 2007, 246.

<sup>448</sup> Vö. RODRIK 2014, 106–107.

<sup>449</sup> RODRIK 2014, 108.

<sup>450</sup> Vö. CSÁKI 2011, 179; VÖRÖS 2004, 78–79.

és nyomást lehessen gyakorolni a többi államra a hasonló intézkedések elfogadása végett. Ez az állítás különösen igaz a tisztességtelen kereskedelem dogmájára, illetve a dömpinggel, a támogatásokkal és a kiegyenlítő vámokkal kapcsolatos felfogásra nézve. Ezek a WTO-rezsim talán legvitatottabb szabályainak minősülnek.<sup>451</sup>

Mindezen tendenciákra, illetve a neoliberais felfogás erősödésére tekintettel az 1986-ban kezdődött, és 1993 végéig elhúzódó *uruguayi forduló* (*Uruguay Round*) tárgyalássorozat eredményeként egy olyan szerződési csomagot hoztak létre, amely teljesen átstrukturálta a „GATT 1947” addigi szisztémáját. Az 1994. április 15-én, a marokkói Marrákesben aláírt, és 1995. január 1-jén hatályba lépett megállapodás létrehozta a Kereskedelmi Világszervezetet (*World Trade Organization*, WTO).<sup>452</sup> Az 1994. évi megállapodás a „történelem legátfogóbb, az írólaptól a számítógépes memóriakártyáig kiterjedő kereskedelmi egyezményének” bizonyult.<sup>453</sup> A WTO-t már egyértelműen nemzetközi gazdasági-kereskedelmi intézménynek nevezhetjük, amely elsősorban az államok közötti kereskedelem szabályaival foglalkozik, de tevékenysége kiterjed a nemzetközi kereskedelmi egyezmények kidolgozására, érvényesítésére és ellenőrzésére, valamint a keletkező viták rendezésére, és komoly regulációs szereppel rendelkezik a nemzetközi kereskedelem vonatkozásában.<sup>454</sup> A WTO „fordulatot hajtott végre a vámenedményekeken alapuló kereskedelem liberalizációtól (sekély vagy negatív integráció) a belső politikák megvitatása, az intézményi eljárások és szabályozások irányába (mély vagy pozitív integráció) [...]”. A tárgyalások jellegét megváltoztatja a termékekről való alkudozásról a politikákról való tárgyalásra áttérés, amelyek a verseny feltételeit alakítják.<sup>455</sup>

A WTO azonban Janus-arcú intézményként fogható fel. A globalizáció, illetve a „globális szabad verseny” hívei a nemzetállamok között keletkező, kereskedelempolitikai tárgyú viták „legharmonikusabb elsimítójának” tartják, amely semleges és szakszerű eljárásával, „szilárd nemzetközi jogi alapelveken” nyugodva menedzseli a nemzetközi kereskedelem liberalizálását.<sup>456</sup> A globalizációkritikus áramlatok szerint viszont a WTO nem más, mint a transznacionális vállalatok érdekeit szem előtt tartó, az állampolgárokat és a demokráciát súlyosan veszélyeztető, a kereskedelmet minden érték fölé helyező és az egész világot árunak tekintő, onnipotens szervezet, amely az állami gazdaságpolitika manőverező-képességét csökkentve növeli a transznacionális gazdasági szereplők hatalmát.<sup>457</sup> Annyi bizonyos, hogy a WTO egyrészt jelentősen átalakítja és formálja a nemzetállamok kereskedelem- és gazdaságpolitikai mozgásterét, és tevékenysége már nagymértékben érinti a tagországok társadalompolitikáját is. Másrészt feladat- és hatásköre a GATT-rezsimhez képest drasztikus mértékben kibővült. Ahogy Deraniyagala és Fine fogalmaztak, „a WTO nagyszámú szabályozás és szabvány elfogadtatásával próbálja elérni az intézményes, szabályozási és jogi keretek harmonizációját. A kereskedelempolitika tehát olyan területekre is kiterjed, amelyek korábban nem tartoztak a szigorúan vett nemzetközi kereskedelem

<sup>451</sup> GAGNÉ 2003, 236.

<sup>452</sup> BÁNRÉVY 2001, 48–49.

<sup>453</sup> MINGST 2011, 275.

<sup>454</sup> PORTER–RONIT 2010, 237.

<sup>455</sup> O'BRIEN et al. 2000, 135.

<sup>456</sup> Vö. BLAHÓ–PRANDLER 2005, 333.

<sup>457</sup> GEORGE 2003, 9–10; VIGVÁRI 2010, 41.

témaköréhez: például a belföldi befektetésre, a szellemi javakra, a jogi reformokra.<sup>458</sup> Ezzel összefüggésben Horváthy is rámutat arra, hogy a globális külgazdasági rendszernek a GATT-/WTO-rezsimhez köthető külgazdasági jogi anyagi és eljárási normarendje biztosítja a globális térben az ipari és mezőgazdasági termékek forgalmának, a szolgáltatások nyújtásának és az egyéb termelési tényezők áramlásának „tendenciózan egyre nagyobb szabadságát”.<sup>459</sup>

A WTO első pillére a „GATT 1994”, amelynek az áruk kereskedelmével kapcsolatos profiljából adódóan továbbra is fontos kitévései maradtak az alábbi célok: a vámok és a nemzetközi kereskedelmet korlátozó egyéb eszközök csökkentése, a megkülönböztető elbánás kiküszöbölése, a piacokra való bejutás lehetőségének szélesítése. A WTO második pillére a GATS, a szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezmény, a harmadik pedig a TRIPs és a TRIMs, azaz a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásairól szóló egyezmény, illetve a kereskedelmi vonzatú beruházások szabályozása.<sup>460</sup> A kritikus vélemények szerint a WTO-n belüli egyezmények mindegyike korlátozza a fejlődő országokat az iparpolitikai megoldások gyakorlásában azzal, hogy nem hagy elegendő mozgásteret (*policy space*) a gazdaságpolitika számára.<sup>461</sup>

A WTO-val összefüggésben megállapítható továbbá, hogy önálló, a nemzetközi jog hatálya alá tartozó szervezetként – szemben a GATT megoldásával – a nemzetközi kereskedelem egészének szabályozását és liberalizálását próbálja elérni. Emellett döntően a pozitív szabályozás arzenáljával él: új, korábban nem létező, és a tagokra nézve kötelező hatályú szabályozási rezsimet alakított ki, így tevékenysége sokkal élesebben és közvetlenebb módon érinti a tagállamok belső szabályozási viszonyait. A WTO által gyakorolt tevékenységi kör ekként messze túlmutat a vámpolitikán: a tagországok gazdaság- és társadalompolitikájának számos területét érinti. A WTO multilaterális alapon, valamennyi tagországra kötelező hatályú egyezményeket és szabályokat alkot, azaz a tagállamok nem válogathatnak *à la carte* az általuk alkalmazni kívánt szabályok között. Ez akkor is így van, ha a WTO határozatait a tagállamok hozzák, méghozzá konszenzusos úton.

### *Vitarendezési eljárás a GATT és a WTO keretében*

A WTO megjelenése és a megerősített vitarendezési eljárás fokozta a nemzetközi szervezet arra vonatkozó hatalmát, hogy felügyelje a világkereskedelmet, illetve hogy kezelje a szuverén államok között potenciálisan keletkező konfliktusokat és jogvitákat. Minderre egy olyan időszakban kerül sor, amikor az egyre növekvő globalizáció folyamányaként az államok gazdasági és politikai értelemben egyre nehezebben tudják betartani a nemzetközi kereskedelmi kötelezettségeket.<sup>462</sup>

A GATT Alapokmánya szerint saját állásfoglalásai általában csak ajánlás jellegűnek minősültek, a GATT nem alkalmazhatott szankciókat, ráadásul a rendszerben

<sup>458</sup> DERANIYAGALA–FINE 2006, 48.

<sup>459</sup> HORVÁTHY 2008, 41.

<sup>460</sup> Vö. BÁNRÉVY 2001, 49–52.

<sup>461</sup> Vö. VIGVÁRI 2010, 44.

<sup>462</sup> Vö. GAGNÉ 2003, 226.

a viták rendezése felúton foglalt helyet a diplomáciai rendezés és a jogi elintézés között.<sup>463</sup> Az Alapokmány értelmében a szerződő felek bármilyen, az egyezmény működését érintő ügyben tett kifogás esetén kötelesek voltak „kedvező megfontolás tárgyává tenni” a konzultációk lehetőségét, és „azoknak megfelelő alkalmat” is kellett nyújtaniuk. Valamely szerződő fél indítványára továbbá bármilyen kifogásolt ügyben, ha nem sikerült kielégítő megoldást találniuk, a szerződő felek konzultációt folytathattak. Az egyezményekben vállalt kötelezettségek teljesítésének elmulasztása, illetve az egyezmény rendelkezéseivel ellentétes kereskedelempolitikai intézkedés foganatosítása esetén sem volt biztosított a szankcionálás lehetősége: a sérelmet szenvedett fél csupán írásbeli kifogást vagy javaslatot terjeszthetett elő a jogsértő félnek, illetve az általa érdekelteknek tekintett feleknek. E kifogást azonban legfeljebb „jóindulatú megfontolás tárgyává” kellett tennie a jogsértő félnek. A vitás ügyet végső soron a szerződő felek elé lehetett utalni, akik a tényállás kötelező jellegű vizsgálatát követően ajánlásokat tettek az érintett feleknek, és csak mintegy *ultima ratio* jelleggel, a „szükségnek megfelelően” kellett döntést hozniuk az ügyben. A legdrasztikusabb szankcionálási lehetőség szerint egy vagy több szerződő felet feljogosíthattak arra, hogy azok a koncessziók vagy az egyezményből eredő egyéb kötelezettségek alkalmazását felfüggeszék.<sup>464</sup> A kereskedelmi szankciók alkalmazásához azonban az összes tagország egyetértésére (egyhangúságra) volt szükség, beleértve azon országot is, amely ellen a szankciókat érvényesíteni kívánták. A GATT „jogérvényesítő jogosítványai” sokak szemében bizonyultak komolytalannak, erőtlennek. A GATT rendelkezéseinek az esetek többségében nem is lehetett érvényt szerezni.<sup>465</sup>

A WTO-ban érvényesülő vitarendezési eljárás kialakításánál viszont már azt a szempontot tartották szem előtt, hogy a viták rendezése a multilaterális kereskedelmi rendszer kiszámíthatóságának és biztonságának *primus inter pares* biztosítója. A vitarendező testület és a Vitarendezési Egyetértés a tagországok közötti kereskedelmi viták eldöntését és szankcionálását szolgálják.<sup>466</sup> A vitarendezési eljárás során négy alapelvet érvényesítenek. A vitarendezés általánosságának elve szerint a WTO-egyezmények mindegyikére kiterjed a vitarendezési fórumok hatásköre, és vonatkoznak rájuk az eljárási szabályok. A vitarendezés automatizmusa arra utal, hogy a panelek felállításához, mandátumához, az eljárási szabályok megállapításához nincs szükség a felek egyetértésére, továbbá a következtetések és ajánlások kötelező hatályát csak konszenzus révén lehet megakadályozni. A kereskedelmi viták „jogiasítása” azt takarja, hogy a vitarendezési testület végső soron kötelező határozatot hoz. Végül a *kétszintű megoldás módszerének* (*two-track approach*) alkalmazása szerint először konzultációra kell sort keríteni, és csak annak sikertelensége esetén indulhat meg a kötelező döntést eredményező eljárás.<sup>467</sup>

Az Alapokmány értelmében a vitában álló feleket tehát elsődlegesen konzultációs kötelezettség terheli. Amennyiben a konzultáció nem vezetne eredményre, a Vitás Kérdések Rendezésének Testülete (*Dispute Settlement Body*, DSB) ülésén felállítják a Vitarendezési Bizottságot. A bizottság felállítását követő hat hónapon belül el kell készíteni az ún. végső jelentést és a bizottság megalakulásától számított kilenc hónapon belül el kell végezni

<sup>463</sup> Vö. KÁLDYNYÉ ESZE 2004, 236; BRUHÁCS 2001, 121.

<sup>464</sup> Vö. *A GATT és Magyarország csatlakozása* (1975), 61–62.

<sup>465</sup> Vö. GEORGE 2003, 40; RODRIK 2014, 109.

<sup>466</sup> Vö. BENYIK 2008, 248.

<sup>467</sup> Vö. BRUHÁCS 2001, 120–121.

a jelentés köröztetését. Az alapeljárást követheti a fellebbezési szak, amennyiben bármely tag élni kíván eme jogával. A kijelölt fellebbezési bizottság megvizsgálja a fellebbezés okát, majd döntést hoz. Amennyiben a DSB elfogadta a fellebbezési jelentést, az jogerőre emelkedik, és elkezdődik a végrehajtási szak. A vesztes félnek jelentést kell készítenie arról, hogy a döntésben foglaltakat miként hajtja „észszerű határidőn belül” végre. Végrehajtás hiányában a feleknek a vitára okot adó kárral arányos mértékű kártérítésben kell megállapodniuk. Ha a felek nem tudnak konszenzusra jutni, a WTO a legkeményebb szankciót is alkalmazhatja: a DSB felhatalmazást adhat a „megtorlásra”, egészen addig, amíg a határozatban foglaltak végrehajtását meg nem kezdik. A represszió egyébként foganatosítható a vita területét jelentő ágazatban, de történhet más szektorban, vagy akár más egyezményt illetően is.<sup>468</sup> „A belföldi bíróságokhoz hasonlóan – de nagyon is eltérően attól, ami a legtöbb nemzetközi szervezetre jellemző – a WTO jogi úton hozott döntése végleges és kötelező. A tagországoknak nincs mérlegelési lehetőségük: el kell fogadniuk a WTO döntésének következményeit.”<sup>469</sup>

A WTO vitarendezési eljárását számos kritika érte a DSB széles hatásköre miatt. Susan George egyenesen a WTO legfelsőbb bíróságának nevezte a testületet, amely szerinte törvényhozó, végrehajtó és bírói szerepeket halmaz, ítélezhet, szankcionálhat és „illegálisnak” nyilváníthatja a tagországok (nemzetállamok) törvényhozása által alkotott jogforrások rendelkezéseit.<sup>470</sup> George értékelése szerint ezzel a WTO az ellenőrzése alá vonja a tagországok teljes szuverenitását. A DSB bírairól azt állította, hogy kereskedelmi jogi szakértőkként csak a kereskedelmi érdekeket tartották szem előtt a döntéseik meghozatala során, és negligálták a környezetvédelmi vagy a közegészségügyi szempontok alkalmazását. Az egészségügyi és a munkabiztonságra vonatkozó belső jogi normákat nemkívánatossá minősíthetik, amennyiben az illető ország nem tud azok megalapozásául és alátámasztásául „tudományos bizonyítékokat” szolgáltatni.<sup>471</sup> „Bár az emberi jogokra és a kereskedelemre vonatkozó nemzetközi egyezmények történelmi gyökerei közösek, a GATT és különösen a WTO végső soron a tőke, a transznacionális társaságok érdekeit védi. Mivel a WTO az emberi jogokat, a munkaügyi szabályokat régóta a kereskedelmet akadályozó korlátoknak tekintette, eddig viszonylag könnyedén és sikeresen bújik ki az emberi jogi, szociális és környezetvédelmi előírások betartása alól.”<sup>472</sup> George szerint ezért arra kell kényszeríteni a DSB-t, hogy döntései során maradéktalanul tartsa be a nemzetközi jogelveket, és itt elsősorban *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatára*, illetve a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (*International Labour Organisation*) megállapodásaira, valamint a környezetvédelmi tárgyú multilaterális egyezményekre kell gondolnunk. George szerint a szankcionálás során pénzbüntetést kellene kiszabni, nem pedig a termelőket büntető, meghatározott termékeket sújtó „adó”.<sup>473</sup> A WTO a szabadkereskedelem védelme ürügyén gyakorlatilag rákényszerítheti az akarátát az egyes államokra, ezáltal pedig a globalizáció egyik leghatékonyabb támogató szervezetévé vált.

George leírása a valóságos helyzetet tükrözi. A neoliberális felfogás térnyerésével, illetve a gazdasági globalizáció intenzitásának mélyülésével csökkent az államoknak

<sup>468</sup> Vö. BLAHÓ–PRANDLER 2005, 337–338; GAGNÉ 2003, 237.

<sup>469</sup> ESSERMAN–HOWSE 2003, 130–131.

<sup>470</sup> Vö. GEORGE 2003, 23.

<sup>471</sup> Vö. RODRIK 2014, 114.

<sup>472</sup> BENYIK 2008, 245.

<sup>473</sup> Vö. GEORGE 2003, 97.

az esélye, hogy befolyást gyakoroljanak a kereskedelempolitika alakítására. Az esély csökkenésének mértékében gyorsult fel a liberalizáció folyamata, amelyet a globális kapitalizmus hívei nem pusztán támogatnak, hanem követendő, egyedül üdvözítő megoldásként ajánlják a fejlődő országok számára is. A globalizációellenes mozgalmak viszont éles támadást indítottak e gyakorlat ellen, hol átfogó reformokat, hol a dezetatizációs törekvéseket zászlajára tűző monetarista felfogással való teljes szakítást követelve. Láthattuk, hogy míg a jóléti állam aranykora idején a GATT is inkább a nemzetállami érdekekre érzékeny szervezatként funkcionált, addig a jóléti állam ellen indított támadással, illetve a globális szabad verseny kiteljesedésével, valamint a WTO megjelenésével a liberalizációs folyamat már erőteljesen rányomja bélyegét a nemzetállami gazdaság- és kereskedelempolitikákra, a Kereskedelmi Világszervezet oltalma alatt született megállapodások pedig még inkább fokozzák a gazdasági globalizációt a szabadkereskedelem további expanziója által.<sup>474</sup> A WTO a hiperglobalizáció hírnökeként alárendelte a belföldi gazdaságpolitikát a nemzetközi kereskedelmi és pénzügyi folyamatoknak. A gazdasági globalizáció, az áru- és tőkepiacok nemzetközi szintű integrációja önmagáért való cél lett, amelyet alkalmasnak és érdemesnek találtak arra, hogy felülírják vele a belföldi szempontokat és kérdéseket.<sup>475</sup>

A kétoldalú és regionális megállapodások a külső korlátok tekintetében ráadásul továbblépnek annál, mint ami a WTO-egyezményekben szerepel. A WTO megalapítása óta több mint 250 ún. *kedvezményes kereskedelmi megállapodást (preferential trade agreements)* fogadtak el. Ezek lényegében lehetővé tették, hogy az Amerikai Egyesült Államok és az Európai Unió exportálja a saját szabályozási filozófiáját a fejlődő országokba. Az ilyen jellegű konvenciók ugyanis lényegüket tekintve olyan intézkedéseket tartalmaznak, amelyeket az USA és az EU sikertelenül próbált meg felvetetni a WTO és a többi multilaterális szervezet normái közé, így széles körben érintik a befektetvédelem, a fogyasztóvédelmi politika, a munkaügyi normák, valamint a környezetvédelem területét.<sup>476</sup> Az Egyesült Államok például a fejlődő országokkal létrehozandó szabadkereskedelmi megállapodásokba olyan klauzulákat kívánt felvetetni, amelyek megnehezítenék a tőkemozgások korlátozását, illetve a szellemi tulajdonhoz fűződő jogokkal kapcsolatos szabályozások önálló alakítását. Az IMF részéről az egyes fejlődő országokkal létrehozott programok is számos – részletekbe menő – előírást tartalmaznak a kereskedelmi és iparpolitika alakítására vonatkozóan.<sup>477</sup>

### *A kereskedelempolitikai szabályozás jövőjének lehetséges irányai*

A WTO vitarendező testülete egészen 2014 májusáig nem hozott olyan verdiktet, amely túlmutatott volna a szabadkereskedelmi preferenciák érvényesítésén. A *free trade* eszménye a döntések meghozatala során mindig előtérben állt, és a környezetvédelmi, közegészségügyi, morális aspektusokat, valamint a *fair trade* kívánalmát teljes mértékben ignorálták a testület tagjai. A jelzett időpontban fordult elő első ízben, hogy a DSB az állatok jólétére mint figyelembe veendő szempontra hivatkozott az ítéletében.<sup>478</sup> A vita háttérben az állt,

<sup>474</sup> Vö. RAMONET 1998, 20.

<sup>475</sup> Vö. RODRIK 2014, 112.

<sup>476</sup> Vö. HORN–MAVROIDIS–SAPIR 2009, 3.

<sup>477</sup> Vö. RODRIK 2007, 99–152.

<sup>478</sup> Vö. GUILFORD 2014.

hogy az Európai Unió 2009-ben arra hivatkozva tiltotta meg a kanadai bébifókaszór exportját, hogy a kanadai vadászok Új-Fundland partjainál brutális módon mészárolták le az állatokat. A kivégzett fókák száma ezt követően csökkenésnek indult, Kanada viszont az EU egyoldalú lépése miatt a jogvita rendezése érdekében a WTO-hoz fordult. A vitarendezési testület az ítéletben megállapította, hogy az EU importtilalmi aktusa valóban sérti a szabadkereskedelem elveit, de a fókák jólétével, illetve a likvidálásuk brutális módjával kapcsolatos aggodalmak előbbre valók, mint a *free trade* princípiumai.

A pozitív fejlődési irányba történő elmozdulás lehetőségét magában hordozó döntés mellett azonban számos negatív tendenciával is találkozhatunk. A kereskedelmi fundamentalizmuson alapuló szabályok még mindig integráns részét képezik a WTO szabálykönyvnek.<sup>479</sup> A szervezet fő tevékenysége továbbra is arra irányul, hogy a liberalizálásból kimaradt szektorokat is belefoglalják a szabadkereskedelmi megállapodásba.<sup>480</sup> Nem megoldott az emberi jogok, illetve a szociális vívmányok védelme, elmaradt ugyanis egy ilyen záradék beépítése a WTO vonatkozó egyezményeibe.<sup>481</sup> Ráadásul felmerült egy olyan egyezménytervezet kidolgozásának ötlete, természetesen a nyilvánosság kizárásával, amelyet stílszerűen a neoliberalizmus *Magna Chartájának* lehetne nevezni. Az egyezménytervezet ugyanis szabályozási filozófiáját, javasolt gyakorlati intézkedéseit tekintve a globális kapitalizmus formálóinak és szimpatizánsainak eszményeit juttatja érvényre. A Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerség (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP), vagy másként Transzatlanti Szabadkereskedelmi Egyezmény (*Transatlantic Free Trade Agreement*, TAFTA) néven elhíresült szerződéstervezetről Lori Wallach úgy nyilatkozott, hogy ha ez az USA és EU között megkötni szándékozott szabadkereskedelmi egyezmény a jelenlegi formájában hatályba lépne, akkor lényegében az óriás cégek kerülnének a demokratikus úton megválasztott kormányok helyébe.<sup>482</sup> A szerző értékelése szerint a TAFTA-t azért szövegezték meg, hogy az elfogadás esetén az Atlanti-óceán mindkét partján intézményesíteni lehessen az európai és amerikai óriásvállalatok által kialakított és érvényesíteni kívánt szabadkereskedelmi szabályokat. Az egyezmény a befektetői, illetve a tőkés vállalkozói érdekek számára biztosítana védelmet és privilégiumokat a nemzetállami élelmiszerszabályozással, az adatvédelemmel, a világháló szabadságával, a kulturális politikával és a klímaváltozás elleni fellépéssel szemben. A megállapodás hatálybalépését követően ráadásul rendkívül nehéz lenne a szerződést módosítani: ahhoz ugyanis az egyezményt ratifikáló összes állam egyhangú hozzájárulása szükségeltetne. A TAFTA-t ratifikáló országokat arra köteleznék, hogy jogszabályaikat és közigazgatási eljárásaikat harmonizálják az egyezményben foglaltakkal. Amennyiben ezt mégsem tennék meg, a felelősségre vonásukra irányuló jogi eljárás hatálya alá lehetne őket vonni. Az eljárás egy olyan döntőbíró előtt zajlana, amely az értintett államokkal szembeni kereskedelmi szankció kiszabására is jogosult lenne. A TAFTA rendelkezései alapján ráadásul az említett bíróság előtt egy ún. extrajudiciális eljárás keretében a cégek is megtámadhatnak a rájuk nézve sérelmes, hátránnyal járó állami szabályozást. A speciális bíróságokon három – az ügyben döntőbírói pozícióba kerülő – gazdasági jogászt jogosítanak fel arra, hogy korlátlan adófizetői „kár-

<sup>479</sup> Vö. RODRIK 2007, 233.

<sup>480</sup> Vö. POKOL 2008, 88.

<sup>481</sup> Vö. BENYIK 2008, 253.

<sup>482</sup> Vö. WALLACH 2014.

térítést” állapítsanak meg, amennyiben az inkriminált nemzetállami intézkedések, illetve kormányzati lépések valóban veszélyeztetnék az érintett vállalkozások várható profitját.

Amennyiben ez a szabályozás hatályba lépne, a transznacionális és multinacionális vállalatok gyakorlatilag felhatalmazást kapnának arra, hogy „kerékbe törjék” a nemzetállamok fogyasztóvédelmi, környezetvédelmi, élelmiszerbiztonsági és közegészségügyi szabályozásait. Ezáltal lehetetlenné tenné őket a szociális és gazdasági vonatkozású ügyek önálló vitelére, s ezzel megfosztanák az államokat a cselekvőképességüktől. A kül- és belföldi leányvállalatok bonyolult szövedékén keresztül a nemzetközi magánvállalatok valóságosan is a nemzetállamok szintjére emelkednének, a rendszer pedig összességében a kormányok regulációs és belső irányítói joga fölött pozicionálná a vállalati jogokat. A vállalatok egy számukra kedvezőtlen szabályozás léte vagy meghozatala esetén az érintett kormányokat a bíróság elé idézhetnék, intézményesítve a „befektető (tőke) versus állam” szabályozási rendszerét.<sup>483</sup>

Jelenleg még nem egyértelmű, hogy a kereskedelempolitika globális szintű szabályozása milyen irányban folytatódik. Az egyelőre csak a tervezőasztalon létező TTIP/TAFTA-rezsim részletszabályainak kiszivárgását követően a civil mozgalmaknak köszönhetően erőteljes figyelem összpontosult a tárgyalásokra. A Greenpeace holland irodája például 2016 májusában hozta nyilvánosságra a TTIP-vel kapcsolatos addigi tárgyalások dokumentumainak 13 véglegesített fejezetét, s ezek azt bizonyítják, hogy a kritikusok aggodalmi valóban nem bizonyultak alaptalannak.<sup>484</sup> A civil kezdeményezések körében említendő az ún. „STOP TTIP” kampány, amelynek égisze alatt európai polgári kezdeményezést indítottak az USA-val folytatott tárgyalások leállítására, illetve a CETA (az EU és a Kanada között tervezett *Átfogó Gazdasági és Kereskedelmi Egyezmény*) ratifikálásának elhalasztása érdekében. Az online petíció céljait 2015 októberéig támogató 3 284 289 európai polgár aláírását jelképesen már át is adták az Európai Parlament elnökének. A kampány keretein belül emellett számos tiltakozó demonstrációt is szerveztek, és egyre több véleményformáló foglalt állást az egyezménnyel szemben, így nem zárható ki, hogy a közvélemény és a civil társadalom globális léptékű nyomására – az egykori Multilaterális Befektetési Megállapodás elfogadtatását célzó tárgyalásokhoz hasonlóan – végül ez az ötlet is hátrébb fog halni. Annál is inkább, mivel a legutóbbi amerikai elnökválasztásokat követően az a Donald Trump került az elnöki székbe, aki – a többségi republikánus állásponttól eltérően – nem preferálja a szabadkereskedelmi egyezményeket. Első elnöki intézkedései közé tartozott a csendes-óceáni szabadkereskedelmi egyezmény (TPP) felmondása; emellett a NAFTA-val szemben is komoly kritikát fogalmazott meg, és talán az is kijelenthető, hogy elnökségi mandátuma alatt a TTIP-egyezmény elfogadása sem válik realitássá.<sup>485</sup> Abban, hogy a fejlődés végül milyen irányt vesz, az állami döntéshozókon kívül persze nekünk, állampolgároknak is kiemelkedő szerepünk és felelősségünk van.

<sup>483</sup> A tervezett egyezmény értékeléséhez lásd még: CARDOSO et al. 2013, különösen 76–79.

<sup>484</sup> Vö. *Kiszivárogtak a TTIP-ről nézve baljós titkai* (2016).

<sup>485</sup> Vö. KUCIK–RAJAN 2017.



## A Nemzetközi Valutaalap: a gazdaság stabilizálója vagy a piaci szupremácia ideológiájának bajnoka?

A Nemzetközi Valutaalap létrehozása, mint említettük, azon a felismerésen alapult, hogy a piacok nem működnek tökéletesen. Az új szervezet céljainak alapokmányban történő meghatározása mögött ezért egy újabb nagy gazdasági világválság elkerülésének gondolata munkált. A Bretton Woods-i kompromisszum érvényességi körében az IMF a keynesiánus ihletettséggű küldetésének megfelelően, az aggregát kereslet biztosítása érdekében, a likviditás feltételeit próbálta biztosítani a rászoruló országoknak. Ezért az IMF fő feladataként a piacok tökéletlen működéséből adódó likviditáshiány pótlását határozták meg.<sup>486</sup> A szervezet által biztosított rövid lejáratú finanszírozás révén az országok át tudták vészelné a devizatartalékok átmeneti csökkenését és más, a fizetési mérleggel kapcsolatos nehézségeket. Ez, valamint az árfolyamkiigazítás lehetősége támasztotta alá a nemzetközi pénzügyi rezsimre vonatkozó azon vélelmet, hogy a belföldi szükségletek lerontják a világgazdasági szempontokat.<sup>487</sup> Láttuk, hogy az IMF-et 1944-ben alapvetően egy olyan rendszer keretei között hívták életre, amelyet a nemzetgazdasági szintű tőkeáramlások, a védett nemzetgazdaságok és a korlátok közé szorított verseny jellemezett, és amelyben a „kiigazíthatóan rögzített” árfolyamrendszer öreként, illetve a fejlett országok folyó fizetési hiányának finanszírozójaként tevékenykedhetett. Ebben a korszakban az IMF csak ritkán és rövid intervallumok erejéig avatkozott be a tagállamok kormányzatainak politikájába; elsősorban az államok monetáris, illetve kereskedelempolitikájának alakítására kívánt hatást gyakorolni.<sup>488</sup>

A Bretton Woods-i rögzített árfolyamrendszer megszűnésével együtt viszont az IMF eredeti szerepköre is eliminálódni látszott: a dollár aranyra válthatóságának felfüggesztésével az IMF elveszítette eredeti szerepkörét, s úgy tűnt, hogy ettől kezdve már nem játszik centrális szerepet a nemzetközi monetáris rendszerben.<sup>489</sup> Az IMF azonban a Bretton Woods-i rendszer „nagy túlélőjeként” igyekezett alkalmazkodni az 1970-es évtized derekától végbement változásokhoz. A gyors pénzügyi globalizáció arra ösztönözte a Nemzetközi Valutaalapot, hogy kibővítsé a cselekvési körét, amelyet leginkább a stabilizációs programok tervezése révén sikerült elérnie.<sup>490</sup> Az IMF pénzügyi értelemben a fizetési mérlegek kiegyensúlyozása és a strukturális reformok támogatása révén igyekszik eleget tenni az új szerepkörének. Az 1970-es évek óta az IMF kompetenciái, erőforrásai, és szabályozó hatalma is jelentős mértékben nőtt. Ennek révén a 20. század végére a Nemzetközi Valutaalap már nemcsak a gyengébb, de az erős kormányok politikájának alakítására is jelentős befolyást tudott gyakorolni.<sup>491</sup> Az újonnan keletkezett feladat- és hatáskörök ellátása révén alkalmassá vált arra, hogy nemzetközi pénzügyi intézményként jelentős szerepet töltsön be a gazdaságpolitika befolyásolásában.

Néhány évtized leforgása alatt az IMF sokak véleménye szerint a szabályozott pénzügyi rendszer felügyelőjéből a pénzügyi globalizáció piaci szereplője, a mögöttük csopor-

<sup>486</sup> Vö. GÁL 2010, 84.

<sup>487</sup> Vö. RODRIK 2007, 136–137.

<sup>488</sup> SCHOLTE 2003, 257.

<sup>489</sup> A Valutaalap az aranyhoz kötött árfolyammal rendelkezett egészen addig, amíg Nixon ezt az egyezséget fel nem mondta (SCHOLTE 2003, 257).

<sup>490</sup> Vö. BLAHÓ 2002, 178.

<sup>491</sup> Vö. SCHOLTE 2003, 256.

tosuló gazdasági nagyhatalmak, valamint a neoliberais-monetáris ortodoxia érdekeit képviselő nemzetközi szervezetté vált.<sup>492</sup> Az IMF, a Világbank és a WTO mellett a globális szintű piaci integráció és liberalizáció területi kiterjesztésével jelentős befolyásoló és gazdaságszervező erőt képez. Emellett a legbefolyásosabb nemzetközi monetáris intézményként, e befolyása felhasználásával lényeges nemzeti folyamatokat manipulál, megerősít, vagy más irányba térít. Az IMF tagállamai arra is felhatalmazást adtak a szervezetnek, hogy fizetési gyakorlatukat – belső, de főként nemzetközi viszonylatban – időről időre ellenőrizze, hogy a kedvező vagy kedvezőtlen nemzetközi hatásokat kimutassa, illetve elhárítsa.<sup>493</sup> Az IMF a gazdasági kormányzás egyik fő reprezentánsaként rendszeresen hallatja hangját a globális piacokkal, a nemzeti gazdaságpolitikákkal, a helyi és a háztartásokat érintő költségvetéssel kapcsolatban is. Az IMF hatalmának növekedését jól mutatja az a tény, hogy az 1970-es évektől létrehozta a saját diplomáciai szolgálatát, amelynek képviselői 1998-ban már 68 országban voltak jelen.<sup>494</sup> Az IMF kiadványait más intézmények – a Világbank, az OECD, az UNCTAD, a FAO vagy az Eurostat – kiadványaihoz hasonlóan széles körben használják kutatásokhoz, sokszor pedig orientációt nyújtanak a vállalatok és a kormányok döntéseiseihez, valamint politikájához is.<sup>495</sup>

Az IMF-fel kapcsolatos alapvető szerepkört, illetve célkitűzéseket az Alapokmány rögzíti. Eszerint az IMF a nemzetközi pénzügyi kooperációt elősegítő intézmény és fórum, amelynek feladata a világkereskedelem bővülésének előmozdítása, ezáltal a foglalkoztatás színvonalának, valamint a reáljövedelemnek az emelése és a termelési erőforrások fejlesztése minden tagországban; az árfolyamok szabályozott rendszerének fenntartása; végül pedig az ideiglenesen elérhető pénzügyi források lehetővé tétele a tagországok számára, ezáltal mérsékelve a fizetésimérleg-kiigazítások negatív hatását a nemzeti és nemzetközi fejlődés vonatkozásában. Az ún. második módosítás a fentiekben túl új feladatkörökkel gyarapította az IMF profilját: a szervezet feladatává vált az is, hogy észszerű stabilitás mellett irányítsa politikáit a szabályozott gazdasági növekedés elérésére, illetve elősegítse a stabilitást a meghatározó gazdasági és pénzügyi feltételek kialakítása által.<sup>496</sup>

Az IMF 1978-tól kezdődően, ún. *felügyeleti (surveillance)* hatásköréből adódóan, tanulmányozza az egyes tagországok gazdaságpolitikáját, valamint a világgazdaság egészének gazdasági teljesítményét.<sup>497</sup> Az IMF az államok gazdaságpolitikái közötti inkonzisztencia elkerülése, illetve az egyes tagok „gazdaságpolitikai hibáinak kiküszöbölése érdekében” is befolyásolni igyekszik tagjainak gazdaságpolitikáját, abban a hitben, hogy a rossz nemzet-

<sup>492</sup> Castells szerint az IMF-et alapvetően a neoklasszikus gazdasági ortodoxia ideológiája mozgatja, azzal a képzettel párosulva, hogy az intézmény a „mérték és az észszerűség védőbástyája egy irracionális várakozásokra építő veszélyes világban”. Az IMF szakértőit „önélgült sebészeknek” nevezte, akik „ügyesen távolítják el a piaci erők feletti politikai ellenőrzés utolsó maradványait is”. A G8-országok vezetőiről egyúttal azt állította, hogy azok a globális gazdaság önkényes felügyelőinek nevezik ki magukat, utasítva az IMF-et és a Világbankot, hogy globálisan és lokálisan is szoros kontroll alatt tartsák a pénz- és valutapiacokat (vö. CASTELLS 2006, 389–391). Dardot és Laval szerint az IMF a Világbank és a GATT, a WTO mellett a neoliberais normarendszer érvényesítésének egyik legfőbb közvetítője volt, és a neoliberais szabályozási felfogásnak megfeleltethető versengő állam politikai kereteinek kialakítását célozta (vö. DARDOT–LAVAL 2013, 279–280, 360).

<sup>493</sup> Vö. BLAHÓ–PRANDLER 2005, 225–226.

<sup>494</sup> Vö. SCHOLTE 2003, 258.

<sup>495</sup> Vö. PALÁNKAI et al. 2011, 155.

<sup>496</sup> Vö. BÁGER 2011, 11.

<sup>497</sup> Vö. SCHOLTE 2003, 257.

gazdasági intézkedések olyan visszas hatásokat okoznak, amelyek túlnyúlnak a nemzeti határokon. Az alapokmány ezzel a hatáskörrel összefüggésben a „nemzetközi pénzügyi problémákról szóló konzultáció és együttműködés rendszerének” létrehozására hivatkozik.<sup>498</sup>

Az IMF feladatává vált a válságkezelés is. E szerepkör ellátása érdekében a válság-megelőzési arzenál válságkezelési hitelekkel és csomagokkal, valamint speciális útmutató-sokkal egészült ki annak érdekében, hogy a válság eszkalációja megakadályozható, illetve a válság minél gyorsabban megszűntethető legyen. Ugyanakkor az IMF által menedzselte „válságkezelések”<sup>499</sup> sok esetben nemhogy tompították, de a „washingtoni receptek” alkalmazásával még tovább is mélyítették a krízist.<sup>500</sup> Stiglitz értékelése szerint az IMF ilyen irányú küldetése egyértelműen kudarcot vallott. Eichengreen és Bordo szerint a válságok a neoliberális fordulatot kiváltó stagfláció évtizedétől kezdve világszerte számottevően gyakoribbnak és súlyosabbnak bizonyultak, mint korábban. Csak az 1973 és 1997 közötti időszakban 139 pénzügyi válságot regisztráltak a kutatók, ebből 44-et a fejlett országokban. Összehasonlításképpen meg kell jegyezni, hogy 1945 és 1971 között a lajstromozott válságok száma mindössze 38 volt.<sup>501</sup> A közgazdászok és az IMF a 2008-ban kitört globális gazdasági és pénzügyi válságot sem tudták kellő időben felismerni és előre jelezni. „Nem látta senki a válság közeledtét?” – tette fel a kérdést II. Erzsébet brit királynő a nála látogatóban lévő közgazdászoknak.<sup>502</sup> Az ezzel kapcsolatos válasz közel egy évtizede a rendelkezésünkre áll.

## Az IMF hitelezési gyakorlata és az ezzel kapcsolatos értékelés

Végezetül fontos kitérni az IMF hitelezési gyakorlatára és az ezzel kapcsolatos értékelésekre. Az IMF egész fennállása során tevékenységének integráns részét képezte, hogy végső soron pénzeszközöket biztosított a tagországok fizetési mérlegének kiegyensúlyozásához. Hitelmechanizmusának centrumában eleinte az a törekvés állt, hogy a rendszer szabadságát ne veszélyeztessék az átmeneti egyensúlyi problémák: a hitelezési tevékenység az egész nemzetközi pénzügyi rendszer zavartalan működéséhez kívánt hozzájárulni. Az IMF létrehozásakor a rövid távú kiigazító programok lebonyolítását szánták az intézmény feladatának. A szervezet kedvezményes devizahitelt folyósíthatott tagjainak a fizetési mérleg ideiglenes hiányainak áthidalására.<sup>503</sup>

Az IMF hitelezési gyakorlata az évtizedek folyamán sokat változott, és ez az eredeti profiljának, funkcióinak a módosulásával járt. Egyfelől a változó és növekvő igényekre, elsősorban a kevésbé fejlett gazdaságú vagy eladósodott tagállamok problémáira tekintettel az IMF új finanszírozási módozatokat, kedvezményes hitelfelvételi lehetőségeket (*financing facilities*) vezetett be, másfelől a kedvezményes hitelek nyújtását szigorú feltételekhez kötötte.<sup>504</sup> Az 1970-es évektől kezdve egyre gyakrabban és intenzívebben avatkozott be a kormányok gazdaságpolitikájának tervezésébe, a hagyományos stabilizációs

<sup>498</sup> Vö. BORDO–JAMES 2008, 207–243.

<sup>499</sup> Latin-Amerika, 1982–1983; Mexikó, 1994–1995; Kelet-Ázsia, 1997–1998; Oroszország, 1998.

<sup>500</sup> Vö. BÁGER 2011, 12; GÁL 2010, 85.

<sup>501</sup> Vö. FORGÁCS 2009, 9.

<sup>502</sup> RÓNA 2008, 7.

<sup>503</sup> Vö. DÉCSY 2001, 410.

<sup>504</sup> Vö. BLAHÓ 2002, 171.

intézkedések mellett (fizetési mérleg rövid távú javítása) strukturális (szerkezeti) kiigazítási csomagokat kényszerített az államokra a közép- és hosszú távú gazdasági fellendülés érdekében.<sup>505</sup> Az 1980-as évek elejétől kezdve hosszú lejáratú kölcsönöket is nyújt, amelyek ellentételezéseként szintén strukturális kiigazítási programokat sürget.<sup>506</sup> Práger szerint az IMF-hitelkihelyezések mértékének megsokszorozódása azt mutatja, hogy az IMF egyre inkább az egész földgolyót átszövő, a világgazdaság egészére hatást gyakorló nemzetközi intézményrendszerre vált,<sup>507</sup> s ezáltal alapvető befolyást gyakorolt a hiteleire rászoruló országok gazdaságpolitikájára, közvetve pedig gazdasági és társadalmi viszonyaira.

Az IMF által nyújtott kölcsönök jellemzője, hogy azok általában gazdaságpolitikai feltételekhez, ellenszolgáltatásokhoz kötöttek. A kölcsön jóváhagyását megelőzően az adott kormánzatnak olyan gazdasági, illetve pénzügyi intézkedések megtételére kell kötelezettséget vállalnia, amelyek elősegítik a fizetésimérleg-problémák megoldását. A vállalt intézkedéseket az IMF-finanszírozás hivatalos kéréséhez kapcsolódó ún. *szándéklevélben* (*letter of intent*) rögzítik.<sup>508</sup> A hitelek elnyerésének és folyamatos folyósításának rigorózus feltételei gyakran irányoznak elő, pontosabban kényszerítenek ki súlyos megszorító intézkedéseket, szigorú fiskális és monetáris politikát, illetve restriktív intézkedéseket.<sup>509</sup> A hitelnyújtás fejében az IMF a hozzá forduló fejlődő országokkal szemben általában az ún. strukturális szervezeti reformok (*structural adjustment programs*) végrehajtását szabja feltételül, ami a gyakorlatban szinte rendre a washingtoni konszenzus neoliberais perspektívát előnyben részesítő programpontjainak érvényesítését jelenti.<sup>510</sup> Kissinger ennek kapcsán állapította meg, hogy az IMF a megszorító politika egyoldalú erőltetése révén úgy cselekszik, mint egy olyan orvos, aki minden betegséget egyetlen orvossággal akar meggyógyítani.<sup>511</sup>

Az ún. közös feltételrendszer (*cross-conditionality*) keretében az adós országoknak vállalniuk kell a makrogazdasági stabilitás biztosítását, az állami költségvetési hiányuk és a kiadásaik csökkentését, illetve szerkezeti módosítását, főként a szociális kiadások visszafogása révén. Az IMF-hitelek folyósításának feltétele továbbá a valuták konvertibilissé tétele és a határok megnyitása a nemzetközi tőkeforgalom előtt.<sup>512</sup> Az IMF által sürgetett intézkedések a stabilizációs programokat illetően rendre a következők voltak: a költségvetési kiadások csökkentése, adóemelés, támogatáscsökkentés (költségvetési restriktív); a pénzmennyiség visszafogása (monetáris restriktív); a túlértékelt valuták esetében valutaleértékelés (valutaárfolyam-kiigazítás); a reáljövedelmek (reálbérek) csökkentése.

<sup>505</sup> Vö. SCHOLTE 2003, 257.

<sup>506</sup> Vö. MINGST 2011, 272. A Mingst által vázolt strukturális kiigazító gazdaságpolitika általában az alábbi reformok bevezetését jelenti. A gazdasági reformok terén a pénz- és hitelállomány növekedésének korlátozása, a valuta leértékelődésének kikényszerítése, a pénzügyi rendszer reformja, használati díjak bevezetése, az adórendszer átalakítása, a támogatások eltörlése, különösen az élelmiszerek vonatkozásában, kompenzációs foglalkoztatási programok bevezetése, „megfizethető szolgáltatások” biztosítása a szegények számára. A kereskedelem felszabadítását célzó reformok: a magas vámtarifák eltörlése, az exportútvonalak újjászervezése, a termelői árak növelése. Az államháztartási reformok terén: a közalkalmazotti létszám csökkentése, a felesleges vagy nem hatékonyan működő intézmények megszüntetése, az állami vállalatok magánosítása, az államigazgatás és az intézmények átalakítása (vö. MINGST 2011, 273).

<sup>507</sup> Vö. PRÁGER 2003, 54.

<sup>508</sup> Vö. BÁGER 2011, 93–94.

<sup>509</sup> Vö. CSÁKI 2011, 369.

<sup>510</sup> SPOOR 2004, 73–74; FRIESEN 2012, 43–46.

<sup>511</sup> Idézi: WALLERSTEIN 1999, 53.

<sup>512</sup> Vö. MARTIN–SCHUMANN 1998, 72; BÁGER 2011, 12.

A hitel eléréséhez társított rigorózus teljesítési feltételek miatt valójában figyelmen kívül maradt a gazdasági növekedés és az olyan jövedelemeloszlás elérése, amely a szociális helyzetet javíthatta volna, különösen az alacsony átlagjövedelemmel rendelkező országokban.<sup>513</sup>

Az IMF a kötelezettségek teljesítését, az általa kikényszerített gazdaságpolitikai intézkedések foganatosítását szigorúan ellenőrzi. A kölcsön folyósításának – valamint a több részletben lehívható kölcsön esetében a soron következő részlet lehívásának – előfeltétele a vállalt intézkedések teljesítése. Az előzetes intézkedések körében, tehát már a kölcsön jóváhagyását vagy a következő rész lehívásának engedélyezését megelőzően foganatosítani kell a kormányzat részéről bizonyos aktusokat – ilyen lehet az árfolyam-kiigazítás, a hatósági árszabályozás oldása vagy az IMF irányába tett pénzügyi vállalásokkal konform állami költségvetés elfogadása. A folyósítás feltételei közé tartoznak az ún. teljesítménykritériumok, amelyek a bizonyos makrogazdasági mutatókra vonatkozó, kvantitatív jellegű kritériumok mellett a fentebb már említett strukturális intézkedések körére is kiterjednek. A monitoring részét képezi a program időszakos áttekintése, amely a vállalt program céljainak az IMF vezetése mellett zajló értékelését jelenti. Ekkor vitatják meg az előrehaladást, az alkalmazott gazdaságpolitikai intézkedések hatásait, és szükség esetén módosításokat fogadnak el.<sup>514</sup> Az Alapokmány egyébként a hitelfelvétellel kapcsolatos monitoringeljárásról kívül is a tagországok kötelezettségévé teszi a nemzetközi pénzügyi problémákról történő konzultációt és az ezzel összefüggő együttműködési rendszer létrehozását.<sup>515</sup> Az Alapokmány IV. cikkelye révén az IMF irányelvei és elvárásai még azon országokra is hatást gyakorolnak, amelyek nem folyamodtak hozzá hitelekért. A cikkely alapján évente tartott gazdaságpolitikai konzultációk célja annak elérése, hogy minden ország tartsa magát az IMF alapszabályában meghatározott pontokhoz. A konzultációkat követően a tudomására jutott gazdasági és pénzügyi információk alapján egy olyan jelentést tesz közzé, amelyben az egyes országok gazdaságát minősíti.<sup>516</sup> A jelentésben foglalt, a gazdasági fejlődésre és a gazdaságpolitikára vonatkozó megállapítások fontos következményekkel járhatnak a magántőkepiac államokkal szembeni bizalmának alakulására.<sup>517</sup>

Az IMF Stiglitz meglátása szerint a bizalmatlanság premisszájára építi viszonyát az ügyfélországokkal. Egyrésztől bármikor leállíthatja az általa folyósított összegeket, másrészt a pozícióját és reputációját arra is felhasználhatja, hogy eltántorítsa a magánbefektetőket a hitelezéstől azzal, hogy kifejezi az adott ország gazdaságával kapcsolatos aggodalmait. Az IMF és az ügyfelei közötti hatalmi aszimmetria elkerülhetetlenül feszültségeket hoz felszínre a kettejük közötti relációban, és az IMF *sui generis* tárgyalási stílusa csak tovább tetézi ezt a helyzetet. Stiglitz úgy látja, hogy a megegyezés feltételeinek egyoldalú kihirdetésével az IMF lehetetlenné teszi, hogy az érintett kormány alternatív gazdaságpolitikai megoldásokban gondolkozzon és mérlegeljen. Az is előfordult, hogy az IMF-fel kötött megállapodások kikötötték bizonyos törvények megalkotásának szükségességét, amelyeket az inkriminált országok törvényhozásainak meghatározott határidőn belül el kellett fogadnia annak érdekében, hogy eleget tegyen az IMF által kitűzött követelményeknek vagy célkitűzéseknek. A hitelek ily módon politikai eszközzé válhatnak az IMF döntésho-

<sup>513</sup> BÁGER 2011, 26–28.

<sup>514</sup> BÁGER 2011, 94.

<sup>515</sup> Vö. BORDO–JAMES 2008, 210.

<sup>516</sup> Vö. STIGLITZ 2003, 63.

<sup>517</sup> Vö. BOD 2002, 256.

zónák kezében. Amennyiben például azt szeretné elérni, hogy egy adott állam liberalizálja a pénzügyi piacait, minden további nélkül megteheti, hogy részletekben folyósítja a kölcsönt, és minden részlethez hozzárendel egy, a liberalizáció irányába ható újabb lépést.<sup>518</sup> Minderről pedig különösebb számadási vagy elszámolási kötelezettséggel sem tartozik.

Jody Jensen szerint „néha alig tűnik hihetőnek, hogy az IMF közintézmény, amelyet a világ adófizetőinek pénzéből hoztak létre és finanszíroznak, hiszen nem tartozik elszámolással azoknak, akik eltartják, illetve akiknek a mindennapi életét intézkedéseivel érinti. Csupán a pénzügyminisztereknek, valamint a világ bankjainak és kormányainak tartozik jelentési kötelezettséggel.”<sup>519</sup> Az igazsághoz hozzátartozik, hogy az IMF tulajdonosai a tagországok kormányai, akiket a Kormányzótanács képvisel. Ebben minden tagot a pénzügyminiszter, vagy egyes esetekben a jegybank elnöke képvisel. Minden ország az Alapban való részvételével (kvótájával) arányos szavazattal rendelkezik, és sok fontos kérdés igényel minősített többséget (85%-os szavazati arányt). Az USA mint az IMF legnagyobb tagja azonban a szavazatok 17,78%-a felett diszponál, így megvétózhatja az Alap bármilyen fontosabb döntését, amelyet elfogadhatatlannak tart. Ezzel képessé válik arra, hogy kijelölje és orientálja az IMF által követendő utat.<sup>520</sup> Az IMF e mű megírásakor hivatalban lévő első számú vezetőjét (Christine Lagarde) a korábbi francia kormány jelölte ki, de a vezérigazgatónak a legfőbb döntéshozó szervben, az Igazgatótanácsban csupán szavazati jog nélküli elnöki funkciója van. Az IMF-ben a súlyozott szavazati eljárás miatt a hat legfejlettebb ipari ország a szavazatok közel 45%-a felett diszponál, amely gyakorlati értelemben szinte bármilyen döntéssel szembeni vétójogot jelent. Szabó értékelése szerint az IMF ennek révén mára gyakorlatilag egy kvázi államok feletti központi bankká vált.<sup>521</sup>

A fizetésimérleg-hiányok erőltetett ütemű felszámolására irányuló monetarista ortodoxia súlyos társadalmi és gazdasági árat fizettetett az IMF-hez hitelért folyamodó országokkal. A teljesség igénye nélkül, a hitelnyújtás az említett országokban az alábbi következményekkel járt: a leértékelés okozta inflációs nyomás, a magas kamatlábak miatti gazdasági visszaesés, az állami szubvenciók megnyirbálása, az állami beruházások és a közmunkák csökkenése, a támogatott szolgáltatások árainak emelkedése, az állami transzferre leginkább ráutalt társadalmi csoportok jövedelemcsökkenése, a belső piac szűkülése, az egyensúlyi követelményeknek alávetett növekedéspolitika. Mindez drasztikus mértékű fejlődésslátító hatásokat eredményezett.<sup>522</sup> Head szerint az IMF által is érvényesíteni kívánt washingtoni konszenzus lényegében a hosszú távú növekedést áldozza fel a rövid távú fizetőképesség oltárán.<sup>523</sup> Az IMF hitelfeltételei Wade és Veneroso értékelése szerint lehetővé tették a talán „legnagyobb békeidőben véghezvitt eszköztranszferet a helyi tulajdonosoktól a külföldiek kezébe az elmúlt ötven évben, bárhol a világon”.<sup>524</sup> Gowan úgy látja, hogy az IMF által oktrojált strukturális kiigazítási programok végrehajtása lényegét tekintve annak a célnak az elérését biztosítja, hogy az amerikai bankok ne legyenek veszteségesek.<sup>525</sup> Hasonlóan

<sup>518</sup> Vö. STIGLITZ 2003, 58–60.

<sup>519</sup> JENSEN 2007, 40.

<sup>520</sup> Vö. BORDO–JAMES 2008, 208–209.

<sup>521</sup> Vö. SZABÓ 2010, 110.

<sup>522</sup> Vö. CSÁKI 2011, 370; BLAHÓ–PRANDLER 2005, 225; STIGLITZ 2003, 31.

<sup>523</sup> Vö. HEAD 2008, 175.

<sup>524</sup> WADE–VENEROSO 1998, 20.

<sup>525</sup> Idézi: HARVEY 2009, 88.

érvelt Bergsten, amikor azt hangsúlyozta, hogy a Valutaalap az általa megnyitott hitellehetőségek ellenében olyan gazdaságpolitikát hajtat végre a kormányokkal, amely kedvez a tőke szabad mozgásának, ezáltal pedig az USA törekvéseinek.<sup>526</sup>

A kevésbé fejlett gazdaságok tekintetében az IMF képes a „kondicionalitások” betartására és kikényszerítésére, de a fejlett gazdasággal bíró szufficitese országok irányában hatástalan a monetáris felügyeleti hatásköre.<sup>527</sup> A fejlődő országok nagyjából 1980-tól kezdődően az IMF, a Világbank, valamint az amerikai és a brit kormányzatok erőteljes ösztökélésére adaptálták a globális kapitalizmus „konszenzuális” előírásait, és piacbarát, exportvezérelt növekedésre, valamint kínálatorientált fejlődésre álltak át.<sup>528</sup> A szerkezeti reformok gyakorta nem illeszkedtek az illető ország adottságaihoz, hagyományaihoz, gazdasági és társadalmi teherbíró képességéhez. Az IMF anélkül ösztönözte a belföldi pénzügyi tevékenységek liberalizálását és a külföldi tőke beáramlását, hogy előtte a fogadó országok megerősíthették volna pénzügyi intézményeiket, és megfelelő biztonsági mechanizmusokat alakíthattak volna ki.<sup>529</sup>

Az IMF ragaszkodott hozzá, hogy a fejlődő országok szigorú monetáris politikát folytassanak, amely azt eredményezte, hogy a kamatlábak az egekbe szöktek, lehetetlenné vált a munkahelyek teremtése. Ez a kereskedelmi liberalizáció a szociális biztonsági háló hiányában a munkahelyeiket elvesztő polgárok szegénységének fokozódásához vezetett. A reformok elhibázott időzítése és sorrendje sok országban vezetett növekvő munkanélküliséghez és szegénységhez.<sup>530</sup> A hitelek visszafizetése óriási terheket rótt az államháztartásra és a lakosságra. Számptalan latin-amerikai és afrikai ország volt kénytelen az állami kiadások nagyobb hányadát a felvett hitelek törlesztésére fordítani. A szegények szociális intézményeire fordított állami kiadásokat drasztikus mértékben csökkentették, hogy több forrás maradhasson a hiteltörlesztésre. Növelték a teljes költségvetés kamatfizetésre fordított részarányát; ennek érdekében gyakran még a nemzetvédelmi ráfordításokat is redukálni voltak kénytelenek. Az alacsony jövedelmű országok nemzetközi eladósodottsága az 1980-ban mért 134 milliárd dollárról 1992-re 473 milliárd dollárra emelkedett, a kamatfizetési kötelezettség pedig 6,4 milliárdról 18,3 milliárd dollárra. Latin-Amerikában az állami költségvetés kamatfizetésre fordított aránya 9%-ról 19,3%-ra, míg Afrikában 7,7%-ról 12,5%-ra emelkedett.<sup>531</sup> A támogatott országok egy része még adósságcspadába is került: a korábban felvett kölcsönök visszafizetésének terheit újabb kölcsönök és fejlesztési segélyek felvételével próbálták áthidalni. Ez újabb szerkezeti reformok bevezetésével és az állami jóléti kiadások további csökkentésével járt.<sup>532</sup>

1997 nyarán az IMF a bajba jutott délkelet-ázsiai országok (Thaiföld, Dél-Korea, Indonézia) megrendülésére a szokásos rutinmegoldásokat javasolta. A G7-országok támogatásával nyújtott csaknem 100 milliárd dolláros mentőcsomag feltételei között szerepelt a magas kamatszint fenntartása, a valuták leértékelése a lebegő árfolyamra való áttérés révén, a szigorú költségvetési politika, az állami kiadások ismételten csak strukturális

<sup>526</sup> Idézi: LÁNYI 2001, 502.

<sup>527</sup> Vö. BLAHÓ 2002, 171.

<sup>528</sup> Vö. WADE 2008, 48.

<sup>529</sup> Vö. CSÉFALVAY 2004, 158; BÁGER 2011, 26.

<sup>530</sup> Vö. STIGLITZ 2003, 35.

<sup>531</sup> Vö. KORTEN 1996, 201–202.

<sup>532</sup> Vö. CSÉFALVAY 2004, 158.

reformnak nevezett csökkentése, az adóemelés, valamint a külföldi tőke beáramlásának könnyítése. Dél-Korea, Indonézia és Thaiföld a nemzetközi pénzügyi segélycsomag feltételeként elfogadta az IMF programját.<sup>533</sup> Az ajánlott terápia azonban csúfos kudarcot vallott: a pénzügyi válság a reálgazdaságra is áterjedt, a tehetősek külföldre menekítették megtakarításait, a bankcsődök felszámolták a hitelezést, a GDP zuhanni kezdett, a munkanélküliség pedig a korábbi szint sokszorosára, Indonéziában például a tízszeresére nőtt.<sup>534</sup> A thaiföldi és indonéz valuták elleni támadás, valamint az IMF által megkövetelt kemény deflációs irányelvek, valamint a makrogazdasági kereslet visszafogása számos életképes nagyvállalatot is csődbe juttattak, és visszavetették azt a jelentős társadalmi és gazdasági fejlődést, amely – nem kis részben a délkelet-ázsiai térség fejlesztő államainak köszönhetően – Kelet- és Dél-Ázsia nagy részét jellemezte.<sup>535</sup> Ráadásul az IMF által nyújtott hitel a „szokásos recept szerint” elsősorban a valutatartalékok növelésére és a bankok, pénzintézetek stabilizálására használták fel.<sup>536</sup> Hasonló kudarc kísérte az IMF tanácsait követő Oroszország piacgazdaságba való „átsegítésének” folyamatát is: „Azáltal, hogy a haldokló és dekadens kommunizmust a hatékony kapitalizmus váltotta fel, a termelési eredményeknek szárnyalniuk kellett volna. A GDP azonban 40%-kal csökkent, a szegénység pedig tízszeresére nőtt.”<sup>537</sup>

Az argentin kormány a válság kezelése érdekében 2001-ben Domingo Cavallo gazdasági miniszter vezetésével késznek mutatkozott rá, hogy minden hazai társadalmi csoporttal (köztisztviselők, nyugdíjasok, tartományi önkormányzatok, bankbetétesek) konfrontálódjon, csak azért, hogy eleget tehessen a külföldi hitelezőkkel szemben fennálló adósság lefარagását célzó követelményeknek. Ennek érdekében költségvetési megszorításokat foganatosítottak, illetve korlátozták a készpénzfelvételi lehetőségeket. Az argentin gazdasági rendszert „dicséret övezte a stabilizációban, a gazdasági növekedésben és az IMF-háttérű piacközpontú reformok véghezvitelében betöltött szerepéért”, az argentin lakosság reakciójának nyomása alatt azonban Cavallóé stratégiaja végül csődöt mondott.<sup>538</sup> Henry Kissinger 1983 januárjában papírra vetett véleménye szerint a fejlődő országok eladósítása valójában azt a célt szolgálta, hogy a jövőt elzalogosítva tudják biztosítani a bankok versenyképességét. Ezzel kapcsolatban azonban egy olyan lehetséges koreográfiát is említett, amely bármikor valóságos forgatókönyvvé is válhat, ezért érdemes rá figyelni: „Mivel az adósok soha nem szabadulhatnak szorult helyzetükből [...] előbb-utóbb elkerülhetetlen lesz a robbanás, ha az adós országok kénytelenek hosszú távon tudomásul venni a nélkülözéseket csak azért,

<sup>533</sup> Vö. BASSA 2009, 177.

<sup>534</sup> Vö. FORGÁCS 2012, 57–58.

<sup>535</sup> Vö. HARVEY 2009, 98. A kelet-ázsiai válság alatt és után valójában azok az országok kerültek el a látványos gazdasági visszaesést, amelyek nem az IMF „válságkezelő” előírásait követték. Kína azáltal kerülte el a recessziót, hogy expanziós fiskális és monetáris politikát folytatott. Malajzia, a legrövidebb és legkevesebb mély válságot átélő ország nem rendelkezett IMF-programmal, sőt még a tőke ellenőrzését is bevezette, amiért az IMF és az USA pénzügyminisztériuma élesen kritizálták. Az idő azonban végül őket igazolta. Malajzia például sokkal kevesebb örökölt adóssággal rendelkezett, mint azok, akik hallgattak az IMF tanácsaira, a tőkekontroll révén el tudták kerülni, hogy uzsoraszintűre kelljen emelni a kamatokat, az alacsonyabb kamatok mellett kevesebb csőd fordult elő, mint Dél-Koreában vagy Indonéziában, ahol a cégek 50, illetve 75%-a kényszerült csődeljárásba (STIGLITZ 2005, 222–233).

<sup>536</sup> Vö. BASSA 2009, 179.

<sup>537</sup> STIGLITZ 2005, 54.

<sup>538</sup> Vö. CZÉKUS 2014, 261; RODRIK 2007, 239.



hogy óvják a külföldi bankok hitelezési egyensúlyát.<sup>539</sup> Kissinger következetesen kiemelte az IMF hitelnyújtásának negatív gazdasági és társadalmi következményeit is, keményen kritizálta a megszorítások munkanélküliséget növelő, a lakosságot elnyomó és gazdasági fejlődést visszafogó hatását.<sup>540</sup>

Összefoglalóan megállapítható, hogy az IMF által sürgetett strukturális reformok és a neoliberális áramlat elgondolásai közötti intenzív kapcsolat egyértelműen kimutatható. Az IMF által koordinált stabilizációs programok végrehajtása a legtöbb esetben a washingtoni konszenzus „tízparancsolatát” népszerűsíteni hivatott „missziós hadjárat” keretében illeszthető manővernek bizonyult. Stiglitz így írt erről: „Úgy viselkedtünk, mintha mi ismernénk a fejlődés egyetlen, garantált formáját, és – időnként egyéb fejlett ipari országok közreműködésével – más nemzeteket arra kényszerítettünk, hogy mintáinkat kövessék. Gazdasági diplomáciánkon és az amerikai dominanciájú IMF-en keresztül az »amerikai nagybácsi« a világ más országai számára recepteket osztogató »amerikai doktor úrrá« változott: »Nyirbáljátok meg a költségvetést! Lazítsátok a kereskedelmi korlátozásokat! Privatizáljátok mindent, ami használható!« – hirdettük. Egyes orvosokhoz hasonlóan túl elfoglaltak – és túl magabiztosak – voltunk ahhoz, hogy meghallgassuk a páciens saját gondolatait [...]. A beteggel szemben bántóan modortalanok voltunk, és – miként azt egyre több páciensünk kénytelen volt észrevenni – a külföldön javasolt gyógyszerek lényeges szempontból különböztek az otthon alkalmazottaktól.<sup>541</sup>

A strukturális reformokra történő erőteljesebb fókuszálás következtében a gazdasági hatékonyság javítását és a növekedést célzó, az IMF által patronált programoknak mindinkább részévé vált a gazdaságpolitikai döntési folyamatok, továbbá a vonatkozó jogszabályi környezet befolyásolása, azaz az intézményi reform kivitelezése. A strukturális politika égisze alatt az IMF érezhető hatást gyakorolt a reformok által érintett államok kereskedelempolitikai, árliberalizációs és privatizációs gyakorlatára is. A belső és külső „pénzügyi sérülékenység csökkentését célzó” strukturális feltételek között említhető, hogy erősítették a központi bankok kormányzattal szembeni függetlenségét, valamint arra hivatkozva, hogy az államháztartás alakulására nézve „burkolt kockázatot és megterhelést” jelentenek, visszaszorították az állami vállalatok finanszírozásának mértékét.<sup>542</sup> A Valutaalap hitelezési gyakorlata különösen a fejlődő országok társadalmára nézve eredményezett destruktív, a lakosság amúgy is alacsony szinten mozgó jólétét tovább erodáló, az ország fejlődését kedvezőtlen irányba térítő gazdaságpolitikai fordulatot. Az állami kiadások megkurtítása gyakran érintette a fejlődő országokban az amúgy is gyerekcipőben járó oktatás, illetve egészségügy területét, ezzel hosszabb időre veszítették el a felzárkózás esélyeit. Az állami jóléti szolgáltatások privatizációja súlyos társadalmi feszültségek forrásává vált, ugyanis a lakosság nagy része képtelen volt megfizetni a drágábbá vált szolgáltatásokat. A neoliberális politika érzéketlen volt az illető ország adottságaira is.<sup>543</sup>

Objektíve igaz ugyan, hogy a hitelszerződés alapján a hitelért folyamadó állam önként vállalja a hitel nyújtása fejében vállalandó kötelezettségeket, tehát szerződéses alapon veti alá magát a belső pénzügyi szuverenitása (vagy más terminussal élve: pénzügyi felség-

<sup>539</sup> KISSINGER 1983. Idézi: FARKAS 2010, 161.

<sup>540</sup> Vö. KISSINGER 2011, 223.

<sup>541</sup> STIGLITZ 2003, 55–56.

<sup>542</sup> Vö. BÁGER 2011, 96.

<sup>543</sup> CSÉFALVAY 2004, 157.

joga) korlátozásának. Ám ezzel az aktussal az IMF mégis széles körű lehetőséget kap arra, hogy az általa kialakított és feltételként szabott obligációkkal befolyásolja az érintett állam gazdaságpolitikáját, illetve ellenőrizze a szóban forgó intézkedések „szuverén” által történő realizálását. Szentes szerint ezzel egyértelműen csorbul az „állami politikák és jogrendszerek szuverén alakíthatósága”.<sup>544</sup> Abban a stádiumban, amikor egy állam már csak IMF-forrásból juthat hitelhez, már valóságos gazdasági függésről beszélhetünk, hiszen az érintett ország kormánya számára nem sok választási lehetőség marad.<sup>545</sup> A fentebb ismertetettek tekintetével az IMF hitelezési gyakorlata véleményünk szerint nagymértékben alkalmas arra, hogy csökkentse a nemzetállamok gazdaságpolitikai mozgásterét, csorbítsa az elméletileg széles körben rendelkezésükre álló manőverezési lehetőségeket, valamint korlátozza a kormányzatok gazdasági és pénzügyi hatásköreit.

## A Világbank: a gazdaság fejlesztője, vagy a piaci fundamentalizmus másik szószólója?

A második világháború után létrehozott nemzetközi pénzügyi rendszer másik kiemelkedő szereplője az IMF testvérszervezete, a Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank, rövidebb – egyben ismertebb – nevén a Világbank volt. A Világbank létrehozásáról szóló megállapodás részleteinek és elveinek kidolgozását egy szakmai bizottság élén maga Keynes vezette.<sup>546</sup> A Bretton Woods-i konferencia résztvevői eredetileg csak egy átmeneti jelleggel működő bankot kívántak létrehozni: a tervezett intézménynek (*International Bank for Reconstruction*) azt a feladatot szánták, hogy az amerikai, illetve a kanadai kormány Nyugat-Európa második világháború utáni újjáépítésére szánt kölcsöneit szervezett mederbe terelje. A nyugat-európai államok helyzetükből következően a háborút követő esztendőben főként a helyreállítás fontosságát hangsúlyozták. A konferencia folyamán azonban mégis egy szélesebb profillal rendelkező szervezet létrehozása mellett határozták el magukat: a „D” (Development) betűt is szerepeltették a bank mozaikszavában, még hozzá abból a célból, hogy az intézmény reputációját ne tépázza meg az ideiglenes jelleg. Amennyiben ugyanis fejlesztési célokra is finanszírozást folyósít, nem kell a működését rövid időn belül automatikusan beszüntetnie.<sup>547</sup>

1945-ben kelt alapító okirata szerint ennek megfelelően a Világbank elérendő céljai az alábbiak voltak. A tagállamok területi újjáépítésének és fejlesztésének elősegítése termelő célú tőkebefektetések megkönnyítése révén, beleértve a háború alatt szétrombolt, illetve szétzilált nemzetgazdaságok újjáépítését, a termelés átállítását, valamint a kevésbé fejlett országok termelését és erőforrásainak fejlesztését. Külföldi magántőke-befektetések előmozdítása kölcsönök garانتálása, illetőleg kölcsönökben és más befektetésekben való részvétel útján; elfogadható feltételek mellett előteremthető tőke hiányában a Világbank saját tőkéjének, illetve más forrásokból megszerzett eszközöknek produktív célokra történő rendelkezésre bocsátása. A nemzetközi kereskedelem tartós és egyenletes fejlődésének, illetve a fizetési mérlegek egyensúlyának előmozdítása a nemzetközi befektetések ösztönzése

<sup>544</sup> SZENTES 2009, 281.

<sup>545</sup> Vö. BOD 2002, 255.

<sup>546</sup> Vö. PRÁGER 2008, 51.

<sup>547</sup> Vö. DÉCSY 2001, 425.

révén. A nyújtott vagy a garantált kölcsönök összehangolása a más forrásokból származó nemzetközi kölcsönökkel. Olyan tevékenység kifejtése, amely figyelembe veszi a nemzetközi befektetéseknek a tagállamok üzleti viszonyaira gyakorolt hatását. Végül az elérendő célok között szerepelt a békeviszonyok közötti gazdálkodásra való áttérés elősegítése is.<sup>548</sup>

Az IMF-nél tapasztalt szemlélet- és irányváltás azonban a globális folyamatok hatására a Világbank esetében is bekövetkezett. A tevékenység hangsúlya fokozatosan tevődött át az újjáépítésről a fejlesztésre.<sup>549</sup> A Világbank eredetileg csak projektfinanszírozással foglalkozott: konkrét helyreállítási vagy fejlesztési programok megvalósítását támogatta, vagy ilyen programok finanszírozásához járult hozzá. Robert McNamara gondolkodásában az állam kulcsszerepet játszott a fejlődés tekintetében, és ez a Világbank gyakorlatában is megmutatkozott: elnöksége alatt az államilag tulajdonolt, fejlődéssel foglalkozó pénzügyi vállalatok és ipari vállalkozások a világbanki kölcsönök kitüntetett haszonélvezői voltak.<sup>550</sup> Az 1980 és 1995 közötti időszakban a Világbank figyelme azonban az egyes projektekben való gondolkodásról a szerkezetátalakítási programok (*Structural Adjustment Loan*, SAL) támogatása felé fordult, ami még szorosabbra fűzte kapcsolatait a stabilizációt favorizáló IMF-fel. A szoros kapcsolat jele az is, hogy a Világbank-tagság előfeltétele az előzetes IMF-tagság.<sup>551</sup>

A fejlesztési segélyezésen belül az 1970-es évektől egyre nagyobb jelentőségre tett szert az IMF és a Világbank által szorgalmazott strukturális kiigazítás gyakorlata. A két szervezet egyre gyakrabban csak azért nyújtott segélyeket és kedvezményes hiteleket a fejlődő országoknak, hogy patronálja őket a washingtoni konszenzus neoliberalis tizparancsolatának gyakorlati adaptálásában, az így folyósított segélyeket és hiteleket pedig – az IMF-nél már jelzett módon – gazdaságpolitikai feltételektől tették függővé.<sup>552</sup> Az 1980-as évtized végére a Világbank a „nagy testvér” hatására növekvő mértékben illesztett a kiigazítási programjaiba inflációval, illetve költségvetési egyensúllyal kapcsolatos teljesítményelvárásokat is. A strukturális szervezeti reformok keretében a Világbank például a következőket kívánta meg az afrikai országoktól: kiterjedt árliberalizáció, külön nevesítve a banki hitelek és a kamatok liberalizálását, ezzel párhuzamosan a hazai árszabályozás felszámolása, dereguláció, kereskedelmi reformok, az állami tulajdonban lévő vállalatok magánosítása, a gazdasági ösztönzők javítása, illetve a beruházási ráta emelésére irányuló intézkedések.<sup>553</sup> A hibás gazdaságpolitikai feltételek előírása gyakran – például a már említett 1997. évi délkelet-ázsiai válság alkalmával – fordult elő a Világbank gyakorlatában, több esetben súlyos és negatív következményeket eredményezve.<sup>554</sup> A szegénység kérdése lekerült a segélyprogramok repertoárjáról, ezzel párhuzamosan beszűkült a fejlődés(gazdaságtan) értelmezése, és drámai módon gyarapodtak az előírt feltételek. A Világbankot számtalan kritika érte, amiért irreális elvárásokat támasztott a fejlődő országokkal szemben,

<sup>548</sup> BLAHÓ–PRANDLER 2005, 233.

<sup>549</sup> MINGST 2011, 269. Az első fejlesztési célú hitelek nyújtására az 1950-es évtized elején került sor, kedvezményezettjei pedig Latin-Amerika országai voltak. A Bank hitelnyújtási tevékenysége az 1950-es évektől kezdődően egyre több fejlődő országra (India, Pakisztán, Thaiföld, Irán, Nigéria) terjedt ki (BÁGER 2011, 38).

<sup>550</sup> CSÁKI 2011, 380; WAEYENBERGE 2011, 84.

<sup>551</sup> BÁGER 2011, 36–37; BLAHÓ 2002, 172.

<sup>552</sup> PARAGI – SZENT-IVÁNYI – VÁRI 2007, 52.

<sup>553</sup> VAN DE WALLE 2001, 8, 75.

<sup>554</sup> PARAGI – SZENT-IVÁNYI – VÁRI 2007, 72.

amiért fejlesztő tevékenységében nem fordít kellő figyelmet a szociális szektor (oktatás, egészségügy, szociális gondozás) követelményeire, illetve amiért nem nyújt nagyobb támogatást a legszegényebb országok helyzetének javítására – annak ellenére, hogy retorikai síkon kiemelt feladatának tekinti a világszegénység leküzdését.<sup>555</sup>

A Világbank már az 1950-es évtized során megkezdte befolyási hálózatának kiépítését, a harmadik világ országaiban igyekezett az általa nyújtott szolgáltatásokra irányítani a figyelmet. A strukturális kiigazító kölcsönök (SAL) fokozatosan egészítette ki az ún. szektorális kiigazító kölcsönök eszközével (*Sectoral Adjustment Loan*, SECAL), elősegítve ezzel a gazdaságpolitikához kötött kölcsönök gyors elterjedését.<sup>556</sup> Az évtizedek folyamán a Világbank a nemzetközi fejlesztési rendszer igazi nehézsúlyú bajnokává vált azzal, hogy 100 tagországnak nagy összegű hiteleket folyósított, évente mintegy 25 milliárd dollár finanszírozási kötelezettséget vállalva. Funkcionális, pénzügyi és személyzeti ereje révén a Világbank sokkal inkább képes az általános nemzeti és ágazati fejlemények követésére és azok befolyásolására, mint más fejlesztési intézmények. Blahó értékelése szerint a szervezet képes az elemzési szigor, a pénzügyi támogatás és a gazdaságpolitikai befolyásolás összekapcsolására.<sup>557</sup> Amíg az ENSZ szervei és szakosított intézményei csak kevésbé hatékonyan képesek működni, addig az ENSZ-hez tartozó, de attól eltérő szervezeti és irányítási struktúrával működő Világbank bizonyos esetekben *expressis verbis* önállóan tud beavatkozni a hitelfelvevők gazdaságpolitikájába.<sup>558</sup> Mai befolyását és szabályozó hatalmát jórészt annak az ügynökségi hálózatnak köszönheti, amelyet az ügyfelei, illetve későbbi adós országaiban épített ki. A Világbank politikájának alapvető eleme, hogy minden rendelkezésre álló erejével a hitelezői hálózat fenntartására törekszik.<sup>559</sup> Fejlesztési hiteleinek azonban rendkívül szigorú feltételei vannak: a Világbank elvárja, hogy a támogatandó beruházás legalább évi 10%-os megtérülési rátát biztosítson, ami azt jelenti, hogy legalább 6–7 éven belül meg kell térülnie a beruházásnak. Ez sokkal magasabb elvárás, mint több nemzetközi kereskedelmi banké, amelyek átlagosan évi 5–6%-os megtérülést írnak elő. A Világbank sajátos hitelfolyósítási mechanizmusa folytán a hitelt mindig utólag, a ténylegesen megvalósított intézkedések arányában bocsátja az adós rendelkezésére. A Világbank a nyújtott hitelek után kamatot számít fel.<sup>560</sup> Rigorózusak a bank ellenőrzési programjai is: a hiteldöntés meghozatalát követően egy független főosztály (Beruházások Értékelő Főosztálya) szakértői értékelik a beruházást. Ezzel párhuzamosan, de a főosztály megállapításaitól függetlenül, a programban részt vállaló szakértők is adnak egy értékelést. A két

<sup>555</sup> Vö. WAEYENBERGE 2011, 85; BÁGER 2011, 37.

<sup>556</sup> Vö. SHIHATA 2000, 385–39; WAEYENBERGE 2011, 87.

<sup>557</sup> Vö. BLAHÓ 2002, 179.

<sup>558</sup> PARAGI – SZENT-IVÁNYI – VÁRI 2007, 12.

<sup>559</sup> Vö. TOUSSAINT 2004, 52. Toussaint kiemeli, hogy a Világbank a kliensországokban kvázi kormányzati ügynökségeket hozott létre, amelyek pénzügyileg független szervezetekként tevékenykedtek. Az adott ország kormányzatának döntéseit ugyan figyelembe vették, de nem álltak a helyi politikai intézmények vagy a nemzeti törvényhozások kontrollja alatt. Ezek az intézmények egyre inkább a Világbank „meghosszabbított kezeivé” váltak. A Világbank ezzel a megoldással jelentős befolyásra tett szert a harmadik világ országainak politikai gazdaságirányításában. A diktatúrákkal való „kokettálás” miatt Toussaint mellett Peter Gibbon részéről is kritika érte a Világbankot, aki szerint a Bank sokáig meg volt győződve arról, hogy az általa szorgalmazott reformokat csak „felvilágosult autoriter vezetők” asszisztálása mellett lehet hatékonyan véghezvinni. Ehhez lásd: GIBBON 2004, 53.

<sup>560</sup> Vö. DÉCSY 2001, 441, 444.

értékelésben foglaltakat egybevetik, és a szigorúbb eredményt mutató értékelés következtetéseit alkalmazzák.<sup>561</sup>

A „testvérpár” közötti elvi munkamegosztás sokáig tiszteletben tartotta a két szervezet közötti mezsgyét. Az IMF a tagországok makrogazdasági kérdéseire korlátozta a tevékenységét (költségvetési deficit, monetáris politika, infláció, külkereskedelmi hiány, a külső adósság nagysága), a Világbank pedig a strukturális kérdésekkel foglalkozott (a költségvetési kiadások szerkezete, az országok pénzügyi intézményei, munkaerőpiacai, kereskedelmi politikájuk). Az IMF azonban az idő múlásával Stiglitz értékelése szerint egyfajta testvérharcot robbantott ki, amelyben győzedelmeskedni is tudott: lényegében minden kérdést a hatáskörébe tartozó problémaként kezdett kezelni, és felülírta a Világbankban zajló vitákat. Mint korábban jeleztük, ennek az expanzióknak része volt az is, hogy az 1980-as évektől a Világbank támogatásainak nyújtásához az IMF hozzájárulása is szükségessé vált.<sup>562</sup>

A Világbank küldetése mellett a szervezeti felépítése is sokat változott az idők folyamán. Napjainkra egy öt tagot számláló szervezetsaláddá nőtte ki magát, amelynek a Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bankon kívül az alábbi tagjai vannak. A Nemzetközi Pénzügyi Társaság (*International Finance Corporation, IFC*) a fejlődő országok magánszektorai által végrehajtott beruházások támogatására jött létre 1956-ban. A Nemzetközi Fejlesztési Társulást (*International Development Association, IDA*) 1960-ban alapították. Célja a legkevésbé fejlett országok adományok, valamint kedvezményes feltételű, hosszú lejáratú és kamatmentes hitelek útján történő támogatása. A Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (*International Center for Settlement of Investment Disputes, ICSID*) 1966 óta az államok és a multinacionális vállalatok közötti viták rendezésének fórumaként funkcionál. Végezetül az 1988-ban életre hívott Nemzetközi Beruházásbiztosítási Ügynökség (*Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA*) a multinacionális vállalatok számára biztosít arra vonatkozó lehetőséget, hogy a fejlődő országokba irányuló beruházásaikat biztosítsák a politikai kockázatokkal (például az államosításokkal) szemben. A MIGA emellett maga is részt vállal a beruházási viták jogi úton történő rendezéséből.<sup>563</sup>

Itt külön ki kell térnünk a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (ICSID) működésének bemutatására. Tekintettel arra, hogy az ICSID az államok és a vállalatok közötti, nemzetközi beruházásokkal kapcsolatos jogviták rendezését hivatott szolgálni, és az ezzel kapcsolatos feladatkör-ellátás során a külföldi beruházók és a fogadó államok közötti vitás kérdések rendezésének vezető nemzetközi intézményévé vált, célszerű egy kicsit részletesebben is elemezni a tevékenységét. A Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központját, a Világbank Választott Bíróságát az 1965-ben kidolgozott, többoldalú nemzetközi beruházásvédelmi egyezmény (washingtoni konvenció) hozta létre abból a célból, hogy kezelni tudják az államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási vitákat. A washingtoni konvenció különlegessége, hogy bár alapvetően eljárási jogi természetű szabályok megalkotásával egy nemzetközi fórumot konstituált, rendelkezik a jogvita eldöntése során alkalmazandó anyagi jogi normákról is.<sup>564</sup> Az ICSID eljárása egy olyan intézményesített nemzetközi fórumot hozott létre, amely biztosítja, hogy egy vállalatot képviselő és annak érdekében eljáró magánszemély eljárásba bocsátkozhat egy

<sup>561</sup> Vö. BLAHÓ–PRANDLER 2005, 236–237.

<sup>562</sup> STIGLITZ 2003, 32–33.

<sup>563</sup> Vö. PARAGI – SZENT-IVÁNYI – VÁRI 2007, 109; BLAHÓ 2002, 189.

<sup>564</sup> Vö. VÖRÖS 2004a, 144.

állammal szemben. Blahó és Prandler értékelése alapján az ICSID főként a fejlődő világban tevékenykedő magántársaságok beruházási és egyéb műveleteinek garantálását végzi.<sup>565</sup> Egy 2012-ben kelt, az Európai Parlament állásfoglalására irányuló indítvány értékelése szerint az ICSID határozatai nem tükrözik annak szükségességét, hogy a befektetők és nagyvállalatok jogai és kötelezettségei, illetve a kormányoknak a közérdek védelme érdekében történő fellépéséhez való joga egyenlő mértékben érvényesüljön. A dokumentum hangsúlyozza továbbá, hogy az ICSID határozathozatali gyakorlata meglehetősen kiegyensúlyozatlan, amennyiben döntően a nagyvállalatok javára ítélezik.<sup>566</sup>

Az ICSID fő célja a Világbank kebelén belül a nemzetközi befektetéseket akadályozó, nem kereskedelmi kockázatok elhárítása, azaz a nemzetközi működőtoke bővüléséhez történő hozzájárulás. Az ICSID önkéntes fórumként, speciális választottbírósként működik, a vitákat pedig önkéntes alávetés alapján, egyeztetések vagy döntőbírósi eljárás útján rendezi. A szervezet alapító egyezményéhez a Világbank bármely tagországa csatlakozhat, az IMF-tagság tehát áttételesen e csatlakozás esetén is előfeltétel.<sup>567</sup> Az ICSID joghatósága olyan vitákra terjed ki, amelyek közvetlenül a beruházásokkal összefüggésben keletkeztek, és valamilyen jogi kérdést érintenek. Az egyezmény azonban nem határozza meg, hogy mit kell beruházás alatt érteni. A végrehajtási igazgató (*executive director*) álláspontja szerint minden olyan jogvita az ICSID joghatósága alá tartozik, amely jogi problémát takar, jog vagy kötelezettség létét, illetve tartalmát érinti.<sup>568</sup> A vonatkozó szakirodalmi álláspont alapján az ICSID koncessziós, létesítményi, vegyes vállalati, szolgáltatásnyújtási, nyereségmegosztási, kulcsrakész létesítményátadási, valamint technológiai transzfertársaságokkal összefüggő vitákkal foglalkozik tevékenysége során.<sup>569</sup>

Az alkalmazandó jog meghatározására a Konvenció háromlépcsős megoldást kínál. Első helyen a felek határozhatják meg az alkalmazandó jogot; másodsorban arra is kérhetik a Központot, hogy a vitát méltányossági alapon döntse el. Ez azt jelenti, hogy a döntéshez nem kötelező jogszabályt alkalmazni, ezáltal pedig a Központ diszkrecionális jogköre meglehetősen parttalanra és a döntés kiszámíthatatlanná válik. Végül, mindezek hiányában a konvenció a fogadó állam jogát rendeli alkalmazni, de azon kitétel mellett, hogy a belső jogot a nemzetközi jog „szóba jöhető szabályaival együtt” kell alkalmazni.<sup>570</sup>

Amennyiben a vitás felek nem tudnak egyéb módon egyezsége jutni, a beruházásvédelmi tárgyú szerződések nagy része az ICSID Főtitkárságát hatalmazza fel egy választottbírósként létrehozására. Ez lehetővé teszi, hogy a beruházók jogsérelem esetén közvetlenül egy olyan választottbírósként forduljanak, amelynek igénybevétele esetén a vitában érdekelt felek kénytelenek lemondani minden más jellegű jogorvoslati lehetőségeikről. Az egyezmény ezzel a lehetőséggel a külföldi beruházók érdekeit próbálta meg biztosítani, a tőke érdekeit részesítve előnyben az államok érdekeivel szemben. Ugyanakkor

<sup>565</sup> Vö. BLAHÓ–PRANDLER 2005, 238.

<sup>566</sup> Vö. *Az Európai Parlament állásfoglalására irányuló indítvány* (2012).

<sup>567</sup> Az ICSID-hez összesen a Világbank 143 tagországa csatlakozott (vö. CSÁKI 2011, 385).

<sup>568</sup> Vö. SCHIFFNER 2010, 209.

<sup>569</sup> Vö. DÉCSY 2001, 463.

<sup>570</sup> Vö. VÖRÖS 2004a, 147–148. Mádl és Vékás példája szerint az *AGIP v. People's Republic of the Congo* ügyben (1983) a Központ azt észlelte, hogy a kongói alkotmány államosítást biztosító rendelkezése nincs összhangban a nemzetközi jog által garantált minimális védelmi mércével, ezért az alkotmány eme szabályának alkalmazásától eltekintett, és a Kongói Népköztársaságot méltányos kártalanítás megfizetésére kötelezte.

azzal, hogy a választottbírósághoz közvetlen hozzáférést biztosított, elkerülte az esetleges politikai bizonytalanságokat.<sup>571</sup> A választottbírósági eljárás eredményeként hozott ítélet a nemzeti bíróságokat is kötelezi, így a döntés fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá válik, a jogorvoslat körében mindössze egy speciális *ad hoc* bizottsághoz lehet benyújtani ún. megsemmisítési kérelmet, ennek indoka azonban csak valamilyen súlyos eljárási szabálysértés lehet. Az ICSID választottbírósági ítéletének végrehajtása a Konvencióhoz csatlakozott tagállamokra nézve tehát nemzetközi jogi kötelezettségként hárul; ez megint csak a külföldi befektető érdekeit biztosítja.

A Világbank felfogásában az 1990-es évek második felétől – főként James Wolfensohn elnöki (1995–2005), illetve Joseph Stiglitz alelnöki megbízatása (1997–2000) idején – érdemi elmozdulás történt a washingtoni konszenzus neoliberais felfogásától a fejlődés intézményi megközelítése, illetve a szegénység elleni küzdelem felkarolása irányába.<sup>572</sup> A szerkezetkiigazító programok helyére 1999-ben a Szegénységmérés-kló Stratégiai Keretprogramok (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP) alkalmazása lépett. A PRSP a makrogazdasági és strukturális szempontok mellett már a szociális aspektust is nevesítette, a gazdasági növekedés elősegítésén és a külső finanszírozási igény említésén túl célként tételezve a szegénység mérséklését is. E keretprogramokat az államok, a Világbank, az IMF és más partnerek közreműködésével 3–5 éves időszakra dolgozzák ki.<sup>573</sup> A nemzetközi pénzügyi intézmények az ún. posztwashingtoni konszenzus keretében hajlandók voltak némiképp átértékelni a szerkezeti reformok szükségességéről vallott korábbi elképzeléseiket, így esetenként már figyelembe veszik az illető országok társadalmi teherviselő képességét, valamint a reformok társadalmi hatásait is. A fejlődés fogalmának szükségszerűen integrálnia kellett a fenntarthatóság, az egyenlőség és a demokrácia kérdéseit is.<sup>574</sup>

A Világbankról szóló összegzés meglátásunk szerint mégis akkor tükröz valós állapotokat, ha megemlítjük, hogy a segélyezés révén a bank érdemi befolyást tud gyakorolni – főként a fejlődő országok tekintetében – az államok gazdaságpolitikájának alakítására, a vitarendező fóruma révén pedig a beruházók és az államok között felmerülő viták rendezésére is. A világbanki kölcsönök az 1980-as években a kelet-közép-európai térségben a privatizációt, az árszabályozási kötöttségek oldását, az állami vállalatok felszámolását, az állam gazdasági szerepének csökkentését, a verseny erősítését, a pénzügyi rendszer liberalizációját és a szociális háló karcsúsítását támogatták.<sup>575</sup> A Világbank korábban érvényesülő, a szerkezeti reformok doktrínáját erőltető infrastruktúrafejlesztési politikája hozzájárult a fejlődő országok környezetének rombolásához és az államháztartási mozgásterük csökkenéséhez, miközben az adott ország gazdasági helyzetén érdemben nem javítottak. Emellett kiemelendő, hogy a támogatások egy része gyakran a helyi diktátorok, illetve a korrupciós politikai elit pénztárcájába, vagy éppen a kivitelezésekkel megbízott nyugati nagyvállalatokhoz vándoroltak.<sup>576</sup>

<sup>571</sup> Vö. SCHIFFNER 2010, 206.

<sup>572</sup> Vö. PARAGI et al. 2011, 110.

<sup>573</sup> Vö. BÁGER 2011, 43.

<sup>574</sup> Vö. WAEYENBERGE 2011, 93–94; CSÉFALVAY 2004, 161.

<sup>575</sup> Vö. BÁGER 2011, 116–117.

<sup>576</sup> Vö. CSÉFALVAY 2004, 157–158.

## OECD: gazdasági együttműködés a liberalizáció előmozdításáért?

A Gazdasági Együttműködés és Fejlesztés Szervezete (*Organisation for Economic Cooperation and Development*, OECD) az OEEC (Európai Gazdasági Együttműködés Szervezete) jogutódjaként jött létre. Az OEEC-t az európai gazdasági együttműködés tárgyában Párizsba összehívott konferencián hozták létre 1948. április 16-án. Az eredetileg 17 tagot tömörítő jogelőd szervezet fő célja az USA által Nyugat-Európának nyújtott ún. Marshall-segély forrásainak allokációja, illetve e folyamat szervezeti kereteinek biztosítása volt, de az OEEC már a működés megkezdésével egyidejűleg deklarálta azon célokat, amelyek realizálásától Európa megerősödését várta.<sup>577</sup>

Az OEEC a kezdeti adminisztratív teendők ellátását követően egy létszámát és feladatköreit tekintve is folyamatosan gyarapodó szervezetté nőtte ki magát, ebből következően pedig a struktúráját tekintve is teljes mértékben átalakult. Az OECD alapokmányát Párizsban, 1960. december 14-én fogadták el, a szervezet pedig 1961 szeptemberében kezdte meg tevékenységét.<sup>578</sup> Ettől kezdve az OECC jogutódja a fejlett piacgazdaságokat tömörítő, a tagországok gazdasági és szociális politikáit koordinálni hivatott intézménnyé vált.

Bár az OECD konszenzuális alapon működik, és szankcionálási jogkörrel sincs felruházva, mégis az iparilag fejlett országok egyik centrális jelentőségű gazdaságpolitikai egyeztető fórumának tekinthető. Az OECD tagállamai a világ áru- és szolgáltatásvolumenének kétharmadát állítják elő.<sup>579</sup> Vörös erre a momentumra tekintettel az OECD-t a fejlett országok zártkörű szervezeteként jellemezte, és megjegyezte, hogy annak „legexkluzívabb” tagjai hajlamosak a szervezetet „rich boys’ clubként”, azaz „gazdag fiúk klubjaként” aposztrofálni.<sup>580</sup> Az OECD számos aspektusból fontos szerepet játszott az atlanti irányú integrációs keretek biztosításában (nemzetközi tőkeáramlások szabályozása, diszkriminációmentes világkereskedelem, együttműködés a világ gazdaság fejlődése érdekében), az utóbbi időben viszont egyre inkább a globális integráció egyik fontos intézményévé is válik.<sup>581</sup> A szervezet tevékenysége a gazdasági fejlődés és együttműködés legszélesebb spektrumát fogja át.

Az Alapokmány első cikkelye az OECD céljaként a lehető legmagasabb gazdasági növekedés elérését, az életszínvonal emelkedésének elősegítését, illetve a magas szintű foglalkoztatottság biztosítását nevezi meg. A cikkely azonban már a következő fordulattal utal rá, hogy e célokat az adott országban és globálisan is érvényesülő pénzügyi stabilitás körülményei között kell elérni. Az első cikkely azt is megköveteli, hogy a tagországok járuljanak hozzá a korlátozás nélküli nemzetközi kereskedelem növeléséhez és az ezzel kapcsolatos diszkriminációmentességhez. A második cikkely ezt követően bővebben is kifejti, hogy milyen eszközök révén kívánja fokozni az OECD a gazdasági kooperáció hatékonyságát: a tagállamoknak gondoskodniuk kell a gazdasági növekedésről, a belső és nemzetközi gazdasági stabilitásról, csökkenteniük kell a kereskedelem útjában álló akadályokat,

<sup>577</sup> Vö. PRÁGER 2003, 62–63.

<sup>578</sup> Vö. CARROLL–KELLOW 2011, 45.

<sup>579</sup> Vö. DÉCSY 2001, 465; BLAHÓ–PRANDLER 2005, 341. Mészáros Rezső szerint az olyan konzultációs fórumok, mint az OECD állásfoglalásai ugyan főszabály szerint csak ajánlás jellegűnek minősülnek, azaz nem kötelező jellegűek, mégis meglepően nagy számban épültek be utólag a globális gazdasági döntésekbe, ezért hatékonyságuk magas szintűnek minősíthető (vö. MÉSZÁROS et al. 2010, 182).

<sup>580</sup> Vö. VÖRÖS 2004b, 31.

<sup>581</sup> Vö. PALÁNKAI et al. 2011, 50.



liberalizálni a tőkeáramlásait, illetve hozzá kell járulniuk a világ minden országának gazdasági felvirágoztatásához.<sup>582</sup> Ez utóbbi elvárás a felsorolás többi eleméhez viszonyítva némiképp szarkasztikus módon hat.

A nemzetközi gazdasági szervezetek rendszeresen értékelik a tagállamok különböző területeken elért teljesítményeit, vizsgálják a vállalt kötelezettségek teljesítésének szintjét. Nincs ez másként az OECD esetén sem. Az alapokmány fentebb említett passzusa a tagállamok kötelességévé teszi az OECD statisztikai szempontú tájékoztatását a nemzeti, illetve nemzetközi statisztikai adatokról. A szervezet a rendelkezésére álló adatok alapján szinte mindenre kiterjedő, alapos országtanulmányokat készít, és tesz közzé rendszeres időközönként. Az országtanulmánynak komoly hatása van az érintett kormányzatra, amennyiben azt hivatalból megkapja, és arra legalábbis reagálni kénytelen.<sup>583</sup> A jelentésben foglaltak ezen túlmenően nagymértékben meghatározzák egy adott ország nemzetközi megítélését, többek között az ország vagy a jegybankja által eszközölt hitelfelvétel vonatkozásában. Egy kedvező jelentés vagy országtanulmány pozitív hatása messze túlmutat tehát az adott szervezet keretein, és nagymértékben javíthatja az ország általános megítélését, fokozhatja az üzleti körök és a befektetők bizalmát.<sup>584</sup> A jelentés esetleges negatív megállapításainak folyamánként ugyanakkor egy országgal kapcsolatos bizalom könnyen megrendülhet, így stratégiai fontosságú befektetésektől eshet el.

Az OECD széles skálán mozgó kutatási, összehasonlító, illetve szabályozó karakterű szakértői profilja mellett élharcosnak bizonyult abban is, hogy a nemzetközi tőke mozgásokat sikerüljön megszabadítani az azokat akadályozó jogszabályi korlátoktól. Már az OEEC oltalma alatt is komoly erőfeszítéseket tettek a tagállamok közötti tőke mozgáshoz és folyó fizetési műveletekhez kapcsolódó átutalások liberalizációjáért.<sup>585</sup> Az OECD megalakulását követően a tagok megállapodtak a korábbi megállapodások megerősítéséről és továbbfejlesztéséről. Az OECD ezért már a megalakulásától kezdve a tagországok közötti liberalizált befektetési rendszerek kiépítésének egyik fő szószólója volt.<sup>586</sup> Az OECD keretében rendszeres egyeztetés folyik a tőke mozgások és a szabályozási ügyek témájában, ezáltal a szervezet befolyással rendelkezik az országok gazdaságpolitikai felfogására és intézkedéseire. A pénzügyi szolgáltatások tekintetében az OECD az alábbi követelményeket támasztja a tagjaival szemben: egyfelől a tőke mozgásokat, a folyó láthatatlan műveleteket liberalizálni kell, másfelől érvényre kell juttatni a nemzeti bánásmód követelményét.<sup>587</sup>

A nemzetközi tőke mozgás jogi kereteinek kialakításában tehát az OECD-megállapodások alapvető szerepet játszottak. Az 1964-ben elfogadott Tőke mozgások Liberalizálási Kódexe és a Folyó Láthatatlan Műveletek Liberalizálási Kódexe<sup>588</sup> keretében a beruházásokkal kapcsolatos korlátozásokra nézve alapvető tilalmakat állítottak fel, bár a gyakorlatban ekkor még a legtöbb kormányzat kivételeket tett a tilalmakat ille-

<sup>582</sup> Vö. BLAHÓ 2002, 206.

<sup>583</sup> Vö. BOD, 2013, 45.

<sup>584</sup> Vö. SIMAI-GÁL 2000, 203.

<sup>585</sup> Vö. KENDE et al. 2014, 629.

<sup>586</sup> Vö. SNYDER 1963, 1087–1124.

<sup>587</sup> Vö. BOD 2002, 268; VÁRHEGYI-GÁSPÁR 1997, 30.

<sup>588</sup> Ismertebb nevükön: Beruházási Kódex. Az OECD Tőke mozgási Liberalizációs Kódexe hatálya alá a közvetlen befektetések és létesítmények, míg a Láthatatlan Műveletek Kódexe hatálya alá a szolgáltatások tartoznak (vö. *Áttekintés. Az OECD kódexe a tőke mozgások liberalizálásáról és a folyó láthatatlan ügyletekről. Felhasználói kézikönyv* [2003], 2).

tően.<sup>589</sup> 12 esztendővel később, 1976-ban az OECD keretei között fogadták el a nemzetközi befektetésekről szóló nyilatkozatot és a multinacionális vállalatokról szóló nyilatkozatot, valamint azok eljárási határozatait.<sup>590</sup> Ennek hatására egyre több ország szüntette meg a befektetésekkel kapcsolatos egyoldalú korlátozásait, és az OECD által megfogalmazott liberalizációs előírások végül irreverzibilissé váltak.<sup>591</sup>

Az OECD liberalizációs kódexei olyan okmányok, amelyek viselkedési szabályokat állítanak fel az OECD-tagállamok kormányzatai számára. A kódexek szabályozása azt az alapvető célt szolgálja, hogy a tagállamok felszámolják egymás között a tőke és a láthatatlan tranzakciók mozgásának korlátozásait, ennek eléréséhez pedig az OECD Tanácsa egy széles körű keretrendszerrel dolgozott ki.<sup>592</sup> E kódex filozófiája azt feltételezi, hogy a liberalizáció az egyes országok „hosszú távú érdekében áll”, egyúttal előnyösnek számít az illető ország kereskedelmi partnerei számára is. Ennek érdekében az OECD tagállamainak „hajlandóaknak kell lenniük arra, hogy megszüntessék a korlátozásokat anélkül, hogy azonnali engedményt várnának cserébe más tagállamoktól”. A diszkriminációmentesség szellemében pedig az OECD azt várja el tagállamaitól, hogy a „nyílt piac előnyeit” az összes többi tagállam lakosai számára is egyaránt, diszkrimináció alkalmazása nélkül biztosítsa.<sup>593</sup> A Tanács a kódexet határozati formában fogadta el, ebből kifolyólag az abban foglalt elvek és rendelkezések kötelezők a tagállamokra nézve. 2012 júliusában a Tanács annak a lehetőségét is megnyitotta, hogy a kódexhez harmadik országok is csatlakozzanak.<sup>594</sup>

A tőke mozgások liberalizálása elviekben az összes nemzetközi tőke mozgásra, és a hozzájuk kapcsolódó műveletekre kiterjed. A pénzügyi szolgáltatások liberalizációja főként az alábbi tevékenységeket érinti: tőkepiaci értékpapír-műveletek, pénzügyi műveletek, egyéb átruházható instrumentumokkal és nem értékpapírosított követelésekkel kapcsolatos műveletek, kollektív befektetési jegyekkel kapcsolatos műveletek, pénzügyi hitelek, kezesség, garancia és pénzügyi fedezetek, betétszámla-műveletek, devizaműveletek és életbiztosítás.<sup>595</sup> A folyó láthatatlan műveletek liberalizálása is érintette a banki tevékenységek, valamint a pénzügyi szolgáltatások körét, az alábbi vonatkozásban: fizetési szolgáltatások, bank- és befektetési szolgáltatások, elszámolás, klíring-, őrzési és letéti szolgáltatások, vagyonkezelés, likviditásmenedzselés, portfóliókezelés, nyugdíjalap-kezelés, értékörzés, tanácsadás és ügynöki szolgáltatások, díjak, jutalékok, devizakülföldi befektetők fiók- és kép-

<sup>589</sup> Vö. BAYNE–VOOLCOCK 2007, 149.

<sup>590</sup> Az eljárási határozatok kategóriája az alábbi dokumentumok körét takarja: Nemzeti Elbánási Okmány, Multinacionális Vállalatok Irányelvei, Nemzetközi Befektetési Ösztönzők és Ellenőztönzők, Ellentmondó Eljárásokról Szóló Okmányok. Az említett konvenciók a tagországok és az egyezményhez csatlakozó egyéb országok részéről tett politikai akarat kinyilvánításának tekinthetők, és a külföldi vállalatokat befogadó országok, valamint a nemzetközi vállalatok számára határoznak meg alapvető viselkedési szabályokat (vö. ÁRVA–DICHÁZI 1998, 45–47).

<sup>591</sup> Vö. BAYNE–VOOLCOCK 2007, 149.

<sup>592</sup> Vö. *Áttekintés. Az OECD kódexe a tőke mozgások liberalizálásáról és a folyó láthatatlan ügyletekről. Felhasználói kézikönyv* (2003), 3.

<sup>593</sup> *Áttekintés. Az OECD kódexe a tőke mozgások liberalizálásáról és a folyó láthatatlan ügyletekről. Felhasználói kézikönyv* (2003), 5. Az OECD 1986-ban a közvetlen befektetésekkel és letelepedéssel kapcsolatos viszonságról és/vagy diszkriminációról hozott döntése értelmében a tagországoknak regisztrálniuk kellett azon viszonságról és/vagy diszkriminatív elemeket, amelyeket akkor alkalmaztak a gyakorlatban. Emellett kötelezte az érintett országokat, hogy fokozatosan építsék le eme korlátokat (vö. VÁRHEGYI–GÁSPÁR 1997, 32).

<sup>594</sup> KENDE et al. 2014, 629.

<sup>595</sup> Vö. *OECD Code of Liberalisation of Capital Movements* (2011), 31–38.

viselet-alapítása a bank- és pénzügyi szolgáltató szektorban.<sup>596</sup> Az utóbbi tevékenységfajta kapcsán is kiemelt prioritást élvez az egyenlő bánásmód követelménye: a kódex értelmében a külföldi vállalatok fiókjával és képviselőivel szemben nem támasztható több teherrel járó követelmény, mint a hazaiakkal szemben.<sup>597</sup>

A fent említett kódexek bizonyos rendelkezéseivel összefüggésben relatíve szűk körre kiterjedő fenntartások tehetők, illetve bizonyos esetekben türelmi időt is kaphat egy adott ország. A tőkemozgások egy csoportja, a rövid távú pénzügyi műveletek és az ingatlan-szerzés [a kódex ún. B) függeléke] rezerváció (fenntartás) mellett is liberalizálhatók. Ez jelenthet egy hosszabb időre szóló mentességet, de azt is, hogy egy korábban már megszüntetett korlátozás visszaállítható. A rezerváció fajtája szerint lehet teljes, amikor az adott művelet végzését megtiltják, illetve részleges, amikor csak bizonyos feltételek fennállása esetén tiltják meg valamely művelet végzését. Az A) függelékebe foglalt tőkemozgások esetén átmeneti, legfeljebb 18 hónap időtartamú könnyítésben, derogációban részesülhet egy ország akkor, ha a fizetésimérleg-helyzete súlyos, vagy ha a liberalizáció súlyos gazdasági, illetve pénzügyi zavarokat idézhetne elő. A kódexek emellett arról is rendelkeznek, hogy a rezerváció és a derogáció időtartama alatt is élvezheti az adott ország a más országok által nyújtott liberalizációból fakadó esetleges előnyöket.<sup>598</sup>

A nemzetközi befektetési deklaráció és a Nemzeti Elbánási Okmány<sup>599</sup> aláírói amellett tettek hitet, hogy az egyes országok területén működő külföldi vállalatok számára minden szempontból olyan jogokat biztosítanak, mint amelyeket a hazai tulajdonosok kezében lévő vállalatok élveznek az adózás, a nyereség felhasználása (újrabefektetése és repatrializálása), valamint a finanszírozáshoz való hozzáférés szempontjából.<sup>600</sup> A Nemzeti Bánásmód Tanácsa (*Council of the National Treatment*) 1991 végén módosított döntése viszonylag széles körben teszi lehetővé a kivételek érvényesítését: a legtöbb egyezményhez csatlakozó országnak vannak olyan ágazatai, amelyek mentességet élveznek a nemzeti bánásmód követelménye alól.<sup>601</sup>

Mindent egybevetve leszögezhető, hogy az OECD beruházásvédelemmel és általában véve a liberalizációval kapcsolatos szabályozása alapvetően a külföldi működőtőke-beruházások előmozdítására törekszik, ennek jegyében pedig a nemzetközi vállalatok érdekeit védelmezi, illetve korlátozni igyekszik a nemzeti kormányok gazdaságpolitikai mozgásterét. A nemzetközi vállalatok számára kimunkált magatartáskódex pusztán „puha ajánlásokat” tartalmaz, és nyitva hagyja a nemzetközi vállalatok nem megfelelő magatartásával kapcsolatos szankcionálás lehetőségeit. A legnagyobb és iparilag fejlett országok csak egy hosszabb interregnumot követően kezdték el alkalmazni a gyakorlatban az OECD-szabályozást, míg a fejlődő országok egy része – vélelmezhetően külső nyomásra – a fejlett országokat jócskán megelőzve igyekezett az OECD szabályozását magára nézve kötelező érvényűnek elismerni.<sup>602</sup>

<sup>596</sup> Vö. *OECD Code of Liberalisation of Capital Movements and of Current Invisible Operations: User's Guide 2007* (2007), 89–93.

<sup>597</sup> Vö. VÁRHEGYI–GÁSPÁR 1997, 33.

<sup>598</sup> Vö. VÁRHEGYI–GÁSPÁR 1997, 31.

<sup>599</sup> Vö. *National Treatment for Foreign-controlled Enterprises* (2005).

<sup>600</sup> Vö. ÁRVA–DICHÁZI 1998, 47.

<sup>601</sup> Vö. VÁRHEGYI–GÁSPÁR 1997, 33.

<sup>602</sup> Vö. ÁRVA–DICHÁZI 1998, 55.

Az OECD tagországai 1995 óta tárgyaltak egy olyan nemzetközi egyezmény létrehozásáról, amely világméretben biztosította volna a nemzetközi működőtőke-beruházások szabadságát, védelmét, illetve amely rendelkezett volna az államok és a befektetők közötti vitás kérdések rendezéséről.<sup>603</sup> Ennek eredményeként 1997-ben az OECD országai egy sokat vitatott, ún. szabad megállapodásban rögzítették a jövőbeni külföldi működőtőke-beruházásokra vonatkozó megállapításait: ez a dokumentum a Multilaterális Beruházási Egyezmény (*Multilateral Agreement on Investment*, MAI) címet viselte. A cél az volt, hogy az államok egymás között a lehető legnagyobb mértékben liberalizálják a tőkeáramlást és a beruházási tevékenység különböző formáit. A tárgyalások során azonban túl szélesre szabták a beruházások fogalmát és ezáltal az egyezmény hatókörét, másrészt olyan követelményeket intézményesítettek volna, amelyek végül még a legfejlettebb államok többsége számára is irreálisnak bizonyultak.<sup>604</sup> A konvenció hatálybalépése esetén egy olyan univerzális beruházási egyezmény jöhetett volna létre, amely a gazdaság valamennyi szektorát szabályozta volna. A tervezet törvényes garanciákat fogalmazott meg a beruházásokra és a beruházókra egyaránt: olyan koncepciót szándékozott kidolgozni, amelynek centrumában a diszkriminációmentesség áll: eszerint bármely külföldi beruházó ugyanolyan támogatásokat élvez, mint a nemzeti, helyi beruházó.<sup>605</sup> Az egyezményt 1998 tavaszán fogadták volna el, de a megegyezéssel kapcsolatos előzetes információk napvilágra kerülése miatt – elsősorban a fejlődő országok egy részében, illetve a fejlett országok civil szervezeteinek soraiban – jelentős ellenállás bontakozott ki vele szemben, így végül soha nem hatályosult.<sup>606</sup>

A kritikák szerint a MAI lényegében ugyanazon szerepet töltötte volna be, mint a korábban elemzett TTIP, illetve TAFTA. Képes lett volna a nemzetállami szuverenitás kiiktatására, és olyan szabályozást kívánt hatályba léptetni, amely nagymértékben korlátozta volna a nemzeti kormányok mozgásterét a külföldi beruházásokkal kapcsolatban. Másrészt olyan jogorvoslati fórumokat szándékozott intézményesíteni, amelyekben a beruházók eredményesen támadhatnak meg a kormányok velük szemben érvényesített korlátozó intézkedéseit. A bírálatok ezért azt a momentumot hangsúlyozták, hogy az egyezmény aláírói lemondának a nemzeti gazdaságpolitika – közelebbről a kisvállalkozás-fejlesztési és munkaerőpolitika, illetve a nemzeti környezeti politika – aktív eszközrendszerének alkalmazásáról. A tervezet ráadásul hosszabb időre betonozta volna be a kialakított rendszert, mivel öt évig nem engedte volna felmondani a megállapodást, illetve a felmondást követő 15 évig még hatályosnak tekintette volna az aláíró kormányok által vállalt kötelezettségeket.<sup>607</sup>

Az OECD tevékenységét értékelve egyértelműen leszögezhető, hogy a szervezet liberalizációt előmozdítani kívánó ténykedése az állami reguláció és a kormányzati aktivitás klasszikus területeit (verseny- és árszabályozás, hatósági előírások, környezetvédelmi normák) érinti, és kivonja azokat a hagyományos belső jogi keretek hatálya alól. A külföldi vállalatok, befektetők és beruházások védelme, a banki tevékenységek és a pénzügyi szolgáltatások liberalizációja, a nemzetközi kereskedelem torzításmentes érvényesítése,

<sup>603</sup> ÁRVA–DICHÁZI 1998, 56.

<sup>604</sup> Vö. SIMAI–GÁL 2000, 188.

<sup>605</sup> Vö. LUKÁCS 2003, 79–80.

<sup>606</sup> Vö. BARANYI 1998, 76–82; DESTLER–BALINT 1999, 33–35.

<sup>607</sup> Vö. ÁRVA–DICHÁZI 1998, 57.

valamint a legjobb nemzetközi gyakorlat (*best practice*) kialakítása érdekében az OECD gyakorlatilag folyamatosan koordinál a szóban forgó szabályozási ügyekben.<sup>608</sup>

## A transznacionális társaságok és a nemzetállamok kapcsolata

Az 1976-ban rendezett *Hálózat* című film egyik szereplője, a Ned Beatty által megformált Arthur Jensen egy olyan jövőképet vázolt fel az igazgatósági tanács ülésén elhangzott monológjában, amelyben az ideológiák és a nemzetek világa megszűnik, és egy vállalkozások testülete által uralt univerzumnak adja át a helyét. A cégek hálózata, végső soron pedig egyetlen óriásvállalkozás irányítása alá kerülő „szép új világot” a vállalkozásokból delegált központi testület irányítja, és mindent a könyörtelen igazgatósági rendeletek határoznak meg. A globalizáció számos kritikusa alapvetően ilyen beállításban látja a mára vitathatatlanul komoly, gyakorlati befolyással is rendelkező hatalmi tényezővé erősödő transznacionális társaságokat (*transnational corporations*).

A transznacionalizálódás „a nemzetgazdaságok termelési és jövedelmi viszonyainak alakulására olyan közvetlen vállalati hatások összessége, amely lényegében az államok érdekeitől független nemzetközi vállalati döntési centrumokból indul ki, s globális vállalati érdekeknek rendeli alá a különböző nemzetgazdaságokban folyó tranzakciókat, s a nemzeti termelést és szolgáltatások meghatározott területeit közvetlenül integrálja globális vállalati rendszerekbe”.<sup>609</sup> A termelés és a tőke gigantikus méretű koncentrációja, a transznacionális társaságok globálissá válása és markáns jelenléte a periféria, illetve félperiféria államaiban, valamint a pénzügyi spekuláció szerepének megnövekedése a nemzetállami kormányzatok gazdasági manőverezőképességének egyértelmű csökkenéséhez és internacionalizálódásához vezetett. A folyamat erősödését, expanzióját segíti, hogy a korábbi gazdaságirányítási rendszereket és a keynesiánus gazdaságpolitika megoldásait tudatosan meggyengítették.<sup>610</sup> A végkimenetelt tekintve az sem zárható ki, hogy végül teljesen a nemzetközi szervezetekhez delegálják az állam egyes gazdaságpolitikai funkcióit.<sup>611</sup>

A globális kapitalizmus jelenségének korai előzményeit Rudolf Hilferding már az első világháború során írt munkájában megfigyelte. A különböző kartelleket, illetve trösztöket olyan hatalmi konglomerátumként írta le, amelyek tényleges uralmi jogkörökkel rendelkeznek; sokszor jelentősebbekkel, mint maga a szuverén állam. „A kartellek és trösztök olyan hatalmi centrumok, amelyek uralmi jogosítványokat gyakorolnak, az alárendeltek számára gyakorta jelentősebbeket, mint az állami felségjogok. Ezek a formális jogot materiális tartalommal töltik ki, áttörik a jogegyenlőséget, új függőségi viszonyokat hoznak létre, és végül a gazdaságról áttérnek az állam politikájára, hogy annak hatalmi szerveit céljaik szolgálatába állítsák. A gazdasági hierarchia csúcsai ütköznek a demokratikus alapokon létesült politikai szervezettel. Igyekeznek az államok kül-, gazdaság- és szociálpolitikáját, a kormány és az államigazgatás összetételét, a pártokat döntően befolyásolni, a gazdasági

<sup>608</sup> Vö. BOD 2002, 268.

<sup>609</sup> Vö. SIMAI 2003, 62.

<sup>610</sup> Itt a keresletösztönzés és a gazdasági támogatások nemzetközileg vállalt visszaszorításáról, valamint a maastrihti kritériumok teljesítésének kötelezettségéről van szó.

<sup>611</sup> Vö. FARKAS 2008, 16.

hatalmat közvetlenül politikai hatalommá átültetni.”<sup>612</sup> Karl Kautsky 1915-ben ugyancsak egy olyan világ disztópiáját vetítette elő, amelyben az államok szerepét a monopoltársaságok végrehajtó bizottságai veszik át. A kapitalizmus e formáját nevezte ultraimperializmusnak. „Vajon nem lehetséges-e, hogy a mostani imperialista politikát új, ultraimperialista politika fogja kiszorítani, azaz nem fogja-e az egymás ellen harcoló nemzeti finánc-tőke helyét a nemzetközileg szövetkezett és a világot közösen kizsákmányoló finánc-tőke elfoglalni? Mindenesetre elképzelhető a kapitalizmusnak egy ilyen új szakasza.”<sup>613</sup>

Az ilyen megállapítások napjainkra már nem is tűnnek annyira a valóságtól elrugaszkodottnak. A nemzetközi termelés rendszere ugyanis ma már olyan vállalatbirodalmak kiépülésével megy végbe, amelyek rendkívül magas fokú autonómiával működnek.<sup>614</sup> A transznacionális társaságok méreteiből következik, hogy döntéseik egyedileg is, de főként összehatásukat tekintve sok dimenzióban befolyásolják a világgazdasági, illetve nemzetközi politikai viszonyok alakulását, a világtermék szerkezetét, bővülését és elosztási viszonyait, emellett a transznacionális vállalatok irányításának nemzetközi konzekvenciái is meghatározó fontosságúak, azaz számtalan embert érintenek közvetlenül vagy közvetve.<sup>615</sup> Egyre fontosabb szerepet játszanak a globális gazdaság kormányzásában: gazdasági érdekérvényesítő képességük gyakorlatilag olyan mértékben megnövekedett, hogy törekvéseik révén alapvetően képesek irányt szabni a világgazdasági folyamatoknak.<sup>616</sup> A gazdasági folyamatok hordozóivá a nagy nemzetközi ipari-szolgáltató és pénzügyi konglomerátumok, szupermonopóliumok és transznacionális vállalatok váltak. A transznacionális társaságok a globalizáció fő hajtóerői, mivel egyidejűleg testesítik meg a tőke, a magasan képzett munkaerő, a technológia, a közbülső és végtermékek nemzetközi áramlását.<sup>617</sup> „Ez a fejlemény, amely szerint számos vállalat tevékenységét kiterjesztette más országokra, erősítette a globalizációs folyamatot és az országok közötti kapcsolatok szélesítését.”<sup>618</sup> A transznacionális társaságok egy olyan, az egész glóbuszra kiterjedő vállalathálózatot építettek ki, amelyben a legtöbb funkció már kitelepült a vállalat eredeti országából, ugyanakkor a kontrollfunkciók továbbra is centralizáltak maradtak, és ezek általában az „anyaországban” koncentrálódnak. A közvetlen külföldi tőkebefektetések több mint kétszer gyorsabban nőttek 1980 óta, mint a belső eredetű beruházások. Az 1983-tól 1990-ig terjedő, tehát egy évtizedet sem átfogó (!) időszakban a külföldi befektetések világszerte négyszer olyan gyorsan nőttek, mint a világtermelés, és háromszor olyan gyorsan, mint a világkereskedelem. Az amerikai vállalatok USA-n kívüli termelése már az 1980-as évek végén megközelítette az 1300 trillió dollárt, miközben az ország áruexportja ennek alig a negyedét tette ki.<sup>619</sup>

<sup>612</sup> HILFERDING 1924, 7.

<sup>613</sup> KAUTSKY 1915, 144.

<sup>614</sup> Vö. CSIKÓS-NAGY 2002, 267.

<sup>615</sup> Vö. SIMAI 2003, 319.

<sup>616</sup> Vö. HIGGOTT et al. 2003, 135.

<sup>617</sup> A globális verseny mozgatóiként funkcionáló transznacionális társaságok tevékenységét nagyban segítik, illetve kiegészítik a határokon átnyúló tevékenységet folytató, a tőkék mozgatására szakosodott befektetési társaságok, kockázati tőkealapok, tőzsdék, nemzetközi minősítő és tanácsadó szervezetek is. Ezek együttesen gondoskodnak a tőkék koncentrálsáról, átcsoportosításáról, és a kockázatok csökkentéséről (vö. LUKÁCS 2003, 40; CSÁKI 2013, 394).

<sup>618</sup> O'BRIEN-WILLIAMS 2004, 184.

<sup>619</sup> Vö. SIMAI 1997a, 60; CSIKÓS-NAGY 2002, 278; INOTAI 2001, 28; DICKEN 2011, 110.

A transznacionális társaságok mennyiségi gyarapodása, illetve befolyásgyakorló képessége exponenciálisan növekvő trendet mutat. Míg 1970-ben mindössze 7000 ilyen vállalatot tartottak számon,<sup>620</sup> az ENSZ *Transnational Corporations and Management Division* című kimutatása szerint 1995-ben már 35 ezer társaság létezett 150 ezer leányvállalattal. Ez a számítás azonban csak a legnagyobb vállalatokat tartotta nyilván a legnagyobb befektető országokban. E vállalatok összesített FDI-állománya<sup>621</sup> egy becsült számítás alapján mintegy 1,7 billió dollárra rúgott.<sup>622</sup> Az ezredfordulón a világgazdaságban a globális vállalati rendszerekbe integrált termelési és szolgáltató szektort mintegy 60 ezer globális vállalat döntési centruma alkotta több mint 500 ezer vállalkozással, a világ 173 országában. A külföldön elhelyezett összes tőkéik állománya ekkor (1999-ben) mintegy 10 ezer milliárd dollárt tett ki.<sup>623</sup> 2004-ben a nemzetközi termelési tevékenységben már 64 ezer transznacionális vállalat és 866 ezer leányvállalata vett részt.<sup>624</sup> 2006-ban a transznacionális társaságok által generált forgalom a világ GDP-jének 10%-át és a világegyhármadát tette ki, globális FDI-állományuk pedig pusztán a korábbi esztendőhöz képest 38%-os növekedést mutatott.<sup>625</sup> 2007-re a transznacionális vállalatok száma tovább gyarapodott: 77 ezer vállalatot és 770 ezer leányvállalatot lajstromoztak, amelyek teljes FDI-állománya már meghaladta a 15 billió dollárt.<sup>626</sup> 2008-ban 78 817 transznacionális társaságot tartottak számon világszerte, ezek 72%-a pedig a fejlődő országokban fejtette ki tevékenységét.<sup>627</sup> Alig több mint egy évtized leforgása alatt tehát több mint duplájára nőtt a transznacionális vállalatok száma, az FDI-állományuk pedig még nemzetgazdasági mércével mérve is gigantikus mértékben gyarapodott: az elmúlt két évtizedben nominálértéken több mint kilencszeresére növekedett: 1982-ben 719 milliárd dollárt tett ki, 2001-ben pedig már 6486 milliárdot.<sup>628</sup> 2012-ben a globális FDI ugyan 18%-kal visszaesett, de így is 1,35 trillió dollárra rúgott.<sup>629</sup> Doogan ezzel kapcsolatban egy jellemző adatra is felhívta a figyelmet: miközben a világ 100 legnagyobb vállalata mindössze az összes regisztrált transznacionális társaság 0,2%-át tette ki, részesedésük meglehetősen felülreprezentált volt, amennyiben az eszközök 11%-a, az eladások 16%-a és a foglalkoztatások 12%-a felett diszponáltak.<sup>630</sup>

A vállalat-összevonások és -felvásárlások (*mergers and acquisitions*) révén egyre kisebb számú transznacionális óriásvállalat kontrollálja a világgazdaság egyre nagyobb hányadát,

<sup>620</sup> Vö. JOHNSTON 2011, 169.

<sup>621</sup> Az FDI (*Foreign Direct Investment*) a tőkének a külföldi befektetését jelenti olyan vállalkozás formájában, amelyet a tőke tulajdonosa, illetve annak megbízottja közvetlenül ellenőriz (vö. MÉSZÁROS 2010, 12).

<sup>622</sup> Vö. STRANGE 1996 46.

<sup>623</sup> Vö. SIMAI-GÁL 2000, 249, 252. Ez a külföldi tőkebefektetések valamennyi formáját (értékpapírok, külföldi kölcsönök, közvetlen befektetések stb.) magában foglalta. Az ENSZ vonatkozó statisztikája szerint 1986 és 1996 között az évi összes tőkeáramlás megháromszorozódott a világon, és első ízben 1996-ban haladta meg az 1000 milliárd dollárt (SIMAI-GÁL 2000, 252).

<sup>624</sup> Vö. *Development and Globalization: Facts and Figures* (2004), 44.

<sup>625</sup> Vö. *World Investment Report 2007. Transnational Corporations, Extractive Industries and Development* (2007), XV–XVI.

<sup>626</sup> Vö. DOOGAN 2009, 66.

<sup>627</sup> Vö. IETTO-GILLIES 2011, 56.

<sup>628</sup> Vö. LUKÁCS 2003, 13.

<sup>629</sup> Vö. *World Investment Report* (2013), IX. Az előrejelzés szerint a befektetők középtávú bizalmának helyreállása mellett valószínűsíthető, hogy a forgalom 2014-re eléri az 1,8 trillió dolláros szintet.

<sup>630</sup> Vö. DOOGAN 2009, 72.

a nyerstermékek, iparcikkek és szolgáltatások nemzetközi forgalmát.<sup>631</sup> A statisztikai adatok szerint 1999-ben a világ 200 legnagyobb transznacionális vállalatának értékesítési bevétele meghaladta a világ összes GDP-jének egynegyedét. Az értékesítési árbevételük nagyobb, mint az összes többi ország együttes GDP-je: 1999-ben tizennyolcszorosan haladta meg a Föld legszegényebb, napi egy dollárból élő népességének, mintegy 1,2 milliárd embernek az összes évi jövedelmét. A világ 200 legnagyobb vállalata között szereplő 82 amerikai transznacionális társaság a 2000. évi kampány során a magyar GDP kétharmadának megfelelő összeggel, mintegy 33 milliárd dollárral támogatta az elnökjelölteket.<sup>632</sup> Ezt egészíti ki a következő adatsor: a listavezető 200 globális társaság 1982-ben 3046 milliárd dollár értékű forgalmat realizált, amely a világ akkori, 12 600 milliárd dollár értékű össztermelésének 24%-át tette ki. 1992-re – tehát mindössze egy évtized leforgása alatt – az eladások mértéke már elérte az 5862 milliárd dollárt, ami a világ össztermelésének már 26,8%-át képezte.<sup>633</sup>

A nemzetközi tranzakciókat egyre inkább a transznacionális vállalatok dominálják. Aktivitásuk az elmúlt évtizedben rendkívüli mértékben fokozódott, tevékenységük egyre inkább kiterjedt és egyre intenzívebbé válik, ami komoly kihívás elé állítja a nemzetállamokat. Charles Kindleberger már 1969-ben arra a megállapításra jutott, hogy a „nemzetállam éppen megszűnőben van mint gazdasági egység”,<sup>634</sup> amivel a nemzetállami rendszer válságát kapcsolta össze egyrészt a nemzetgazdaság megszűnőfélben lévő folyamataival, másrészt a transznacionális társaságok növekvő erejével.<sup>635</sup> Strange szerint a transznacionális társaságok „központi szervezővé” és a „növekedés motorjaivá” váltak a világ gazdasági tevékenységében, ezek a nemzetközi tranzakciók „mozgatórugói”, beleértve a kereskedelmet is.<sup>636</sup> William Niskanen, a Cato Intézet egykori igazgatója szerint „a nagyvállalatok olyannyira megerősödtek, hogy veszélyt jelentenek a kormányokra is; különösen igaz ez a multinacionális cégekre, amelyeket kevésbé befolyásolnak a kormányok, tehát ilyen értelemben kevésbé lojálisak”.<sup>637</sup> Kortén szerint a világ pénzállományát, technológiáját, továbbá piacait világméretű tőkés társaságok ellenőrzik és irányítják, a helyi és nemzeti követelményeket figyelmen kívül hagyva döntéseiket pedig kizárólag a nyereség szempont határozza meg.<sup>638</sup> A transznacionális társaságok tényleges hatalmának mértékét jól illusztrálja az a dialógus, amely az indiai miniszterelnök és George W. Bush korábbi amerikai elnök között zajlott le. Manmohan Szingh ugyanis arra kérte az akkor még hivatalban lévő elnököt, hogy hasson

<sup>631</sup> Vö. SZENTES 2005, 68.

<sup>632</sup> Vö. CSÉFALVAY 2004, 211–212.

<sup>633</sup> Vö. KHOR 2000, 4.

<sup>634</sup> KINDLEBERGER 1969, 207.

<sup>635</sup> Vö. SZIGETI 2015, 218.

<sup>636</sup> Vö. STRANGE 1996, 45.

<sup>637</sup> Idézi: BAKAN 2004, 25. A *multinacionális* társaságok azon szervezeti, intézményi, illetve vállalati képződmények, amelyekre kettőnél több nemzet, állam, illetve az azokhoz tartozó természetes vagy jogi személyek szervesen összefonódott részvétele a jellemző. Vegyes tulajdonú vállalatokról van szó, amelyeknek tulajdonosai különböző nemzetgazdaságokhoz tartoznak, a vállalati működésben viszont ez a tulajdonosi elkülönülés nem érvényesül, annak irányítása és üzletpolitikája lényegében egységes. Ilyen vállalatnak tekinthető például az Unilever vagy a Royal Dutch Shell. A *transznacionális* társaságok ezzel szemben olyan társaságok vagy vállalatok, amelyek működése – külföldi leányvállalataik révén – egyszerre több nemzetgazdaságra terjed ki, üzletpolitikájuk centrumában pedig a vállalat összműködésének eredményessége, globális optimalizálása áll, és elsősorban az „anyag gazdaságban” lévő bázis, illetve irányítócsoporthoz tartozó érdekei által meghatározott. Ehhez lásd: CSÁKI 2011, 228–229.

<sup>638</sup> Vö. KORTÉN 1996, 159.



oda az ExxonMobilnál az indiai állami olajcéggel és az orosz kormánnyal alapítandó vegyesvállalat még függőben lévő döntésére, mire Bush így felelt: „Senki sem mondhatja meg nekik, hogy mit csináljanak!”<sup>639</sup>

Annyiban van is igazság ebben a sommás kijelentésben, hogy a transznacionális társaságok azáltal, hogy gyáraikat kedvük szerint telepítik olyan országokba, ahol alacsonyabbak a munkabérek és ahol kevésbé korlátozzák a tevékenységüket, mára szert tettek arra a képességre, hogy kijátsszák egymás ellen a nemzetállamokat. A globális érdek egyértelmű: ott termelnek, ahol az a legkisebb költség mellett lehetséges, és ott adnak el, ahol az a legkifizetődöbb, oda terelik a profitot, ahol az adókulcsok a legkisebb terhet jelentik. A transznacionális társaságok lényegében kiválasztják az adott vállalat működéséhez legkedvezőbb stratégiai földrajzi helyet. Az a lehetőség, hogy a termelést át lehet helyezni az egyik országból a másikba, eltolja az erőegyensúlyt a hazai társadalom érdekei felől a globális tőkés érdekek felé.<sup>640</sup> Világos a képlet: a territoriális keretek között létező nemzetállam kiszolgáltatott pozícióba került a területéről bármikor kivonulni képes tőkével és a transznacionális társaságokkal szemben. „Ha a világszerte dollárszázmilliárdokkal zsonglórkodó spekulánsok úgy döntenek, hogy a kormányzati politikák a spekulatív érdekekkel szemben a környezetvédők vagy a dolgozó szegények érdekeit képviselik, máshová viszik a pénzüket, gazdasági válságfolyamatot beindítva.”<sup>641</sup> A termelés és a szolgáltatások más országba történő áthelyezésével (delokalizáció), azaz a tőke kivándorlásával jól kimutatható negatív foglalkoztatási hatások keletkeznek: a munkahelyek elvesztése miatt növekszik a munkanélküliség, és csökkennek a jövedelmek. Sok esetben figyelhető meg, hogy az új telephelyet választó vállalatot követik a beszállítói is. Ez lokális vagy regionális szinten is súlyos strukturális konfliktushelyzeteket, szociális feszültségeket generálhat, tekintve hogy egy térséghez szorosan kapcsolódó vállalat elköltözése a helyi gazdaság szereplőire is közvetlen hat. Ez a folyamat az új fogadó ország gazdasági viszonyaira sem feltétlenül gyakorol pozitív hatást: a helyi cégek pozícióit és lehetőségeit alapvetően változtatja meg az áttelepülő, tőkeerős konkurencia, ami gyakran vezethet a helyi vállalatok összeomlásához. Az új fogadó országban indukált verseny hatására itt is munkahelyek szűnhetnek meg, a helyi cégek pedig az alacsony hozzáadott értékű termékekre specializálódhatnak.<sup>642</sup>

A transznacionális társaságok tehát, kilépve a nemzetgazdasági keretek közül, telephelyeiket és gyártási-termelési folyamataikat gyakorlatilag tetszésük szerint oda telepíthetik, ahol a legkedvezőbb feltételeket találják. Erre tekintettel a nemzetközi kereskedelmi forgalom mind nagyobb hányadát a transznacionális vállalatoknak a Föld legkülönbözőbb pontjain lévő telephelyei között zajló forgalma, a nyersanyagok, az alkatrészek és a félkész termékek szállítása teszi ki.<sup>643</sup> A termelés transznacionalizálódása és a vállalatok azzal való fenyegetése, hogy a termelést a magasabb megtérülést keresve egy másik országba helyezik át, összességében arra ösztönzi a kormányokat, hogy a gazdasági növekedéshez szükséges tőke megszerzése fejében olyan politikát alakítsanak ki és realizáljanak, amely a kedvező üzleti környezet megteremtését célozza, beleértve az alacsonyabb adórátaikat

<sup>639</sup> „Nobody tells those guys what to do.” Idézi: COLL 2012, 71.

<sup>640</sup> GORE 2013, 136; BERNEK 2002, 166; CSIKÓS-NAGY 2002, 268.

<sup>641</sup> KORTEN 1996, 249.

<sup>642</sup> KUKELY 2008, 35, 37.

<sup>643</sup> CSÉFALVAY 2004, 119.

is.<sup>644</sup> Ennek tudható be, hogy miközben az állam szociális kiadásait folyamatosan igyekeztek visszafogni, a társasági adó és a tőkére kivetett adó mértéke jól kimutatható módon csökkent. A társasági adó nagysága az OECD-országokban 1980-ban átlagosan 46,5%-os értéket mutatott, 2007-re viszont ez az érték számottevő mértékben, 25,2%-ra csökkent.<sup>645</sup> Az 1980-as évek eleje óta a társasági adó világméreteken is szignifikáns mértékben redukálódott. Az USA esetében például 10%-ot is meghaladó mértékű csökkenést tapasztalhatunk: az 1981-es évre jellemző 50,1%-os mértékről a tőkejövedelmek utáni adó mértéke 2009-re 39%-ra esett.<sup>646</sup> A „nemzetközi adóverseny” keretein belül megindult tehát az egyes államok versenyzése az egyre mobilabbá váló globális cégek kegyeiért. Rodrik szerint a tőkepiaci korlátozások eltörlése az egyik legfontosabb tényezőnek bizonyult a társasági nyereségadó már jelzett csökkenésében.<sup>647</sup> „Ma a sokáig nemzetinek tekintett, időközben multi(transz) nacionálissá váló nagyvállalatok, illetve más működőtőke-beruházások kényszerpályára állíthatják nem csupán a fejlődő, hanem a fejlett országok gazdaságpolitikáját is az adóverseny és más beruházásokat vonzó ösztönzők révén. A fejlett országok, vagyis az anyaországok versenye a beruházások vonzásáért, illetve a meglévők megtartásáért különösen élessé vált a perifériákkal és félperifériákkal.”<sup>648</sup> A versenyző államok azon törekvése, hogy magukhoz vonzzák a tőkét és javítsák a nemzetgazdaságuk versenyképességét, egyfajta bérversenyhez, azaz a munkabérek rohamos csökkenéséhez és a munkaügyi, valamint környezetvédelmi normák drasztikus lazulásához vezethet. Ez a kíméletlen verseny Eckersley szerint addig fog tartani, amíg minden állam olyan szintre csökkenti a munkajogi és környezetvédelmi előírásait, amely már megfelel a *legmocskosabb államok* (*dirtiest states*) szabályozásának.<sup>649</sup>

Jürgen Habermas összegző álláspontja szerint a nemzeti kormányok a tőkekivándorlás akár implicit fenyegetésének hatására is a dereguláció költségcsökkentő versenyfutásába bonyolódnak, ami „szemérmetlen nyereségekhez, drasztikus jövedelemkülönbségekhez, növekvő munkanélküliséghez és a lakosság egyre népesebb szegény rétegének társadalmi marginalizációjához vezet”.<sup>650</sup> Ezzel összefüggésben Simai Mihály hasonló következtetésre jut: „A transznacionális társaságok olyan országokban, ahol súlyuk jelentős, nagymértékben befolyásolhatják, korlátozhatják – különösen a nemzetközi tőkeáramlásokban játszott szerepükkel – adott feltételek mellett az állami makrogazdasági politikák hatékonyságát.”<sup>651</sup> 1991 és 1999 között a világ országai 895 esetben változtatták meg a külföldi tőke beáramlását érintő jogszabályait. Ezek a reformok fő céljukként a tőkebefogadás liberalizálását és a nemzetközi tőke vonzását szolgáló versenybe való bekapcsolódást tételezték. A vonatkozó joganyag vizsgálata során az UNCTAD megállapította, hogy a külföldi tőke beáramlását érintő szigorításra mindössze 52 esetben került sor (6%), míg 843 esetben (94%) a külföldi tőke működési feltételeinek javítását biztosították az érintett jogszabályok.<sup>652</sup> Lányi András szerint a gazdasági hatalom néhány tucat túlsúlyos szereplő kezében

<sup>644</sup> Vö. MISHRA 1999, 7.

<sup>645</sup> Vö. KIM–LEE–LEE 2013, 149.

<sup>646</sup> Vö. HODGE–DAMMERT 2009.

<sup>647</sup> Vö. RODRIK 2007, 246.

<sup>648</sup> MÉSZÁROS 2010, 50.

<sup>649</sup> Vö. ECKERSLEY 2004, 66.

<sup>650</sup> HABERMAS 2006, 74.

<sup>651</sup> SIMAI 1997b, 104.

<sup>652</sup> Vö. *World Investment Report 1999. Foreign Direct Investment and the Challenge of Development* (1999), 115.

történő, példátlan mértékű koncentrálódása rendkívüli befolyást biztosít az új, nemzetek feletti vállalatbirodalmak számára, megnehezítve mindennemű társadalmi ellenőrzést, és korlátozva a helyi kezdeményezések szabadságát. „Egy olyan gazdasági racionalitásnak szolgáltatja ki az egész emberiséget, amely kizárólag az üzleti haszonszerzés szempontjából mutatkozik ésszerűnek.”<sup>653</sup> Néhány politológus úgy véli, hogy a nemzeti kormányokra települő nagyvállalati befolyás már olyan erőssé vált, mint amilyen a keresztény egyházé volt a középkorban.<sup>654</sup>

A tőkefogadó országok erősen függenek a transznacionális vállalatoktól, amelyek leányvállalataik révén jelentős foglalkoztatónak, komoly adófizetőknek, a korszerű technológiák szállítóinak, az exportpiacok biztosítóinak és a bruttó állóteke-képződés fontos szereplőinek minősülnek, valamint a folyó fizetési mérleg esetleges hiányainak leginkább preferált finanszírozói lehetnek.<sup>655</sup> Ezek a vállalatok azonban semmilyen fronton nincsenek tekintettel a nemzetállami érdekekre, a külföldi befektetők célja nem a nemzetgazdasági prosperálás elősegítéséhez való hozzájárulás, hanem az összvállalati profitmaximalizálás. Egy francia vállalat példának okáért minden további nélkül megteheti, hogy Svájcban folyamodik hitelért, kutatóközpontokat telepít Németországba, gépeket vásárol Dél-Koreában, gyárakat alapít Kínában, reklámkampányt folytat Olaszországban, elad az USA-ban és leányvállalatokat működtet Lengyelországban, Marokkóban és Mexikóban.<sup>656</sup> A leányvállalatok az anyavállalatoktól, tehát külföldről kapnak az erőforrások áramlására vonatkozó instrukciókat, ami óhatatlanul is konfrontációhoz vezet az anyaországok és a tőkefogadó országok döntéshozói között.<sup>657</sup> A vállalatirások irányítói valóban képesek arra, hogy szabadon mozgassák a különböző helyszínek között tőkéjüket, áruikat, a technológiát, sőt a személyzetet is. A termelés, a főként a kommunikációs, az információs, valamint a banki és biztosítási szolgáltatások, illetve az értékesítés területein működve, ezeket behálózva a transznacionális társaságok gyakorlatilag globális üzletpolitikát folytatnak.<sup>658</sup>

Jerry Mander elemzése szerint a transznacionális társaságok a következő működési elvekhez, illetve imperatívuszokhoz igazodva fejtik ki tevékenységüket: (a) a profitszerzés elve (*the profit imperative*); (b) a növekedési kényszer elve (*the growth imperative*); (c) az amorális döntéshozatal elve (*amorality*); (d) az ideiglenesség és mobilitás (*ephemerality and mobility*) elve; (e) a természeti környezettel szembeni közömbösség elve (*opposition to nature*);<sup>659</sup> (f) a hierarchikus architektúra elve. Az (a), (c) és (d) elvekből az következik, hogy a transznacionális vállalatok főszabály szerint érzéketlenek az erkölcsi vagy altruista szempontokra, nem érznek felelősséget azért a közösségért, amelyben működnek, egyedüli motiváló tényezőjük a nyereség, illetve a kedvező gazdálkodási feltételek kiharcolása, ami viszont nem egy esetben a helyben élő kiskereskedők és -termelők helyi piacokról való kiszorítását eredményezi. A (b) elv szerint a transznacionális vállalatok kizárólag a folyamatos növekedésben hisznek, amely az „életben maradás záloga”: a növekedési ütem kondicionálja a vállalat viszonyát a befektetőkkel, az értékpapírpiacon, a bankokkal és az egész

<sup>653</sup> LÁNYI 2007, 26.

<sup>654</sup> Vö. TALLY 2013, 71.

<sup>655</sup> Vö. CSÁKI 2013, 395.

<sup>656</sup> Vö. RAMONET 1998, 53.

<sup>657</sup> Vö. VERNON 1971b, 747–748.

<sup>658</sup> Vö. CSIKÓS-NAGY 2002, 266; SZENTES 2005, 69.

<sup>659</sup> Vö. MANDER–GOLDSMITH 2001, 81–91.

fogyasztói társadalommal. Az öt elv által vezérelt vállalati stratégiák végső soron a világ (beleértve a félperiféria és a periféria államait) *gazdasági kizsákmányolásának* szempontját érvényesítik, nagymértékben rombolják a társadalmi-kulturális és a természeti környezetet. Ez mutatkozik meg a termelőmunkáért, illetve az olcsó nyersanyagárakért kifizetett, valamint az általuk előállított pénz mennyisége közötti különbségben, valamint a környezetre nézve káros anyagok folyamatosan növekvő termelésében. Sokak szerint egy csendes hatalomváltásnak lehetünk tanúi, amelynek folyamán a transznacionális társaságok egyre több ponton a nemzetállamok helyébe lépnek. Nye és Keohane értelmezésében a transznacionális társaságok még a globális kormányzás hiányára is reagáltak: létrehozták saját „kormányzási formáikat”, mint például a légitársaságokat, illetve a számítógépes vállalatok által a piaci előny elérése érdekében létrehozott szövetségeket. A legtöbb lényeges standardizálódási művelet így lényegében már a privát szektorban működik.<sup>660</sup>

A transznacionális társaságok térnyerésének illusztrálására időnként azt az arányszámot szokták emlegetni, amely szerint a Föld 100 legnagyobb gazdaságából 51 a transznacionális vállalatok köréből rekrutálódik, és csupán 49 kerül ki a nemzetállamok köréből – feltéve, hogy a vállalatok esetében az értékesítési árbevételt, míg a nemzetállamok vonatkozásában a bruttó hazai terméket vesszük a viszonyítás alapjául.<sup>661</sup> Ramonet példái szerint a General Motors értékesítései magasabbak, mint Dánia GNP-je; a Fordéi nagyobbak, mint Dél-Afrika teljes GNP-je; a Toyotái pedig nagyjából meghaladják Norvégia bruttó nemzeti termékét.<sup>662</sup> A globalizáció ebben a képletben egyértelműen a transznacionális társaságok uralmával lesz egyenlő. Az ellentábor tagjai szerint ugyanakkor ez az adat relatív. Paul De Grauwe belga közgazdász és Filip Camerman belga szenátor a fentebbi adatok téves voltára hivatkozva elkészítették a saját kimutatásukat, amelynek során arra az eredményre jutottak, hogy a világ 100 legnagyobb gazdaságából 63 a nemzetállamok köréből delegálódik, és mindössze 37 a vállalatokéból. Emellett az 50 legnagyobb gazdaság közül csak kettő, az Exxon és a Walmart található meg ezen a listán.<sup>663</sup> A globalizáció ebben a másik képletben már egy többtényezős egyenletté alakul, ahol a kétségtelenül megnövekedett erejű nagyvállalatok még nem feltétlenül azonos „súlycsoportban” versenyeznek a nemzetállamokkal.

Ezen a ponton, Simai Mihály álláspontjára hivatkozva hangsúlyozni kell, hogy a gyakorlati tapasztalatok szerint a transznacionális társaságok mozgékonyaságukra és a nagyobbak esetén tőkeerejükre figyelemmel rendelkeznek ugyan bizonyos lehetőségekkel az állami szabályozási törekvésekkel szemben, de végső soron minden vállalat államok által meghatározott jogi és gazdasági institutionális keretek között kénytelen működni, ekként pedig alkalmazkodni. Ez még akkor is igaz, ha egy időben több jogrendszer és gazdaságpolitika égisze alatt alakítják vállalati tevékenységeiket.<sup>664</sup> Paul Doremus és munkatársai arra is felhívták a figyelmet, hogy a gazdaságpolitika, az egy adott nemzetállamra jellemző gazdasági struktúra, a társadalmi és gazdasági rendszer, de még a kulturális tradíciók is számottevő mértékű hatást gyakorolnak a legnagyobb világcégek működésére.<sup>665</sup> Jászi Oszkár

<sup>660</sup> KEOHANE–NYE 2000, 22.

<sup>661</sup> ANDERSON–CAVANAGH 2000, 3.

<sup>662</sup> Vö. RAMONET 1998, 64.

<sup>663</sup> Vö. DE GRAUWE – CAMERMAN 2003, 26.

<sup>664</sup> Vö. SIMAI–GÁL 2000, 260.

<sup>665</sup> Vö. DOREMUS et al. 1998, 9.

több mint egy évszázaddal ezelőtt kelt megállapítása, bár a körülményekben azóta lényeges változások állottak be, ma is orientáló jellegű: „S bármennyire haladjon is a világtermelés koncentrációja, a területi tagozódás és állami önkormányzat [...] mindig szükséges és elkerülhetetlen marad.”<sup>666</sup> Végül is egyetlen transznacionális vállalat sem létezhet az államok jogrendszerei nélkül – még az ordoliberalis iskola tagjai is elismerik, hogy az állam feladata annak a jogi keretnek a kialakítása, amely biztosítja az alapvető állampolgári jogként tételezett versenyt, működteti az adórendszert, és a kormánytól elválasztott központi bank révén őrzi a monetáris stabilitást.<sup>667</sup>

A transznacionális vállalatok a 21. század globalizált körülményei között potenciálisan alkalmassá váltak rá, hogy a nemzetállamokkal szemben kikényszerítsék a számukra kedvező jogszabályi környezet kialakítását, és a delokalizációval – vagyis az egyik országból a másikba történő termelés- és szolgáltatásáthelyezés aduását kijátszva sokszor a profitigényeiket szem előtt tartó viselkedésre kényszeríthetik a kormányzatokat. Az államoknak törekedniük kell a transznacionális társaságokkal a jó kapcsolat kialakítására, illetve fenntartására – főként arra tekintettel, hogy e vállalatok komoly munkahelyteremtő potenciállal rendelkeznek –, azonban az éremnek mindig két oldala van: a tőkés társaságokat is a kooperációra és egy partneribb jellegű kapcsolat kialakítására kellene szorítani. Egyetértünk Bhagwattal, aki szerint a vállalatok társadalmi felelősségének két talpköven kell nyugodnia: egyrészt egyértelműen deklarálni kell, hogy mit szabad tennie a vállalatoknak (altruizmus), másrészt pedig világosan rögzíteni kell az arra vonatkozó szabályokat, hogy mit nem szabad tenniük.<sup>668</sup> Égető szükség lenne rá, hogy a nemzetközi közösség univerzális konvenció(k) keretében határozza meg a transznacionális vállalatok vezető tisztségviselőivel szemben a polgári jogi, illetve büntetőjogi felelősségre vonás feltételeit. Itt mindenekelőtt a profitorientált tőkekivándorlás következtében előálló károkozások és veszélyeztetések esettípusainak konszenzusképes meghatározására kellene törekedni.

A cél elérése az állam képességein és hatalmán múlik, ám elvileg több szint is rendelkezésre állhat. Korten megoldása egy olyan konstrukcióval számol, amelyben az államnak képesnek kell lennie arra, hogy az ország határain belül döntsön a gazdasági folyamatok alakulásáról, arra, hogy szabályokat alkosson a nemzetgazdaság számára, illetve arra, hogy adókat vessen ki, és a tőkés társaságok fenyegetőzéseire tekintet nélkül szabályozza a joghatósága alá tartozó vállalatokat.<sup>669</sup> Ez kétségtelenül nemes és sokak számára imponáló feladatnak ígérkezne, de éppen ebben a transznacionális társaságokkal összefüggő kontextusában sejlik fel Daniel Bell meglátása, amely szerint a nemzetállam túl kicsi lett, hogy megoldja a globális problémákat és túl nagy, hogy megoldja a lokális konfliktusokat.<sup>670</sup> A nemzetállamok – bár a beruházásvédelmi egyezmények ezt *expressis verbis* tiltják – megpróbálkozhatnak ugyan a hazai tulajdonú vállalatok előnyben részesítésével, amint azt Korten sürgeti, de látnunk kell, hogy ezzel párhuzamosan a szabályozás hatókörét tágitani szükséges e téren. A transznacionális vállalatok cselekvését keretek közé szorítani igyekvő szabályozásnak ugyanis véleményünk szerint globális léptéket kellene öltenie.

<sup>666</sup> JÁSZI 1903, 147.

<sup>667</sup> Vö. DARDOT–LAVAL 2013, 201–206.

<sup>668</sup> Vö. BHAGWATI 2008, 274.

<sup>669</sup> Vö. KORTEN 1996, 110.

<sup>670</sup> „The national state has become too small for the big problems in life, and too big for the small problems” (BELL 1999, LXXXI).

A napjainkig kialakított, még a *soft law* mezsgyéjén sem mozgó szabályozás alapvetően elégtelennek bizonyul,<sup>671</sup> ezért egy, a transznacionális társaságok működését helyesebb mederbe terelő, globális szintű felhatalmazáson nyugvó szabályozás kialakítása is indokolt lenne. Egy ilyen egyezmény a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (*International Labour Organization*, ILO) vonatkozó normáival összhangban, és a nemzeti munkajogi kodifikációk mintájára, nemzetközi szinten lenne hivatott szabályozni a transznacionális társaságok által foglalkoztatott munkavállalókra, illetve a társaságok képviselőire mint munkáltatókra vonatkozó, a jogi felelősségre vonhatóságuk lehetőségét is megalapozó garanciális jellegű szabályokat. Alkalmazásának feltétele nyilvánvalóan az egyezményhez csatlakozó államok megegyezése, illetve a kidolgozott kódex nemzeti jogrendbe történő inkorporálása, beillesztése lenne. Ennek hiányában egy, az ILO által kidolgozott a minimum standardokat rögzítő, és minden transznacionális társaságra kiterjedő hatályú irányelv elfogadását tartanánk szükségesnek.

## Pénz- és tőkepiacok a globális erőterben

Az előző fejezetekben már utaltunk az ún. deterritorializálódás jelenségére, a hatalom klasszikus értelemben vett területhez kötöttségének a megszűnésére. Láthattuk, hogy az 1648-ban konstituált vesztfáliai rendszer egyik alapvető sajátossága – legalábbis ideáltipikus formájában – az volt, hogy az egymástól független, autonóm államok kölcsönösen elismerték a másik kizárólagos autoritását az általa uralt terület felett. Ez a rendszer az államokat hatalmazta fel cselekvési potenciállal, és messzemenően korlátozta a nem állami szereplők hatalmát. Az államközpontú szuverenitás rendszere egyfajta védőbástyát jelentett a külső gazdasági, politikai, illetve kulturális erők indirekt hatalmával és befolyásával szemben. A kiteljesedő globalizáció új helyzetében azonban éppen a nem állami szereplők hatalma növekedett meg elképesztő mértékben. Az elektronikus hálózatok révén összekapcsolt, digitalizált világgazdaságban egyre több olyan funkcionális hely és intézmény létezik, amely a területenkívüliség státuszát élvezzi a szuverén nemzetállam határain belül is. Ezek helyek és intézmények, Bayer József kifejezésével a modern világ intermundiumai, a globális metropoliszok nagy pénzügyi központjai, az offshore pénzügyi műveletek támaszpontjai, a szabadkereskedelmi zónák vagy az ún. különleges gazdasági övezetek, mint

<sup>671</sup> Bhagwati ezzel kapcsolatban az alábbi dokumentumokat említi. A Kofi Annan által Davosban előterjesztett *Globális Egyezség (Global Compact)* keretében a vállalatok egy része aláírásával ígéretet tett bizonyos tágan értelmezett értékek (emberi jogok, a munkások, fogyasztók, választók, gyermekek és nők jogai) védelmére. Az ún. *önkéntes kódexek (Social Accountability International, Ethical Trading Initiative, Fair Labor Association stb.)* körében a társadalmi elszámoltathatóságot próbálják erősíteni. Ezek speciális kötelezettségeket tartalmaznak, és bizonyos kontroll-lehetőséget is biztosítanak. A kódexek azonban teljesen önkéntes alapon működnek, és nem is kell őket figyelembe venni. Mindössze annyi joghatással járnak, hogy ha valamely vállalat elfogadja őket, akkor *elméletileg* jól meghatározott kötelezettségeket (például a minimálbér meghatározása, a munkavállalói jogok biztosítása) vállal magára. Az ilyen kódexek azonban annyiban *lex imperfecta* jellegűek, hogy a kötelezettségesség esetére nem biztosítanak valós szankcionálási lehetőségeket. A *kötelező kódexek* az egyes államok által kötelezővé tett normarendszereket tartalmazzák. Ezek az arra vonatkozó elvárásokat rögzítik, hogy „jó polgárokként” a cégeknek mit nem szabad tenniük, de a hatásukat tekintve még ezek a kezdeményezések is erőtlennek titulálhatóak. Ezért is lenne célszerű ezen a téren az általunk is javasolt, univerzális jellegű szabályozási lépték felé való elmozdulás (vö. BHAGWATI 2008, 274–275).

például Hongkong.<sup>672</sup> De ebbe a sorba illeszthetők a nemzetközi pénz- és tőkepiacok is, amelyek a tőke mozgások liberalizációja következtében egyre nagyobb hatást gyakorolnak a nemzeti gazdaságpolitikákra, és a globalizáció legfőbb hordozóivá váltak.<sup>673</sup> A pénzügyi rendszer deregulációja felszámolta a tőke mozgások ellenőrzését, a pénzügyi és tőkepiacok működésébe történő kormányzati beavatkozás lehetőségét.<sup>674</sup> A liberalizáció – amelynek során a nemzeti kormányok visszavonulót fújtak a határokat átlépő mozgások korlátozása tekintetében – példátlan mértékben járult hozzá a globális gazdaság intézményi kereteinek kialakításához, és drasztikusan megnövelte az egyes nemzetgazdaságok függőségét a globális tőkeáramlás folyamataitól.<sup>675</sup> „A gazdasági értelmezések szerint a globalizáció mint folyamat az egykor széttagolt piacokat a kapcsolatok szélesebb rendszerébe vonja össze, ahol a földrajzi és a politikai korlátok csökkenő jelentőségűek az allokációs folyamatok szempontjából.”<sup>676</sup> A pénzügyi globalizáció tehát kronológiailag egybefonódott a tőke mozgások szabadságát biztosító liberalizációval és deregulációval.

A pénzügyi globalizációs folyamat átfogó jellege és ereje a kölcsönös függőségek komplexitásának növekedésében érhető leginkább tetten. A globális pénzpiac olyan likviditással, tőkeerővel és hatalommal bír, hogy gazdasági szempontból az államok nem, vagy alig kérdőjelezhetik meg az autoritását, ha a kormányzati gazdaságpolitikák kockázatainak az értékeléséről van szó. Azt lehet mondani, hogy a globális pénzpiac ebben az értelemben „élet és halál felett” rendelkezik. 1980 óta a pénzügyi eszközök összesített értéke két és fél-szer gyorsabban nőtt, mint a gazdag ipari országok együttes (!) GDP-je; a deviza-, kötvény- és részvénykereskedelem esetén ez az érték már ötszörös. A hatalmas mértékű, határokon átívelő felgyorsult tőkeáramlás már az 1980-as évtized végére hússzorosan múlta felül napi szinten a kereskedelmi áramlásokat.<sup>677</sup> A fejlődő országokba áramló külföldi működőtőke állománya 1990 és 1996 között rendkívül gyors mértékben emelkedett: 47,7 milliárd dollárról 212 milliárd dollárra, a GDP 0,8%-áról annak 3%-ára.<sup>678</sup> Világképünket a nemzetek hajói uralják, de valójában egyre kevésbé felejthetjük el a pénzügyi globalizáció óceánjának erejét, figyelmeztet Muraközy.<sup>679</sup> Ezt csak tovább tetézi, hogy a számítógépes hálózatok és a telekommunikáció fejlődése, azaz a digitális technológiai forradalom térnyerése nyomán rendkívüli jelentőségre szert tevő pénzügyi világháló online felülete szó szerint nem ismer határokat: államhatároktól és nemzeti hatóságoktól függetlenül képes vezérelni

<sup>672</sup> Vö. BAYER 2013, 380.

<sup>673</sup> Vö. PAULY 2008, 241–274; RODRIK 2007, 144; VERESS 2009, 118; CSÁKI 2011, 184. A vállalatok azért szálltak sikra a tőke nemzetközi áramlása útjában álló akadályok lebontása mellett, mert a globális áramlatokba bekapcsolódva érdekelték voltak a számukra pluszköltségeket jelentő korlátok lebontásában.

<sup>674</sup> STIGLITZ 2003, 74.

<sup>675</sup> Vö. SANDER 1996, 27; MÉSZÁROS et al. 2010, 203.

<sup>676</sup> BISLEY 2007, 19.

<sup>677</sup> Vö. SASSEN 2000, 58; PALÁNKAI et al. 2011, 37.

<sup>678</sup> Vö. ITO–KRUEGER 2001, 2.

<sup>679</sup> Vö. MURAKÖZY 2012, 295.

a globális pénzügyi folyamatokat.<sup>680</sup> A nemzetközi pénzügyi rendszerben a reálgazdaság helyett a pénzügyi közvetítő mechanizmus vált *dominus litisszé*, „az ügy urává”.

Az 1970-es évek óta tehát a globális pénzügyek kiterjedtsége és intenzitása is exponenciális mértékben növekedett. „A tőke mozgások pusztán nagysága mind a globális, mind a nemzeti termeléshez és kereskedelemhez képest páratlan. Mindez egy erőteljesen intézményesített infrastruktúrán alapul, amely a 24 órán át tartó, határokon keresztül pénzügyi kereskedés révén kisarjadó globális pénzügyi piacot képvisel, és amely jelentős rendszerkockázatot generál. A jelenlegi pénzügyi globalizáció a világgazdaságban a hitel- és pénzügyi szervezet, illetve irányítás megkülönböztetetten új fokát képviseli; átalakítja azokat a feltételeket, amelyek az államok és a népek közvetlen vagy hosszú távú boldogulását az egész földgolyón meghatározzák.”<sup>681</sup> Arról van szó, hogy az infokommunikációs innovációk hatására az értékpapír- és devizapiacokon a kereskedés folyamatosnak és egyidejűnek (*real time*) minősül. A számítógépek segítségével a világ bármely pontján egy időben bonyolíthatják a tranzakciókat, azaz a helyi időtől függetlenül nyílik lehetőség az elektronikus kereskedelemre. Ez a permanens kereskedés csakis akkor ütközhet a korlátaiba, ha a technikai feltételek hiányoznak, vagy esetleg technikai jellegű probléma adódik, illetőleg amennyiben a nemzeti szabályozás korlátai erősnek bizonyulnak. Ez utóbbi szemponttal összefüggésben azonban láthattuk, hogy az államok deregulációs-liberalizációs tevékenysége éppen az ellenkező tendencia irányába hatott.

A nemzetközi pénz- és tőkepiacok az utóbbi évtizedektől számítva tehát domináns szerepet töltenek be az egyes államok gazdasági életében. A pénz- és tőkepiacok integrációja ezen túlmenően is számottevő mértékben képes devalválni a nemzetállamok klasszikus szuverenitásában foglalt jogköröket. A kormányok a múltban számos olyan gazdaságpolitikai eszközzel – adó-, kamat-, jövedelem-, devizaárfolyam-, tőkekorlátozási politika, állami kiadások politikája, hitelszabályozás – rendelkeztek, amelyekkel irányítani tudták a nemzetgazdaságot. A hitelszabályozáson keresztül például korlátozhatták a bankok által nyújtott hitelek állományát, kamatplafont állapíthattak meg, amelyek alapvető eszköznek bizonyultak a monetáris politika hatékonyabbá tételében.<sup>682</sup> Mára e jogkörök jelentős része korlátozásoknak van kitéve, vagy átkerült a globális szuperstruktúra különböző szereplőire.

Sassen vizsgálata azt mutatta ki, hogy a globális pénzpiacok az elmúlt évtizedekben mindenki másnál több, történelmileg a szuverén nemzetállamhoz kapcsolódó hatalmi jogosítványt szereztek meg. A globális tőkepiac szerinte olyan hatalmi koncentrációnak tekinthető, amely képessé vált arra, hogy befolyásolja a nemzeti kormányok gazdaságpolitikáját, ebből eredően annak alapvető politikai irányvonalát is. A globális tőkepiac végső soron egy hatalmas pénztömegként is felfogható, amellyel a befektetők tetszés szerint játszanak. A globális tőkepiacok lehetővé teszik, hogy a kormányok nagyobb adósságállományt

<sup>680</sup> FORGÁCS 2012, 14. Gál Zoltán ugyanakkor a probléma árnyalása kapcsán kifejti, hogy mivel a pénzügyi rendszerek komplex (a pénzmozgásokat közvetítő) intézményi, szervezeti háttérrel, illetve a tőkét kibocsátó és befogadó telephelyekkel és irányítóközpontokkal rendelkeznek, ezért a pénz térbeli mozgását megfoghatóvá és a gazdasági térben pozicionálhatóvá teszik. Ez a momentum meglátása szerint cáfolja a pénzügyi szektor virtualizálódásáról, illetve a piaci tér túlzott jelentőségvesztéséről szóló, leegyszerűsítő elméleteket (GÁL 2010, 11).

<sup>681</sup> HELD–MCGREW 2007, 234–235.

<sup>682</sup> SASSEN 2000, 63.



halmozzanak fel, és ezáltal hosszabb időszakra is eladósodjanak, szemben a Bretton Woods-i érával, amikor a rögzített devizaárfolyamok és a tőkeáramlás korlátozása miatt a nagyobb hiányok felhalmozódása gyakorlatilag nem következhetett be. A deviza- és kötvénypiacok drasztikus mértékben korlátozhatják a kormányok döntési hatalmát a kamatok és devizaárfolyamok meghatározásában, képesek befolyásolni a költségvetési politikát. A kamatszabályozás liberalizációja folytán a jegybankok már csak a kamatszínvonal változásán keresztül befolyásolhatják a gazdaságban megjelenő kereslet nagyságát, és nem alkalmazhatnak kamatplafont. A kamatok gazdaságra gyakorolt hatását a származékos (derivatív) ügyletek is gyengítik. Az állam a gazdaságot a kamatpolitikával befolyásolja, amelyet a központi bankon keresztül érvényesít. A származékos ügyletek viszont erodálják a jegybank arra vonatkozó hatalmát, hogy a kamatokon keresztül befolyásolja a gazdaságot. Az elektronikus fizetési eszközök terjedése szintén csorbítja a jegybank pénzkészletre gyakorolt befolyásoló képességét.<sup>683</sup>

A nemzeti pénzpiacok integrációja érdemben csökkentette az egyes államok gazdaságpolitikai függetlenségét. „A rugalmas árfolyamrendszer ellenére a nemzetgazdaságok és a világgazdaság még inkább összefonódtak egymással, ami elsősorban a pénzpiacok integrációjával magyarázható.”<sup>684</sup> A globálissá vált pénzvilág korlátozhatja és korlátozza is a kormányok cselekvési szabadságát, befolyásolhatja a gazdaságpolitikai irány meghatározását. A tőkepiacok képviselői végső soron átvehetik a kormányzattal szembeni számonkérési funkciókat is, amelyek ismert módon a klasszikus polgári demokráciában a választópolgárok közösségéhez tapadnak. Megerősíthetik vagy „leszavazhatják” a kormányok gazdaságpolitikáját, kikényszeríthetnek vagy megakadályozhatnak bizonyos kormányzati intézkedéseket, amint azt a tőkekivándorlással összefüggésben is láthattuk. A globalizált piacok nyomása alatt a nemzeti kormányok egyre kevésbé tudnak befolyást gyakorolni a gazdasági körforgásra. A növekvő globalizált piacokon az egyensúly az állami cselekvők autonómiájának és gazdaságpolitikai mozgásterének rovására tolódott el.<sup>685</sup> John Cartlidge véleménye alapján „ma olyan világban élünk, amelyet globális pénzügyi piacok uralnak, és amelyet gyakorlatilag nem értünk pontosan”.<sup>686</sup> John Ruggie szerint ugyanakkor a globális piacok és az internacionalizálódó vállalatstruktúrák – dacára annak, hogy alapvető változás elérésére lennének képesek az államok rendszerében – nem akarják helyettesíteni az államot.<sup>687</sup>

A nemzetközi tőkepiacok és a pénzvilág dimenziói mára teljesen elszakadtak a reál-gazdasági folyamatoktól, a termeléssel és a nemzetközi kereskedelemmel szemben is önállóvá váltak. A pénzvilág dimenziói ezzel mintegy elváltnak a reálgazdaságban megszokott méretektől, az ott teremtett értéknagyságtól és annak növekedési ütemétől. A devizapiacok forgalma 2006-ban a világkereskedelmi forgalom több mint tízszeresét tette ki; a teljes évi nemzetközi működőtőke-áramlás a világ GDP-jének közel 13%-ára rúgott; a banki eszközök és értékpapírok állománya a GDP négyszeresét érte el; a 2006 végén nyitott devizapiaci derivatívák állományi adata elérte a világ GDP-jének négyötödét; a pénzügyi eszközökben megtestesült vagyon 180 billió dolláros összege pedig 2007-ben bő háromszorosával múlta

<sup>683</sup> Vö. SASSEN 2000, 57, 60, 64–68.

<sup>684</sup> GILPIN 2001, 240.

<sup>685</sup> Vö. COX 1994, 45–59; HELLEINER 1994, 163–175.

<sup>686</sup> KEIM 2012.

<sup>687</sup> Vö. RUGGIE 1993, 143.

felül a világ GDP-jét.<sup>688</sup> Mindez csökkenti a pénzügyi folyamatok átláthatóságát és kontrollálhatóságát, illetve növeli a világgazdaság egyébként is krónikus mértékű egyensúlyhiányát.

Globális szinten a pénzügyi liberalizáció és a modern technológia világméretű térnyerése kivételesen jó közvetítőeszköznek bizonyult a neoliberális szabályok terjedéséhez. A piaci hatékonyságot és a piac globális léptékű uralmát dicsőítő neoliberális eszme képviselői arra törekedtek, hogy minél hatékonyabban igazolják a „globalizációs projektet”. Ennek érdekében a tiszta és tökéletes piacok neoliberális utópiája felől, a tömegkommunikációs médiumok segítségével, hatékony ideológiai támadást intéztek minden olyan kollektív struktúra (nemzetállam, munkavállalói csoportok, szakszervezetek, szövetkezetek, családok) ellen, amelyek potenciálisan képesek lehetnek a tiszta piaci logika korlátozására. A neoliberális program támogatói szemében az utópia kivitelezésével kapcsolatos szükséglet minden olyan szempontot felülírt és kiiktatott, amely nem a csereviszonyok, a tranzakciók és a globális tőkeáramlás szabadságát szolgálta.<sup>689</sup> Az 1990-es évekre a piaci gazdaságtan és a „láthatatlan kéz” legelszántabb hirdetőinek számító pénzügyi vezetők közül valóságos sztárokat és ünnepeelt hősokeket fabrikáltak. A pénzügyeket új magasságokba helyezték, és elhitették, hogy nincs más lehetőség, mint a pénzpiacok fegyelmező mechanizmusainak való engedelmeskedés. E nézetrendszer apologétái azt sugallták, hogy egyedül a pénzpiacok birtokolják a gazdaság számára optimális recepteket, és ha engedelmeskedünk eme instrukcióknak, az a jólét és a növekedés automatikus fokozásához vezet. A pénzpiacok által a maguk számára megítélt gazdag honoráriumot, a különböző sikerdíjakat teljesen megérdemelt ellenszolgáltatásként, jutalomként kommunikálták.<sup>690</sup>

A piaci dogmatizmus felfogásában rejlő nyilvánvaló buktatók azonban rövid időn belül napvilágra kerültek. Az artikulálatlan pénzügyi piacok léte, a nemzetközi pénzügyek teljes szintű deregulációja, és ennek következtében a megfelelő szabályozás hiánya kimutatható szerepet játszottak a 2008 őszén az amerikai jelzálogpiacról indult, majd az egész világot behálózó globális gazdasági és pénzügyi válság kitörésében.

A neoliberális dogmákat felváltani képes, ideológiai ballasztoktól megszabadított, valódi közgazdaságtani elemzésekre főként azért lenne szükség, mert a politikai döntéshozók – a neoliberális gazdaságfelfogás híveinek való kényszeres megfelelés okán – az elmúlt három évtizedben „kitartó csökönnyösséggel” próbáltak alkalmazni a gyakorlatban olyan elvi tantételeket, „amelyek valóságtartalmát eddig semmi sem igazolta. Az »annál rosszabb a tényeknek« gazdaságpolitika szűklátókörű döntéseivel általában súlyosbította a válsághelyzeteket, ennek viszont az árát mindig és mindenütt a bérből élőknek és általában az adófizetőknek kellett megfizetniük.”<sup>691</sup>

A *laissez-faire* az élet bizonyos szféráiban kifejezetten alkalmas szervezőelvként funkcionálhat. A klasszikus polgári és politikai szabadságjogok az állampolgárok számára biztosítják az állam be nem avatkozását, azaz távolságtartásra kötelezik az államot. Azonban a gazdaság nem az a társadalmi alrendszer, ahol a *laissez-faire* sokak által követendőnek ítélt szabálya, a hozzá kapcsolódó racionális gondolkodásmód hosszú távon kifizetődő lehet. A gazdaságtörténet egyértelműen bizonyítja, hogy a racionalizmusnak ez a formája a dolog

<sup>688</sup> GÁL 2010, 15. Az adatok forrása: VERESS 2009, 119.

<sup>689</sup> Vö. BOURDIEU 1998, 4, 6.

<sup>690</sup> Vö. STIGLITZ 2005, 272.

<sup>691</sup> FORGÁCS 2012, 77.

természetéből következően súlyos kockázatokkal jár a társadalom tagjaira számára. A *laissez-faire* misszionáriusainak naiv hiedelmével kapcsolatban ma is érvényesek a McCulloch által 1848-ban papírra vetett gondolatok: „Néhány dologban biztosan lehet támaszkodni a laissez-faire elvére, ám számos esetben teljességgel alkalmazhatatlan, s az a gondolat pedig, hogy mindenkor erre kell támaszkodni, sokkal jobban emlékeztet egy papagáj, mint egy államférfi vagy filozófus gondolkodásmódjára.”<sup>692</sup>

Milyen megoldási lehetőségek, opciók közül választhatnak a 21. század hajnalán az államok a nemzetközi pénz- és tőkepiacokhoz fűződő viszonyuk meghatározása során? A pénzügyi koordinációra, az államnak a piacok irányába kifejezhető regulációs tevékenységére is nagyban rányomja bélyegét a Mundell által teoretizált<sup>693</sup> ún. lehetetlen szentháromság (*the impossible Trinity*) céltételező variációs skálája. A Mundell által elemzett nemzetközi gazdaságpolitikai trilemma a szuverén államok mozgásterét, illetve választási lehetőségeit alapvetően a monetáris politika aspektusából elemezte, és abból indult ki, hogy a három lehetséges cél (rögzített árfolyam, nemzetközi szabad tőkeáramlás, monetáris politikai – kamatszint-meghatározó – önállóság) közül egyidejűleg csak kettő érvényesíthető. Az állami gazdaságpolitika alakításában érdekelt döntéshozók ezért folyamatosan választási helyzet elé kerülnek: mérlegelniük kell, hogy a három, általuk kívánatosként kezelt cél közül melyiket áldozzák fel a másik kettő érvényesülése érdekében. Az általa vizsgált konkrét célok vonatkozásában ez azt jelenti, hogy lehetetlen a fix (rögzített) árfolyam és az ebből fakadó árfolyamstabilitás, a szabad nemzetközi tőke mozgás (liberalizált pénzpiacok) és a pénzügyi integráció, valamint a független, autonóm monetáris politika párhuzamos érvényesítése.

A globális pénzpiacokhoz fűződő kapcsolatra nézve e probléma akként jelenik meg, hogy a gazdaság- és pénzügypolitika nemzeti reprezentánsainak három olyan célra kell figyelniük, amelyek együttes kezelése és megvalósíthatósága gyakorlatilag a lehetetlen felé konvergál. Ezek a célok az alábbiak: minden nemzeti kormányzat szuverén nemzeti pénzpolitikát kíván; minden nemzeti kormány szabályozott, illetve válsághelyzetben kellő eréllyel stabilizálható pénzügyi piacokat szeretne; minden nemzeti kormány szeretné kihasználni a nemzetközi tőkepiacok integrációja által kínált forrásszerzési és -kihelyezési lehetőségeket, illetve az ezekkel kapcsolatos hatékonyságjavulást.<sup>694</sup> Bármely két cél kiemelése és gazdaságpolitikai szolgálatba állítása csak a harmadik cél rovására teljesülhet. Magas István ezzel összefüggésben az alábbi variációs lehetőségeket veszi számba.

Amennyiben egy kormány a nemzetközi pénz- és tőkepiacokat kellő mértékben, saját érdekei és főként biztonsága szerint kívánja szabályozni, de egyben a nemzeti szuverenitását is meg akarja tartani, annak a nemzetközi tőkepiacokra vonatkozó elmélyültebb integráció látja kárát: a hazai szabályozásért fizetendő ár ekkor a globális pénzpiacokból húzható előnyökről való lemondás. Ha egy nemzeti pénzpiacáért felelős kormányzati döntés a monetáris politika szuverenitását és a fokozott nemzetközi tőkepiaci integráció célját tartja szem előtt, akkor a nemzetközi tőkeáramlás igényeinek megfelelően fel kell adnia a belső piaccal kapcsolatos regulációs tevékenységét. Végül amennyiben a nemzeti pénzügypolitika vitelére vonatkozó döntés a globális reguláció és a nemzetközi integráció szempontjait részesíti előnyben, elesik a szuverén pénzügypolitika lehetőségétől, mivel el kell fogadnia

<sup>692</sup> McCULLOCH 1848, 156.

<sup>693</sup> MUNDELL 1962, 70–79; MUNDELL 1963, 475–485.

<sup>694</sup> Vö. MAGAS 2007, 177.

a nemzetközi pénzügyi szabályozási elveket és szabályokat. A jelen helyzetben leginkább arra nyílik lehetőség, hogy a nemzeti gazdaságpolitika az alábbi célpárok közül választhat: a belföldi pénzügyi piac nemzeti szuverenitása és regulációja; globális integráció és reguláció; korlátozott szuverenitás és integráció.<sup>695</sup>

Mint láttuk, a nemzetközi pénz- és tőkepiacok az elmúlt mintegy három évtized folyamán rendkívül intenzív módon és gyors mértékben növekedtek, ám a regulációs lehetőségek alapvetően mégis nemzeti keretek között maradtak. Persze a korábbi fejezetben vázolt lehetőség – amelyből fakadóan a pénztőke igyekszik szabadulni a szabályozási kötelekeztől, és olyan, kevésbé regularizált terek, központok felé orientálódik, amelyekben az állami beavatkozás mértéke minimális, az adók alacsonyok és a potenciális profit magasabb – a tőke mozgást keretek közé szorító szabályozás hiányában továbbra is reális opció marad. A nemzetállamok pénzügyi szabályozó szerepe azonban sokak szerint még e körülmények fényében is meghatározónak bizonyul: az állam továbbra is a globális tőke jogainak a legfőbb biztosítója; a rendelkezésre álló mozgástér keretein belül igyekszik támogatni saját nemzeti tőkéjét, és a hazai gyökerekkel rendelkező transznacionális társaságokat a globális pénzügyi piacokon és bizonyos stratégiai nagyvállalatok esetében továbbra is tulajdonos marad.<sup>696</sup> Gál is azt hangsúlyozza, hogy a tőke továbbra is földrajzilag beágyazott, jól lokalizálható nemzeti és intézményi struktúrákhoz kötődik. „Igaz ugyan, hogy a globális világban a piaci határok nem esnek egybe a nemzetállami határokkal, s a transznacionális terek átszelik a nemzetállami határokat, illetve szigetszerűen elkülönültek egymástól, de a tőke termelése és újratermelése markánsan helyhez kötött. A tőkének egy relatív immobil és fix infrastruktúrára van szüksége az újratermeléséhez.”<sup>697</sup>

Bár a nemzetközi befektetések és tőke mozgások volumenének növekedésével és a globális elektronikus hálózat kiépülésével párhuzamosan nő az igény a rendszerben rejlő bizonytalanságok és rizikófaktorok kiszűrésére, illetve megoldására, a szabályozás helyes metódusát illetően nem létezik egy univerzálisan alkalmazható és a siker reményével kecsegtető recept. Rodrik a globális pénzügyi rendszer szabályozásával kapcsolatos dilemmában arra az álláspontra helyezkedett, hogy az egyes országoknak kell dönteniük, méghozzá oly módon, hogy „ha egy bizonyos fajta szabályozás áll az érdekükben, akkor ezt elfogadhatják, akár a szabad tőkeáramlás korlátozása árán is. Az egészséges globális pénzügyi rendszernek teret kell hagynia a nemzeti sokszínűség számára.”<sup>698</sup>

A piacok szabályozatlanságával kapcsolatos kihívásra az Európai Unió részéről adott válasz a kétszintű pénzügyi felügyeleti rendszer (*European System of Financial Supervision, ESFS*) kidolgozása és a regionális integráció elmélyítése volt, amely Forgács megítélése szerint komoly garanciákat jelenthet az újabb pénzügyi rendszerkockázatok kiszűrésére. A releváns pénzügyi felügyeleti hatáskörök ebben a rendszerben uniós szabályozási szintre kerültek, míg a nemzeti hatóságok főszabály szerint továbbra is felelősek maradtak a belföldi intézmények feletti felügyelet tekintetében. A határon átnyúló szolgáltatások esetén meg kell osztani a feladat- és hatásköröket a székhely és a fogadó országok hatóságai között; hatásköri összeütközés esetén pedig az illetékes európai hatóságok rendelkeznek döntési

<sup>695</sup> MAGAS 2007, 177.

<sup>696</sup> Vö. YEUNG 1998, 291–309.

<sup>697</sup> GÁL 2010, 128.

<sup>698</sup> RODRIK 2007, 328.

jogosítványokkal. Az újonnan konstituált felügyeleti szerveket a nemzeti hatóságok képviselőiből álló igazgatóságok irányítják.<sup>699</sup>

A harmadik megoldás, a globális pénzügyi szabályozás igénye időnként a reformelgondolások homlokterébe kerül, főként egy Globális Központi Pénzügyi Szabályozó vagy egy ún. „Globális Központi Bank” létrehozásának igényeként. A válság következményeként a G20-ak a korábbi kooperáció kibővítésével létrehoztak egy ún. Pénzügyi Stabilitási Tanácsot (*Financial Stability Board*, FSB), és az IMF, valamint az FSB koprodukciónak a makroprudenciális szintű kockázatok kiszűrésére egy ún. korai jelzőrendszert (*Early Warning System*) is kialakítottak.<sup>700</sup> Emellett is elmondható azonban, hogy egy mindenki által azonos elvek és szabályok mentén értelmezett és kellő fegyverrel bíró rendszer gondolata ma inkább csak a megvalósíthatatlan utópiák számát gyarapítja.

<sup>699</sup> Vö. FORGÁCS 2012, 139–140.

<sup>700</sup> Vö. GLAVANITS 2015, 79–128.

## A globalizáció hatása a jogi alrendszerre

Az előző fejezetekben áttekintettük a globalizáció gazdasági alrendszerre gyakorolt hatásait. Ebben a fejezetben a globalizáció jogra gyakorolt befolyását vizsgáljuk meg először általános szinten, áttekintő jelleggel, a klasszikus szuverenitás területén bekövetkezett változások mellett a globális szabadjog jelenségére koncentrálna, majd két konkrétabb, speciális területet tekintünk át: az alkotmányozásra gyakorolt globális és regionális hatásokat, illetőleg a neoliberalizmus térnyerésének a közmenedzsment-felfogásokkal összefüggő kérdéseit.

### Mi maradt a klasszikus szuverenitásból?

A globalizáció a jog területét első közelítésben érintetlenül hagyta: a jogi szuverenitás formálisan, *de iure* a „poszt-nemzeti állapot” keretei között is sértetlen maradt, csak az esetleges állami önkorlátozás, a szuverén aktusa révén csorbulhat, azáltal, hogy a Szuverén szuverén módon korlátozza önmagát.<sup>701</sup> A szuverenitás korlátozása tehát formális értelemben napjainkban sem egy államok felett álló jogrend által valósul meg. James Bryce különbséget tesz a jogi (*de iure*) és a tényleges (*de facto*) szuverenitás között. A jog szemszögéből eszerint az minősül szuverénnek, akinek az aktusaihoz jogi erő tapad. Csak az a jogi hatalommal rendelkező entitás nevezhető szuverénnek, amely számára a jog (jogi) tekintéllyel bíró általános vagy különös rendelkezések kibocsátására vonatkozó, végső és jogszerű hatalmat biztosít. A tényleges, gyakorlati értelemben vett szuverén ellenben az, aki a saját akaratát

---

<sup>701</sup> Georg Jellinek államtanának egyik fontos sarokköve volt az állam önkötelezésének elve. Eszerint az állam Janus-arcú jelenség: egyfelől ugyan a hatalom birtokosa, másfelől viszont a nép közös érdekeit is igazgatnia kell. Az önkötelezés elve lényegét tekintve azt jelenti, hogy a hatalmat gyakorló állam saját elhatározásából fakadóan elkötelezi magát a közösség érdekeinek képviselője mellett is: az állami közhatalom aláveti magát a saját maga alkotott törvényeknek (JELLINEK 1914, 369). Concha az alkotmányozó hatalom kontextusába helyezve vizsgálta a szuverenitás önkorlátozását. Értelmezésében a szuverenitás önkorlátozása „a szuverén akaratnak az a feladata, mellyel önnön működésének legfőbb mozzanatait, illetve legfőbb szerveit s ezeknek egymáshoz viszonyát, valamint működésének határait, azaz önkorlátozását belsőleg elhatározza, és külsőleg megvalósítja” (CONCHA 1907, 295). A probléma napjainkban leginkább az európai integráció keretében jelenik meg: a fentebb említett konstrukció értelmében az Európai Unió intézményei, illetve a tagállamok szintjén egyesített hatáskörök az inkriminált tagállamok hozzájárulásából fakadnak; e beleegyező, a szuverenitás bizonyos részjogosítványait átruházó aktus nélkül az adott államra nézve kötelező döntés nem hozható (KONDOROSI–VISEGRÁDY 2011, 25).

a jog szerint, vagy akár annak ellenében is érvényesíteni tudja.<sup>702</sup> A jogi szuverenitás nem zárja ki, sőt lehetővé teszi, hogy egy szuverén állam saját érdekében, önként kapcsolatba lépjen más államokkal, és közhatalmának egy részét másokkal együtt gyakorolja vagy akár egy regionális integrációs szervre delegálja azt.<sup>703</sup> Az egyes államok alkotmányai emellett rendre deklarálják a jogi értelemben teljesként tételezett szuverenitásukat. Így például az Alaptörvény R cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja, a (2) bekezdés pedig az Alaptörvény és az alkotmányos jogszabályok mindenkire nézve kötelező hatályáról rendelkezik.

Hans Kelsen megállapítása szerint, amíg a szuverenitás klasszikus dogmája sértetlenül és teljes egészében fennmarad, addig valóban az egyes államoknak kell a „legfőbb jogi lényeknek” lenniük.<sup>704</sup> Blackstone ebben az értelemben jelenthette ki a korábban már idézett megállapításában, hogy a szuverenitás – mint abszolút hatalom – minden más instancia által korlátozhatatlan, John Austin pedig azt, hogy „a szuverén hatalmának nem lehetnek jogi korlátai”.<sup>705</sup> Az eddigiek folyamán azonban láthattuk, hogy a szuverenitás klasszikus tanítételei fokozatosan gyengültek és veszítettek magyarázó erejükből: a szuverenitás hagyományos fogalma szinte teljesen átértékelődött. Az abszolút szuverenitás elméleteivel szembeni első nagyobb kihívás a hatalomgyakorlás jogi keretek közé szorítása volt, ami gyakorlati értelemben is cáfolta John Austin felfogását. A modern alkotmányosságnak az abszolút hatalom fennállását igazolni kívánó konstrukciókkal szembeni vitathatatlan előnye volt, hogy felállította a kormányzati hatalom korlátait, és alapvető szemléletváltást kényszerített ki: „A hatalom alkotja a jogot” logikájával szemben itt már „a hatalom alapja a jog” (*lex facit regem*) elve érvényesült.<sup>706</sup> Napjainkban a történelmi fejlemények hatására, elsősorban az euroatlanti térségben lényegi változás következett be a szuverenitás feltétlenségével kapcsolatos felfogásban. Az alkotmányos államok standardjává vált az abszolút szuverenitás koncepciójával való szakítás, az emberi jogok elismerése, garantálása és érvényre juttatása.

A globalizált kapitalizmus keretei között azonban egyéb érdemi változások is bekövetkeztek. Amennyiben a szuverenitás klasszikus teoretikusai által a főhatalom attribútumai-ként azonosított feladat- és hatásköröket a mai viszonyainkra vetítjük, egyértelművé válik, hogy napjainkra valójában a nemzetállamok számos tradicionális jogköre marginálissá vált.

<sup>702</sup> BRYCE 1901, 505–515. Hans Kelsen értelmezésében az anyagi szuverenitás jogi fogalomként az állami jogszabályok bizonyos mértékét jelenti: „A belső és külső, az államjogi és nemzetközi jogi szuverenitás megkülönböztetése folytán az előbbi következményeként szokták említeni az állam azon jogát, hogy politikailag berendezze magát, vagyis alkotmányt, törvényeket készítsen magának; emellett kiemelik azt a jogát, hogy a maga részére általában jogszabályokat alkosson” (KELSEN 2003, 610–611). Stanley I. Benn szerint a jogi szuverenitás arra vonatkozó képesség, hogy „a személyek cselekedeteit valamilyen szándékolt irányban a jog eszközével határozzák meg [...] ahol a hatalmat gyakorlók cselekedetei – abban a tekintetben, amelyben gyakorolják – nincsenek alávetve más személyek övékével megegyező fajtájú hatalmának” (BENN 2003, 635). A jogi szuverenitást ebben az értelemben a törvényhozásnak, az alkotmánymódosító szerveknek vagy az alkotmánynak tulajdoníthatjuk.

<sup>703</sup> Ennek a lehetőségét az Alaptörvény is biztosítja, az alábbi jogtechnikai megoldás mellett: „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja” [Alaptörvény E) cikk (2) bek.].

<sup>704</sup> Vö. KELSEN 2003, 605.

<sup>705</sup> AUSTIN 1861, 218, 226.

<sup>706</sup> KRIELE 2003, 81.

Ezek némelyike – mint például a hadviseléssel kapcsolatos joganyag nemzetközi alapokra történő helyezése – persze történelmi szükségszerűségként jelentkezett, és ennyiben bekövetkezésük nem is képezi kritika tárgyát. Más részük viszont a neoliberais államtanításai felfogás érvényesítésének ellentmondást nem tűrő úthengereként hajtott végig az egyes államok jogi szabályozásán.

Ha tehát a bodini vagy hobbesi eredetű szuverenitáskatalógust vesszük alapul, megállapítható, hogy valóban számtalan, egykor kizárólagosan államinak minősülő jogkör relativizálódott. A törvényhozás joga az Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartozik, de az Európai Unió jogrendjében számtalan, a tagállami jogrendbe kötelező jelleggel alkalmazandó vagy átültetendő jogforrás létezik.<sup>707</sup> Az Európai Unió tagállamai kapcsán már aligha indokolható meg a hagyományos szuverenitásfogalom használata, mivel az EU jogrendje jól láthatóan és jelentős mértékben avatkozik be a tagállamok belső viszonyaiba. Az Európai Közösségek Bírósága már a *Flaminio Costa v. E.N.E.L. ügyben* rögzítette, hogy az alapító szerződésekből eredő jog független jogforrásnak minősül, azt különleges és eredeti természete miatt nem írhatják felül a tagállami jog rendelkezései anélkül, hogy ne fosztanak meg azt közösségi jogi természetétől, és anélkül, hogy az Európai Közösség jogi alapját ne kérdőjeleznék meg.<sup>708</sup> A *Van Gend & Loos ügyben* érintett megfogalmazás szerint pedig a Közösség egy új jogrendet alkot, amelynek érdekében a tagállamok önként korlátozták szuverén jogaikat.<sup>709</sup> A közösségi jog szupremáciája, illetve a közvetlen hatály tagállamok általi „recipiálásával” tehát egy új, magát sok esetben szuverénnek tekintő jogrend született.

A klasszikus szuverenitáslajstromot tovább vizsgálva, a hadüzenettel kapcsolatban leszögezhető, hogy az államok arra vonatkozó képessége, hogy más államokkal szemben egyoldalúan az erőszak fegyveréhez folyamodjanak, drasztikus mértékben csökkent. Ennek kapcsán merül fel az ENSZ Alapokmányában foglalt erőszak tilalma (2. cikk, 4. pont) mint a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő, *ius cogens* szabálya. Az Alapokmány tartalmazza az ENSZ Biztonsági Tanácsának, illetve Közgyűlésének feladat- és hatásköreit is, továbbá részletesen szabályozza a béke megszegése, veszélyeztetése, illetve a támadó cselekmények eseteire vonatkozó eljárást is. Amennyiben az ENSZ Biztonsági Tanácsa megállapítja, hogy az Alapokmány 39. cikkében foglalt *act of aggression* megvalósult, végső soron fegyveres, illetve nem fegyveres kényszerintézkedéseket alkalmazhat az érintett jogsértő állammal szemben. Az erőszak-alkalmazás normatív jellegű korlátozása mellett az államok kölcsönös szimbiózisban léteznek a katonai szektorban, a védelmi szövetségekben, a hadiiparban, illetve a fegyverkereskedés területén; a katonai együttműködés során pedig rendre felmerül a fegyverek korlátozásának, illetve a megfigyelők kölcsönös cseréjének

<sup>707</sup> A *Van Gend & Loos ügyben* hozott döntésében az Európai Bíróság a tagállamok és a közösségek, a jelenlegi Európai Unió viszonyát rögzítve megállapította, hogy „közvetlen hatállyal az az uniós aktus bír, amely kellően pontos (egyértelmű), feltétel nélküli, negatív tartalmú, és alkalmazásához nem igényel a tagállamok részéről végrehajtási intézkedést (önálló)”. Közvetlen hatállyal az alapító szerződések, a rendeletek, a határozatok és az irányelvek bírnak. A közvetlen alkalmazhatóság elvéből fakadóan az uniós jog bizonyos elemei (különösen a szerződések, a rendeletek és a határozatok) külön tagállami jogi aktus meghozatala nélkül is a tagállami jog részeivé válnak. Alkalmazhatóságuknak nem lehetnek nemzeti jogi előfeltételei, és nem igényelnek végrehajtási intézkedést sem. Ehhez lásd: OSZTOVITS 2012, 227–236.

<sup>708</sup> Vö. 6/64 *Flaminio Costa v. E.N.E.L.* [1974] EBHT 1141.

<sup>709</sup> Vö. 26/62 *NV Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] EBHT 3, 1963 CMLR 105.



kérdése.<sup>710</sup> Emellett a háborúk gyakran már nem is a klasszikus módon zajlanak. Az államok között zajló hagyományos háborúk „rendjét” felváltották a szervezett erőszak globális térben jelentkező, gyorsan terjedő és kvázi mindenütt jelen lévő formái, a magánerőszakra „építő” szervezett bűnözés realitása, illetve adott esetben az emberi jogok tömeges megsértése.<sup>711</sup>

A legfőbb bíraskodás mint a szuverenitásból fakadó hagyományos jogkör kapcsán megfigyelhető jelenséget, a nemzetközi választottbíróóságok szerepének növekedését korábban már részben érintettük. Mára a nemzeti jogrendszerek többsége elismeri a vitában érdekelt felek azon jogát, hogy gazdasági természetű jogviták esetére szerződésben állapodjanak meg arról, hogy a vita eldöntését állami bíróságok helyett az általuk kiválasztott és felkért választottbíróóságokra bízzák. A WTO égisze alatt létrehozott integrált vitarendező rendszer valamennyi, a WTO-egyezménnyel összefüggő jogvita számára nyitva áll. Láttuk, hogy a Vitarendező Testület döntése kötelező jelleggel végrehajtandónak minősül. Sassen értékelése szerint a nemzetközi kereskedelmi választottbíróóságok nélkülözhetetlennek bizonyulnak a globális gazdaság működése szempontjából. A választottbíráskodás egy szétszórt és decentralizált platformnak bizonyul a nemzetközi kereskedelemben felmerülő jogviták rendezésére, amely az egymással versengő, ugyanakkor egymást kiegészítő befolyásos intézmények és személyek hálózatát alkotja.<sup>712</sup> Ennek következtében megjelenik egy homogénnek talán még nem nevezhető, mindazonáltal a nemzeti jogoktól függetlenedő jogréteg, az ún. *lex mercatoria*.<sup>713</sup> Galgano szerint ez egy szokásjogi eredetű, önmagában létező normatív univerzális rendszer, amely megfelel a nemzetközi piacokon működő személyek által közösen kialakított *opinio iuris*nak. A nemzeti jogok elemzése szerint már nem szorulnak az államhatárok közé, sokkal inkább a *lex shopping* keretében versenyeznek egymással, ahol a felek nemzetközi elemet is tartalmazó jogvitáikat gyakran egy harmadik állam jogának vetik alá.<sup>714</sup>

A Bodin által felállított sorban tovább haladva az „állam izomzatát” alkotó pénzügyi jogosítványok kérdéséhez jutunk el, amelynek kapcsán korábban már leszögeztük, hogy az állam gazdasági szuverenitása gyakorlatilag elillanni látszik. A bankjegykibocsátás joga számos állam vonatkozásában persze állami monopólium maradt, de a törvényes fizetőeszköz tekintetében a forintot például előbb vagy utóbb az euró fogja felváltani. Bod Péter Ákos ezzel kapcsolatban kifejti, hogy „különösen idejétműltnek számít a bodini ismérvek közül a pénzverés, a súlyok és mértékegységek megállapítása joga, sőt szigorúan véve még az adókvetési jog is, hiszen a modern viszonyok, és főleg az európai realitások e vonatkozásokban valóban egészen más képet mutatnak. A súly- és mértékrendszert jórészt nemzetközi konvenciók rendezik; még a gazdaságilag és politikailag erős államok is önként feladták a szuverenitás felsorolt attribútumai közül az adók (vámok) terén az egyoldalú kivetés jogát, amikor a WTO tagjaivá váltak, vagy még szűkebb tagságú és így több kööttséggel járó szervezetekbe léptek be (OECD, EU, NAFTA).”<sup>715</sup>

A klasszikus szuverenitás elméletei által tételezett jogkörökből mindössze az állami tisztviselők kinevezésének és felmentésének joga maradt érintetlen, azonban meglátásunk

<sup>710</sup> Vö. KISS J. 2003, 209.

<sup>711</sup> Vö. KALDOR 1990, 8.

<sup>712</sup> Vö. SASSEN 2000, 30–31.

<sup>713</sup> Vö. CARBONNEAU 1998.

<sup>714</sup> Vö. GALGANO 2006, 11.

<sup>715</sup> BOD 2015, 30.

szerint a jegybankelnökök kinevezése kapcsán az Európai Központi Bank, valamint a nemzetközi pénzügyi piacok döntéshozóinak véleménye például *de facto* befolyásolhatja az EU-tagállamok kinevezési gyakorlatát. Azon hipotézisünk, amely szerint az állami szuverenitás az évszázadok folyamán számos ponton erodálódott, a bodini és a mai szuverenitásjegyek összevetése alapján igazoltnak látszik.

## A globális szabadjog térnyerése

Láttuk, hogy a jóléti államok 1945 és 1975 közötti fénykorának domináns jogfelfogása – a *pax americana*, illetve a *pax sovietica* kölcsönös fenyegetettség és kihívása mellett – az volt, hogy a nemzeti törvényhozó hatalmak elfogadtak bizonyos makrogazdasági szabályozási technikákat. A nemzeti törvényhozás, illetve a jog ebben a konstrukcióban makroszintű szabályozóként funkcionált, *ex ante* konfliktusmegelőző, és *ex post* konfliktuselhárító eszközként.<sup>716</sup> A jóléti állam a polgári jog, a gazdasági és kereskedelmi jog, a versenyjog és a munkajog diszpozitív szabályait azokon a területeken, ahol a gyengébb pozícióban lévő fél kiszolgáltatott helyzetével az erősebb pozícióban lévő fél vissza tud(na) élni, olyan kógens előírásokkal, minimális standardokkal kompenzálta, amelyek mellett egyszerűen nem hagyhatták figyelmen kívül a gyengébb fél jogos érdekeit. A társasági jogi szabályozást akként alakították, hogy a kisebbségben maradt lehetőséget kaptak a többségi határozat jogi úton történő megtámadására. A munkajogban a gazdasági fölényben lévő munkáltatóval szemben a munkavállalók érdekeit volt hivatott védeni az ún. kollektív munkajog, az érdekvédelmi szervezetek, az érdekegyeztetési fórumrendszer, a kollektív szerződés, az üzemi megállapodás, a kollektív érdekviták és a munkajogviszonnyal kapcsolatos minimális követelmények törvényi előírása. A polgári jogban megjelent a tulajdon gyakorlásának szociális megkötése is.<sup>717</sup>

A globalizáció azonban ebben a vonatkozásban is alapvető fordulatot jelentett: a gazdasági szuverenitás tónusainak szinte teljes elhalványítása mellett új szereplőket állított porondra a világgazdaságban, mindenekelőtt a korábban részletesen elemzett nemzetközi szervezeteket és transznacionális társaságokat, az információs forradalommal párosulva pedig sikeresen kapcsolta össze az áru-, pénz-, tőke- és értékpapírpiacokat. Az amerikai csúcstőke és a transznacionális társaságok a globalizációnak az új (*high-tech*) csúcstechnikáival kialakult előnyeit felhasználva, a szociális háló lebontására kényszerítették a nemzetállamokat, és kielezett gazdasági versenybe taszították a jóléti társadalom (*welfare society*) koncepcióját addig alkalmazó kontinentális nyugat-európai államokat, illetve a poszt szocialista országokat.<sup>718</sup>

Ez a folyamat nem hagyta érintetlenül a terület sérthetlenségére építő jogrendszerfelfogást sem. Az állam hagyományos központosított felfogása és a politikumban betöltött szerepe is alapvető változásokon ment keresztül. Sok, korábban az állam által menedzseltszférát a piac vett át, a kormányzás kapcsán pedig alapvetően a decentralizációra törekedtek. A politikai hangsúly a nemzeti parlamentekről a hatalom új hálózataira helyeződött át,

<sup>716</sup> Vö. SZIGETI 2011, 225.

<sup>717</sup> Vö. PRUGBERGER 2008, 16.

<sup>718</sup> PRUGBERGER 2008, 9.

amely az állam, a nemzetközi cégbirodalmak és a civil szervezetek szövvényes kapcsolat-rendszereként szerveződik.<sup>719</sup> Az állami monopólium és annak elvi alapjai nem maradtak immunisak a civil társadalom által az államon belül gyakorolt, illetve a piacok globalizálódása és a transznacionális társaságok által közvetített külső hatásokkal szemben sem. A jogalkotás primátusa mellett más, nem állami eredetű jogforrások is egyre nagyobb számban tesznek szert elismerésre. Ezek jellemzője, hogy extraterritoriális hatályúak és a glóbusz bármely pontján megalkothatók.<sup>720</sup>

A gazdaság jogi elemzése egészen a mikroszintig hatolt, hogy egy állam nélküli szabadjog, egy spontán módon egységesülő világjog révén alapozza meg a jogfejlődés új vonalát.<sup>721</sup> A jog globalizálódása napjainkban éppen az állam alkotta jog hagyományos hierarchiáját rombolja le a globális, állam nélküli jog révén. A globalizáció Teubner szerint a politikai szuverenitási igényeket és a jog hagyományos normahierarchiáját is lerombolja.<sup>722</sup> A globális méretekben szerveződő és univerzális érvényességi igényre törekvő „világjog” tipikus terepei a nemzetközi piacok, valamint a transznacionális társaságok bázisai. A nemzetállami keretektől függetlenedett, globális piacokon kötött szerződések, illetve a transznacionális konszernek belső jogrendjében keletkező szabályok egyre inkább „emancipálódnak” a nemzeti jogoktól, és főszabály szerint nem tartanak igényt sem a nemzeti, sem a nemzetközi jogi keretek között szervezett igazságszolgáltatásra. Az új, kreatív jog súlypontja ezzel a szerződéses önszabályozás felé tolódik el: a globalizációt a jog elsősorban a szerződéses kereskedelemben tükrözi vissza.<sup>723</sup> A szerződő felek egy potenciális konfliktus kialakulása esetére az általuk kiválasztott, tetszőleges választottbíróság eljárásának vethetik alá magukat. A világpiac transznacionális dimenziókat öltő jogrendje tehát igyekszik kivonni magát mind a nemzeti, mind pedig a nemzetközi jog szabályai alól, és egy autonóm joggyakorlat kiépítésére törekszik. „A kialakuló világjogrend tekintetében Teubner szerint [...] a nemzetállammal és a nemzetközi politikával szemben ma a világtársadalomnak különböző szektorai alakulnak ki, amelyek sajátos globális jogrendeket hordanak ki magukból. Megjelentek az »állam nélküli világjog« kezdeményei, tendenciái.”<sup>724</sup>

A globális keretek között az államtól függetlenedni képes olyan új jogrétegek jelennek meg és terjednek el, mint a már említett *lex mercatoria*, a *lex digitalis* vagy a *lex financiaria*.<sup>725</sup> Az új jogrétegek kategóriájának hatálya alá sorolandók a globális pénzpiacok különböző ügyletei, amelyek miatt deregulálták a nemzeti szabályozásokat; a WTO vita-rendezési testületének joggyakorlata; az új *lex mercatoria* magatartásmintái, mértékviszonyai, a kereskedelmi szokások, szabványok, a nemzeti törvényhozással szemben képződő spontán és flexibilis jog, illetve a bírói alkotta jog és az atipikus szerződések.<sup>726</sup> A „globális Bukovina” jelensége azonban messze túlmutat a gazdasági jog szabályozási területén: a világ társadalmának különböző szektoraiban fedezték fel a saját „globális jogukat”, mint Giddens fogalmazott, az államtól, a hivatalos nemzetközi politikától, és a nemzetközi köz-

<sup>719</sup> Vö. SCHEIRING–BODA 2008, 15.

<sup>720</sup> Vö. GALGANO 2006, 40.

<sup>721</sup> Vö. SZIGETI 2011, 226.

<sup>722</sup> Vö. TEUBNER 1996, 232.

<sup>723</sup> Vö. GALGANO 2006, 12.

<sup>724</sup> SZILÁGYI 2009, 73.

<sup>725</sup> Vö. MENDES 2009, 827.

<sup>726</sup> Vö. SZIGETI 2011, 227.

jogtól relatíve elkülönülten.<sup>727</sup> A transznacionális vállalatok belső jogi szabályzatai a „globális jog” elsődleges és legerősebb példái erre. Hasonló konstrukciókkal találkozhatunk a munkajogban is, ahol Teubner szerint a vállalkozások és a szakszervezetek minősülnek domináns „jogalkotóknak” a magánszektorban. A műszaki szabványosítás és a szakmai önszabályozás a világszintű koordináció felé tendálnak, s csak minimális mértékben szorulnak hivatalos állami beavatkozásra. Emellett az emberi jogi rezsim is globalizálódott. Az ökológia, sőt még a sport(jog) területén is megfigyelhető a jogi globalizáció, utóbbi kapcsán már egy *Lex Sportiva Internationalis* lehetőségeiről is vitát folytatnak.<sup>728</sup>

A gazdaság globalizációja összefoglalóan tehát kettős hatást gyakorol a jogra. Egyrészt érvényteleníteni kívánja a jog állami jellegét tételező „dogmát”, méghozzá annak hangsúlyozásával, hogy a nemzeti jog „transznacionalizálódik”, és a jogalkotó állam határain kívül is érvényesül, másrészt kikezdi, pontosabban megkérdőjelezi a jog nemzeti jellegét. Ez azt jelenti, hogy a határokon átnyúló gazdasági viszonyok ellenőrzésére nemzetközi alkalmazásra szánt törvényeket alkotnak, amelyek más, nem gazdasági vonatkozású jogokkal is kölcsönhatásba lépnek. Emellett megfigyelhető az is, hogy a „transznacionális társadalomban” a jog korszerűsítésében az atipikus szerződésekké lett a vezető szerep. Az atipikus szerződéseket amerikai ügyvédi irodák, valamint az ágazati nemzetközi egyesületek jogtanácsosai alkotják: ilyen a lízing, a merchandising, a factoring, a forfaiting, a franchise és az outsourcing.<sup>729</sup> Amikor az atipikus szerződések normáit a nem szerződő felekre is kiterjesztik a választottbíróóságok gyakorlatában, akkor valójában már szabadjogi jogtalálásról van szó.

A fentebb ismertetett fejlemények ellenére is egyértelműen kijelenthető, hogy a nemzetállam továbbra is jelentős jogosítványok birtokában funkcionál, hiszen végső soron egyedüli erőként rendelkezik olyan végrehajtói kapacitással és hatalommal, hogy érvényt tudjon szerezni a jogalkotói akaratnak. Csak a szuverén államok vannak abban a helyzetben, hogy szankciók útján, vagy a szankcióval való pusztá fenyegetés révén érvényre juttassák a jogi rendelkezéseket. Egyedül az állam szervei rendelkeznek a törvényes erőszak monopóliumával, a közhatalmi kényszerrel történő eljárás lehetőségével. Egyedül az állam jogosult diszponálni a honvédség, a rendőrség, a nemzetbiztonsági szolgálatok és az ellenőrző szervek felett, egyedül az Országgyűlés jogosult arra, hogy törvényt alkosson a központi költségvetésről, és annak végrehajtására felhatalmazza a kormányt. Az államok jogi keretei végső soron a piac funkcionálásának és ezáltal a „világpolitika kommercializálásának”<sup>730</sup> is meghatározó feltételei. Számptalan globális folyamat nemzeti területeken bonyolódik le. Azok a mechanizmusok, amelyeken keresztül a globalizációhoz szükséges új jogi formák realizálhatók, többnyire az állami intézményrendszer részei; az az infrastruktúra, amely biztosítja a pénztőke globális méretű hipermobilitását, szintén a nemzetállami területeken található.<sup>731</sup> A globalizáció megváltoztatta ugyan a szuverenitás hagyományos államelméleti értelmezését, és a jogi alrendszerben is nem lebecsülhető változásokat eredményezett, de az állam jogi szuverenitása ilyen körülmények között sem vitatható el. A fentebb jelzett

<sup>727</sup> Vö. GIDDENS 1990, 70.

<sup>728</sup> Vö. TEUBNER 1997, 3–28.

<sup>729</sup> GALGANO 2006, 92–93.

<sup>730</sup> Vö. KISS J. 2009, 140.

<sup>731</sup> Vö. SASSEN 2000, 45.

tendenciák valójában nem csökkentették az állam jelentőségét, sőt az állam esetenként új feladatköröket is bevon(t) a tevékenységébe.

## Szuverenitás és alkotmányosság

Korábban már érintettük, hogy az abszolút szuverenitás koncepciói milyen tágra szabták a szuverenitás klasszikus felfogásából eredeztethető felségjogokat. Abban a kontextusban, amelyben az uralkodó jogfelfogás szerint a jog a szuverén parancsának minősült (John Austin), és amelyben a hatalom jogilag korlátozhatatlannak számított, pontosabban: a „jogilag korlátozott szuverén” fogalmi ellentmondásnak bizonyult, értelemszerűen az alkotmányozással szemben sem emeltek komoly korlátokat, már ha egyáltalán komolyan felmerült az alkotmányozás szükséglete.<sup>732</sup> Az abszolút állam rendeltetése saját hatalmának és nagyságának fenntartásában és kibontakoztatásában, végső soron a fejedelem önmegvalósulásában állt,<sup>733</sup> ahol a jog a hatalom alapjaként tételeződött. A Párdányi által „magánuralmi államnak” nevezett abszolút monarchiában az államhatalom alanya, letéteményese egyesítette magában az állami szervek működési körét, ekként az alkotmány legfeljebb egy formális manifesztumnak számított, amelyben „a magánúr az államkormányzást intézményesen kívánja alattvalóival megosztani, és ezért arisztokratikus vagy demokratikus elemekkel egészíti ki az alkotmányt. Ez az úgynevezett oktrojált, engedélyezett alkotmány esete.”<sup>734</sup>

### *Az alkotmányjog fejlődési irányai a joguralomtól a globális alkotmányjogig*

Az abszolút szuverenitás elméleteivel szemben az első nagyobb kihívást a hatalomgyakorlás korlátozásának princípiuma jelentette, amelynek nyomán sikerült meghatározni és rögzíteni a kormányzati hatalom gyakorlásának alkotmányos korlátait. A hatalmak elválasztásának elve mentén sikerült a korábbi hatalomkoncentrációt megszüntetni, és a hatalomgyakorlást a belső, szervi tagozódás révén az igazságosságra kényszeríteni, azaz elérni, hogy a hatalom gyakorlója a hatalomgyakorlás helyessége feletti ítélkezésnek ténylegesen is alávesse magát.<sup>735</sup> A jogállamiság eszményének az érvényességét a következő maximák garantálják: a legfőbb hatalom nem lokalizálható valamely szervben, illetve személyben; a jog az állami hatalom minden képviselőjére vonatkozik; még a legfőbb jogalkotó sem tehet akármit a jog tartalmává, mert ebben korlátozza őt a jog.<sup>736</sup>

<sup>732</sup> Az angol jogelmélet egyébként tartja magát ahhoz a hagyományhoz, amely szerint a szuverén hatalom gyakorlójának hatalmát nem köti a jog. Hart szerint minden államban kell lennie szuverénnek, a szuverén pedig az, akinek törvényhozói hatalmát a jog nem korlátozza, hiszen a szuverént a meghatározásánál fogva *jogilag korlátlan* hatalom illeti meg. Hozzáteszi ugyanakkor, hogy ez nem azt jelenti, hogy a szuverénnek korlátlan volna a hatalma, és a szuverén törvényhozó hatalom alkotmány által történő korlátozása nem jelenti a szuverenitás „halálát”. Ezért aztán még a legfőbb törvényhozó hatalmat is korlátozza az alkotmány (vö. HART 1995, 83–86, 91).

<sup>733</sup> Vö. MÖSSLE 1995, 167.

<sup>734</sup> PÁRDÁNYI 1944, 255–256.

<sup>735</sup> Vö. BIBÓ 1986, 377.

<sup>736</sup> Vö. TAKÁCS 1995, 14.

A jogállamiság eszménye és a szuverenitás hagyományos fogalma ezen a ponton került ellentétbe, s végül az a többek között Humboldt által is képviselt felfogás győzött, amely szerint az államnak szükségtelen az állampolgárok szabadságát korlátoznia, s hatókörét legfeljebb a polgárok egymástól és a külső ellenségtől való megóvásához szükséges mértékűre terjesztheti ki.<sup>737</sup> Fukuyama szerint a joguralom lényege abban rejlik, hogy a fennálló joganyag minősül szuverénnek a jogalkotással szemben, és a politikai hatalom birtokosának alá kell vetnie magát a jogszabályoknak. Ez persze a társadalom tagjai körében kialakított konszenzust feltételezi arra nézve, hogy a fennálló törvények igazságosak és korlátozzák az adott időpontban uralkodói posztot betöltő személyt. Az uralkodó személyével szemben tehát a jog válik szuverénnek, és a felelős kormányzás keretei középette a kormányzat vállalja, hogy aláveti magát bizonyos, az autonóm mozgásterét szűkítő mechanizmusoknak. Ezeket a mechanizmusokat, eljárásokat az alkotmány hivatott rögzíteni, és az alkotmány, valamint a vonatkozó törvény(ek) a demokratikusan szervezett választások biztosítása révén a népszuverenitás letéteményesei számára garantálják azt a lehetőséget, hogy leválthassák a jogtípró, a hatalommal visszaélő, vagy szimplán alkalmatlan kormányokat.<sup>738</sup>

A *rule of law*, azaz a jog uralmát tételező szemlélet ily módon fokozatosan felül tudott kerekedni a *rule by law* korábban érvényesülő felfogásán. Az uralkodói hatalom széles bázis által igényelt korlátozása nyomán lassan evidenciaként kezdett hatni, hogy a szuverenitásnak vannak bizonyos korlátai. A jogfejlődés későbbi fázisában a korlátlan szuverenitással szembeni garanciaként jelentek meg az olyan kritériumok, mint az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás eljárási korlátainak felállítása, illetve később – mint ismert, első ízben 1920-ban, Ausztriában – az alkotmánybíráskodás intézményesítése, vagy a nemzetközi jogi és a belső jogi normák közötti összhang biztosításának az alkotmányokban történő vállalása. A 20. század derekától a nemzeti hatókörű, de a demokratikus jogállamiság értékei iránt elköteleződő alkotmányjogi rendszerek fokozatos konvergenciája figyelhető meg. Ennek a közeledésnek legalább három aspektusa ismert: (a) törvényhozás szupremáciájának elutasítása és ezzel párhuzamosan a független bírói felülvizsgálat (alkotmánybíráskodás) elterjedése; (b) elköteleződés az alapvető emberi jogok védelme mellett, az állami szervek, különösen a kormányzat hatáskörét korlátozó klauzulák rögzítésével; (c) különböző kötelezettségek vállalása a jogállami garanciák tiszteletben tartása érdekében.<sup>739</sup>

Az ún. alkotmány feletti normák köre a modern jogtudományi álláspont szerint a szuverén alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom általános korlátjaként érvényesül, azaz tartalmi kötöttségeket felállító, az alkotmányozást bizonyos tartalmi keretek közé szorító karakterrel rendelkezik. A magyar Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 13.) határozatában – a korábbi gyakorlatára történő ismételt utalással – rögzítette, hogy nem semmisítheti meg az Alkotmány (*mutatis mutandis* az Alaptörvény) egyetlen rendelkezését sem, amelyből az következik, hogy az alkotmánymódosításnak nincsenek tartalmi korlátjai, ekként az alkotmányozó szabadon alakíthatja az alkotmány tartalmát. A testület mégis említést tett olyan magasabb rendű normákról, illetve mércékről, amelyek az alkotmány megváltoztathatatlan részeinek tekinthetők. Mivel az ilyen magasabb rendű normák

<sup>737</sup> Vö. WILHELM 1999, 181.

<sup>738</sup> Vö. FUKUYAMA 2011, 330, 426.

<sup>739</sup> TUSHNET 2009, 985–986.

rangját az alkotmányozó nem ismerte el kifejezetten, így érvénytelenítő elsőbbséggel nem rendelkezik.

A témánk szempontjából külön figyelmet érdeklő kérdés, hogy a szuverén alkotmányozói, illetve alkotmánymódosítói hatalomnak van-e olyan, a nemzetközi jog feltétlen alkalmazását kívánó, *ius cogens* szabálya – vagy a nemzetközi szokásjog – által érintett tartománya, amelyben a nemzetközi jogi normák keretek közé szoríthatják, korlátozhatják az alkotmányozásra vonatkozó hatalmat. Az Alkotmánybíróság a már idézett határozatában arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmány feletti normák körében a nemzetközi *ius cogens*, a nemzetközi szokásjog normái, illetve a Magyarországgal szemben kötelezettségeket támogató nemzetközi szerződések alapelvei alapján „a magyar Alkotmánynak vannak olyan megváltoztathatatlan részei, amelyek megváltoztathatatlansága nem az alkotmányozó hatalom akaratán”, hanem a jelzett nemzetközi konvenciókon alapul. Ezek az ún. *ius cogens* normák, alapelvek és alapvető értékek „együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen”.<sup>740</sup> Blutman László az alkotmánybírói határozat elemzése kapcsán ugyanakkor rámutat arra, hogy a szóban forgó „alkotmány feletti normacsoport” ugyan érvényesülési és értelmezési primátust feltételez, viszont érvénytelenítő elsőbbséggel nem bír. Chronowski Nóra és Blutman megítélése szerint az Alaptörvény Q) cikkében vállalt nemzetközi kötelezettségek tartalmi kötöttséget jelentenek az alkotmányozói, illetve alkotmánymódosító hatalommal szemben, hiszen alkotmányos parancs vonatkozik a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosítására, továbbá a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadására.<sup>741</sup> A *ius cogens* kategória hatálya alá vonható – tételiesen egyébként meg nem határozható, legfeljebb példálózó jelleggel említhető – nemzetközi normákban foglaltaktól (az erőszak tilalma, rabszolgaság tilalma, népirtás tilalma, a kínzás tilalma stb.) az alkotmányozó nem térhet el, hiszen vállalta a vonatkozó nemzetközi kötelezettségek elfogadását és tiszteletben tartását. *Pro forma* persze nem lehetséges az érintett nemzetközi jogi normákkal ellentétben álló, az Országgyűlés által elfogadott – vagy módosított – alaptörvényi rendelkezés érvényességének a nemzetközi jogrend részéről történő elvitatása. Az alkotmányozó hatalom letéteményese azonban *de facto* nem fogadhat el az említett nemzetközi normákkal, elvekkel és értékekkel ellentétes alaptörvényi szabályozást, így az alkotmányozói és alkotmánymódosítási jogkör tartalmi kötöttségek közé szorítása a jogfejlődésen bekövetkezett változások hatására bizonyítotttnak látszik.

Az állami szuverenitás hagyományos felfogását a globalizáció és a deterritorializáció jelenségei mellett a jog nemzetköziesedésének, *denacionalizációjának* az elmúlt évtizedekben tapasztalható fejleménye is kikezdi. A nemzetközi jog és a belső (nemzeti) jog különállóságát hangsúlyozó elméleti koncepcióval szemben szerinte alapvető kihívást jelent az, hogy csökken az államok tényleges ráhatása a nemzetközi jogi eredetű normák belső jogba történő recepciójára, és a nemzetközi jog a belső jogba beszüremkedve képes a belső jogélet átalakítására, megreformálására. A nemzetközi jog immáron nem csupán a klasszikus államközi viszonyok szabályozására hivatott, de egyre több, korábban tisztán belső (nemzeti) jogi életviszonyra, jelenségre és a nemzeti jogéletben alapvető szerepet játszó szereplők

<sup>740</sup> 61/2011. (VII. 13.) AB határozat.

<sup>741</sup> Vö. BLUTMAN–CHRONOWSKI 2011, 139–207, különösen 169–170; BLUTMAN 2011, 1–11; 53/1993. (X. 13.) AB határozat; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat; 61/2011. (VII. 13.) AB határozat.

magatartásának szabályozására terjeszti ki hatókörét.<sup>742</sup> Molnár úgy látja, hogy a kölcsönös függőségek mai, mérhetetlenül komplex világában többé már nem parcellázható ki egyértelműen az egymástól térben elkülönülő nemzeti jogrendszerek határa, hiszen a belső jogrendszerek nem függetlenek az őket érő, nemzetközi jogi, vagy más eredetű külső impulzusoktól. Ez addig is terjedhet, hogy a nemzetközi jog védelmet nyújthat az egyes államok polgárai számára a visszamenőleges hatályú belső jogalkotással szemben, sőt a belső jogi alkotmányos garanciák súlyos fogyatékoságai esetén a nemzetközi emberi jogi rezsimek, mindenekelőtt *Az emberi jogok európai egyezménye*, illetve az azt értelmező Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata, „párhuzamos alkotmányként” is funkcionálhatnak.<sup>743</sup>

Az alkotmányjog globalizációja és az „alkotmányos eszmék migrációja” nyomán a nemzeti alkotmányozókat legalább két síkon befolyásolják és korlátozzák a nemzetközi jogi standardok. Az egyik esetben az alkotmányozás nemzetközi befolyás alatt történik, azaz közvetlen befolyás érvényesül azon államok tekintetében, amelyek valamely válságos helyzetet követően nemzetközi gyámkodás mellett, nemzetközi segítséggel szervezik újjá alkotmányos rendszerüket. Ezt az oktrojált alkotmány egyik esetkörének tekinthetjük. Ez a fajta „alkotmányozás” történhet a nemzeti alkotmányozó teljes kizárása mellett, mint például Bosznia-Hercegovinában, de az is megtörténhet, hogy az alkotmányozásra gyakorolt befolyás lényegesen marginálisabb, és gyakorlatilag kimerül a külső szakértők bevonásában, illetve tanácsaik meghallgatásában. Az ENSZ bábáskodása mellett került sor az alkotmányozásra például Kambodzsában (1992), Kelet-Timorban (2001) vagy Afganisztánban (2005). A nemzetközi közösség alkotmányozásra történő ráhatása a másik esetben közvetetten érvényesül. Ekkor arról van szó, hogy a globális nemzetközi megállapodások kötik az adott nemzetállamot az alkotmányos rendszer konstituálása során. Ezt az esetkört a fentiekben már érintettük.<sup>744</sup>

Ezen a ponton érdemes említeni, hogy az Országgyűlés 2011. április 25-i ülésén elfogadott és 2012. január 1-jével hatályba lépett új magyar Alaptörvény kapcsán komoly aggályokat fogalmazott meg az Európa Tanács mellett működő, alkotmányjogászokból rekrutálódó tanácsadó szerv, a Velencei Bizottság (*European Commission for Democracy through Law*). A testület új alkotmányt elemző tevékenysége nyomán – az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének felkérésére – már az Alaptörvény elfogadását követően, 2011 júniusában tette közzé jelentését.<sup>745</sup> A Bizottság – amellet, hogy a pozitív elemeket illetően dicséretben is részesítette az új alaptörvényi szabályozást – az általa feltárt alkotmányos ellentmondások és visszasságok feloldását a közös európai alkotmányos értékek, illetve az európai alapjogi standardból adódó követelmények „messzemenő figyelembevételével” javasolta rendezni. Érdekes momentum, hogy a dokumentum 57. pontja annak kapcsán hívja fel a figyelmet a magyar alkotmány és az Európai Unió Alapjogi Chartája között feszülő ellentétre, hogy míg a Charta alapvetően az individualista szabadságfelfogásra épít, addig az Alaptörvény a kollektivisták megoldásokat részesíti előnyben, főként annak révén, hogy az alapvető kötelezettségekről (közteherviselés, a természeti erőforrások védelme) is rendelkezik. A bizottsági állásfoglalás emellett – a teljesség igénye nélkül – problematikusnak minősítette a transzparencia és az alkotmányozást megelőző érdemi nyílt vita

<sup>742</sup> Vö. MOLNÁR 2015, 149–151.

<sup>743</sup> MOLNÁR 2015, 154–155.

<sup>744</sup> Vö. HALMAI 2013, 22–23.

<sup>745</sup> *Opinion on the New Constitution of Hungary* (2011).



hiányát, a határon túli magyarság jogainak védelmezését, a Költségvetési Tanács túl tágra szabott hatáskörét, a bírói hatalom függetlenségét biztosító rendelkezésekkel kapcsolatos szűkszavúságot, az Alkotmánybíróság közpénzügyi tárgyú törvényekkel kapcsolatos felülvizsgálati jogkörének korlátozását, vagy a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre vonatkozó feltételek összeegyeztethetőségét a nemzetközi normákkal. Az állásfoglalás talán a sarkalatos törvények magas számban történő megszüntetése kapcsán marasztalta el a legsúlyosabban az alkotmányozót. A bizottság itt azzal érvelt, hogy ha a minősített többséget igénylő törvények az alapvető rendelkezések mellett speciális és részletszabályokat is tartalmaznak, az a demokrácia elvét veszélyezteti.<sup>746</sup> Nem vitatva, hogy a minősített többség meglétét megkívánó törvények magas száma valóban szűkítheti egy újabb választások nyomán felálló törvényhozás mozgásterét, úgy gondoljuk, hogy egy független jogászokból szerveződő szakértői testület által közzétett jelentésben rendkívül markáns megfogalmazásként hat egy ilyen fordulat szerepeltetése. A Bizottság reményét fejezte ki, hogy az Alaptörvény értelmezése-alkalmazása, illetve az esetleges alkotmánymódosítások révén orvosolni lehet az általa feltárt visszasságokat. Hangsúlyozandó, hogy a Velencei Bizottság jogértelmezése csak ajánlás jellegű, azaz nem kötelező az általa javasolt módosítások végrehajtása, ám a gyakorlatban véleménye számos szervezet és intézmény, így az Európai Unió szervei számára is hiteles értelmezésnek számít.

Pokol Béla ennek kapcsán azt hangsúlyozza, hogy az elmúlt évtizedekben – a „globális hatalmi támogatás”, továbbá a jogtudomány egyes képviselői és több jogpolitikus csoport asszisztenciája mellett – teret nyert a nemzetközi jog alkotmányjogiasításának elmélete. Ez az elmélet új „globális alkotmányjogként” fogja fel a nemzetközi jogot, illetve „igyekszik ezt felhasználni a nemzetállami jogokkal és alárendelődő alkotmányaikkal szemben”. Az „elmélet” gyakorlati érvényesítése érdekében egy tudósi, s egyben politikai-jogpolitikai mozgalom verbuválódott. Egy másik irányzat, a normatív konstitucionalizmus elmélete ezzel párhuzamosan arra törekszik, hogy a nemzetközi jog általános szabályai közül kiemeljen egy *ius cogens* rangjával felruházott szabálycsoportot, azon az alapon, hogy az morális megalapozással bír. Ezeket „mint egy globális alkotmányjogot prezentálják, amely anélkül is köti az államokat, hogy csatlakoztak volna az ilyen nemzetközi szerződésekhez”. Pokol mindent egybevetve komoly veszélyét látja annak, hogy egy ún. globális alkotmányoligarchia jöhet létre.<sup>747</sup>

Ezek a fejlemények a joguralom- és jogállamelméletek dogmatizálódásának a tendenciáját jelzik, azt a folyamatot, amelyben a joguralmi felfogás egyfajta „bálvánnyá”, a jogállam pedig „totálissá” válik. „A jogállamiság mint fegyvelmező eszköz [...] már nem feltételezés, hanem tény [...]. A jogállamiság [...] deklarációja tehát alkalmasnak bizonyult arra, hogy jogi köntösbe burkoljon olyan politikai kritikákat, amelyek a jogi módszertan teljes mellőzésével készültek. Ez a fajta jogállamiság-fogalom olyan instrumentum, amelynek használata egyenes út a zsarnoksághoz” – fogalmazott Varga Zs. András a néhány esztendővel ezelőtt nagy port kavart, Magyarországot a jogállamiság kritériumaira hivatkozva „monitorozó” Tavares-jelentéssel összefüggésben. A szerző szerint a jogállamiság magyarországi és európai uniós felfogása a jobbiztonságra törekvés ellenére önkényes értelmezésekre ad

<sup>746</sup> Ekkor a „demokrácia elve maga is veszélybe kerül” – „the principle of democracy itself is at risk” (24. pont).

<sup>747</sup> Vö. Pokol 2015, 179–181, 183–185.

lehetőséget, amelyek bírói úton is kikényszeríthetők. Ezzel végső soron a „bírói jogállamot” helyezik döntőbírói pozícióba, s átültetik a gyakorlatba a „totális jogállam” felfogását.<sup>748</sup>

Az eddig leírtakból is következik, hogy a *rule of law* eszméinek terjedése mellett az alapjogi jogfejlődés eredményeként mára a szuverenitás korlátjaként kezelendők az alapvető emberi jogok is. Közismert, hogy egy hosszú fejlődési ív eredményeként az emberi jogok gyakorlatilag megkerülhetetlen tényezővé váltak. Gustav Radbruch szerint az emberi jogok „felette állnak minden írott jogtételnek”, és ezekre hivatkozva elvitatható az érvényesség „az embertelen zsarnokok bűnös parancsaitól”.<sup>749</sup> Ronald Dworkin pedig úgy látta, hogy léteznek olyan jogok, amelyeket a törvényhozó még valamely magasabb közösségi cél elérése érdekében sem kerülhet meg. E jogok úgy működnek, mint a kártyajátékokban az aduászok: akár a kormányzattal szemben is kijátszhatók, védve az egyént akár a politikai döntésekkel szemben is.<sup>750</sup>

Az emberi jogok mellett történő elköteleződés és az alapjogvédelmi rezsím konstituálása a minőségi változások mellett mennyiségi konzekvenciákkal is járt: Law és Versteeg 180 országra kiterjedő, 56 komponensű „alapjogi indexre” vonatkozó vizsgálata kimutatta, hogy míg 1946-ban az érintett államok alkotmányai mindössze 19 jogról rendelkeztek, addig 2006-ra már 33 jog biztosításának garantálását vállalták alkotmányos szinten, ami több mint 70%-os növekedést jelent.<sup>751</sup> Az 1966-ban elfogadott egyezségokmányok érezhető hatást gyakoroltak több állam alkotmányozására (Dél-afrikai Köztársaság, 1996), vagy alkotmányrevíziójára (Finnország, 1995), továbbá a nemzeti alkotmánybíróságok alkotmányértelmezési gyakorlatára. Jellemző adatsor, hogy az alkotmányértelmezéssel kapcsolatos bírói gyakorlat vizsgálata szerint 2002-ig Ausztráliában 844, Kanadában 169, Finnországban több mint 36, a Dél-afrikai Köztársaságban és Spanyolországban pedig 28-28 hivatkozás történt az ENSZ emberi jogi dokumentumaira és egyezményeire. A skála másik végpontján azon államok találhatók, amelyek relatíve keveset utaltak az ENSZ vonatkozó konvencióira: ez Indiában 14, Romániában 7, az Oroszországi Föderációban „nagyon kevés”, Egyiptomban és Zambiában pedig 1-1 hivatkozást jelentett.<sup>752</sup>

Az emberi jogok állandó hivatkozási alappá válása és abszolutizálása ugyanakkor egy másik fejleményt is életre hívott. Habermas az Európa alkotmányáról írt esszéjében pozitív fejleményként értékelte, hogy az emberi jogok immáron nemcsak a kollektív boldogság társadalmi utópiáiban szereplő vágyálmokként léteznek, hanem az alkotmányos államok

<sup>748</sup> VARGA 2015, 11, 20–21, 27. Úgy tűnik, hogy e ponton Varga a Carl Schmitt által elemzett „államtípusokat” gondolta újra, és aktualizálta a 21. századi viszonyokra. Mint ismert, Schmitt a *Legalitás és legitimitás* című munkájában az „államtípusok” három – kissé konkrétan kibontva inkább négy – variánsát különböztette meg: a törvényhozó, az igazságszolgáltató, valamint a kormányzó és igazgató államokat. A weimari köztársaság viszonyai között ő a törvényhozó állam karakterjegyeinek túlsúlyát figyelte meg, és ezzel szemben úgy érvelt, hogy „inkább az igazságszolgáltató állam tűnik »jogállamnak«, mivel ott a bíró közvetlenül szolgáltat jogot, és ezt a jogot a szabályalkotó törvényhozóval, illetve annak törvényével szemben is érvényesíti” (SCHMITT 2006, 9). Ennek tükrében érdekes fejlemény, hogy a „globalizálódó jogállamiság” égisze alatt, és a szupranacionális karakterű döntéshozók megkerülhetlenné válására figyelemmel Varga Zs. András a „totális bírói jogállamiság” dominanciája ellen érvelt, és gyakorlatilag a törvényhozó hatalom (mint a legitimáció hordozója) és a végrehajtó hatalom (mint az állam cselekvő ága) ellensúlyának növelését javasolta.

<sup>749</sup> Vö. RADBRUCH 1977, 134.

<sup>750</sup> Vö. SZIGETI–TAKÁCS 2004, 112.

<sup>751</sup> Vö. LAW–VERSTEEG 2011, 1190, 1195.

<sup>752</sup> HEYNS–VILJOEN 2002, 16, 18.

intézményeiben horgonyozzák le az igazságos társadalom ideális célját. Az ENSZ emberi jogi politikájában egyre inkább elterjedt az emberi jogi retorika, és a szervezet közgyűlése komoly eredmények felmutatására is képes az emberi jogok nemzetközi szintű kodifikációja terén, gondolva itt például *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatára*, vagy az 1966-ban elfogadott nemzetközi egyezségokmányokra. Az emberi jogok intézményesülése összességében egy pozitív eredményekkel kecsegtető fejlődési úton indult meg. Ezzel párhuzamosan azonban egyre intenzívebbé vált az emberi jogi szövegekkel történő visszaélés is. A leglátványosabb bizonyítékként Habermas az ún. humanitárius intervenciókat nevezte meg, amelyekről az ENSZ Biztonsági Tanácsa „szükség esetén akár szuverén kormányok akarata ellenében döntött a nemzetközi közösség nevében. De épp az ilyen esetek mutatják meg azon kísérlet problematikus voltát, hogy előmozdítsanak egy egyelőre csak töredékesen intézményesült világrendet.”<sup>753</sup> A szomáliai, ruandai vagy dárfúri intervenciók kudarcában nem is a pacifikálási kísérlet elbukása a letragikusabb, hanem a beavatkozás erkölcsi legitimációjának Janus-arcúsága. „Amikor az emberi jogi politika a nagyhatalmi érdekek keresztülvitelének fűgefalevelévé vagy eszközzé válik, amikor a szuperhatalom félretolja az ENSZ Alapokmányát, hogy intervenciósi jogot szerezzen magának, amikor a nemzetközi humanitárius jog megsértésével hajt végre és egyetemes értékek nevében igazol egy inváziót: akkor igazolódik a gyanú, hogy az emberi jogok programja nem más, mint a vele való imperialista visszaélés.”<sup>754</sup>

Az emberi jogok politikai és gazdasági célokra történő felhasználására Kees van der Pijl is utalt, amikor az angolszász globális tőkének az 1990-es évektől felerősödő, emberi jogok nevében kifejtett „világellenőrző tevékenységére” utalt. Az 1970-es évtizedtől – gyakorlatilag Jimmy Carter elnöki ténykedésétől – a világ más hatalmaival szemben megindult az emberi jogok középpontba állítása, és az angolszász országokban (a *heartland*ben) megvalósított rendszer létét kérték számon a szövetségi rendszerbe tartozó államokon, majd gyakorlatilag az egész glóbuszon. Az angolszász rendszer jellegzetessége Pijl meglátása szerint – Locke tanaiból deriválhatóan, illetve azt továbbfejlesztve – a magántulajdon és a piac általi szerveződés az összes társadalmi szférában, így az oktatásban, az egészségügyben, sőt a rendfenntartás területén is. Így az emberi jogok mellett történő kiállás felszíne alatt valójában a piacosság világméretű trendjét várják el. Ez akár ahhoz is vezethet, hogy az emberi jogok megsértése ürügyén közvetlen amerikai beavatkozásra, vagy gazdasági szankciók alkalmazására kerülhet sor az érintett országgal szemben. Az emberjogi ideológia tehát lényegében egy külső támadás törvényesítésének „aduászaként” kezd funkcionálni. Az amerikai érdekekkel konform (gazdaság)politikát megvalósító, ám az emberi jogokat sértő országokat, például Szaúd-Arábiát vagy Pakisztánt, nem éri beavatkozás, míg az amerikai érdekekkel ellentétes politikát realizáló államokat igen.<sup>755</sup> De itt hozható fel a Kínai Népköztársaság irányába folytatott kétarcú amerikai (kül)politika esete is. Bill Clinton kormánya például retorikai síkon markánsan elítélte Kína Tibettel kapcsolatos megtorló politikáját, ám a szabadkereskedelmi érdekek oltárán végül mégiscsak sikerült feláldozni az emberi jogokat. A helyettes külügyi államtitkár ugyanis egyértelműen megerősítette, hogy „az elnök a legnagyobb kereskedelmi kedvezmény státuszának engedélye-

<sup>753</sup> HABERMAS 2012, 31–33.

<sup>754</sup> HABERMAS 2012, 31–33.

<sup>755</sup> Vö. PIJL 2006, 379–407, különösen 400–402; POKOL 2008, 176–178.

zését továbbra is elválasztja az emberi jogok kérdésétől [...]. Az amerikai kormányzat azt is világossá tette, hogy Tibet Kína belső problémája, amelyet sikert kecsegtetően nem lehet összekapcsolni a kereskedelem kérdésével.”<sup>756</sup>

Az emberi jogi érvek térnyerése és az alapjogvédelem szuverén nemzetállamok kormányzatain történő számonkérhetősége véleményünk szerint pozitív jelenségként értékelhető. Az emberi jogok álarca mögé bújtatott *ius ad bellum* reflektálatlan alkalmazását lehetővé tevő gyakorlat azonban már nem. Itt elsősorban az USA számára lényegében korlátlanra váló háborúindítás jogára, illetve a *hard power* alkalmazására kell gondolni. A cél ugyanis meglátásunk szerint nyilvánvaló: a 21. században csakis a demokrácia, az alkotmányosság és az emberi jogok nem visszaélészerű preferálása, továbbá a gyakorlatban történő biztosítása és jogi úton történő kikényszerítése lehet kívánatos.

## A regionális európai integráció és az alkotmányosság összefüggései

Az európai integráció folyamatában a szuverenitás önkorlátozása, azaz az állami szuverenitás bizonyos részjogosítványainak átruházása bizonyos uniós szervekre, intézményekre végső soron egy új, elkülönült jogrend megjelenéséhez vezetett. Az Európai Unió *sui generis* jogrendje gyakorlatilag annak a bizonyítéka, hogy a szervezet szupranacionális karakterjegyekkel rendelkezik. Ennek legfontosabb attribútuma, hogy az európai integrációs szervezet az egyes tagállamok konkrét ügyekben képviselt álláspontjától függetlenül – *nota bene* annak ellenében is – eljáró intézményekkel rendelkezik, és a tagállamok az ún. többségi elv alapján hozzák meg döntéseiket, amelyeket ezt követően minden tagállamnak végre kell hajtania – függetlenül attól, hogy egyetértenek-e az inkriminált döntéssel.<sup>757</sup> Ez adott esetben markáns következményekkel is jár az egyes tagállamokra nézve: aktualitása folytán példaként említhetjük a 2015 nyarára-őszére rendkívül akuttá vált migrációs válság kapcsán érvényesíteni kívánt ún. kötelező betelepítési kvóta intézményét. A többségi elv itt ugyanis felülírta a magyar, román, cseh, illetve szlovák nemzeti álláspontot, így végül az említett államoknak is el kellett fogadniuk a migránsok kötelező elosztását előíró döntést. Amennyiben mégsem építenék be jogrendjükbe a brüsszeli döntés jogi következményeit, azzal – a szlovák miniszterelnök szavaival élve – önkéntesen tennék ki magukat annak, hogy az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást kezdeményezzen az érintett tagállammal szemben.<sup>758</sup> Weber hatalommal kapcsolatos meghatározását az európai integrációra vonatkoztatva megállapíthatjuk tehát, hogy az önálló és elkülönült európai jogrend sajátossága az a nemzetekfelettségből (szupranacionalitásból) levezethető képesség, amely lehetővé teszi, hogy az Európai Unió a tagállamokat végső soron azok akarata ellenére is meghatározott cselekvésre kötelezhessen.<sup>759</sup>

<sup>756</sup> NEACK 2003, 4–7.

<sup>757</sup> Vö. KONDOROSI 2012, 8.

<sup>758</sup> Vö. *Fico opposes migrant “dictate”, vows to sue EU* (2015). E sorok írásakor (2017 decemberében) ugyanakkor még mindig nyitott kérdésnek számít, hogy az ún. kvótaperben miként dönt az Európai Bíróság arról a kereseti kérelemről, amelyet Magyarország és Szlovákia nyújtott be, majd – a kormányváltást követően megalakult nemzeti konzervatív kabinet részéről – Lengyelország is támogatott.

<sup>759</sup> DEZSŐ–VINCZE 2012, 20.

Az integrációs projekt *konstitucionalizációs* folyamata kapcsán kiemelendő, hogy az Európai Uniót létrehozó maastrichti szerződés továbblépett a korábban szinte kizárólagos jelleggel érvényesülő gazdaság(politika)i szemléleten, kiterjesztette a közösségi kompetenciákat, s ezzel megtette az első komoly lépést a politikai integrációhoz vezető úton. Jo Shaw erre tekintettel deklarálhatta, hogy a maastrichti konvenció gyakorlatilag az alapszerződések alkotmányosítását végezte el.<sup>760</sup> Ettől kezdve az újabb megállapodások az integráció fokozatos mélyítése irányába hatottak, bár az intenzív európai egységülés lendületét ideiglenes jelleggel megtörte az alkotmány szerződés bukása. A 2004 októberében 25 uniós tagállam által aláírt, az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződést sokan kezelték a „nemzetállamok föderációja” felé történő elmozdulás biztosítékaként. Ismert, hogy az alkotmány szerződés a francia, illetve a holland plebiszcitum elutasító eredményét követően végül nem lépett hatályba, ám a lisszaboni szerződés révén intézményesített új rendszer megtartotta a korábbi alkotmány szerződésbe foglalt alkotmányos rendelkezések esszenciáját,<sup>761</sup> ezért az integrációs folyamatnak mára már komoly közjogi konzekvenciái vannak. Napjainkban már nem lehet kizárólag nemzeti keretek között szerveződő módon felfogni az alkotmányjogot. A „közös európai alkotmányos vívmányokra” alapozott uniós – korábbi terminussal élve: közösségi – jogrend ugyanis az alkotmányértelmezés és a nemzeti jogalkotás egyfajta mércéjévé vált. Az európai közösséghez tartozás alapvetően befolyásolja a tagállami törvényhozó és végrehajtó hatalom feladatköreit, de az alkotmányértelmezés-alkotmánybíráskodás terrénumát sem hagyja érintetlenül. Az európai jog ezért a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak fundamentumaira épülő *közös európai alkotmányjogként* (*common law of Europe / ius publicum Europaeum*) is értelmezhető.<sup>762</sup>

Ezzel szemben létezik olyan szakmai álláspont is, amely szerint az Európai Unió „alkotmányozódik” ugyan, de az államkapcsolati sajátosságaira tekintettel távol áll a belső alkotmányos rendtől. „A nemzeti alkotmány fejlődése által megteremtett klasszikus alkotmányossági elveket nehéz alkalmazni az Európai Unió síkján, gondolok itt például a hatalommegosztásra vagy a népszuverenitás elveire.”<sup>763</sup> Az európai jogfejlődés kétségtelen eredményeket produkált: létrehozott egy gazdasági érdekeken túlnyúló jogközösséget, és megteremtette az önálló nemzetállamok társulásának jogi feltételeit, ám az, amit alkotmányos identitásnak szokás nevezni, az egyes nemzetek alkotmányos hagyományában alapozódik meg. Az Európai Uniónak az egyes államok szuverenitásának tiszteletben tartására kell alapítania politikáját, és az alkotmányozással kapcsolatban *de iure* jogosítványokkal nem rendelkezik. Ebből az következik, hogy az Európai Uniót alkotó államok alkotmányozó hatalma a lényegét tekintve nincsen uniós kötelezettségeknek alávetve, és a belső alkotmányos rend kialakítása tekintetében a 28 tagállam meglehetősen nagyfokú autonóm mozgástérrel rendelkezik. Stephan Leibfried plasztikus metaforájával élve az EU egy olyan hajóhoz hasonlítható, amelynek árbócán nemzeti zászlók lengenek.<sup>764</sup>

Akármelyik interpretációt is tekintjük helyesnek, az kétségtelen, hogy az egykori Alkotmány 2/A. §-ából, az ún. Európa-klauzulából, valamint a hatályos Alaptörvény E) cikk (2)–(3) bekezdéséből az következik, hogy az uniós joganyag éppúgy érvényesnek

<sup>760</sup> SHAW 2000, 344.

<sup>761</sup> BITSCH–LOTH 2009, 123.

<sup>762</sup> DEZSŐ–VINCZE 2012, 16.

<sup>763</sup> KUKORELLI 2013, 5.

<sup>764</sup> Vö. SCHAKEL–HOOGHE–MARKS 2015, 269.

és a magyar jogrend részének tekinthető, mint a magyar jogalkotó által alkotott jog.<sup>765</sup> Ez a szuverén döntésének köszönhető, amely alkotmányozó hatalmánál fogva alaptörvényi szintre emelte az európai integrációs szervezetben való részvételre történő felhatalmazást, eleget téve ezzel az Alkotmánybíróság 30/1998. (VI. 25.) határozatában tett megállapításának, amely szerint a közösségi normák alkalmazásához *expressis verbis* alkotmányos felhatalmazás szükséges. Ez a felhatalmazó cikkely elsőbbséget ad ugyan az uniós jog érvényességének, de egyben keretek közé is szorítja annak alkalmazhatóságát: „Ez utóbbi tekintetében a nemzeti alkotmány számít végső kötelező mértéknek, mivel elvi síkon elrendelheti, hogy az Európai Unió joga csak korlátozott, nem kizárólagos elsőbbséget élvez a belső (nemzeti) joggal szemben.”<sup>766</sup> A tagállamok a korábban már említett külső és belső korlátok figyelembevételével mellett értelem szerűen nagy szabadságot élveznek az alkotmányos identitás fundamentumát jelentő alkotmányos alaprend kialakítása során. Az Alaptörvény magjaként funkcionáló R) cikk mint a nemzeti (belső) jog alapköve azt az alkotmányos minimumot fogalmazza meg, amely mindig az uniós jogrend felett áll, amíg Magyarország az integráció tagjaként szuverenitással rendelkezik.<sup>767</sup> A nemzeti (belső) jog szempontjából ugyanis az alkotmány testesíti meg a legfelső szuverén akaratot. Amennyiben az uniós jog elsőbbsége az alkotmányokra nézve is kiterjedne, amint azt az Európai Bíróság megállapította,<sup>768</sup> akkor a szuverenitás, illetve a függetlenség kategóriái erőteljesen megkérdőjeleződnének.

Az Európai Unióhoz történő csatlakozás folyamatoként azonban a tagállamoknak bizonyos értékek tiszteletben tartását is vállalniuk kell, sőt mint látni fogjuk, a kötelezettségek egy része már a csatlakozást megelőzően is terheli a csatlakozni akaró államokat. Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke a lisszaboni módosítást követően a tagállamok közös értékeiként azonosítja és nevezi meg az emberi méltóság tiszteletben tartását, a szabadságot, a demokráciát, az egyenlőséget, a jogállamiságot, valamint az emberi jogok tiszteletben tartását, külön is nevesítve ezen belül a kisebbségekhez tartozó személyek jogait. A szerződés továbbá az Európai Uniót alkotó államok összességére nézve deklarálja a pluralizmus, a diszkriminációmentesség, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, illetve a nők és a férfiak közötti egyenlőség alapvető szinten kezelt értékeit, és a 7. cikkben szankcionálni is rendelik azok „súlyos megsértését”. Amennyiben ugyanis fennáll az „egyértelmű veszélye” annak, hogy egy tagállam az említett standardokkal ellentétes szabályozást alakít ki, a Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indoklással ellátott javaslata alapján a tagállamok négyötödös többsége – az Európai Parlament egyetértése mellett – megállapíthatja az adott tagállam súlyos és tartós jogsértését. Ezt követően az érintett tagállam „szerződésből eredő egyes jogai” – beleértve a Tanácsban a kormányt megillető szavazati jogot is – felfüggeszhetővé válnak. A 49. cikk emellett rögzíti, hogy az Unióba csak olyan európai állam kérheti a felvételét, amely tiszteletben tartja a demokrácia és a jogállamiság fenti értékeit, és elkötelezett azok érvényesítése mellett. A csatlakozás előtt álló államoknak is vállalniuk kell a jogállami minőségű jogalkotás mellett történő elköteleződést.

<sup>765</sup> Vö. 61/B/2005. AB határozat.

<sup>766</sup> CHRONOWSKI 2011c, 17–18.

<sup>767</sup> Vö. PATYI–VARGA 2013, 95, 100.

<sup>768</sup> Vö. C-11/70 – Internationale Handellsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125.

Az Európai Unióról szóló szerződés idézett rendelkezései (is) arról tanúskodnak, hogy az alapjogvédelem szintje rendkívüli fejlettségi fokot ért el az európai integrációban. Az emberi jogi védelem az elmúlt évtizedekben ugyanis megsokszorozódott a kontinensen: a különböző nemzeti alkotmányok alapjogvédelmi szabályozási szintjére ráépült *Az emberi jogok európai egyezménye* jogvédő mechanizmusa, a strasbourgi bíróság joggyakorlatával együtt, az Európai Bíróság (korábban: Európai Közösségek Bírósága) jogvédő tevékenysége, illetve az emberi jogok védelme kapcsán megkerülhetetlen dokumentummá vált az Európai Unió Alapjogi Chartája.<sup>769</sup> Az Európai Közösségek Bírósága 1969-ben elvi élel deklaráta, hogy az alapvető jogok védelme az Európai Közösség általános jogelvei közé tartozik. Az uniós (közösségi) jog Európai Bíróság általi értelmezése és alkalmazása sokak meglátása szerint felértékelte a testület „alkotmánybírói szerepkörét”, ami ismét csak az alapszerződések alkotmányosításának irányába hat. Az Európai Bíróság az alapszerződéseket az „Unió alkotmányos statútumaként” fogja fel, amely az európai jogalanyok számára bizonyos jogokat állapít meg. A bíróság több évtizedes jogértelmező-jogalkalmazó tevékenysége során kidolgozta azokat az alapelveket, amelyek a nemzeti jog feletti szupranacionális alkotmányos rend kialakulását segítették. Az Európai Bíróság gyakorlatában jelent meg először az a megállapítás, hogy az Unió tagállamainak polgárai közvetlenül hivatkozhatnak a közösségi jogra a tagállamok bíróságai előtt (*Van Gend & Loos ügy*), továbbá ez a testület rögzítette azt is, hogy a tagállamokat kártérítési felelősség terheli, amennyiben felsőbbbíróságaik az uniós jogot sértő ítéletet hoznak (*Köbler kontra Ausztria ügy*).<sup>770</sup>

A tagállami jogra gyakorolt hatása folytán relevánsnak bizonyul a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) joggyakorlata is. *Az emberi jogok európai egyezménye* az alkotmányos, illetve alapvető jogokat deklaráló sajátos nemzetközi egyezményként teremt az államokra nézve kötelezettségeket, ám a tagállamok jogrendszerére nem gyakorol közvetlen hatást, azaz nem érinti az esetlegesen elmarasztalt tagállam jogi normájának vagy jogalkalmazói döntésének érvényességét. Az EJEB által megfogalmazott „egyezményes kötelezettségek” érvényesítésére a testületnek nincs közvetlen ráhatása; azaz azokat minden tagállam autonóm módon, következőképpen egymástól eltérő módszerekkel szabályozza. Egyes országokban az egyezmény a nemzeti alkotmányokkal teljesen vagy szinte azonos rangot élvez (Ausztria, Hollandia); másutt törvényi rangot tulajdonítanak az egyezménynek, de nem tartják közvetlenül alkalmazhatónak (Németország, Magyarország).<sup>771</sup>

Az EJEB esetjoga alapján azonban megállapítható, hogy a testület az említett egyezményt az európai közrend részeként fogja fel, amely a részes államokat inherens módon köti. Az EJEB az európai alapjogi standardhoz viszonyítva implicit módon akár tagállami alkotmányos rendelkezéseket is felülbírá.<sup>772</sup> Pokol Béla szerint Emberi Jogok Európai Bírósága kvázi szuverénként viselkedik: „A strasbourgi bíróság rendszerint még a legaktívabb alkotmánybíróshoz képest is jobban kiszélesíti az európai emberi jogi egyezmény jogait, és ezzel a szerződő államok egész jogterületeit vonja be ellenőrzés alá

<sup>769</sup> Ehhez hozzá kell tenni, hogy a föderális államokban, így például Németországban, a tartományok jogvédelmi tevékenységével is számolni kell (vö. PACZOLAY 2007, 462–464).

<sup>770</sup> Vö. 26/62 NV Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] EBHT 3, 1963 CMLR 105; C-224/01. Gerhard Köbler v Austria [2003] ECR I-10239.

<sup>771</sup> Vö. HALMAI 2013, 67.

<sup>772</sup> Vö. CHRONOWSKI 2011c, 53.

[...] a strasbourgi bíróság tehát igazi szuverénként kezd viselkedni a szerződő államokkal szemben.”<sup>773</sup> Ráadásul a testület joggyakorlata komoly relevanciával rendelkezik (het) a tagállami alkotmánybíróságok alkotmányértelmező tevékenysége során is. Míg 1993 és 1999 között átlagosan évi 5 határozatban hivatkozott az Alkotmánybíróság az európai emberi jogi rezsimre, ez a szám az ezredfordulót követően a duplájára emelkedett: évente 9–10 határozatban találkozhatunk ilyen hivatkozással.<sup>774</sup> Ennél is fontosabb, hogy a formális hivatkozáson túl milyen tartalmi mérceként tekint az Alkotmánybíróság a strasbourgi joggyakorlatra. A véleménynyilvánítási szabadság vonatkozásában például a testület gyakorlatilag az EJEB joggyakorlatára figyelemmel alakította ki az alkotmányos norma tartalmát.<sup>775</sup> A már említett 61/2011. (VII. 13.) AB határozat kapcsán Stumpf István párhuzamos indokolásban adott hangot annak a véleményének, amely szerint az Alkotmánybíróság lényegében alárendelte saját gyakorlatát az EJEB precedenseinek. Ez azért következhetett be, mert az Alkotmánybíróság kinyilvánította, hogy „az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi jogvédelem szintje”, és a grémiumnak a *pacta sunt servanda* elvéből következően „akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban foglalt alapjogvédelmi szintet, ha saját, megelőző »precedens-határozataiból« ez kényszerűen nem következne”.

Mindent egybevetve megállapítható, hogy az európai uniós jogrend a szabályai révén komoly befolyást gyakorol a tagállami jogrendekre, az uniós jog elsőbbsége pedig számos esetben háttérbe szorítja a nemzeti jogot, ám az uniós szervek részére nem biztosítanak lehetőséget arra, hogy a szuverén alkotmányozás lehetőségét korlátozzák. Az Alaptörvény érinthetetlen magján kívül eső normák esetén tehát érvényesül a közösségi jog elsőbbségének elve, ám létezik egy olyan alkotmányos minimum, amelybe nem szüremkedhet be az uniós jog. A jogállamiság értékeit nyilvánvalóan minden tagállamnak tiszteletben kell tartania, és egy ezzel ellentétes alkotmányos szabályozás minden kétséget kizáróan fennakadna az európai közösség rostáján, a tagállamok mégis nagyfokú szabadságot élveznek az alkotmányos tartalmak kialakítása és kodifikálása során.

A jövőre nézve fontos tudományos feladat az ún. szuverenitásteszt kidolgozása. Ennek alapján ugyanis meg lehetne határozni azon alkotmányos alapelvek és alapértékek körét, amelyek az uniós jog érvényesülésének korlátját jelentenék, és amelyek révén biztosítani lehetne az alkotmányos rend kialakításában és fenntartásában megnyilvánuló szuverén hatalom védelmét. A szakirodalom eme értékek és elvek körébe sorolja a népszuverenitás elvét, és annak lényeges tartalmaként a nép szabadságának és arra vonatkozó hatalmának védelmét, hogy maga döntsön alkotmányos berendezkedéséről. Idetartoznak továbbá az ország függetlenségének és területi épségének, nemzetközi szerződésekben rögzített határainak védelme, az Alaptörvény uniós szerződés vagy aktus útján történő megváltoztatásának tilalma, végül pedig a nemzeti képviselői szervek létrehozását és a nép közvetlen hatalomgyakorlását lehetővé tevő jogosítványok. Fontos azonban rögzíteni, hogy az ily módon „védett jogtárgyak” köre államonként eltérő lehet; ezért az érintett tagállami alkotmányozó, illetve alkotmánybíráskodást végző szervek konkretizálhatnak a nemzeti identitással kapcsolatos „Európa-jogi kategóriákat”, kijelölve az alkotmány uniós jog által

<sup>773</sup> POKOL 2015, 177–178.

<sup>774</sup> Vö. SZALAI 2010, 16.

<sup>775</sup> Vö. BLUTMAN 2011, 2.



érinthatetlen centrumának tilalomfáit.<sup>776</sup> A szóban forgó „alkotmányos védelmi szint” kialakítására és konkretizálására azért lenne szükség, hogy egy esetleges kollíziós vitát megelőzve egyértelműen meg lehessen állapítani, hogy mely alkotmányos rendelkezések kapcsán szükséges az uniós joggal szembeni érintetlenséget és védettséget elvi élel biztosítani.

## A közmenedzsmentreformok metamorfózisai

### *A klasszikus weberi bürokrácia*

A jóléti állam válsága mélyreható változásokat eredményezett a közigazgatási rendszerek felépülésében és működésében is. Az újszerű gazdasági, társadalmi és politikai kihívások következményeként a hagyományos, weberi szemléletű közigazgatás alapjaiban alakult át.<sup>777</sup> Ahhoz, hogy az átalakulás mozgatórugóit megérthessük, kiindulópontként szükséges a Max Weber uralomszociológiai írásaiban részletesen elemzett modern bürokrácia keletkezésének és struktúrájának előzetes bemutatása.

A klasszikus közigazgatás működését alapvetően a jogi szemlélet hatotta át és határozta meg. A középkor kaotikus viszonyaiból az abszolutista államba vezető átmenet során a központosított állam létrehozására törekvő fejedelem a belháborúkkal terhelt helyzet meghaladását, valamint a politikai és a belbiztonsági helyzet javítását tartotta szem előtt. A centralizált állam kiépítése során központi jelentőségű volt az a szempont, hogy az uralkodónak ne legyenek belpolitikai ellenfelei, ezért radikálisan fel kellett számolni a középkor politikai-hatalmi partikularizmusát.<sup>778</sup> Az ilyen értelemben univerzális újkori állam belső élete gyakorlatilag egyet jelentett a közigazgatással: a feudális abszolutizmus állami eszközrendszerének egyik legfontosabb eleme a hatalmas méreteket öltő hivatali apparátus volt, amely szakképzett, fizetett, az uralkodótól függő, ezért az irányában lojális, gyakran jogász végzettségű tisztségviselőkből rekrutálódott.<sup>779</sup>

A 17–18. század óta az uralkodók – főként az abszolút államokban – egyre több főfoglalkozású alkalmazottal dolgoztak, akiket állandó jelleggel, idővel már élethossziglan alkalmaztak. Ezáltal lehetővé vált a munkamegosztás szervezése, illetve az egyes ügyköröket illetően a szakértelem és a tapasztalat megszerzése. A későbbiek folyamán a szakképzettséget, a diploma megszerzését már az állandó alkalmazás feltételül is szabták.<sup>780</sup> Az újkori klasszikus állam közigazgatásának célja a társadalom (politikai és jogi) rend általi uralása volt, amelynek főbb célkitűzései a jogi és pénzügyi kiváltságok megszüntetése, az adóbeszedés hatékonyságának javítása, illetve a politikai homogenitás kialakítása voltak. Ebben a célrendszerben azonban nem szerepelt az állampolgári elégedettség minőségindikátora: ez még nem a szolgáltató, sokkal inkább a rendelkező állam stádiuma volt, amelynek indikátorai a terület és a lakosság teljes lefedettsége, a „szürke zónák” és „fehér foltok” hiánya, illetve a teljes diszpozíció lehetősége voltak.<sup>781</sup>

<sup>776</sup> Vö. BLUTMAN–CHRONOWSKI 2011, 166–168.

<sup>777</sup> Vö. SZAMEL et al. 2011, 30.

<sup>778</sup> Vö. RÓNAY 2014, 32.

<sup>779</sup> Vö. TAKÁCS 2009, 113.

<sup>780</sup> Vö. MAGYARY 1942, 131.

<sup>781</sup> Vö. RÓNAY 2014, 33.

Ebbe a kontextusba kell helyezni Max Weber klasszikussá nemesedett leírását a bürokrácia működéséről. A bürokratikus igazgatás hivatali rendje kialakításának hátterében a fentebb említett központosítási szándék mellett a kapitalizmus, illetve a tőke mint sajátos tulajdoni forma racionális kalkulációt igénylő szükséglete állt. A kalkulatórius kapitalizmus ugyanis kiszámítható politikai és jogi környezetet igényelt, és ez döntően hozzájárult a formális racionalitáson alapuló jogrend és a szaktudásra építő igazgatási rendszer kialakulásához.<sup>782</sup> Weber a modern államszervezetet bürokratikus és hatékonyan működő, racionális intézményként írta le. „A modern állam, társadalomtudományi szempontból nézve, ugyanúgy »üzem«, mint ahogyan egy gyár az: éppen ez a történelmi specifikuma [...]. Mindkettő, a gyár és az állam is a bürokratikus uralmat testesíti meg, egy személytelen, dologi cél szolgálatában áll.”<sup>783</sup> A racionális igazgatási struktúra főbb ismérvei a főhivatás, az állandó alkalmazás és a szakképzettség. A kitartó erőfeszítés, illetve a fegyelem hierarchia útján történő érvényesítése fokozatosan vezet el egy egyre tökéletesedő közszolgálat kialakulásához. A bürokratikus igazgatás a precizitás, az állandóság, a fegyelem, a szilárdság, a hatáskörök pontos körülírása, a szigorú szervezettség és a megbízhatóság szempontjainak érvényesítésére tekintettel a kalkulálhatóság és a racionalitás igazi Mekkájának bizonyul. „A tisztán bürokratikus igazgatás [...] tehát a tekintetben, hogy mind az úr, mind az érdekelték számára kiszámítható – továbbá a tevékenység intenzív és extenzív volta, valamint a mindenféle feladatra való egyetemes alkalmazhatóság tekintetében tisztán technikai szempontból a lehető legnagyobb tökélyre fejleszhető, vagyis – amit mindez jelent – a formálisan legracionálisabb válfaja az uralom gyakorlásának.”<sup>784</sup>

A bürokrácia weberi kívánalma tehát a racionalizált, rigorózus, ezáltal hatékony köz-igazgatás ideálját tartotta szem előtt. Az uralmi formák hármas (tradicionális, karizmatikus és legális-racionális uralom) rendszerén belül a bürokrácia a legális uralom struktúrájának jellemző formája. A bürokrácia a szervezeti rend ideáltípusaként értéksemleges, általános szervezeti struktúrát leíró fogalom, amely egyébként nem feltétlenül csak az állami köz-igazgatás szervezetére alkalmazható. A bürokratikus szervezet legfőbb jellemzője, hogy végrehajtó mivoltából fakadóan általában egyszemélyi vezetés alatt áll, és tagjai egy specifikus tudás birtokában vannak.<sup>785</sup> A racionális elvek mentén szerveződő bürokrácia mint az állami végrehajtó hatalom uralmi formája képes kikényszeríteni, hogy a társadalom és a gazdaság mind szélesebb területei igazodjanak az általa diktált racionális működési módhoz.<sup>786</sup> A bürokratikus uralomgyakorlás kiszámítható működését a pontosan rögzített, át nem léphető hatáskörök rendszere, a lineáris szervezet merev hierarchiája, a szakértelemhez való ragaszkodás és a hivatalnokokkal szembeni etikai elvárások teszik lehetővé.

<sup>782</sup> „A modern kapitalista üzem elsősorban mindenekelőtt a kalkulációra épül. Létezéséhez olyan jogrendre és köz-igazgatásra van szüksége, amelyek működését, legalábbis elvben, ugyanolyan szilárd, általános normák alapján lehet racionálisan kalkulálni, mint egy gép előzetesen várható teljesítményét [...] a modern üzemformák, állótökéjükkel és egzakt kalkulációikkal túlságosan érzékenyek a jog és a közigazgatás irracionálisaitól szemben. És így csak ott jöhetnek létre, ahol [...] a bíró többé-kevésbé nem egyéb paragrafus-automatánál, melybe felül az aktákat, megfelelő költségekkel és illetékekkel egyetemben be kell csak dobni, s azután alul kiköpi a többé-kevésbé helytálló indoklásokon alapuló ítéletet – amelynek funkcionálása tehát legalábbis nagyjából-egészéből előre kalkulálható” (WEBER 1921, 140–142).

<sup>783</sup> WEBER 1921, 140.

<sup>784</sup> WEBER 1921/1922, 128.

<sup>785</sup> Vö. FÁBIÁN 2011, 79.

<sup>786</sup> Vö. GELLÉN 2010, 3.

A bürokratóval szemben elengedhetetlen elvárás, hogy munkája során „ne befolyásolják személyes értékei, érzelmei és érdekei. A hatékonyságot mindenekelőtt a megfelelően koordinált specializáció biztosítja. A specializáció elsősorban a munkamegosztást, és az ehhez kapcsolódó szakértelmet foglalja magában.”<sup>787</sup> A hivatali hierarchiában a szervek közötti és a szerveken belüli eljárások is szigorú szabályok által meghatározottak, a képzett hivatalnokok közreműködése pedig garanciája annak, hogy a bürokratikus igazgatás ne válhasson a „dilettánsok igazgatásává”.<sup>788</sup>

Weber ugyanakkor nem mulasztott el rávilágítani a bürokrácia lehetséges árnyoldalaira sem: a bürokratizált társadalom magában rejtje a veszélyt, hogy „létrejön a szolgásháza, amelyben az emberek az óegyiptomi állam fellehjaihoz hasonló ájult engedelmességre lesznek kényszerítve, amikor egy tisztán technikai értelemben jó, azaz racionális hivatali igazgatás és gondoskodás lesz számukra a végső és egyetlen érték, amely dönteni hivatott ügyeik intézésének módjáról”.<sup>789</sup> Ez már nemcsak a legális uralom diszfunkciójaként megjelenő *bürokratizmus* állapota, ahol a kellemetlen és antihumánus *csinovnyikok* a Kafka-regények bürokratóihoz hasonlóan viselkednek, hanem a modern világ olyan állapotának az előrejelzése, amelyben a társadalmi élet minden megnyilvánulása, a közélet és a politika egésze a bürokratikus uralom hatalmába kerül.

### *A jóléti-szolgáltató állam igazgatási kérdései*

A *welfare state* korszakában, mint láttuk, centrális jelentősége volt az állam stabilizáló szerepének. Ebből a szerepből egy olyan, méltányosságon és egyenlőségen alapuló, kiterjedt jóléti rendszer kiépítése is következett, amely mindenki számára biztosította a „társadalmi közmegegyezés” birtokában meghatározott minimális jövedelmeket és szolgáltatásokat. Emellett kiépítették a szociális védőháló intézményeit is, amelyek révén teljesíteni tudták a szociális juttatásokkal kapcsolatos kifizetéseket. A szabad versenyes kapitalizmus megreformálásának folyamatában a piaci elosztás kudarcait, illetve szélsőséges hatásait igyekeztek kezelni és mérsékelni az állam redisztribúciós funkciójának megerősítése révén.<sup>790</sup>

Leonard T. Hobhouse elmélete plasztikusan foglalja össze az állammal szemben ekkor tételeződő elvárásokat. Az állam kötelességévé válik, hogy minden polgára számára biztosítsa az önfenntartás lehetőségét, ugyanakkor gondoskodnia kell arról is, hogy mindenki megfelelően részesülhessen a „társadalom örökségéből”. „A szabadkereskedelem korai korszakában megengedhető volt, ha azt remélték, hogy az önszegély megfelelő megoldás lehet, és az olcsó élelmiszer, valamint a kereskedelem bővülése az átlagos munkást óvatosságra és takarékosagra sarkallja, amelynek köszönhetően képes lesz önmagáról gondoskodni betegség, munkanélküliség és öregség esetén is. Ezeket a reményeket azonban az események bekövetkezett folyamata nagymértékben megghiúsította.”<sup>791</sup> Erre tekintettel az államnak egyfajta *bonus et diligens pater familiasként* kellett biztosítania, hogy az adózás révén befolyt bevétel elosztásakor megfelelő juttatásban részesítse a szükségét

<sup>787</sup> GAJDUSCHEK 1998, 11.

<sup>788</sup> Vö. FÁBIÁN 2011, 80–81.

<sup>789</sup> WEBER 1921/1922, 151.

<sup>790</sup> Vö. JENEI 2007, 140–141.

<sup>791</sup> HOBHOUSE 1957, 215.

szenvedőket, helyreállítva ezzel a szociális viszonyok megbillent egyensúlyát. A szociális diszharmonia elkerülése végső soron a közösség szabadságához is hozzájárul; a szabadság ezért és ennyiben az erősek felett gyakorolt kényszer és a leggyengébbek védelmének kombinációja. A jóléti állam ennek megfelelően a szociális kompenzáció és az aktív foglalkoztatáspolitikai biztosítása révén törekedett egy igazságosabb, egyenlőbb jövedelemelosztás végrehajtására, fokozódó gazdasági teljesítmény mellett. A jóléti állam kiteljesedése és aranykora idején az állami redisztribúció a közszolgáltatások minden alapvető szegmensére, illetve a társadalmi minimum standardok biztosítására is kiterjedt a társadalompolitika különböző területein.

A közigazgatás működésével szemben támasztott minőségigény a pluralista demokrácia államaiban jelent meg, itt kezdték ugyanis mérni a közigazgatás működésével kapcsolatos állampolgári elégedettséget. Ez megnövelte ugyan a költségeket, de a jóléti állam gazdasági fellendülése elegendő fedezetet biztosított a közigazgatás minőségi fejlesztésének anyagi vonzatait illetően.<sup>792</sup> A „posztindusztriális, cselekvő állam” közigazgatása ennek következtében megszűnt a jogszabályok pusztá végrehajtója és a hatósági jogalkalmazó közigazgatás kizárólagos terepe lenni. A szolgáltató közigazgatás – amely kezdeményezi, közvetlenül megszervezi és az állampolgárok számára felelősségteljesen biztosítja a közszolgáltatásokat – a racionális állami működés sikeres és szükségszerű területévé vált. Az állam a hatalmi jogosítványok gyakorlásán túl a gazdaság irányításában és a nemzeti termék védelmében is kitüntetett aktornak bizonyult. Nem véletlen, hogy a közszolgáltatások biztosítása a tradicionális jogalkalmazó szerepkör mellett komoly tervező, szervező és menedzselő attitűdöt, valamint tevékenységet is igényelt. A klasszikus közigazgatási rendben a cselekvő állam feladatait a közigazgatás vagy maga látta el a hierarchikusan-bürokratikus felépülő szervezetével, vagy többé-kevésbé szoros alárendeltségben működő, ún. paraadminisztratív állami szervekkel, intézményekkel (iskolákkal, orvosi rendelőkkel, ritkán vállalatokkal) gondoskodott azok ellátásáról.<sup>793</sup> Az állam a hatalmi jogosítványok gyakorlásán túl a gazdaság irányításában és a nemzeti termék védelmében is megkerülhetetlen szereplővé vált. A jóléti államok előre meghatározott módon és igazgatási eszközök révén avatkoztak be a gazdaság működésébe, ebben a modellben a lakossági igények és a közszükségletek kielégítésében az állam vezető szerepet vállalt magára.<sup>794</sup>

A második világháború után Harold D. Lasswell tanaira<sup>795</sup> hivatkoztak, amikor az állami szerepvállalást, a beavatkozó funkciót a közérdek érvényre juttatásával igazolták. Az állam a gazdasági élet minden olyan aspektusával foglalkozott, amelyben olyan problémák jelentkeztek, amelyekkel a piaci erők nem voltak képesek megbirkózni. A jóléti állam korszakában, az 1950-es és 1970-es évtizedek között az állami közpolitikai szabályozás és beavatkozás átfogóvá vált, és elmélyült. Az állam kiegyenlítő-beavatkozó funkciója a piaci erők működésének nélkülözhetetlen kiegészítőjévé,<sup>796</sup> a kiegyensúlyozott gazdasági és társadalmi fejlődés biztosításának nélkülözhetetlen feltételévé vált. A kiszámíthatóság weberi standardja a jóléti állam idején a közszolgáltatások nyújtása tekintetében azt az el-

<sup>792</sup> RÓNAY 2014, 33.

<sup>793</sup> Vö. GAJDUSCHEK 2011, 54.

<sup>794</sup> Vö. LÓRINCZ 2009, 12.

<sup>795</sup> Vö. LASWELL 1971, XIII–XIV.

<sup>796</sup> „Az állam integráló és stabilizáló tényező volt, a produktív és önmagát korrigáló piacgazdaság része” (BLAAS–FOSTER 1992, 1–2).

várást jelentette, hogy minden állampolgár megkaphassa a közszolgáltatásokból neki járó, garantált szintű ellátást. Az állam által teljesített kifizetések olyan jogosultságokká, állampolgári jogokká vagy szerzett juttatásokká váltak, amelyek felett a hivatalnokok és a helyi hatóságok nem rendelkezhetek önkényesen, diszkrecionális jogkörben eljárva.<sup>797</sup>

A szervezett kapitalizmus jóléti állama kiterjedt szociális transzfereket (szociális kiadások, nyugdíjrendszer, munkanélküli-ellátások) működtetett, garantálta a juttatások magas szintjét, kiteljesítette a gazdasági és szociális alapjogok katalógusát, és számtalan közszolgáltatást nyújtott. Utóbbiak a társadalom egészére vonatkoztak, ezáltal a társadalom egész szövetéke a jóléti állam tevékenységével érintett alanyi körré vált. Az oktatási és kulturális javakhoz egyre nagyobb rétegek juthattak hozzá, hiszen e szolgáltatások ingyenesen vagy államilag támogatott formában terjedtek. Az állami újraelosztás hányada viszonylag magas volt, a közzsférában dolgozók száma pedig egyre növekedett.<sup>798</sup> A szolgáltató állam a jóléti államba integrálódva mindezekre tekintettel elnyerte az állampolgárok döntő részének szimpátiáját, hiszen garantáltan egyenlő alapon biztosította az alapvető szükségletek kielégítését. A kormányzatok expanzív tevékenységét tehát a társadalom tagjai többségében pozitívan ítélték meg, és igényelték, hogy a cselekvő állam a társadalmi élet különböző szféráiban a problémákat megoldani kívánó tényezőként jelenjen meg. Az 1970-es évek második felétől a gazdasági rendszerben megfigyelhető fordulattal a neoliberalizmus pozíciói erősödtek meg, s ez a közigazgatást sem hagyta érintetlenül; következményei elsősorban a közigazgatás-fejlesztés területén jelentek meg.

### *Az új közszolgálati menedzsment mint a vállalkozásalapú kormányzás motorja*

A jóléti állam *status quo*jára fenyegetőleg ható erők és ideológiai kihívások az 1970-es évek végén vettek nagy lendületet. A menedzserializmus ideológiája és a közigazgatás neoliberális mentalitás szerinti reformja elsődleges stratégiává vált a nemzetközi véleményformálók számára. Ez alapjaiban kezdte ki a weberi bürokratikus modellre épülő közigazgatás pozícióját, amely pedig minden demokratikus állam közigazgatását tekintve alapvető orientációs pontnak bizonyult az 1980-as évekig bezárólag.<sup>799</sup> A reform mélységeit és súlyát tekintve már a terminusokban bekövetkezett változás is jó illusztráció gyanánt szolgál: az addig uralkodó közigazgatás (*public administration*) kifejezését ugyanis a közmenedzsment (*public management*) váltotta fel, amelyet a későbbiekben a *new* jelzővel is megtoldottak. A közigazgatás piacosítás irányába történő elmozdítását a teljesség igénye nélkül olyan szervezetek támogatták, mint az OECD Közigazgatási Bizottsága, az IMF,

<sup>797</sup> Vö. JENEI 2007, 18; GAJDUSCHEK 2011, 66; MYLES 2002, 375.

<sup>798</sup> Vö. HORVÁTH M. 2005, 31. A közzsférában tevékenykedő tisztviselők számának növekedése az állami szerepvállalás bővülésének logikus következménye volt. A növekvő feladatok a létszám, az apparátus bővítését is szükségessé tették. „A jóléti, szociális állam megjelenésével a klasszikus állami funkciók újabb és újabb feladatokkal bővültek (főleg a gazdasági, szociális, kulturális területen) [...]. A minimális állam koncepciója végképp elvesztette aktualitását [...]. A közigazgatás kapui más társadalmi rétegek előtt is megnyíltak, illetve feladatainak ellátására a szociális, jóléti állam egyre nagyobb számban alkalmazott gazdálkodási, egészségügyi, művelődési, műszaki szakembereket” (HAZAFI 2009, 170).

<sup>799</sup> Vö. LÓRINCZ 2007, 4.

a Világbank, az ENSZ Fejlesztési Programja, az Európai Bizottság, az Amerikaközi Fejlesztési Bank, számos regionális organizáció, illetve az NGO-k széles köre.<sup>800</sup>

Az új közszolgálati menedzsment (*new public management*, a továbbiakban: NPM) tudományos irányzata politikai szinten Margaret Thatcher, Ronald Reagan és Brian Mulroney<sup>801</sup> kormányzati pozícióba kerülésével indult hódító útjára. Az irányzat megjelenése és dominánssá válása alapvetően a neoliberais gazdasági irányzatokhoz köthető.<sup>802</sup> Mascarenhas szerint az 1980-as évek közszolgálati reformjainak célja a gazdaság köz- és magánszektora közötti kapcsolat átalakítása volt, mégpedig az állam szerepének alapvető felülvizsgálatával és olyan alapvető értékek támogatásával, mint az egyéni és fogyasztói szabad választás joga, illetve a magánszektor szerepének erőteljesebb támogatása a gazdasági fejlődésben. „Lényegében az »állam visszaszorítása« az alapvető cél, a dereguláció, a gazdasági liberalizáció és a privatizáció révén; az, hogy a magánszektor közszektorral elegyíthető érték- és eszközrendszerét az »új jog« elveire alapozva kombinálják egymással. Ez radikális elmozdulást jelent [...] egy vállalkozói kultúra felé, amelynek alapja a hatékonyság és a takarékoság.”<sup>803</sup>

Az NPM feltűnése mindazonáltal nem minden előzmény nélküli jelenség volt. A neokonzervatív társadalomelmélet a közszektor már hosszú ideje egy olyan „tehetetlen bürokrácia” által uralt szférának tekintette, amely alacsony hatékonyságú, ellenáll a decentralizációnak és erős szakszervezeti nyomás alatt áll. Gordon Tullock már 1965-ben kritizálta az államot, amiért az hagyta eluralkodni a terjeszkedő, alacsony hatékonyság mellett működő bürokráciát (technokráciát). Meglátása szerint a nagyra duzzadt apparátus döntéseivel nem a közérdeket, sokkal inkább a saját, egoista érdekeit szolgálja: „Nagy és alapjaiban alacsony hatékonyságú bürokrácia terheit viseljük. A hatékonyság növelése ebben a szektorban – közgazdasági szempontból ítélve a dolgot – növelhetné a nemzeti jövedelmet, és növekedési rátánkat is javítaná. Politikai szempontból pedig az állampolgár – mint szavazó – irányító, ellenőrző szerepét.”<sup>804</sup> Az érvelés középpontjában az a gondolat állt, hogy a közszektor bürokratikus összetevője meglehetősen nehézkes és drága; olyan igazgatási struktúrákat érvényesít, amely gátolja a személyes felelősséget, ráadásul még azt is eltűri, hogy a szolgáltatások ne működjenek hatékonyan. Mivel hiányoznak a hatékony tevékenység gazdasági és egyéb külső ösztönzői, a közszektor bürokratái szükségképpen „birodalom-építőkké” váltak; egyetlen céljuk ennek megfelelően szervezetük méretének és tevékenységi körének újabb és újabb expanziója. Menedzseri hatalmuk forrása ezért a szolgáltatások hatékony biztosítása helyett sokkal inkább a kiterjedt bürokrácia igazgatása.<sup>805</sup>

A közmenedzsment eme új felfogása nem titkoltan a közszféra „piacosításának” igényét tűzte zászlajára. A már említett Tullock ezt *expressis verbis* kinyilvánította: „A piacon tevékenykedő egyének, miközben saját jólétüket keresik, sokkal többet tesznek hozzá

<sup>800</sup> Vö. LYNN 2006, 1; TORMA 2011, 478. Az OECD Közigazgatási Bizottsága példának okáért a teljesítménymenedzsment kialakítását, a közszektorban a nagyobb verseny bevezetését, az állampolgárok számára a minőség javítását és a választás lehetőségének biztosítását, végül a központi operatív szereppel szembeni stratégiák erősítését részesítette előnyben és támogatta. Ehhez részletesen lásd: POLLITT–BOUCKAERT 2011, 9.

<sup>801</sup> Brian Mulroney Kanada miniszterelnöke volt 1984–1993 között.

<sup>802</sup> Vö. SAVOIE 1994, 9.

<sup>803</sup> MASCARENHAS 1993, 319.

<sup>804</sup> TULLOCK 1965, 221.

<sup>805</sup> Vö. DRUCKER 1969, 3–23.

polgártársaik jólétéhez, mint azok, akik a kormánynak dolgoznak. Igazából az »új gazdaság« egyik célja reformokkal javítani a kormányzás »hatékonysági« mutatóját, hogy a piachoz közelítse azt.<sup>806</sup> A piaci típusú mechanizmusok (*market type mechanism*) alkalmazása a piac és a verseny „láthatatlan kezének” becsempészési kísérletét jelentette a kormányzás működési elveibe és folyamataiba. Az NPM mint átfogó doktrína centrumában az a megállapítás áll, hogy a közszféra jobbra tehető a gazdasági-üzleti világban elterjedt koncepciók, technikák és értékek adaptálásával.<sup>807</sup> Az NPM irányzata több megállapítást is hasznosítva leginkább a menedzsmentelméletek, az üzleti motivációs pszichológia és a neoliberais gazdaságfelfogás főbb tantételeit kombinálta.<sup>808</sup> Az új közmenedzsment terminusát Christopher Hood használta első ízben, 1989-ben, hogy jellemezze az Ausztráliában, Nagy-Britanniában és az USA-ban megvalósított, összességében nagyon is hasonló közigazgatási tanokat.<sup>809</sup> Az itt kipróbált közigazgatás- és közmenedzsment-szervezési megoldásokat számos szerző egy univerzális vagy globális közigazgatási reformmozgalomként jellemezte, amelynek receptjeit az ezredfordulóra széles körben, az USA-tól Új-Zélandon át Mongóliáig és Svédorszáig kipróbálták.<sup>810</sup>

Az NPM fő célkitűzése tehát az állam és a közigazgatás gazdasági alapú és üzleti mintákon nyugvó modernizációja volt. A modernizáció azt jelentette, hogy a hagyományos közigazgatási struktúrákba az üzleti tervek analógiájára igyekeztek beépíteni a stratégiai tervezést. Az az elgondolás, amely szerint a magánszektorban érvényesülő üzleti elvek és menedzsmenttechnikák sikeresen alkalmazhatók a közszektorban, a stratégiai véleményformálók szent meggyőződése volt, természetesen összhangban az állam (neoliberalis) interpretációjával.<sup>811</sup> A kormányzás kulturális és viselkedési jellemzőit a bürokratikusztól a vállalkozói kormányzás irányába kívánták eltolni. Hood szerint az NPM fő céljai és eszközei (*administrative megatrends*) az alábbiak voltak: (a) az állami kiadások és a közigazgatási apparátus csökkentése vagy legalábbis szinten tartása; (b) a központi állami vagyon privatizálása vagy önkormányzatoknak való átadása; (c) a közszolgáltatások új szervezeti formáinak kialakítása (automatizálás, illetve az információs technológia hasznosítása); (d) a nemzetállam-specifikus közigazgatási megoldások helyett egy új, kormányközi együttműködésre és cselekvésre alapított, a *legjobb gyakorlatot (best practice)* hasznosító közigazgatási menedzsment létrehozása.<sup>812</sup> A közigazgatási modernizációval kapcsolatos tényleges kormányzati cselekvés, a köz- és szakpolitikák vezérfonala mellett az NPM az egyes kormányok és politikusok PR-kommunikációjának is lényeges, időnként és helyenként középponti elemét képezte. Bill Clinton 1993-ban elhangzott beszédében például az NPM alkalmazása és a „vállalkozói típusú kormányzás” kialakítása mellett érvelt: „A célunk az, hogy az egész

<sup>806</sup> Idézi: DARDOT–LAVAL 2011, 367.

<sup>807</sup> Vö. POLLITT–BOUCKAERT 2011, 10; DENHART–DENHART 2011, 22. A Pollitt és Bouckaert szerzőpáros szerint az NPM a másik jelentéstartalom szerint meghatározott koncepciók és gyakorlatok „halmaza”. Idesorolható a teljesítményorientált felfogás, a kisebb szervezeti formák preferálása, a piaci jellegű mechanizmusok széles körű elterjedése – a versenyeztetés, az állami szektor rangsorolása, teljesítményalapú fizetés –, az ügyfelek/állampolgárok fogyasztóként történő kezelése, illetve az általános minőségjavító technikák (*total quality management*) alkalmazása (vö. POLLITT–BOUCKAERT 2011, 10).

<sup>808</sup> Vö. KÖNIG 1997, 219.

<sup>809</sup> Vö. HOOD 1989, 349.

<sup>810</sup> Vö. KETTL 2000, 1.

<sup>811</sup> Vö. DRECHSLER 2009, 8.

<sup>812</sup> Vö. HOOD 1991, 3.

szövetségi kormányzatot kevésbé költségessé, emellett hatékonyabbá tegyük, és megváltoztassuk a nemzeti bürokráciánk kultúráját az önteltségtől és a jogosultságtól a kezdeményezés és a felhatalmazás irányába [...]. Az sehol sincs megírva, hogy a kormányzat nem lehet takarékos, vagy rugalmas, vagy vállalkozó.”<sup>813</sup> Cohn még ennél is erőteljesebben és őszintébben fogalmazta meg az új közszolgálati menedzsment irányzatának lényegét: „Továbbra is fenn kell tartani egy jelentős közszférát, de ennek céljai és működési értékei számottevően különböznek attól, amely a szociális-jóléti államra volt jellemző. A cél már nem az, hogy megvédjük a társadalmat a piaci igényektől, hanem az, hogy a piacot védjük meg a társadalmi igényektől.”<sup>814</sup> Cohn ezzel a mondattal köntörfalazás nélkül juttatta kifejezésre a piacosítási tendenciák mögött megbúvó szándékot: a társadalom szükségleteivel szemben a piaci szereplők, döntően a magánvállalatok igényeinek kell érvényt szerezni.

Az 1970-es évtized végétől kibontakozó minimalizáló stratégia a lényegét tekintve egy költségvetési megszorításokra koncentrálni elképzelés volt. Az állam makrogazdasági és versenyképességi pozíciójának megőrzése mellett nemcsak adóügyi és szociális megszorításokat irányoztak elő az államháztartás hiányával és az államadóssággal szemben, de a „fűnyírólvet” is alkalmazni kezdték a közszolgálati szférában. A piacosítás stratégiája főként bizonyos szolgáltatások kiszervezésére helyezte a hangsúlyt. A modernizációs stratégia krédója az üzleti világ irányítási-vezetési módszereit és eljárásait kívánta alkalmazni az államigazgatásban. Eme elvárásokat alapvetően Hayek és Friedman tanaira alapozták, akik szerint az „értelmes kormányzás” több problémát okoz, mint amennyit megold.<sup>815</sup>

A közzféra piaci szempontú átstrukturálására irányuló kísérlet főbb eszközei a következők: (a) privatizáció, (b) kötelező versenyeztetés, (c) voucher-rendszer, (d) külső szereplők bevonása, illetve a feladatok kiszervezése, (e) szervezeti reform.

A privatizáció az állam szolgáltatási felelősségének megszüntetését jelentette valamely közszolgáltatás vonatkozásában, azaz lényegét tekintve a közszolgáltatások piacosítását. Blomqvist szerint a privatizáció körébe sorolható minden olyan politikai kezdeményezés, amely a felelősséget vagy a szervezett kapacitásokat a közzektorból külső szereplőkhöz delegálja.<sup>816</sup> Ezt több módon is realizálhatták: a szolgáltatás eszközeinek magánkézbe adásával, a szolgáltatási felelősség megtartása mellett a szolgáltatás eszközeinek és/vagy jogainak eladásával, átadásával, koncesszióba adásával, a szolgáltatási felelősség részleges feladásával (a jogosulti kör korlátozása és/vagy a szolgáltatások díjkötelessé tétele révén), illetve a felelősség megtartása mellett a tényleges szolgáltatásnyújtás polgári jogi jogviszonyon alapuló magánkézbe adásával. A kötelező versenyeztetés rendszerében (*compulsory competitive tendering*) a szolgáltatót arra kötelezi a jogszabály, hogy az adott közszolgáltatási tevékenységet versenypiaci feltételek mellett bocsássa versenytárgyalásra. A versenyeljárásban a korábbi állami típusú szolgáltató már csak egyike a résztvevőknek, az eljárás lényegében minden piaci szereplő számára nyitva áll.

Az ún. voucher-rendszerek keretében részben vagy egészben állami szolgáltatások igénybevételére jogosító „jegyeket” bocsátanak ki, amelyet a tulajdonosok az általuk legszimpatikusabbnak talált szolgáltatónál „költhetnek el”.<sup>817</sup> Az NPM a közzfeladatok ellá-

<sup>813</sup> CLINTON 1994, 233–235.

<sup>814</sup> COHN 1997, 586.

<sup>815</sup> Vö. JENEI 2007, 19.

<sup>816</sup> Vö. BLOMQVIST 2004, 141.

<sup>817</sup> Vö. HAJNAL 2004, 23.



tása során a külső szereplők, főleg a magánvállalatok nagymértékű bevonását propagálja, a *steering not rowing* („kormányoz, de nem evez”) szlogenjével írva körül azt az alapvető szituációt, amelyben a közigazgatásnak szerveznie és irányítania kell a folyamatokat, de nem szabad a napi feladatellátás tengerében elsüllyednie.<sup>818</sup>

A szervezeti reform célja a bürokratikus struktúra lazítása, amelyet a feladat- és hatasterkörök kiszervezésével, illetve delegálásával kívántak elérni. A közigazgatási feladatok egyfelől autonóm, egyfókuszú szervezetekhez, ügynökségekhez, kváziautonóm NGO-khoz telepítették, másfelől az államigazgatás alsóbb szintjeire, a helyi önkormányzatokhoz delegálták. Az intézkedések célja a hierarchikus felépítés csökkentése, a politikai és menedzsmentszerepek elválasztása, a megrendelő és végrehajtó szerepek közötti különbségtétel volt. Az autonóm ügynökségek céljait ugyan a felsőbb szervek jelölik ki, de nagyfokú szabadságot kapnak arra nézve, hogy miként érik el ezeket a célkitűzéseket.<sup>819</sup> Az „agencifikáció” azon a meggyőződésen alapult, hogy a stratégiai tervezést, a közpolitika-formálást el kell választani a tisztán operatív végrehajtást szolgáló feladatellátástól, s az operatív végrehajtás során a vállalati igazgatási gyakorlatban bevált szervezési és vezetéstechnikákat kell alkalmazni. A minisztériumok és az ügynökségek közötti viszony ezzel a hierarchiától a szerződéses kapcsolatok irányába mozdul el. A szervezeti reformok körébe sorolható a bürokratikus működésmódot szintén oldani igyekvő ún. projektszerű működésmód bevezetése. Ennek lényege, hogy a projekt egy jól meghatározott, pontosan definiált cél elérésére irányul, előre meghatározott eszközökkel, de a cél megvalósulásával véget is ér. A projekteknek általában nincs olyan kiterjedt és stabil szervezeti háttere, mint amit a klasszikus közigazgatási feladatellátásban megszokhattunk. Emellett gyakori, hogy még a milliárdos projekteket is csak egy néhány főt számláló iroda bonyolítja, azaz a feladatellátásból eltűnnek a nagy szervezeti háttérrel működő közigazgatási szervek.<sup>820</sup>

Az NPM irányzata tehát a közigazgatást olyan termelőegységek és ügynökségek konglomerátumaiként kezeli, amelyek mindegyike autonóm, saját célokat követ, és különböző teljesítményindikátorok hatálya alatt működik. A brit közszféra példának okáért rövid idő lefolyása alatt fokozatosan az állami tulajdonban lévő gazdálkodó egységek közel 80%-át magába foglaló, mintegy 110 autonóm részegységre oszlott. Ebben a konstrukcióban minden ügynökséget egy, a menedzseri kvalitása alapján szerződtetett és teljesítménye arányában fizetett vezető irányított. A vezető bizonyos szolgáltatások elvégzésére szabadon szerződtetett alvállalkozókat a magánszférából. A Blair-kormányzat ezt a szemléletet tovább fokozta, amikor a *public-private partnership* (PPP), illetve a *private finance initiative* (PFI) keretében bevonta a magánszektort a közszolgáltatások finanszírozásába és irányításába az oktatás, az egészségügy és a biztonság területein. A piac egyetemes mintává kezdett válni a közösségi és társadalmi célú tevékenységekkel kapcsolatos felfogásban, aminek eredményeként a kórházak, az iskolák, az egyetemek, a bíróságok, de még a rendörség is egyforma eszközökkel kezelendő és ugyanazon kategóriák mentén értelmezendő piaci vállalkozásokká degradálódtak.<sup>821</sup> Mindehhez szükséges hozzáfűzni, hogy a közigazgatás átalakítási folyamata nem érthető meg a korábban vizsgált szabályozó hatalmak befolyásoló tevékenysége nélkül.

<sup>818</sup> Vö. OSBORNE–GAEBLER 1992, 32.

<sup>819</sup> Vö. ROSTA 2012b, 65–66.

<sup>820</sup> Vö. GAJDUSCHEK 2011, 42–43.

<sup>821</sup> Vö. DARDOT–LAVAL 2013, 385–386, 389.

A „karcúsított”, minimális állam gondolatának a közigazgatásra vonatkoztatott felkarolása (*lean administration*) olyan hangzatos fogalmak bevezetését és intézményesítését jelentette, mint a projektmenedzsment, a lapos szervezeti hierarchiák, a fogyasztóorientáltság, a karrierrendszerű közszolgálati rendszer felszámolása,<sup>822</sup> a közigazgatás politika-mentesítése, a teljes minőségirányítás, illetve a kiszervezés. Az NPM-reform keretében alapvetően az állam leépítésének és a verseny állami működésbe történő „beépítésének” elkerülhetetlenségét igyekeztek súlykolni. A közkeletű hiedelmekkel ellentétben az átláthatóság és az állampolgárok közigazgatási mechanizmusokba történő bevonása nem volt szerves része az NPM-elképzelésnek, ezt csak később, a revidéált változatba próbálták meg beépíteni.<sup>823</sup> Az NPM rendkívül szűk keretet szabott a jogi szabályozásnak: a jog ebben a felfogásban csak kijelöli azokat a tág kereteket, amelyben a hatékony közigazgatás realizálódhat. Nem foglalkozott továbbá a demokratizálás kérdésével, a jogállam reformjával vagy az állampolgári jogok kiszélesítésével. Az állampolgár, az állampolgári jogok vagy a polgárok részvételének fogalmi gyakorlatilag szinte teljesen ismeretlenek számítottak az NPM körül folyó vitákban.<sup>824</sup> Klaus König alapvető kritikával illette az NPM államalakítási törekvéseit. Az NPM gazdasági indíttatású és orientációjú felfogásával szemben a jog és a jogászai megközelítés szükségszerűsége mellett érvelve végső soron a politikai rendszer, az alkotmányosság és a demokrácia primátusának rögzítését javasolta.<sup>825</sup>

Megoldatlan maradt a felelősségi viszonyok alakulásának kérdése, valamint a megfelelő politikai és demokratikus kontroll gyakorolhatóságának feltételrendszere is. A probléma megoldatlansága tovább növelte a demokratikus deficit mértékét. Azt sem szabad elfelejteni, hogy a közigazgatási szervezetrendszer feldarabolása és túlzott szétaprózódása az összkormányzati célok elsikkadását, és ezzel az eredményesség visszavetését jelentheti.

Az NPM-koncepciók alkalmazása és átvétele e szemponton túl is számos problémát vetett fel mind a gyakorló szakemberek, mind a kutatók számára. Az NPM a gyakorlati tapasztalatok és az elméleti reflexiók fényében egyre inkább problematikusává vált.<sup>826</sup> A bürokrácia elfajzása, az öncélú bürokratizmus, a Weber által említett „szolgátság háza” irányába ható folyamatok ellen nyilvánvalóan szükséges a fellépés, de a bürokráciát végképp eltörölni vagy radikálisan megváltoztatni kívánó törekvések jórészt illuzórikusnak bizonyultak. Charles Perrow megállapítása ennyiben okvetlenül igaznak bizonyul: „Jórészt magunkat csapjuk be, ha a szervezeteink [...] gyengeségeit a bürokratizálódásnak tulajdonítjuk. Helyesebb volna, ha inkább az adminisztráció melléfogásaira hivatkoznánk [...]. Ha azt akarjuk, hogy anyagi kultúránk megfelelően fejlődjék, és ha nem kívánunk drasztikus változtatásokat végrehajtani a gazdaságban, igenis szükségünk van a nagyméretű

<sup>822</sup> Ez alapvetően azt jelentette, hogy a drágának és rugalmatlannak minősített kompetenciaalapú és teljesítményorientált rendszer helyébe az egyéni karrierfejlesztés lehetőségét magában rejtő rendszert állították. A közszolgálati rendszerek nyitottabbá tétele azt eredményezte, hogy az alkalmazásnak már nem volt különösebb előfeltétele, a hivatali előmenetel pedig nem az eltöltött időtől, hanem a teljesítménytől vált függővé. A köztisztviselők juttatási rendszerét revidéálták, és juttatásaikat csökkentették, elbocsáthatóságuk pedig sokkal könnyebbé vált. A teljesítményorientált közszolgálati pragmatika további erőltetése hosszú távon azt is jelentené, hogy a közigazgatás vezető pozícióiba jogászok helyett gazdasági szakemberek, közgazdászok kerülnének. Ehhez lásd: BALÁZS 2011, 49–55; TORMA 2011, 479–480; FÁBIÁN 2011, 147.

<sup>823</sup> Vö. DRECHSLER 2009, 8.

<sup>824</sup> Vö. GREVE–JESPERSEN 1999, 147.

<sup>825</sup> Vö. KÖNIG 1997, 228.

<sup>826</sup> Vö. HAJNAL 2004, 9.

szervezetekre mind a gazdaság, mind a társadalom és a kormányzat szintjén. Az ipari társadalom előrehaladtával ez tűnik a társadalom rutinfeladatait kezelni képes rendszernek.”<sup>827</sup>

Másrészről a magánszektor fogalmai és folyamatai nehezen értelmezhetők a közszektorban; a magán- és a közigazgatás eltérő közegben és differens elvek, szabályok mentén működik. A magánigazgatás célja a költségminimalizálás melletti profitmaximalizálás, míg a közigazgatásé a közfeladatok maradéktalan, lehetőleg minden érintett számára azonos színvonalon történő ellátása és a közérdek képviselése.<sup>828</sup> A közműszolgáltatók (telekommunikáció, áram- és gázszolgáltatás, vasút, posta) liberalizációja olyan ágazatokat érintett, amelyekben korábban egyáltalán nem volt számottevő jelentősége a költség-megfontolásoknak.

Vizsgáljuk meg két gyakorlati példán keresztül, hogy milyen következményekkel is jár, ha a magánszféra és a verseny válik döntő tényezővé egy nyilvánvalóan közösségi szinten releváns területen. A Nagy-Britanniában 1985-ben, a Thatcher-kabinet kormányzása idején elfogadott közlekedési törvény a buszközlekedés vonatkozásában lehetővé tette, hogy bármely, engedéllyel rendelkező magánvállalkozás buszjáratokat indíthasson (korábban a köztulajdonban lévő buszvállalatokat különböző szubvenciókban részesítették).<sup>829</sup> A szolgáltató diszkrecionális módon határozhatta meg az útvonalakat, a menetrendet, a jegyárakat, de még a szállítás során használható járművek paramétereit is. A buszszolgáltatással kapcsolatos szabályozási reform végül azt eredményezte, hogy megnőtt a szolgáltatás ára, ezzel párhuzamosan viszont drasztikusan visszaesett annak színvonala. A legnagyobb problémának ezen felül a magánszféra által szervezett tömegközlekedés esetén is az bizonyul, mint a magánóvodák, magániskolák vagy magánkórházak esetében: a szolgáltatásokhoz való hozzáférés lényegében a fizetőképes kereslet függvényévé válik, azaz a jövedelmi szint fogja kijelölni azok körét, akik hozzáférhetnek a szolgáltatásokhoz, tovább fokozva a társadalmi egyenlőtlenségeket. Elegendő itt arra utalni, hogy a legnagyobb presztízsű magánegytemek olyan horribilis tandíjösszegeket állapítanak meg, amelyek még a felső középosztályba tartozó családok mércéjével mérve is megfizethetetlennek bizonyulnak, de hasonló a helyzet az egészségügyi ellátás privatizálása során létrejött magánklinikák esetében is.

A másik példa a közigazgatási kapacitás leépítéséhez és a közigazgatás feladatköreinek kiszervezéséhez kapcsolódik. Az elmúlt évtizedekben a „karcsú állam” elképzelésével összefüggésben hangoztatott NPM-narratíva, majd az azt felkaroló gyakorlati kormányzati politika korábban soha nem látott mértékben fogott hozzá a közigazgatás személyzetének leépítéséhez, illetve feladatköreinek kiszervezéséhez. A schengeni egyezmény a belső határőrizet felszámolását és a schengeni övezet külső határainak közös ellenőrzését irányozta elő. Azonban ez a határvédelmi rendszer 2015 őszére, a migrációs válság következtében látványosan a „határaiba ütközött”, az Európai Unió és a tagállamok szintjén egyaránt felszínre hozva a közigazgatási racionalizáció nehézségeit. Az európai kontinenst szemlélve korábban példátlan mértékű, a tagállamok többségét érintő migrációs válság, a bevándorlók százezreinek az európai kontinens országaiba érkező tömegei nemcsak a tagállamok migrációs politikájának hiányosságaira mutattak rá, de a határ őrzését garantálni hivatott szervezetek

<sup>827</sup> PERROW 1994, 58.

<sup>828</sup> Vö. FÁBIÁN 2011, 154.

<sup>829</sup> Vö. SOMAI 2002.

megszüntetésének-leépítésének visszasságait is felszínre hozták, és a mai napig rendkívüli terheket jelentenek az érintett országok számára.

A közigazgatás piacosítására építő kísérletek nem bizonyultak sikeresnek. Nincs ugyanis arra vonatkozó empirikus bizonyítékunk, hogy az irányzat keretében sürgetett reformok bevezetése növelte volna a produktivitást vagy hozzájárult volna a jólét növeléséhez. A hosszú éveken át ívelő kísérletezgetést követően a tapasztalatok alapján ki lehet jelteni, hogy az NPM stratégiájával végrehajtott közigazgatási reformok inkább kudarcot, semmint sikert eredményeztek Nyugat-Európában és más OECD-országokban.<sup>830</sup> A globális kapitalizmus által támogatott menedzserializmust azzal támadják a demokratikus erők, hogy hiányzik belőle a demokratikus legitimitáció.<sup>831</sup> Az állampolgárok fogyasztóként történő kezelése eliminálta a részvételi jogaikat és kötelezettségeiket, alapvetően félreértette és rombolta az állam és az állampolgárok közötti viszonyt. A közszolgálati előmeneteli rendszer megszüntetése az igazgatási kapacitások eróziójához vezetett. A „lapos szervezeti hierarchiák” alkalmazása teljesen környezet-, azaz országfüggő. A kiszervezés gyakran költségesnek bizonyult, és sértette az egyenlőségre vonatkozó alapvető elveket. A gazdaságosság, hatékonyság, hatásosság hármasság kritériumrendszere könnyen és gyakran ütközött a jogegyenlőség, az egyenlő hozzáférés és a jogszerűség elveivel, s hatásaiban antidemokratikusnak bizonyult. A vállalkozói bürokrata státusza a birodalmi bürokratákéhoz hasonló, de lényegesen több hatalom és kevesebb felelősség mellett.<sup>832</sup> Ahol e reformokat bevezették, ott csökkent az elszámoltathatóság és a politikai felelősségre vonás esélye. A piaci logika hatékonysági kényszere ugyanis felülírja az elszámoltathatóság szempontjait, fokozza a korrupció kockázatát, a politikai felelőtlenességgel párhuzamosan pedig gyengül a kormányokba és az államokba vetett bizalom is.<sup>833</sup>

A közigazgatási szervezet és működés minőségi szemlélete, amelyet az irányzat eredményének tartanak, nemcsak az NPM-konstrukció kiváltsága: más irányzatok is képesek minőségi kritériumok és elvárások megfogalmazására és érvényre juttatására. Ezt bizonyítja a neoweberianus felfogás is. Az NPM figyelmen kívül hagyja azt az alapvető igényt, hogy az állampolgárok számára nem pusztán a különböző piaci erők közötti racionális választás lehetőségét kell biztosítani, hanem arra kell kísérletet tenni, hogy kellő mértékben bevonják őket az állami döntéshozatali eljárásokba. Az „öntudatra ébredt” állampolgárok kifejezetten igénylik is az állam életében való aktív részvételt. A közigazgatási folyamatokban való részvétel joga a modern idők egyik alapvető vívmánya, amelyet az NPM nézetrendszerének gyakorlati adaptációja alapjaiban kérdőjelezett meg. Erre (is) tekintettel központi kérdéssé vált, hogy a közigazgatás miként tudja helyreállítani az államba és az állami intézményekbe vetett bizalmat. Vigoda-Gadot szerint a politikai rend, a demokrácia és a bürokrácia adminisztratív rendje közötti megbomlott egyensúly helyreállítása, a három tényező közötti megbékélés szükséges ahhoz, hogy egy erősebb társadalmat és egy erősebb nemzetet lehessen létrehozni.<sup>834</sup> Erre a küldetésre a neoweberianus irányzat képviselői vállalkoztak.

<sup>830</sup> Vö. VAN MIERLO 1998, 401.

<sup>831</sup> Vö. LYNN 2008, 24.

<sup>832</sup> Vö. DRECHSLER 2009, 10.

<sup>833</sup> Vö. STUMPF 2014, 111–112.

<sup>834</sup> Vö. VIGODA-GADOT 2009, 2.

## *A neoweberiánus állam*

Drechsler szerint az 1990-es évtized derekáig divatos volt az NPM irányzata által közvetített értékekben és elvekben hinni. Az ezredforduló körül az új közszolgálati menedzsment defenzívába szorult, mert egyre nyilvánvalóbb volt, hogy az empirikus tények nem igazolják, 2005 óta pedig már egyáltalán nem tekinthető életképes elgondolásnak.<sup>835</sup> Az NPM gyakorlati alkalmazását a 2008-ban kitört globális gazdasági és pénzügyi válság teljes mértékben a perifériára szorította. A kormányzatok részéről még az irányzathoz közel álló államokban, így Nagy-Britanniában és Új-Zélandon is az NPM szemléletmódjával ellentétes lépések bevezetésére került sor. A kormányok, legalábbis a retorika szintjén nagyobb szociális biztonság nyújtására törekednek a piaccal szemben, egyben nagyobb gazdasági teret követelnek önmaguk számára. A piaci koordináció szerepét csökkentve nagyobb mértékben kívánnak támaszkodni a bürokratikus koordinációra és az állami tulajdonra. A közgazdaságtannal és a piacokkal szembeni bizalmatlanság megnyilvánulása szinte mindenütt az állam gazdasági befolyásának növelése volt.<sup>836</sup>

A neoweberiánus irányzat a piackonform ideákat hangoztató *new public management* állambarát kihívójaként jelent meg, és első említésére 2004-ben került sor, bár releváns előzményekkel e felfogás esetében is találkozhatunk.<sup>837</sup> A neoweberiánus felfogás a tradicionális közigazgatási alapokhoz történő visszatérés ellenére sem érzéketlen az új idők új kihívásaira, az NPM torzulásaival szemben történő fellépés mellett is tudatában van annak, hogy a megváltozott körülmények között a maga teljességében nem lehetséges a klasszikus weberi elvekhez való visszatérés. Ahogy Jenei György fogalmaz: „Az »új közintézményi menedzsment« mozgalom szélsőségei napjainkra enyhültek, ugyanakkor a hagyományos weberi közigazgatási rendszer is jelentős változáson ment át. A fenntartás-megőrzés-modernizációs pálya lényege jellemezhető úgy, hogy a hagyományos weberi rendszertől egyértelműen eltávolodva [...] egy neoweberiánus közigazgatás keretfeltételei kialakításának irányába halad, anélkül, hogy visszatérne a hagyományos weberi modellhez.”<sup>838</sup> A terminológiai kérdéseket szemlélve feltűnő a Max Weberre történő hivatkozás az irányzat megnevezésében. Ennek kapcsán le kell szögezni, hogy a Weberre való utalás egyáltalán nem jelenti azt, hogy e fel-

<sup>835</sup> Vö. DRECHSLER 2009, 10.

<sup>836</sup> Vö. ROSTA 2012a, 119–120.

<sup>837</sup> A neoweberiánus irányzat előzménye az ún. közszolgáltatási orientáció (*public service orientation*, PSO) tana. A doktrína az 1980-as évek második felében, a *public choice* ellensúlyaként jelent meg Nagy-Britanniában, a helyi önkormányzati igazgatás vonatkozásában. Célja az volt, hogy kiemelkedő színvonalú – a polgárok elvárásaihoz és értékeihez is közvetlenül kapcsolódó – közszolgáltatásokat biztosítsanak a lakosság részére. Ennek érdekében az alábbi szempontokat és reformgondolatokat tartották szem előtt: a közszolgáltatásokhoz való általános hozzáférés biztosítása, a panaszok új szemléletű elbírálása, a köztisztviselői szemlélet megújítása, a lakóközösségek partneri közreműködőként történő bevonása. A PSO alapvető meglátása volt továbbá, hogy a magánvállalkozások fogyasztói orientációja nem ültethető át a közszektorba. A legfontosabb változás mindemellett a részvétel és elszámoltathatóság elveinek előtérbe kerülése volt. Az állampolgár ebben a konstrukcióban nem fogyasztóként, hanem egy közösség olyan tagjaként jelenik meg, aki önálló véleménnyel rendelkezik és igényt is tart annak meghallgatására. A köztisztviselők aspektusából pedig sikerült az önérdék helyett a közérdeket a cselekvés centrumába helyezni. A közszolgák átképzése annak ösztönzését szolgálta, hogy ismerjék meg a közösségi igényeket, keressék fel őket, értékeljék a szükségleteiket, és eme ismeretek birtokában alakítsák ki a közpolitikai programokat (vö. TORMA 2010, 328–329). A terminus első használatára nézve lásd: POLLITT–BOUCKAERT 2004, 99–101.

<sup>838</sup> JENEI 2014, 277.

fogás képviselői ne lennének tisztában azzal a ténnyel, hogy Weber korában a szolgáltató közigazgatás struktúrái még nem alakultak ki. A szolgáltató közigazgatás irányába történő elmozdulás későbbi, a jóléti állam korszakának fejleménye volt. Inkább arról van szó, hogy a klasszikus bürokrácia weberi leírását szemlélve bizonyos elemekről úgy vélték, hogy azok a 21. század kihívásaival is adekvátan bizonyulhatnak, míg más összetevői kapcsán arra a következtetésre jutottak, hogy azok egyértelműen atavisztikussá váltak.

A neoweberiánus irányzat képviselői a jó kormányzat kimunkálása mellett érvelnek: aktív, erős és az állampolgárokkal szemben felelős államban gondolkodnak, amelynek képesnek kell lennie arra, hogy a szó klasszikus értelmében a *közjó* érdekében kormányozzon.<sup>839</sup> A felfogás nem kívánja teljesen perifériára szorítani az államot, mert a társadalom életében fontos szerepet játszó szereplőként fogja fel. Az erős állam ugyanis képes ellen-súlyozni a piaci folyamatok káros következményeinek hatását, kiegyenlítve a piaci torzulásokat.<sup>840</sup> A neoweberiánus állam (*neo-weberian state*, NWS) ugyanakkor a bürokratikus szabályok belső nézőpontjáról áttér az állampolgárok szükségleteinek külső nézőpontjára. A hangsúlyt a *minőség* és a közszolgáltatások *professzionális-szakmai* kultúrájának kialakítására helyezik, ugyanakkor elvetik az NPM által előnyben részesített piaci mechanizmusok alkalmazását. A képviseleti demokrácia szerepét az állampolgárok szolgálata során igyekeznek kiegészíteni a *konzultációval* és az állampolgári vélemények közvetlen képviseletével. A pusztán jogkövető eljárás feltételeinek és szabályainak biztosításán túlmenően hangsúlyossá teszik az *eredményorientált működésmódot* is. Végül, némiképp összhangban a menedzserialista szemlélet szükségleteivel, a közszolgáltatások olyan szintű professzionalizációjára törekednek, amelyben a bürokrata nem egyszerűen szakterületének szakértője, hanem egyúttal professzionális menedzser is, aki folyamatosan szem előtt tartja az állampolgárok igényeit is.<sup>841</sup>

Bouckaert és Pollitt már említett munkája az alábbiakban rendszerezi a neoweberiánus felfogásra jellemző ismérveket. Az NWS központi gondolata az állam megerősítése, amely a globalizáció, a technológiai változás, a demográfiai és környezeti kihívások megoldásának egyetlen *közösségi* eszköze. A képviseleti demokrácia *legitimációs bázisának* megerősítésére törekszik központi, regionális és helyi szinteken egyaránt, a végrehajtó hatalom egységét előfeltételezve igazolja az állami beavatkozások legitimitását. A közigazgatási jog, a jogszerűség és a normativitás hagyományos szerepének helyreállítása mellett érvel, különösen fontosnak tartja az állampolgárok jogegyenlőségének biztosítását és a közigazgatási cselekvés feletti megfelelő kontroll érvényesítését. A klasszikus bürokratikus logikától el kíván mozdulni a *polgárbarát* és *szolgáltatásorientált* felfogás felé, azaz a köztisztviselő közpolitikai célkitűzésekkel történő azonosulása és az eredményorientáltság kiemelt szerepet kap. A szabályok egyszerű követésére építő attitűd helyett a közigazgatás külkapcsolataira koncentrál, amennyiben az állampolgári szükségletek kielégítését tekinti fő ismérvnek, és ezt a piaci mechanizmus átvétele helyett a sajátos szakmai kultúra kialakításával kívánja biztosítani. A képviseleti demokrácia eszményét kiegészíti a különböző konzultációs fórumok és lehetőségek szervezésével, illetve az állampolgárok közigazgatási döntésekbe történő fokozottabb bevonásával. A közpénzzel való gazdálkodás folyamán

<sup>839</sup> Vö. FRIVALDSZKY 2012, 57.

<sup>840</sup> Vö. TORMA 2010, 337.

<sup>841</sup> Vö. DRECHSLER 2009, 13.

az eredmény elérése a meghatározó szempont. A kormánytisztviselőkkel szemben többlet-elvárásokat fogalmaz meg, amennyiben a jogi szaktudás mellett az állampolgári elvárások felmérésére szolgáló képesség meglétét is elvárja. A kormányzati erőforrásokkal való gazdálkodás során a nagyobb hatékonyságra fordít kiemelt figyelmet. Végül egy elkülönült, sajátos szakmai kultúrával felvértezett, professzionális közigazgatási kar létét támogatja.<sup>842</sup>

Dunn és Miller az irányzat elemzése során hasonló jellemzőket sorolt fel: az NWS a piaci logikával szemben erősíteni szándékozik az állam szerepét a gazdasági növekedés beindításában és fenntartásában; eredményorientált és az eredményeket rendszeresen, az állampolgárok számára is hozzáférhető módon értékeli; bővíteni kívánja a képviseleti demokrácián kívüli, a közvetlen civil és állampolgári részvételt preferáló lehetőségeket; mindemellett a közigazgatás szakszerűségét is vallja.<sup>843</sup>

Az NWS ugyan élesen szakított a korábbi piacelvű felfogás megállapításaival, teljes mértékben azonban nem zárta ki gondolkodásából a továbbgondolásra érdemes téziseiket. Ezt jelzi a *merit with flexibility* elv alkalmazása, azaz az érdem ötvözése a rugalmassággal. A képletben az érdem szerepeltetése klasszikus weberi komponens, míg a rugalmasság megjelenítése az új közmenedzsment stílusjegye. Az NWS paradigmájára egyébként is jellemző, hogy kiegyensúlyozottan ötvözi a klasszikus weberi princípiumokat a közmenedzsment újszerűként ható észrevételeivel. A weberi kötődést képviseli az állami szerep megerősítése, a képviseleti demokrácia szintjeinek kibővítése, a jogszerűsítés és normativitás szempontjainak kiemelése, amelynek fő eszköze továbbra is a közjogi jelleg és a közszolgálati ethosz megőrzése. Az új szempontok beemelését jelentik viszont a polgárbarát-jelleg felé való orientáció, a civil konzultációk és az állampolgári részvétel fontosságának hangsúlyozása, a nagyobb hatékonyság és a professzionalizáció képviselése.<sup>844</sup>

A széles körű irányító és szabályozó feladat- és hatáskörökkel felvértezett állam az NWS konstrukciójában az erős gazdaság és a civilizált, szolidáris társadalom partnerevé és szavatolójává válik. Szemléletéből nem számúzi a demokratikus működésmódra vonatkozó standardokat: központi és helyi szinten, a képviseleti és közvetlen változatában is tiszteletben tartja a demokrácia értékeit. Az állampolgárok szemszögéből is fontos fejlemény, hogy a klasszikus közigazgatási működéshez képest az állam folyamatosan törekszik a modernizációra, a professzionalizálódásra és az eredményesség biztosítására.<sup>845</sup>

Wright meglátása szerint „a közszektor reformja ma divat, és a magára valamit is adó kormányzat ezt nem hagyhatja figyelmen kívül”.<sup>846</sup> Nem mindegy azonban, hogy a közszektor valóban elodázhatatlan reformját milyen értékek alapján és szervezési elvek mentén valósítják meg. Az állam által képviselni hivatott közjónak ugyanis mindenképpen az állampolgárok szükségleteit kell tükröznie. A megfelelő szakértői apparátussal felvértezett neoweberiánus állam előnye, hogy a megfelelő jogszabályi felhatalmazás és cselekvési lehetőség mellett is csak akkor és ott avatkozik be, ahol és amennyire ez szükséges. Egy ilyen szerepfelfogású állam az intelligens működésre koncentráltan igyekszik tevékenykedni, azaz az emberek elvárásai mellett a civil szféra aktoraival és a piaci szereplőkkel is harmonikus kapcsolat kialakítására törekszik. A „neoweberi” fordulat ugyan nem állt még

<sup>842</sup> Vö. POLLITT–BOUCKAERT 2004, 99–100; POLLITT–BOUCKAERT 2011, 118–119.

<sup>843</sup> Vö. DUNN–MILLER 2007, 351–352.

<sup>844</sup> Vö. STUMPF 2014, 114–115.

<sup>845</sup> Vö. POLLITT 2008, 14.

<sup>846</sup> WRIGHT 1997, 11.

össze egy teljes mértékben egységes, koherens kormányzati paradigmává, de az NPM által érvényesített korábbi törekvésekhez képest mégis fontos hangsúlybeli eltolódásokat jelent. Megerősíti az állam szerepét, a közigazgatás szabályozó-ellenőrző funkcióit, ugyanakkor kiemeli a minőségi közszolgálat és a hatékony közszolgáltatásokat igénylő állampolgárok szerepének fontosságát. Az irányzat képes volt arra, hogy a korábbi szemléletet meghaladva jóval nagyobb nyitottságot mutasson a polgárok irányába, illetve hasznosítsa az eredményességet és a közszolgáltatások nagyobb professzionalizmusát.

A neweuberianus felfogás sikerrel valósíthatja meg a szintézist a kiszámíthatóság, a szabályozottság és a hierarchia klasszikus kritériumai, valamint az eredményesség, hatékonyság, szakszerűség, az állampolgárok partnerként történő kezelése, a szükségleteik iránti kellő érzékenység és empátia követelményrendszere között. Az NWS képviselői azt hangsúlyozzák, hogy az államnak a lehető legjobb minőségben és áron kell biztosítania a közszolgáltatásokat az állampolgárok számára. Ennek következtében a közigazgatási döntések a továbbiakban már nem kizárólagosan a jogi normák szimpla végrehajtását jelentik, hanem a normában foglalt tartalmi tényezők címzetti kör szempontjainak megfelelő értékelését is magukban rejtik. E folyamat során nem pusztán a döntés lehetséges joghatásainak és következményeinek polgárokra vonatkozó mérlegeléséről van szó, hanem a döntéssel érintett alanyok, az állampolgárok szempontjainak aktív érvényesítéséről is. Ahhoz, hogy a közigazgatás vagy a kormányzat határozata kedvező kimenetelű lehessen az állampolgárok szempontjából, szükségessé válik a közigazgatási döntéssel érintett alanyi kör elvárásainak participáció útján történő valóságos megjelenítése. „Ekképpen a közigazgatás közszolgáltatásokat érintő közpolitikai döntéseinek kimeneti hatékonysága, valamint társadalmi minősége legalább annyit nyomnak a latban, mint a döntések közigazgatási vagy jogi értelemben vett szakmaisága. Egy olyan [...] közigazgatásilag kifogástalan aktus, amely egyáltalán nem számol a polgárok valóságos igényeivel, a dolgok és viszonyok valós természetével, pedig jogilag megtehetné, manapság semmiképpen sem a jó kormányzás aktusa. A polgároknak az érkeiket [...] valóságosan jelen levővé szükséges tenni egy élő párbeszéd, konzultatív folyamatban – egy bizonyos tekintetben vett és – érvényesített partnerség jegyében.”<sup>847</sup>

Fontos megjegyezni, hogy az erős állam hangsúlyozása az NPM piacközpontú szemléletének ellentételezéseként jelenik meg, és arra utal, hogy csak egy feladat- és hatáskörökkel kellőképpen felvértezett közigazgatás lehet képes az állampolgári szükségletek megfelelő szinten és színvonalon történő kielégítésére. A magunk részéről azonban inkább azt hangsúlyozzuk, hogy az állam kiterjedtségének mértéke végső soron irreleváns a társadalom szövedéke szempontjából. Az állam társadalmi rendeltetését mindig az adott kor adott szükségleteinek megfelelően látja el funkcióin keresztül, így inkább arra szükséges rákérdezni, hogy milyen elvárásokat is támasztanak a közigazgatási szolgáltatásokkal érintett állampolgárok a közigazgatás szervezetrendszerével szemben. Több évtizedes deficitje a közigazgatásnak, hogy szervezete a korlátozott racionalitás folytán nem tud teljes mértékben megfelelni a társadalom részéről támasztott formális és tartalmi elvárásoknak, hiszen képtelen a maga teljességében felfogni, befogadni és közigazgatási programmá konvertálni minden állampolgári véleményt. Abszolút megalégedettségre a közigazgatás természetesen soha nem tarthat igényt, de törekednie kell rá, hogy relatíve stabil helyzetet teremtsen, és a szolgáltatásokat hatékony, színvonalas, a szolgáltatással érintett kör minél

<sup>847</sup> FRIVALDSZKY 2012, 57–58.



nagyobb megelégedését kivívni képes módon nyújtsa. A közigazgatási működés legfőbb orientációs pontja ugyanis a közfeladatok intézésének, illetve a közszolgáltatások nyújtásának törvényes keretek között történő, ugyanakkor hatékony és eredményes realizálása.

Ehhez tartozó fontos szempont, hogy a közigazgatási reformokat a közvélemény elvárásai döntően befolyásolják, ezért a tervezett változtatások bevezetését nem lehet kizárólag felülről irányítani. A reform sikere mindig azon múlik, hogy az új szabályozás bevezetése során képesek-e minden érintett számára átlátható, és a vélemények lehető legnagyobb körét figyelembe vevő módon eljárni. Az állam polgárai ugyanis nem pusztán véleményt formálnak a közigazgatás átalakításának kérdésében, hanem a szolgáltatások minőségével és hatékonyságával kapcsolatban konkrét elvárásokat is támasztanak a közigazgatással szemben. A közigazgatási reformnak a siker érdekében mindenekelőtt az állampolgárokhoz, a lakossághoz vezető Ariadné-fonalat kell megtalálnia.

## Vissza a jövőbe, avagy variációs lehetőségek államépítésre

### A neoliberális gazdaság- és társadalomfelfogás diszkreditálódása

Korábban láthattuk, hogy a 2008-ban kitört, az USA-ból kiinduló és globálissá váló gazdasági és pénzügyi válság hatására megtörtént az állam szerepével kapcsolatos neoliberális tanok radikális felülbírlata. A válság érvénytelenítette a neoliberális világfelfogást, tényellenes illúziók halmazaként leplezte le a „liberális világforradalmat” vizionáló nézetrendszert. „A liberalizáció, dereguláció, privatizáció szentháromsága nem tartható fenn tovább akkor, amikor az önszabályozó piacok hatékonyságán és a felelősségteljes piaci magatartáson alapuló amerikai pénzügypolitika a legnagyobb pénzügyi intézmények részvényeinek elértéktelenedéséhez, a bankrendszer működőképességének felborulásához, és végső soron az 1934 óta példátlan állami mentőakciókhoz és közvetlen tulajdonosi szerepvállaláshoz vezetett.”<sup>848</sup> A bankok állami forrás, tehát közpénzek útján történő megmentése és konszolidációja, az a tény, hogy a piac nem képes szabályozó intézmények nélkül normális működésre, a chicagói iskola tanainak teljes összeomlását jelentették. Nem véletlen, hogy a szabályozó intézmények jogi és szervezeti potenciálerősítésének szükségessége elemi igényként merült fel.

A kortárs államelméleti munkákból jól kivehető, hogy a neoliberalizmus kudarcra kikényszerítette az állam szerepének újraértékelését. Gellén Márton szerint különösen azért fogalmazódott meg az állam szerepének újraértékelése olyan élesen, mert a gazdasági válság lényegesen kisebb károkat okozott azokban az országokban, ahol erősebb volt a gazdaság feletti állami irányítás, ahol az állam egyidejűleg ösztönözte, támogatta és ellenőrizte a piaci folyamatokat.<sup>849</sup> Ehhez hozzá kell még tenni, hogy a válság folyamán

<sup>848</sup> GÁL 2010, 661–662.

<sup>849</sup> Vö. GELLÉN 2012, 9. Gellén szavainak alátámasztására álljanak itt azok a tények, amelyek a Kínai Népköztársaság és az Oroszországi Föderáció gazdasági mutatóira vonatkoznak. Bár Kína az autoriter politikai rendszer megőrzése mellett az 1979-ben kezdődő reformok révén sikerrel adaptálta a szabadpiaci rendszer főbb szervezési elveit és attribútumait, mégis kiemelendő, hogy a 2008-as válság menedzselését alapvetően állami beavatkozás révén kísérte meg, a gazdasági indexeket tekintve nem lebecsülhető eredményekkel. A kormányzat által 2008 őszen bejelentett, 4000 milliárd jüanos (mintegy 584,8 milliárd dollárba rúgó) válságkezelési program az infrastruktúra és a szociális háló fejlesztését volt hivatott finanszírozni; ezzel párhuzamosan csökkentették az irányadó kamatlábat a gazdaság megélénkítése érdekében. A 2009-ben bejelentett további válságkezelő intézkedések révén a fenntartható fejlődés irányába történő elmozdulás jegyében a megújuló energiaforrások felhasználását is igyekeztek lendületbe hozni. A válságmenedzselés következményeit tekintve megállapítható, hogy míg a krízis hatására a legtöbb érintett állam gazdasága negatív trendeket követett, addig Kína gazdasági növekedése 2008-ban 9,6%-os, 2009-ben 9,2%-os, 2010-ben pedig 10,4%-os szintet mutatott, és még 2013-ban is 7,7%-os növekedést ért el (vö. KORNAI 2014, 603–616; TÁLAS 2009, 65–79). Oroszország szintén aktív állami válságkezelés révén igyekezett enyhíteni a krízis okozta negatív fejleményeken, ugyanakkor ki kell emelni, hogy az EU tagállamaival összehasonlítva az orosz krízismenedzselésben rendkívül hangsúlyos volt a szociális érzékenység. A kormányzat által 2008 novemberében elfogadott akcióterv intézkedései

a fejlett országok gazdaságai, mindenekelőtt az USA, Nyugat-Európa, illetve Japán alkotta „triász”, szinte mindenkit megelőzve csúsztak recesszióba, mert a visszaesés nagysága az érintett ország külső piaci nyitottságától függött. Bod Péter Ákos meggyőző adatokat felhasználva mutatta ki, hogy azon országok, amelyek liberalizáltabbak voltak, azaz nemzetközi pénzügyi és kereskedelmi nyitottságuk mértéke nagyobb volt, jobban ki voltak téve a nemzetközi gazdasági és pénzügyi folyamatok kockázatainak, így a válság tovagyrúzó hatásának, mint a zárkózottabb politikát folytatók. Míg a „triász”, illetve a nagyobb mértékben liberalizált peremhelyzetű országok, mint Magyarország, Írország, Szlovénia, Szlovákia, a gazdasági válság első számú elszenvetőinek bizonyultak, addig a korábban súlyos kríziseken áteső latin-amerikai, afrikai országok, valamint az ázsiai régiók egyes államai ezúttal csak „némi ütemcsökkenést” voltak kénytelenek elkönyvelni. Európa térképe a külpiacoktól való függés mértékét illetően tehát meglehetősen heterogénnek bizonyult. Amíg Németország a 2009-es évben 4%-os, Magyarország pedig 6,5%-os GDP-esést szenvedett el, addig a már dinamikus belső piaccal rendelkező Lengyelország, illetve a kevésbé nyitott Albánia is képes volt növekedést produkálni a jelzett válságévben.<sup>850</sup> A fenti, makrogazdasági mutatókkal is alátámasztható adatok bizonyítják azt az állítást, amely szerint válság idején egyedül a megfelelő manőverezési képességekkel rendelkező állam képes arra, hogy a stabilitás hordozója maradjon, szemben a piacok instabil, profitvezérelt mód-szereivel. Az állam számára ezért fenn kell tartani azt a képességet, hogy a piac számára korlátokat állítson fel, éppen a társadalom védelme érdekében. A válságból a siker reményével kikerülni és a gazdaságot újból fejlődő pályára állítani csak akkor lehet, ha az Ólafur Ragnar Grímsson izlandi elnök által megfogalmazott politikai alternatívában egyértelmű döntést hoznak: „Mi a fontosabb egy válságban, a pénzügyi piacok érdeke vagy a nép demokratikus akarata? Én az utóbbit választottam.”<sup>851</sup>

A 20. század derekától napjainkig több olyan elméleti és gyakorlati megoldás látott napvilágot, amelyekből megszerkeszthető egy hatékony, a közjó érdekében történő kormányzás igényével adekvát, ugyanakkor kellő demokratikus garanciákkal körülbástyázott és a globális trendekhez igazodó állam modellje. A jelzett változás irányát jól mutatja, hogy az államszocialista kísérletek bukását követően még a „történelem végét” vizionáló Francis Fukuyama az ezredfordulót követően már *Államépítés* címmel jelentette meg könyvét. A válság kikutatását követően megjelent tanulmányaiban, illetve *A politikai rend eredetéről* írott munkájában pedig már egyértelműen az erős állam és a hatékony közigazgatás mellett

---

között a pénzügyi és bankszektor fejlesztésén túl fontos komponensként szerepeltek a belső kereslet támogatása, a munkaerőpiac és az állampolgárok szociális támogatása, a lakásépítés, a kisvállalkozások támogatása stb. A 2009 márciusában bemutatott csomagtervezet 601,5 millió rubel értékben kalkulált a lakosság szociális támogatásával, miközben az EU tagállamainak költségvetési intézkedéseire jellemzően a „veszteség társadalmiasítása” volt jellemző. A föderáció gazdasági mutatói a válság begyűrűzését követően hosszú ideig valóságos mélypontot értek el, azonban az elmúlt években Oroszország már újra kedvező makrogazdasági mutatókkal rendelkezik, különösen az európai adatokkal összehasonlítva. A 2010-es és 2011-es év adatait szemlélve megállapítható, hogy az orosz gazdaság növekedési üteme 4,3%-os szintet mutatott (vö. WEINER 2009, 32–67, LUDVIG 2013, 1090–1118). Ehhez képest az Európai Unió 28 tagállamát szemlélve kitűnik, hogy 2014-ben a reál GDP növekedése összességében 1,3%, az euróövezetet tekintve pedig 0,8%-os szinten állt, és a növekedés 2015-re prognosztizált mértéke is meglehetősen csekélynek mondható, kb. 1,5, illetve 1,1% (vö. *Az Európai Bizottság 2015. évi éves növekedési jelentése* [2015]).

<sup>850</sup> Vö. Bod 2014, 33–35.

<sup>851</sup> Idézi: Lovas 2015, 183.

foglalt állást. E gondolatok centrumában az áll, hogy a szabadpiacot lehet ugyan a demokrácia fontos attribútumaként kezelni, de a hierarchikus állam funkcióinak átvételére a piac eredendően nem képes. Fukuyama legújabb könyvének tézise szerint a szabadság minőségfoka csak az erős társadalom és az erős állam együttes megléte esetén tekinthető jobbnak, kielégítőbbnek; a demokratikus berendezkedésnek és a parlamentáris kormányzásnak az kedvez igazán, ha egy viszonylagos hatalmi egyensúly áll fenn az erős állam és a jól szervezett, az érdekeit hatékonyan védelmezni képes társadalom között.<sup>852</sup> A közgazgatási szektort tekintve pedig azt hangsúlyozta, hogy komoly reformokra és közgazgatás-fejlesztésre van szükség, valamint arra, hogy a végrehajtó hatalom sok évre előre képes legyen kalkulálni, és a terveit realizálni is tudja. Ennek révén az állam válságprevenációs és kríziskezelői karaktere megerősíthető és hatékonyabbá tehető, a szociális védőháló pedig fokozottabb mértékben biztosítható. A válság bebizonyította, hogy a szabályozatlan, vagy rosszul szabályozott piacok rendkívüli költségeket és társadalmi szinten mérhető veszteségeket okoznak.<sup>853</sup>

A piaci fundamentalizmus és a „globális szabad verseny” doktrínája a gazdasági és pénzügyi válság, a globalizációkritikus mozgalmak aktivitása, a Dél országai között erősödő kooperáció, illetve a neoliberalis irányultságú fejlesztéspolitikák csődje folytán megváltozott, a neoliberalizmus közpolitikai programja, a washingtoni konszenzus ideológiája pedig világszerte háttérbe szorult. Ennek hátterében az állt, hogy rájöttek, „a washingtoni konszenzus nem átfogó, politikailag és érzelmileg semleges törvények, hanem durva érdekek tudományosságba öltöztetett összefoglalója volt, amely egy megrokkant nemzetgazdaságot, növekvő szegénységet és nyomasztó adóssághalmazt eredményezett”.<sup>854</sup> John Williamson lakonikus szavaival élve: a washingtoni konszenzus napjainkra egyszerűen „hibás terméké” vált.<sup>855</sup>

Az ezredfordulón Stiglitz kezdte el kikövezni azt az utat, amely végül egy rivális közpolitikai program kimunkálásához vezetett.<sup>856</sup> A posztwashingtoni konszenzus egy új megközelítés és narratíva lehetőségét teremtette meg. A korábbi neoliberalis áramlat helyét a jó kormányzás, illetve egyre növekvő mértékben a jó kormányzat interpretációi vették át, amelyek a piacot reguláló intézményi környezet és az ehhez szükséges állami funkciók megteremtését, megerősítését, az alapvető jogok biztosítását, illetve a minőségi közszolgáltatások fontosságát hangsúlyozták.<sup>857</sup> A washingtonihoz képest a posztwashingtoni konszenzus nem egzaktan körülhatárolható ajánlás-csomag, sokkal inkább különböző irányelvek keretbe foglalása. Ez a felfogás már *explicit*e hasznosítja az állam fejlődésben betöltött központi szerepének felismerését; az állami szerepvállalás célja itt már az életkörülmények tartós, fenntartható javítása, illetve a méltányos és demokratikus fejlesztés elősegítése lesz. Ebben a konstrukcióban szükségszerűen megnő a politikák, az intézmények és a társadalom közötti kapcsolatok jelentősége és intenzitása, illetve centrális jelentőségűvé válik a korábban „mostohának” tekintett politikák és intézmények léte, illetve minősége. Az „új konszenzus” hívei egyúttal azt is elismerik, hogy nem léteznek univerzális, min-

<sup>852</sup> Vö. FUKUYAMA 2011, 33, 34, 258, 552.

<sup>853</sup> BIRDSALL–FUKUYAMA 2011, 50–52.

<sup>854</sup> RÓNA 2008, 8.

<sup>855</sup> KUCZYSNKI–WILLIAMSON 2003, 327.

<sup>856</sup> Vö. STIGLITZ 2001, 17–56.

<sup>857</sup> Vö. SCHEIRING 2008, 48.

denhol és minden körülmények között egyaránt érvényes és alkalmazható gazdaságpolitikai receptek, jóllehet vannak olyan generális alapelvek, amelyeket illetően tudományos konszenzus alakult ki, és amelyek alkalmazásával a helyi teendők is megfogalmazhatók.<sup>858</sup> Egy dolog azonban a tudományos diskurzus során kialakított széles körű konszenzus, és megint más dolog a társadalmi valóság és gyakorlat.

Dani Rodrikhoz csatlakozva azt mondhatjuk, hogy csak a testre szabott, tehát az adott nemzetállam és nemzetgazdaság paramétereit figyelembe vevő, konkrét problémákra koncentráló és hatékony növekedési stratégia vezethet eredményre. Az egyes országoknak megfelelő mértékű mozgástérre van szükségük ahhoz, hogy kísérletezhessenek a különböző nem konvencionális, alternatív vagy unortodox megoldásokkal. A WTO szabályai, az IMF gyakorlata és a nyugati tanácsadók ajánlatai együttesen azonban eddig csak kerékbe kötötték a különböző országok döntéshozóit arra vonatkozóan, hogy „hazai gyártású”, fokozatos megközelítésen alapuló gazdaságpolitikát dolgozzanak ki.<sup>859</sup> Az államok erre vonatkozó autonómiáját a jövőben fokozottabban kellene érvényre juttatni, hiszen minden gazdaságpolitikai döntés a helyi viszonyok közé ágyazott, azt alapvetően determinálják és befolyásolják a lokális adottságok és problémák. Korántsem biztos, hogy a neoliberális versenyállam elmúlt évek során egyébként is diszkreditálódott társadalom- és gazdaság-szervezési elveit kellene követendő példaként állítani bármely kormányzat elé. A gazdasági felzárkózás és a kapitalizmus változatait tekintve egyébként sem az évtizedeken át szinte kizárólagos jelleggel propagált neoliberális piacgazdasági modell jelenti az egyetlen és üdvözítő megoldást, különösen nem, ha figyelembe vesszük, hogy ennek alkalmazásával még egyetlen, a perifériához, illetve félperifériához tartozó ország sem tudott a világgazdaság centrumához felzárkózni, *nota bene* még csak megközelíteni sem volt képes annak fejlettségi szintjét.

Napjaink legaktuálisabb problémája Al Gore szavaival élve az, hogy demokrácia és a kapitalizmus eddigiekben érvényesített változata csúfos kudarcot vallott az emberiség legfőbb érdekeinek szolgálatában. Mindkettő csak akadozva működik ugyanis, és rendkívül rossz állapotban van. Ha sikerülne kijavítani a hibákat, ha megszabadulnánk a korrupció, a nagyvállalati befolyás és az ezeket kiszolgáló elituralom holtsúlyától, abban az esetben a demokrácia és a megreformált kapitalizmus is alapvető iránytűként szolgálhatna a helyes civilizációs fejlődés megtalálása során.<sup>860</sup> Az eddigiekben főként a problémák fókuszálását igyekeztünk elvégezni, azonban ahhoz, hogy ezeket megkíséreljük megoldani, konkrét és bátor javaslatokra van szükség a társadalom, az állam és a piac viszonyrendszerét és működés módját illetően. E ponton azonban mindenképpen jelezni szükséges, hogy a konklúziók levonása során alapvetően téziszintű javaslatokat kívánunk megfogalmazni, és csak általánosító jellegű megállapításokat kívánunk tenni.

<sup>858</sup> Vö. RICZ 2008, 210–212.

<sup>859</sup> Vö. RODRIK 2007, 225–229.

<sup>860</sup> Vö. GORE 2013, 342.

## A társadalom, az állam és a piac relációi

Mindenekelőtt helyre kell állítani a társadalom, az állam és a piac megbomlott egyensúlyát. A neoliberalizmus azért vallott kudarcot, mert a szociális világot tisztán gazdasági szempontból értelmezte, és a piacot a társadalom és az állam fölé helyezte. Ezzel szemben sokkal inkább arra lenne szükség, hogy a demokratikus pluralizmus égisze alatt és a szabályozott piac keretein belül egyesítsék a társadalom, a piac és az állam erőit, méghozzá akként, hogy az első szektorban a társadalmat, a másodikban az államot és a harmadikban a piaci intézményeket helyezték el. Ez egyben érdek- és igényérvényesítési sorrendet is jelentene, hiszen a piac sokszor bizonyult érzéketlennek arra, hogy felismerje a társadalomban rejlő emberi szükségleteket és ennek megfelelően alakítsa magatartását. A piac képtelen volt a szegénység és az egyenlőtlenség felszámolására – mellékesen ez nem is feltétlenül állt az érdekében. A piac ugyanis nem differenciál a gazdasági termelésből származó jogos haszon és a meg nem érdemelt nyereség között, és gyakran ösztönöz az alapvető emberi érdekekkel ellentétes magatartásra. A piaci hatalom néhány óriásvállalat kezében koncentrálódik, s ez a gazdasági hatalom egyre nyilvánvalóbban politikai hatalommá transzformálódik, s olyan befolyást és kényszert gyakorol a társadalmakra, amelynek legitimitása nem igazolható.

A piacgazdaság azonban a társadalom életének csak egy viszonylag szűk szegmense, amelyet egy jóval kiterjedtebb szociális szféra vesz körül. A szociális világban „az emberek egyáltalán nem versenyeznek egymással, nem termelők, fogyasztók, gazdasági társaságok, részvényesek, megtakarítók, hanem egyszerű emberek [...] családtagok, szomszédok, vallási felekezetek tagjai, munkahelyi kollégák, közélet iránt érdeklődő állampolgárok, hús-vér emberek, a maguk gondolataival és örök emberi érzéseivel; igazságosságra, békére, a jól végzett munka örömére, a természet szépségeire és nyugalomra vágnak”.<sup>861</sup> Wilhelm Röpke felfogásában csak az az egyén tekinthető szabadnak, aki egy természet adta családi, vállalkozói vagy helyi közösség tagja, aki számíthat az interperszonális kapcsolataiban szerepet játszó család, barátok és kollégák sokatmondó szolidaritására. Ehhez hozzátehetjük, hogy az így felfogott társadalom mentes mind a paternalista állami gyámkodástól, mind a humánusot a gazdasági erők szabad játékának kiszolgáltatató, a piacot mindenhatóan gondoló felfogástól. Röpke gondolataiból kiindulva lehetővé válik, hogy valóságosan is elrugaszkojunk a neoliberális ortodoxia gondolatvilágától. Kétségtelen, hogy a Röpke által igényelt, a helyi közösségek önszerveződésén nyugvó társadalom eszménye hangzatos, azonban ahhoz, hogy a társadalmi egyenlőtlenség fokozódását megfékezzük, illetve a negatív trendet megfordítsuk, a szociális kohéziót újratereptsük, továbbá szakítsunk a minden nyereséget privatizáló, ugyanakkor minden veszteséget társadalmiasító gyakorlattal, nem kapcsolhatjuk ki a gazdaságpolitika irányainak meghatározásából a szuverén nemzetállamot. A polgári nemzetállamok a 21. század kihívásaihoz és elvárásaihoz igazítottan ugyanis képesek megfelelő választ adni a napjainkra jellemző válság kihívásaira.

<sup>861</sup> RÖPKE 1948, 32.

## Az állam gazdaságpolitikai szerepének új iránya: a fejlesztő jóléti állam

Másodszor le kell szögeznünk, hogy az állam nem hagyhatja magára a szükségét szenvedő polgárait. Láthattuk, hogy egy páratlan fejlődési korszakban, a szervezett kapitalizmus keynesiánus jóléti államában miként kapcsolódott össze, és egészítette ki egymást a gazdasági fejlődés a rászoruló vagy nélkülöző állampolgárok anyagi úton történő kompenzálásával. A jóléti állam mellett, hogy képes volt a piaci kudarcok kezelésére, sokak által támogatott méltányossági célok érdekében tevékenykedett, és az olyan átfogóbb jellegű célok teljesüléséhez is hozzájárult, mint a társadalmi kohézió megteremtése. A Bretton Woods-i kompromisszum szellemében a kormányok a belföldi szociális-foglalkoztatási kérdésekre tudtak koncentrálni, autonóm gazdaságpolitikai lehetőségekkel rendelkeztek, és saját növekedési stratégiák kidolgozására fókuszálhattak.

A demográfiai krízis, a neoliberais átalakítás és a globális szabályozó hatalmak által oktrojált feltételek hatására azonban napjainkra a kormányok egyre kevésbé képesek és hajlandók magukra vállalni a sokféle jóléti feladat teljesítését. A globális tőke, illetve a multi- és transznacionális vállalatok kegyeiért versenyezve, azaz a tőkevonzás szempontját szem előtt tartva a szuverén államok kormányzatai az elmúlt évtizedekben hajlandók voltak jóléti rendszereik erőteljes átalakítására, a munkavállalói jogokat garantáló szabályozás deregulálására és a globális tőke szempontjából előnyös szabályozás elfogadására. A globális tőke szabad áramlásának fontosságát hangsúlyozó neoliberalizmus éppen ebben érdekelt: ha ugyanis létrejönne egy olyan erős hatalom, amely képes lenne a gazdasági folyamatok kontrollálására, akkor minden eddigi versenyelőnyük megszűnne. Ezen a helyzeten azonban gyökeresen változtatni szükséges. Javaslatunk szerint az ígéretes jövő záloga egy olyan újrakonstruált jóléti állam lehet, amely sikerrel adaptálja, építi be gazdaságpolitikai cél- és eszközrendszerébe a fejlesztő állam gyakorlatában beigazolódott gazdaságpolitikai megfontolásokat és megoldásokat. Egy ilyen típusú szociális demokrácia ráadásul arany középutat képezhetne a kormány diktatórikus beavatkozása és a féktelen szabadság között: a horatiusi *aurea mediocritas* eszményét képviselve egyaránt kirekesztené filozófiájából a manchesteri kapitalizmus torzulásait globális szintre emelő neoliberalizmust, ugyanakkor a minden hierarchiával szembehelyezkedő és radikális egyenlőséget hirdető marxista és szocialista dogmákat is.

Egy szociális karakterű, de a fejlesztő állam szabályozási filozófiájára is építő államfelfogás képes lenne arra, hogy revitalizálja az 1945 és 1975 között létezett, a társadalom, a politika és a gazdaság szereplői között létesített széleskörű konszenzust, ezzel szintetizálva a polgári és politikai szabadságjogok, valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogok katalógusát. Ugyanakkor a fejlesztő karakter révén arra is képessé válna, hogy garantálja a tőkepiaci liberalizáció esetleges korlátozását, az ipari és a szolgáltatási szektor állami segédlettel történő fejlesztését, a hazai vállalatok szubvenciók, kedvezmények útján történő támogatását, az aktív tudomány- és technológiapolitika révén a kutatási és fejlesztési (K+F) szektor patronálását és a tudományos kutatási kapacitások fejlesztését. Egy ilyen államfelfogás egyedüli tesztje az lehet, hogy kísérletet tesznek a politikai diskurzusba való átvezetésére, ahol a versengő politikai erők vitájában lehetővé válik a felfogás ideológiai és szakpolitikai programmá fogalmazása.

A nemzetállamoknak tehát egy, a fejlesztési prioritásokat és a szociális szempontokat egyaránt szem előtt tartó fordulatra lenne szüksége. Ez persze 180 fokos fordulatot igényel: az évtizedeken keresztül épített neoliberalis projekt felszámolását, ezzel párhuzamosan pedig a szabályozott kapitalizmus keretrendszerének újbóli kiépítését feltételezi. Alapvetően tehát a keynesiánus gazdaság szabályozási eszközök (újbóli) alkalmazása válik szükségessé, hogy ennek révén kezelni lehessen a gazdaság ciklikus mozgásával járó egyensúlytalanságok következményeit, és az állami intervenció eszközrendszere révén biztosítani lehessen a gazdasági növekedéshez szükséges egyensúlyi kritériumokat. A szervezett kapitalizmus keynesiánus jóléti államára jellemző megoldások közül a fizetőképes keresletet élénkítő, a konjunktúra felé történő elmozdulás reményét hordozó, a fogyasztást és a beruházást ösztönző gazdaság- és adópolitika, a munkanélküliséget „pórázon tartani” képes aktív foglalkoztatáspolitikát, a kis- és középvállalkozásokat, a hazai tőkével működő csoportokat támogató beruházáspolitikát, továbbá a vagyont és a jövedelmeket igazságtalan elosztását nivellálni képes redistribúciós tevékenység és szociálpolitika képezheti a fejlesztő jóléti állam építményének alapját. A szociális természetű beruházások mellett a fejlesztő karaktert erősítőnek többek között az infrastrukturális (szállítási, útpépítési, az adott állam erőforrásaitól függően kikötői, repülőgépipari) gazdasági beruházások nagyobb volumenű növelése, a technológiai színvonal emelése, továbbá a közegészségügyi, a köz- és felsőoktatási, valamint a tudományos kutatói kapacitások minőségi szempontú fejlesztését célzó befektetések fokozása. A 21. század digitalizált információs társadalmában megkerülhetetlen szempont a kutatásfejlesztésre szánt anyagi hozzájárulások mértékének nagymértékű növelése, az itt foglalkoztatottak számának bővítése, illetve a különböző kutatóműhelyek felállítása, és azok munkájának finanszírozásával történő támogatása, ösztönzése.

A gazdasági és egyéb fejlesztések sikeréhez – amint ezt a délkelet-ázsiai fejlesztő állam (*developmental state*) példája is mutatja – elengedhetetlen a kormányzat és az állam gerincét képező, magasan kvalifikált, a kitűzött fejlesztések realizálása iránt elkötelezett, lojális, összetartó és elhivatott államapparátus közötti együttműködés. A szakszerű és a közszolgáltatásokkal érintett polgárok részéről megnyilvánuló társadalmi legitimitáció birtokában lévő bürokrácia igazán cselekvőképessé és hatékonyvá teheti a modernizációs kihívásokhoz igazodni kívánó államot, amint azt a neoweberiánus felfogás képviselői is hangsúlyozzák. A bürokrácia megfelelő színvonalon tartása megkönnyíti az állam hosszú távú gazdasági és politikai céljainak racionális összehangolását és kalkulálását, ösztönözve ezáltal a beruházásokat és elérhetővé téve a közösségi infrastruktúra hatékonyságának fokozását célként tételező fejlesztéseket. A fejlesztő állam sikereihez aktívan hozzájárulhat továbbá a megfelelő ismeretek birtokában lévő, a modernizációs kihívásokkal tisztában lévő, hazafias érzelmekkel felvértezett és a közösségi szempontok oltárán az egoista profitérdekeket (ha nem is feláldozni, de) tompítani képes üzleti és kereskedőréteg léte, amint azt a Meidzsi-restaurációt követő (1868 utáni) Japán példája is mutatja. Különösen fontos az is, hogy létezzenek olyan, legalábbis részben nemzeti tulajdonban lévő gyárak és vállalatok, amelyek kiemelt szerepet játszhatnak az olyan szakemberek és vállalatvezetők megfelelő szocializációjában, akik majd a magánszektorban tevékenykedve sem válnak érzéketlenné a nemzetgazdasági szempontokkal szemben. A japán álláspont szerint az iparvállalatok számára nyújtott, államilag támogatott hitelek is pozitív szerepet játszottak a gazdasági növekedés elősegítésében. Nem elhanyagolható momentum az sem, hogy a jelzett idő-



szakban a japán állam vállalta a külföldi tanácsadók finanszírozását, a fejlett(ebb) külföldi technológia beszerzését, illetve a japán diákok külföldi tanulmányútjainak szponzorálását.<sup>862</sup>

A kiemelt védelmet érdemlő munkavállalók érdekében, a szociális szempontokat érvényre juttatva szigorú munkajogi szabályozást szükséges kialakítani. A munkások ugyanis az általuk végzett munka ellentételezéseként joggal tarthatnak igényt az egzisztenciájukat biztosító minimális bérre, a családjuk tisztas megélhetését biztosító jövedelemforrásra, a szakmai továbbfejlődés és a minőségnövekedés lehetőségét biztosító képzésekre, az emberhez méltó körülményeket biztosító öregségi nyugdíjra és bizonyos körülmények között a munkanélküliséggel szemben védelmet jelentő biztosítókra is. A korábbi fejezetben javasolt, a TNC-kre vonatkozó univerzális jellegű egyezmény hiányában a jóléti szükségletekre építő állam által garantált megoldás biztosíthatná, hogy a multi- és transznacionális vállalatok munkáltatói pozícióban lévő vezetői a tőkekvonástól félve ne kerülhessék meg a minden munkavállalót megillető, garanciális jellegű jogosultságokat és a munkáltatókat terhelő kötelezettségeket. Elodázhatatlan tehát a munkavállalók jogait és védelmét, illetve a bérek minimális szintjét rögzítő munkajogi kodifikáció, amely a kiszolgáltatott pozícióban lévő munkavállalók jogainak széles körű és garanciális biztosítására koncentrál.

Mivel a revitalizált jóléti állam szükségszerűen a szociális kiadások jelenlegi arányának megnövekedésével járna, logikusan vetődik fel a kérdés, hogy a szociális karakterű állam bástyáinak kiépítésével járó költségvetési kiesést mivel lehetne pótolni. Számos szerző fogalmazta már meg az ún. Tobin-adó kivetésének lehetőségét. James Tobin Nobel-díjas közgazdász már 1972-ben egy olyan adó bevezetésére tett javaslatot, amely visszafogná a pénz- és tőkepiacok túlzott változékonyságát, volatilitását és a rövid futamidejű spekulatív ügyleteket. A nemzetközi pénz- és tőkepiaci stabilitás fenntartásának egyik lehetséges eszköze lehetett volna ez az adótípus, amelyet Tobin a devizakonverziós (spekulációs) pénzmozgásokra vetett volna ki nemzetközileg egységes szinten, a tranzakciók volumenétől függő mértékben,<sup>863</sup> ezzel „némi homokot szórva a pénzügyi gépezet kerekei közé”. A tőke nemzetközi pénzpiaci mozgásából származó haszonnal kapcsolatos, nemzetközi pénzügyi műveletekre kivetett – akár csak kisebb mértékű – pénzügyi tranzakciós adó gyakorlatilag sok tízmilliárd dollár értékű bevételt is eredményezhetne,<sup>864</sup> ráadásul csökkentené a spekulatív célú nemzetközi pénzmozgásokat.

Korábban már volt róla szó, hogy a társasági nyereségadók az üzleti szféra esetében az 1980-as évektől kezdődően konstans módon csökkentek. Ennek hátterében a transznacionális társaságok által kimondatlanul érvényesített „nemzetközi adóverseny” áll; az a tény, hogy az államok versenyeznek az egyre mozgékonyabbá váló globális cégek kegyeiért. Indokolt volna a társasági nyereségadó mértékének megemelése, amire a transznacionális társaságok kezdetben nyilván a tőkekvonás jól ismert válaszával reagálnának. Ám abban az esetben, ha ez az adóemelés tartós mértékű és több állam által is alkalmazott lenne, akár úgy, hogy az Európai Uniót alkotó tagállamok összehangoltan, egymással egyeztetve vetnék ki azt, a transznacionális társaságok végül a fehér zászló meglengetésére kényszerülnének. Egy ilyen intézkedés természetesen adminisztrációs terheket is róna az államokra. Piketty erre utalva vetette fel, hogy szükség lenne egy olyan rendszer kialakítására, amelyben

<sup>862</sup> Vö. STUMPF 2014, 113–114, 116; RODRIK 2007, 187–190. A fejlesztő állam témájához lásd: CsÁKI 2009.

<sup>863</sup> Vö. TOBIN 1978, 153–159; KOVÁCS 2012, 9.

<sup>864</sup> Vö. RODRIK 2007, 329.

a vállalatok egyetlen, a bevételeik alakulását kimutató, európai szintű bevallás készítésére lennének kötelezve.<sup>865</sup> Az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása vagy valótlan adatokat tartalmazó, manipulált adatszolgáltatás esetén pedig javaslatunk szerint szankciós jellegű bírságot lehetne kiszabni a vállalatokra. Ezt a megfelelő szintű harmonizáltság esetén akár a tagállamok nemzeti hatóságai is végezhetnék, de ebben a kontextusban egy regionális hatókörű szervezet létrehozása sem lenne célszerűtlen megoldás.

Ezzel elejét lehetne venni az európai országok között jelenleg is zajló és egyre fokozódó „adóversenynek”, amely egyúttal elhárítaná a progresszív jövedelemadó bevezetésének útjában álló akadályokat. A progresszív jövedelemadó rendszeresítése esetén arról lenne szó, hogy a magasabb jövedelemmel rendelkező adózók esetén az adókulcs magasabbnak, míg az alacsonyabb jövedelműek esetén értelemszerűen alacsonyabbnak minősülne. A legmagasabb jövedelmek sokkal magasabb kulcsok mentén történő adóztatása pozitívan hatna az egyenlőtlenségek szerkezetére: a jövedelmi hierarchia csúcsán lévők esetén a konfiskáló adókulcsok, ugyanakkor a legalacsonyabb jövedelemmel bírók esetén alacsony adókulcsok – esetleg adócsökkentéssel kombinált – alkalmazása jelentős mértékben mérsékelhetné az egyenlőtlenséget.<sup>866</sup>

A negyedik adótípus, amelyet intézményesíteni lehetne a jóléti állam megnövekedett költségeinek fedezésére, a környezetvédelmi típusú adók köre lenne. Az ökológiai adók intézményesítésének gondolata több évtizedes múltra tekint vissza. Pigou *A jólét közgazdaságtana* című művében az ún. szennyezési adó kivetésének szükségessége mellett érvelt. Meglátása szerint ugyanis a környezet szennyezése olyan negatív externális hatással jár, amely jóléti veszteséget okoz a társadalom számára. Ezt csak a piac korrekciójával, kormányzati beavatkozás útján, lényegében a szennyező termelés megadóztatása révén lehet kompenzálni.<sup>867</sup> Szigeti Cecília szerint a zöld vagy ökológiai adóreform azon az elven alapul, hogy a bevételek összegének változása nélkül átstrukturálja azok összetételét: több környezetvédelmi adót szed be, de ugyanilyen mértékben csökkenti a hagyományos adók mértékét. Ekként az állam jutalmazza a környezetbarát termelést, és olcsóbbá teszi az életmunkát más termelési tényezőkhöz viszonyítva. Az ökológiai adóreform gyakorlatilag az adórendszer olyan átalakítását jelentené, amelynek során az adóteher eltolódna a *gazdasági jók* (foglalkoztatás, jövedelem, befektetés) irányából a *gazdasági rosszak* (szennyezés, hulladéktermelés, erőforrás-kimerítés) felé.<sup>868</sup> A zöld költségvetés összeállítása persze nagy befolyással rendelkező szektorok érdekeivel ellentétes, ezért eddig nagyfokú ellenállásba ütközött ennek megvalósítása, ám a társasági nyereségadó kapcsán kifejtettek véleményünk szerint itt is irányadók lehetnek.

## Újrastrukturált kapitalizmus

A globális viszonyokat illetően a kapitalizmus jelenlegi formáját biztosító intézmények és mechanizmusok átfogó reformja lenne indokolt. Rodrik szavaival élve egy olyan vízióra van szükség, amely megőrzi a mérsékelt globalizáció előnyeit, de tiszteletben tartja

<sup>865</sup> Vö. PIKETTY 2015, 587–588.

<sup>866</sup> PIKETTY 2015, 516–539.

<sup>867</sup> Vö. PIGOU 1932, 192, 194, 381.

<sup>868</sup> Vö. SZIGETI 2004, 31.

a nemzeti sokszínűség értékeit, valamint a nemzeti szintű kormányzás meghatározó szerepét. Eszerint lényegében a Bretton Woods-i kompromisszum aktualizálása szükséges a 21. századi igényekkel összhangban.<sup>869</sup> Mindenekelőtt fel kell ismerni, hogy a piacok erőteljes szabályozása a világgazdaság egészséges működésének elengedhetetlen feltétele. Az önszabályozó piacok feltételezése ugyanis illúzió: a piacok helyes működéséhez más társadalmi intézmények közreműködésére is szükség van. Az egyes államok számára választási lehetőséget kell biztosítani annak eldöntésére, hogy milyen mértékben kívánják kitenni magukat a nemzetközi tőkepiacok szeszélyeinek.<sup>870</sup> Paul Krugman már 1991 nyarán kifejtette, hogy a tőkemobilitás korlátozása milyen fontos.<sup>871</sup> Napjainkban is úgy látszik, hogy a tőke gyors, és egyre gyorsuló mozgásának törvényi úton lehetne-kellene gátat szabni. Dani Rodrik szerint minden országnak joga van a saját normaalkotáshoz, sőt akár a nemzeti határokon történő akadályok emeléséhez is, ha a kereskedelem bizonyíthatóan fenyegetést jelent a belföldön nagy támogatást élvező eljárások számára. Külön is kiemeli, hogy szélesebb körben kell biztosítani annak lehetőségét, hogy az államok magasabb importtarifák kivetésével védjék a piacaikat olyan esetekben, amikor a hirtelen meglóduló import a hazai cégek helyzetét veszélyezteti. Eme aktusok legitim indokaként nevezi meg a belföldi jövedelem újraelosztásával kapcsolatos aggodalmakat, a belföldi normákkal és társadalmi szokásokkal történő ütközést, a belföldi szabályozórendszer várható leépülésének ódiumát, valamint a fejlesztési prioritásokat. Az egyes országok számára különösen akkor kell jogsultságot biztosítani a WTO- és OECD-normákkal járó kötelezettségek teljesítése alól, ha a szabályok aláásnák a hazai munkaügyi és környezetvédelmi normákat, vagy meggátolnák a józan fejlesztési politikák kivitelezését.<sup>872</sup>

Mindez szükségessé teszi a globális szabályozó hatalmak reformját. A Bretton Woods-i „ikreket”, tehát az IMF-et és a Világbankot javaslatunk szerint vissza kellene téríteni az eredeti, alapvetően keynesiánus ihletettségű missziójukhoz. A WTO vonatkozásában a jövőben nagyobb jelentőséget kell tulajdonítani a morális, környezetvédelmi, illetve az adott ország belső jogalkotását tiszteletben tartó felfogásnak. Az OECD esetében mérlegelés alá kellene vetni azt a kérdést, hogy vajon a nyakló nélküli liberalizáció ténylegesen kívánatos-e a nemzetállamok és a világtrend számára. Egyetlen szabályozó hatalomnak sem szabadna biztosítani azt a lehetőséget, hogy a segélyezési vagy hitelezési gyakorlata során a fejlődésben elmaradottabb országok számára alapvetően idegen megoldások, illetve eljárások kimunkálásához és bevezetéséhez kösse az elvárt segítséget. Az USA és az Európai Unió sem tehetné meg azt, hogy a WTO által legitimált kereskedelmi szankciókkal sújtsanak más országokat pusztán azért, hogy kereskedelmi érdekeiket előtérbe helyezhessék. A nemzetközi konvenciók feladata alapvetően az, hogy kialakítsák azon infrastrukturális szabályokat és útvonalakat, amelyek orientáló jellegűek a nemzetállamok és a nemzetközi intézmények közötti interakciók számára. Rodrik szerint arra a kérdésre kell választ keresnünk, hogy milyen multilaterális együttműködési rezsim biztosíthatja annak lehetőségét, hogy a világ államai a lehető legnagyobb mértékben bonthassák ki és valósíthassák meg saját értékeiket, prioritásaikat, fejlesztési céljaikat, növelve jólétüket a saját társadalmi berendezkedéseik

<sup>869</sup> Vö. RODRIK 2007, 296. Ennél a pontnál sokban támaszkodunk a Joseph E. Stiglitz és Dani Rodrik által megfogalmazott javaslatokra.

<sup>870</sup> Vö. STIGLITZ 2001, 256.

<sup>871</sup> Vö. KRUGMAN 1991, 669–682.

<sup>872</sup> Vö. RODRIK 2007, 302, 315, 316.

adta keretek között. Erre tekintettel kellene kialakítani azt az eljárást, amely lehetővé teszi, hogy az egyes államok mentességeket élvezzenek vagy esetenként kilépjenek a nemzetközi gazdasági normák hatálya alól. Ez az opció erősítené a szabályok legitimitását és a demokratikus berendezkedésű államok saját prioritásainak érvényesítését, összhangot teremtve a nyitott világgazdaság és a demokrácia értékei között.<sup>873</sup>

\*

A globális gazdasági és pénzügyi válság a neoliberais kormányzási modell válságának nyitányát is jelentette. Dardot és Laval szerint az első „tűzoltás” (új könyvelési normák bevezetése, az adóparadicsomok minimális szintű ellenőrzésének megteremtése, a hitelminősítő intézetek reformja) után nagy valószínűséggel az állam és a piac közötti munkamegosztás eddigi rendszerének átfogó korrekciójának kell sorra kerülnie. Nem zárható ki, hogy a neoliberalizmus eddigi felfogásának meghaladását követően egy olyan új szakaszba lépünk, amely az eredeti forrásokhoz, tehát a szabályozott kapitalizmushoz való visszatérés lehetőségét is magában rejtí.<sup>874</sup> Álláspontunk szerint a tudományos hivatás gyakorlói is egy olyan új, izgalmas és komoly feladatokkal teli korszak kapujához érkeztek, amikor egyértelmű és adekvát válaszokat kell szolgáltatniuk a *Quo vadis?* kérdésére. A mi válaszuk a globális kapitalizmus eddigi formájának drasztikus mértékű megváltoztatása, ha úgy tetszik, a globalizáció megszelídítése. Ez a megszelídítés a szervezett kapitalizmus jóléti államához történő, a 21. század kihívásaira válaszoló visszatérést jelent, amely figyelembe veszi a fejlesztő állam bizonyos eredményeit is.

A kifejtés során láthattuk, hogy a nemzetállam hagyományos felfogása – amely szerint a pontosan körülhatárolt területi egység az államhatalom kizárólagos anyagi bázisát képezi, az állam hatalma abszolút és kizárólagos, a polgárok pedig feltétlen lojalitással tartoznak az adott nemzetállam hatalma iránt – napjainkra komoly felülvizsgálatra szorul. Vitathatatlan, hogy a globalizációs, regionalizációs, illetve deregulációs tendenciák alapjaiban kezdték ki a nemzetállam hagyományos felfogását. A monetarista-neoliberais tanok dominánssá válása 20. század utolsó negyedétől azt eredményezte, hogy korábbi nemzetgazdasági pozíciójukhoz képest az államok perifériára kerültek. A vizsgált neoliberais irányzatok a piaci folyamatok primátusát, az állam gazdasági és társadalmi beavatkozásának drasztikus mértékű csökkentését, valamint a nemzetközi gazdasági integráció szükségességét hirdették, s ideológiailag igazolták a globális szabályozó hatalmak (IMF, Világbank, WTO, OECD stb.) és a transznacionális társaságok növekvő befolyását, amely egyre inkább képlékennyé tette a hagyományos nemzetállami szuverenitást.

A globális gazdasági és pénzügyi válság hatására azonban kritikailag újra kellett gondolni a szabadpiaci mechanizmusok hasznosságáról és alkalmazhatóságáról kialakított, dogmatikussá vált neoliberais tanokat. Meggyőződésünk, hogy Jászi Oszkár gondolatai újra aktuálisak: „A gazdasági erők anarchiája [...] számtalan vérző sebbel borítja be az emberi társadalom testét. Az emberi elme belátja, hogy ezek a sebek gyógyíthatók azáltal, hogy az anarchia helyébe a tervszerű, kikényszeríthető kooperációt lépteti.”<sup>875</sup> Egyre többen

<sup>873</sup> RODRIK 2007, 305.

<sup>874</sup> Vö. DARDOT–LAVAL 2013, 459.

<sup>875</sup> JÁSZI 1903, 98.

értenek egyet a megállapítással, hogy a neoliberális által képviselt eszméket és elveket felül kell vizsgálni, és újra kell értékelni az állam gazdaságból való teljes kivonulását hangsúlyozó korábbi álláspontot is. Az „elszabadult hajóágyúként” viselkedő tőkét humanizálni szükséges, ami viszont a liberálisok által szorgalmazott korlátlan szabadság keretei között egyszerűen megvalósíthatatlan. Henri Lacordaire katolikus atya szavaival élve ugyanis „az erős és a gyenge, a gazdag és a szegény közötti viszonyban a szabadság elnyomóként jelenik meg, míg a törvény a felszabadító”.<sup>876</sup>

Igaz ugyan, hogy a szabadpiaci felfogással gyökeresen szakítani szükséges, de a változott felismerések sem vezethetnek a 21. századi kihívások figyelmen kívül hagyásához, az állami döntéshozók elefántcsonttoronyba történő vonulásához és a társadalom elemi érdekeinek a semmibevételéhez. Az inga a neoliberális korszak után újra lendült egyet, de nem szabad ugyanoda visszatérnie, ahonnan korábban elmozdult. Az általunk helyesnek gondolt terápia feladata ezért éppen az lenne, hogy a nemzetállamok a társadalom feltehető aktuális szükségleteit szem előtt tartva, a társadalom, az állampolgárok szolgálatában, a közjó előmozdításán munkálkodva hozzák létre a *fejlesztő jóléti államot*, amely a modern társadalmak egzisztenciális igénye, s amely reményeink szerint a 21. századi alapvető „keresleti cikke” lesz. Meglátásunk szerint a jóléti állam változó körülményekhez igazodó revitalizálása az igazi megoldás. Kós Károly<sup>877</sup> szavait felidézve, általa lehetne az „új életben tusakodni akarók” közé állni, és a rohanó idő harsogó szavait meghallva, a passzivitáson felülemelkedve építkezni végre.

<sup>876</sup> „Entre le fort et le faible, entre le riche et le pauvre, entre le maître et le serviteur, c’est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit.” Idézi: BEHRENDT–BOUHON 2009, 300.

<sup>877</sup> Vö. Kós 1988.

## Irodalom

- A GATT és Magyarország csatlakozása* (1975). Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- ACEMOGLU, Daron – ROBINSON, James A. (2013): *Miért buknak el a nemzetek? A hatalom, a jólét és a szegénység eredete*. Budapest, HVG.
- ADY Endre (1923): *Halottak élén*. Budapest, Athenaeum.
- ÁGH Attila (1997): A globalizáció politikai aspektusai. In GLATZ Ferenc szerk.: *Globalizáció és nemzeti érdek*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia. 87–99.
- ALBROW, Martin (1996): *The Global Age. State and Society Beyond Modernity*. Cambridge, Polity Press.
- ALEXANDER Bernát szerk. (1904): *Madách Imre munkái*. Budapest, Franklin Társulat.
- ANDERSON, Sarah – CAVANAGH, John (2000): *Top 200: The Rise of Corporate Global Power*. Washington, D. C., Institute for Policy Studies.
- ANDOR László (2001): A mozdony és a horgony. Dinamika és stabilitás nyitott pénzügyi rendszerekben. In FÖLDES György – INOTAI András szerk.: *A globalizáció kihívásai és Magyarország*. Budapest, Napvilág. 225–248.
- ANDOR László (2002): *Amerika évszázada*. Budapest, Aula.
- ANDOR László (2008): Globalizmus és amerikanizmus. In CsÁKI György – FARKAS Péter szerk.: *A globalizáció és hatásai. Európai válaszok*. Budapest, Napvilág. 79–103.
- ANGELUSZ Róbert szerk. (1997): *A társadalmi rétegződés komponensei*. Budapest, Új Mandátum.
- ARESTIS, Philip (1986): Post-Keynesian Economic Policies: The Case of Sweden. *Journal of Economic Issues*, Vol. 20, No. 3. 709–723. DOI: <https://doi.org/10.1080/00213624.1986.11504538>
- ARTNER Annamária (2014): *Tőke, munka és válság a globalizáció korában*. Budapest, Akadémiai.
- ÁRVA László – DICZHÁZI Bertalan (1998): *Globalizáció és külföldi tőkeberuházások Magyarországon*. Budapest, Kairosz.
- ATKINSON, Anthony Barnes (1999): *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*. Cambridge, MA, MIT Press.
- Áttekintés. Az OECD kódexe a tőke mozgások liberalizálásáról és a folyó láthatatlan ügyletekről. Felhasználói kézikönyv* (2003). Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development.
- AUSTIN, John (1861): *The Province of Jurisprudence Determined*. London, John Murray.
- Az Európai Bizottság 2015. évi éves növekedési jelentése* (2015). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-2235\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2235_hu.htm) (A letöltés időpontja: 2019. 07. 17.)
- Az Európai Parlament állásfoglalására irányuló indítvány* B7-0218/2012. (2012. 04. 18.). Elérhető: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+B7-2012-0218+0+DOC+PDF+V0//HU](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+B7-2012-0218+0+DOC+PDF+V0//HU) (A letöltés időpontja: 2014. 09. 20.)
- BABITS Mihály (1928): Az írástudók árulása. *Nyugat*, 21. kötet. 355–376.
- BÁGER Gusztáv (2011): *Magyarország integrációja a nemzetközi pénzügyi intézményekbe*. Budapest, Akadémiai.
- BAKAN, Joel (2004): *The Corporation: The Pathological Pursuit of Profit and Power*. New York, Free Press – Simon & Schuster.

- BALÁZS István (2011): A karrier típusú közzolgálati rendszerek perspektívái (Nemzetközi kitekintés). In GELLÉN Márton szerk.: *Új feladatok – Átalakuló közzolgálat. Tanulmányok a II. Magyar Zoltán Emlékkonferencia kapcsán*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet. 49–55.
- BALLA Antal (1926): *A liberalizmus történelme. Gazdasági és politikai tanításai*. Budapest, Légrády.
- BALLA Antal (1935): *A legújabb kor gazdaságtörténete*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- BÁNRÉVY Gábor (2001): *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Budapest, Szent István Társulat.
- BARANYI Árpád (1998): Multilaterális Befektetési Megállapodás: alkotmány a globális gazdasági rendszer számára? *Kovász*, 2. évf. 1. sz. 76–82.
- BARBIERI, Pierpaolo (2016): The Losers of Deglobalization. Why States Should Fear the Closing of an Open World. *Foreign Affairs*, November 13, 2016. Elérhető: [www.foreignaffairs.com/articles/2016-11-13/losers-deglobalization](http://www.foreignaffairs.com/articles/2016-11-13/losers-deglobalization) (A letöltés időpontja: 2016. 11. 16.)
- BARR, Nicholas (2009): *A jóléti állam gazdaságtana*. Budapest, Akadémiai.
- BASSA Zoltán (2009): A fejlesztő állam és a pénzügyi szektor modernizációja. In CSÁKI György szerk.: *A látható kéz. A fejlesztő állam a globalizációban*. Budapest, Napvilág. 161–199.
- BAUDET, Thierry (2015): *A határok jelentősége. A nemzetállam, mint a képviselői kormányzás és a jogállamiság alapfeltétele*. Budapest, Századvég.
- BAYER József (2002a): A globalizáció politikai és kulturális hatásai. In BAYER József szerk.: *Politika és társadalom. Tanulmányok*. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete. 11–34.
- BAYER József szerk. (2002b): *Politika és társadalom. Tanulmányok*. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete.
- BAYER József (2003): *A politikai gondolkodás története*. Budapest, Osiris.
- BAYER József (2013): A szuverenitás politikaelmélete. *Magyar Tudomány*, 174. évf. 4. sz. 374–382.
- BAYNE, Nicholas – VOOLCOCK, Stephen eds. (2007): *The New Economic Diplomacy: Decision-making and Negotiation in International Economic Relations*. Aldershot, Ashgate.
- BECK, Ulrich (1997): *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- BECK, Ulrich (2003): *A kockázat-társadalom. Út egy másik modernitásba*. Budapest, Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság – Századvég.
- BECK, Ulrich (2004): Túl renden és osztályon? In ANGELUSZ Róbert szerk.: *A társadalmi rétegződés komponensei*. Budapest, Új Mandátum. 418–468.
- BEESON, Mark (2004): The Rise and Fall (?) of the Developmental State: The Vicissitudes and Implication of East Asian Interventionism. In Low, Linda ed.: *Developmental States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?* New York, Nova Publishers, 29–40.
- BEHRENDT, Christian – BOUHON, Frédéric (2009): *Introduction à la Théorie générale de l'État*. Bruxelles, Éditions Larcier.
- BÉKÉS Márton (2011): *Az amerikai neokonzervativizmus a kezdetektől 2008-ig*. PhD-értekezés. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar.
- BÉLAND, Daniel (2008): *States of Global Insecurity: Policy, Politics and Society*. New York, Worth Publishers.
- BELL, Daniel (1999): *The Coming of Post-Industrial Society*. New York, Basic Books.
- BENN, Stanley I. (2003): A szuverenitás jelentésváltozásai. In TAKÁCS Péter szerk.: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest, Szent István Társulat. 634–650.
- BENTHAM, Jeremy (1839): A Manual of Political Economy. In BOWRING, John ed.: *The Works of Jeremy Bentham*. Edinburgh, William Tait. 31–84.

- BENYIK Mátyás (2008): Hogyan kerül meg a WTO az ENSZ emberi jogi, egészségvédelmi és környezetvédelmi szabályait? In CSÁKI György – FARKAS Péter szerk.: *A globalizáció és hatásai. Európai válaszok*. Budapest, Napvilág. 243–266.
- BEREND T. Iván (2008): *Európa gazdasága a 20. században*. Budapest, História Könyvtár Monográfiák – MTA Történettudományi Intézete.
- BEREND T. Iván (2010): Két válság között: Európa átalakulása, 1973–2010. *Magyar Tudomány*, 171. évf. 10. sz. 1208–1214.
- BERGER, Peter L. (2000): Four Faces of Global Culture. In O’MEARA, Patrick – MEHLINGER, Howard D. – KRAIN, Matthew eds.: *Globalization and the Challenges of a New Century: A Reader*. Bloomington, IN, Indiana University Press. 419–427. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctt2005tk7.39>
- BERLIN, Isaiah (1953): *The Hedgehog and the Fox: An Essay on Tolstoy’s View of History*. New York, Simon & Schuster.
- BERNEK Ágnes (2002): A transznacionális vállalatok világgazdasági jelentősége. In BERNEK Ágnes szerk.: *A globális világ politikai földrajza*. Budapest, Nemzetközi Tankönyvkiadó. 162–181.
- BEVERIDGE, William (1942): *Social Insurance and Allied Services*. London, Her Majesty’s Stationery Office.
- BHAGWATI, Jagdish N. (2007): *In Defence of Globalization*. Oxford, Oxford University Press.
- BHAGWATI, Jagdish N. (2008): Vállalatok: ragadozók vagy jótévisz? In SZILÁGYI Katalin – BALÁZS Zoltán szerk.: *Globalizáció és kapitalizmus*. Budapest, Századvég. 244–279.
- BIBÓ István (1986): Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok. 1945–1949*. 2. kötet. Budapest, Magvető. 367–397.
- BIRDSALL, Nancy – FUKUYAMA, Francis (2011): The Post-Washington Consensus: Development After the Crisis. *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2. 45–53.
- BISLEY, Nick (2007): *Rethinking Globalization*. New York, Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-02148-9>
- BITSCH, Marie-Therese – LOTH, Wilfried (2009): European Institutions and Political Integration. In LOTH, Wilfried ed.: *Experiencing Europe: 50 Years of European Construction 1957–2007*. Baden-Baden, Nomos. 103–123. DOI: <https://doi.org/10.5771/9783845213323-103>
- BIVEN, Carl W. (2002): *Jimmy Carter’s Economy: Policy in an Age of Limits*. Chapel Hill, NC, The University of North Carolina Press.
- BLAAS, Wolfgang – FOSTER, John eds. (1992): *Mixed Economies in Europe. An Evolutionary Perspective on Their Emergence, Transition and Regulation*. Aldershot, Edward Elgar Publishing.
- BLACKSTONE, William (1765–1769): *Commentaries on the Laws of England*. Vol. 1. Oxford, Clarendon. DOI: <https://doi.org/10.1093/oseo/instance.00248899>
- BLAHÓ András szerk. (2002): *Világgazdaságtan. Globális fejlődés – gazdaságdiplomácia*. 2. kötet. Budapest, Aula.
- BLAHÓ András – PRANDLER Árpád (2005): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest, Aula.
- BLOMQUIST, Paula (2004): The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s. *Social Policy and Administration*, Vol. 38, No. 2. 139–155. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2004.00382.x>
- BLUNDELL, John (2008): *Margaret Thatcher: A Portrait of the Iron Lady*. New York, Algora.
- BLUTMAN László (2011): Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül. *Közjogi Szemle*, 3. évf. 4 sz. 1–11.



- BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra (2011): Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon esepdájában. In CHRONOWSKI Nóra szerk.: *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként. Válogatott tanulmányok*. Budapest, HVG-Orac. 139–207.
- BOD Péter Ákos (2002): *Gazdaságpolitika. Intézmények, döntések, következmények*. Budapest, Aula.
- BOD Péter Ákos (2013): Hitelminősítés, országgockázat, nemzetközi finanszírozás – magyar szemmel. In BABOS Tibor – CZENE Gréta – MORVAI Tünde szerk.: *A nemzetközi minősítő, értékelő és véleményalkotó szervezetek háttéréről és nemzeti szuverenitásra gyakorolt hatásáról*. Budapest, PI-NET. 32–59.
- BOD Péter Ákos (2014): *Nem szokványos gazdaságpolitikák – évtizedek óta*. Budapest, Akadémiai. 39–42.
- BOD Péter Ákos (2015): Létezik-e közgazdasági értelemben ma szuverenitás Európában? In TAKÁCS Péter szerk.: *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Budapest–Győr, Gondolat – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar. 28–45.
- BODIN, Jean (1606): *Six Books of the Commonwealth*. London, Impensis G. Bishop Publisher.
- BODIN, Jean (1987): *Az államról. Válogatás*. Budapest, Gondolat.
- BORDÁS Mária (2011): A hatékony állam és a jogállam konfliktusa? *Közjogi Szemle*, 4. évf. 3. sz. 14–27.
- BORDO, Michael D. – JAMES, Harold (2008): A Nemzetközi Valutaalap mai szerepe történelmi távlatból. In SZILÁGYI Katalin – BALÁZS Zoltán szerk.: *Globalizáció és kapitalizmus*. Budapest, Századvég. 207–243.
- BOURDIEU, Pierre (1998): A neoliberalizmus lényege. *Esély*, 10. évf. 6. sz. 3–8.
- BRETTER György (1979): Fichte eszményi állama. In BRETTER György: *Itt és mást. Válogatott írások*. Bukarest, Kriterion. 438–457.
- BRIGGS, Asa (2006): The Welfare State in Historical Perspective. In PIERSON, Christopher – CASTLES, Francis G. eds.: *The Welfare State Reader*. Cambridge, Polity Press. 18–31.
- BROGLIA MENDES, Rodrigo Octávio (2009): A Private Transnational Law to Transnational Legal Regimes? In CALLIES, Graf-Peter et al. eds.: *Soziologische Jurisprudenz: Festschrift für Gunther Teubner zum 65. Geburtstag am 30. April 2009*. Berlin, De Gruyter. 827–840. DOI: <https://doi.org/10.1515/9783899496352.4.827>
- BRUBAKER, Rogers (2004): *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BRUHÁCS János (2001): *Nemzetközi jog. Nemzetközi szervezetek*. 3. kötet. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- BRYCE, James (1901): *Studies in History and Jurisprudence*. Vol. II. New York, Oxford University Press.
- BULL, Malcolm (2009): Kell egy kis államszünet? *Fordulat*, 6. sz. 162–180.
- BULLOCK, Alan – SHOCK, Maurice eds. (1957): *The Liberal Tradition from Fox to Keynes*. New York, New York University Press.
- CARBONNEAU, Thomas E. ed. (1998): *Lex Mercatoria and Arbitration: A Discussion of the New Law Merchant*. New York, Juris Publishing – Kluwer.
- CARDOSO, Daniel et al. eds. (2013): *The Transatlantic Colossus. Global Contributions to Broaden the Debate on the EU–US Free Trade Agreement*. Berlin, Berlin Forum on Global Politics – Internet & Society Collaboratory – FutureChallenges.org.
- CARROLL, Peter – KELLOW, Aynsley (2011): *The OECD. A Study of Organisational Adaptation*. Cheltenham, Edward Elgar. DOI: <https://doi.org/10.4337/9780857939890>

- CASTELLS, Manuel (2006): *Az információ kora. Gazdaság, társadalom és kultúra. Az identitás hatalma.* 2. kötet. Budapest, Gondolat–Infonia.
- CERNY, Philip G. (1994): The Infrastructure of the Infrastructure? “Toward Embedded Financial Orthodoxy” in the International Political Economy. In GILLS, Barry – PALAN, Ronen eds.: *Transcending the State – Global Divide: The Neostructuralist Agenda in International Relations.* London, Lynne Rienner. 223–249.
- CERNY, Philip G. (1997): Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalisation. *Government and Opposition*, Vol. 32, No. 2. 251–274. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1997.tb00161.x>
- CHAYES, Abram – CHAYES, Antonia Handler (1995): *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements.* London – Cambridge, MA, Harvard University Press.
- CHRONOWSKI Nóra szerk. (2011a): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként. Válogatott tanulmányok.* Budapest, HVG-Orac.
- CHRONOWSKI Nóra (2011b): Az Unió értékei és az Alaptörvény. In CHRONOWSKI Nóra szerk.: *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként. Válogatott tanulmányok.* Budapest, HVG-Orac. 45–98.
- CHRONOWSKI Nóra (2011c): Szuverenitás az Európai Unió tagállamként. In CHRONOWSKI Nóra szerk.: *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként. Válogatott tanulmányok.* Budapest, HVG-Orac. 9–44.
- CLINTON, Bill (1994): Remarks Announcing the National Performance Review. March 3, 1993. In *Public Papers of the Presidents of the United States, William J. Clinton.* 1993, Book 1, January 20 to July 31, 1993. Washington, D. C., Government Printing Office.
- COHN, Daniel (1997): Creating Crises and Avoiding Blame: The Politics of Public Service Reform and the New Public Management in Great Britain and the United States. *Administration and Society*, Vol. 29, No. 5. 584–616. DOI: <https://doi.org/10.1177/009539979702900504>
- COLL, Steve (2012): *Private Empire: ExxonMobil and American Power.* New York, Penguin.
- CONCHA Győző (1907): *Politika. Alkotmánytan.* 2. kötet. Budapest, Grill Károly.
- CONZE, Werner – LEPSIUS, Rainer M. Hrsg. (1983): *Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum Kontinuitätsproblem.* Stuttgart, Klett-Cotta.
- COX, Robert W. (1981): Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 10, No. 2. 126–155. DOI: <https://doi.org/10.1177/03058298810100020501>
- COX, Robert W. (1994): Global Restructuring: Making Sense of the Changing International Economy. In STUBBS, Richard – UNDERHILL, Geoffrey R. G. eds.: *Political Economy and the Changing Global Order.* London, Macmillan. 45–59. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-1-349-13497-7\\_1](https://doi.org/10.1007/978-1-349-13497-7_1)
- COX, Robert W. – SINCLAIR, Timothy J. (1996): *Approaches to World Order.* Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511607905>
- CROUCH, Colin (1997): The Terms of the Neoliberal Consensus. *The Political Quarterly*, Vol. 86, No. 4. 352–360. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-923X.00103>
- CROUCH, Colin (2012): Privatizált keynesianizmus. Egy el nem ismert közpolitikai rendszer. *Fordulat*, 20. sz. 48–71.
- CZÉKUS Ábel (2014): Az államcsődötől a késleltetett korrekcióig, argentin pénzügy-politikai tapasztalatok. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf. 2. sz. 259–274.
- CS. KISS Lajos (2002): Egy keresztény Epimétheusz. In SCHMITT, Carl: *A politikai fogalma. Válogatott politika- és államelméleti tanulmányok.* Budapest, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor. 241–286.
- CSÁKI György (1988): *Mit kell tudni a Nemzetközi Valutaalapról és a Világbankról?* Budapest, Kossuth.

- CSÁKI György (2008): Globalizáció és jövedelemkülönbségek a világgazdaságban. In CSÁKI György – FARKAS Péter szerk.: *A globalizáció és hatásai. Európai válaszok*. Budapest, Napvilág. 21–36.
- CSÁKI György szerk. (2009): *A látható kéz. A fejlesztő állam a globalizációban*. Budapest, Napvilág.
- CSÁKI György (2011): *A nemzetközi gazdaságtan és világgazdaságtan alapjai*. Budapest, Napvilág.
- CSÁKI György (2013): Globalizáció és gazdasági szuverenitás. *Magyar Tudomány*, 174. évf. 4. sz. 392–400.
- CSÁKI György – FARKAS Péter szerk. (2008): *A globalizáció és hatásai. Európai válaszok*. Budapest, Napvilág.
- CSARADA János (1910): *A tétéles nemzetközi jog rendszere*. Budapest, Franklin Társulat.
- CSÉFALVAY Zoltán (2004): *Globalizáció 1.0*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- CSEJTEI Dezső – JUHÁSZ Anikó (2004): *Amerika felfedezése és az új globális rend. Az alteritás és a ius gentium kérdése Vitoria és Sepúlveda írásaiban*. 1. kötet. Máriabesnyő–Gödöllő, Attraktor.
- CSIKÓS-NAGY Béla (2002): *Közgazdaságtan a globalizáció világában. Gazdasági globalizáció*. 2. kötet. Budapest, MTA Társadalomkutató Központ.
- CSIZMADIA Sándor (2002): Konfliktusok és interpretációk a posztbipoláris világban. *Magyar Tudomány*, 163. évf. 6. sz. 800–813.
- DALY, Mary (2011): *Welfare*. Cambridge, Polity Press.
- DANTE, Alighieri (1904): *De Monarchia*. Boston, MA – New York, Houghton, Mifflin and Company.
- DARDOT, Pierre – LAVAL, Christian (2013): *A globálrezon. A neoliberalizmus múltja és jelene*. Budapest, Egykettő.
- DE GRAUWE, Paul – CAMERMAN, Filip (2003): Are Multinationals Really Bigger Than Nations? *World Economics*, Vol. 4, No. 2. 23–37.
- DÉCSY Jenő (2001): *Nemzetközi pénzügyek*. Budapest, Unió.
- DENHART, Janet V. – DENHART, Robert B. (2011): *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York, M. E. Sharpe.
- DERANIYAGALA, Sonali – FINE, Ben (2006): Kicking Away the Logic. Free Trade is Neither the Question. Nor the Answer for Development. In JOMO, K. S. – FINE, Ben eds.: *The New Development Economics: After the Washington Consensus*. London, Zed Books. 46–67.
- DESTLER, Irving M. – BALINT, Peter J. (1999): *The New Politics of American Trade: Trade, Labor, and the Environment*. Washington, D. C., Institute for International Economics.
- Development and Globalization: Facts and Figures* (2004). New York – Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- DEZSŐ Márta – VINCZE Attila (2012): *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Budapest, HVG-Orac.
- DIAMOND, Larry (2008): The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State. *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 2. 36–48.
- DICKEN, Peter (2011): *Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy*. 6<sup>th</sup> Edition. London, SAGE.
- DOOGAN, Kevin (2009): *New Capitalism? The Transformation of Work*. Cambridge, Polity Press.
- DOREMUS, Paul N. et al. eds. (1998): *The Myth of Global Corporation*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- DOREY, Peter (2010): *British Conservatism: The Politics and Philosophy of Inequality*. London, I. B. Tauris.

- DOYLE, Michael W. (1996): Michael Doyle on the Democratic Peace – Again. In BROWN, Michael E. – LYNN-JONES, Sean M. – MILLER, Steven E. eds.: *Debating the Democratic Peace*. London, The MIT Press. 364–373.
- DRECHSLER, Wolfgang (2009): The Rise and Demise of the New Public Management: Lessons and Opportunities for South East Europe. *Uprava Administration*, Vol. 7, No. 3. 7–27. DOI: <https://doi.org/10.17573/cepar.v7i3.131>
- DRUCKER, Peter F. (1969): The Sickness of the Government. *The Public Interest*, Vol. 5, No. 14. 3–23.
- DUNAR, Andrew J. (2006): *America in the Fifties*. New York, Syracuse University Press.
- DUNN, William N. – MILLER, David Y. (2007): A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review*, Vol. 7, No. 4. 345–358. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11115-007-0042-3>
- DURKHEIM, Émile (1934): *L'éducation morale. (Cours de sociologie dispensé à la Sorbonne en 1902–1903)*. Paris, Félix Alcan.
- ECKERSLEY, Robyn (2004): *The Green State. Rethinking Democracy and Sovereignty*. Cambridge, MA, The MIT Press. DOI: <https://doi.org/10.7551/mitpress/3364.001.0001>
- EGEDY Gergely (2006): Thatcherizmus: (neo)liberalizmus vagy (neo)konzervativizmus? *Politikatudományi Szemle*, 15. évf. 2–3. sz. 5–24.
- EGEDY Gergely (2010): A neokonzervatív állam, Thatchertól Cameronig. *Politikatudományi Szemle*, 19. évf. 3. sz. 26–44.
- ELGOT, Jessica (2016): Theresa May Sets Out Stall for UK's Place in Trump's World. *The Guardian*, 14 November, 2016. Elérhető: [www.theguardian.com/politics/2016/nov/14/uk-must-become-global-leader-in-free-trade-theresa-may-brex-it-vote-donald-trump-election](http://www.theguardian.com/politics/2016/nov/14/uk-must-become-global-leader-in-free-trade-theresa-may-brex-it-vote-donald-trump-election) (A letöltés időpontja: 2016. 11. 16.)
- ELIAS, Norbert (1987): *A civilizáció folyamata*. Budapest, Gondolat.
- ELLIS, Richard J. (2012): *The Development of the American Presidency*. New York, Routledge.
- EMANUEL, Savas S. (1993): *Privatizáció. Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból?* Budapest, Akadémiai.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta ed. (1996): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economics*. London – New Delhi, SAGE.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (2004): Mi a jóléti állam? In FERGE Zsuzsa – LÉVAI Katalin szerk.: *A jóléti állam*. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület. 116–134.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (2006): Ismét a Jó Társadalom felé? *Esély*, 18. évf. 6. sz. 3–27.
- ESSERMAN, Susan – HOWSE, Robert (2003): The WTO on Trial. *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 1. 130–140. DOI: <https://doi.org/10.2307/20033434>
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), opinion No. 618/2011, Strasbourg 20 June 2011. Opinion on the New Constitution of Hungary* (2011). Elérhető: <http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/venice-commission-hungarian-constitution.pdf> (A letöltés időpontja: 2015. 09. 15.)
- FÁBIÁN Adrián (2011): *Közigazgatás-elmélet*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- FARKAS Ádám (2014): Tenni vagy tettetni? Gondolatok az európai biztonság- és védelempolitika védelemgazdasági vonatkozásáról. *Hadtudomány*, 24. évf. 1. sz. 16–29.
- FARKAS Péter (2008): Röviden a globalizáció fogalmáról. In CSÁKI György – FARKAS Péter szerk.: *A globalizáció és hatásai. Európai válaszok*. Budapest, Napvilág. 3–19.
- FARKAS Péter (2010): A globális válságról világszisztem-szemléletben. *Fordulat*, 9. sz. 156–173.

- FARNSWORTH, Kevin (2012): *Social versus Corporate Welfare: Competing Needs and Interests within the Welfare State*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1057/9780230361539>
- FEIGENBAUM, Harvey B. – HENIG, Jeffrey R. – HAMNETT, Chris (1999): *Shrinking the State. The Political Underpinnings of Privatization*. Cambridge, MA – New York, Cambridge University Press.
- FERGUSON, Niall (2011): *Civilizáció. A Nyugat és a többiek*. Budapest, Scolar.
- FISCHER, Wolfram Hrsg. (1987): *Handbuch der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*. Bd. 6. *Europäische Wirtschafts- und Sozialgeschichte vom Ersten Weltkrieg bis zur Gegenwart*. Stuttgart, Klett-Cotta.
- FORGÁCS Imre (1987): *Neokonzervatív fordulat az Egyesült Államokban*. Budapest, Kossuth.
- FORGÁCS Imre (2009): Tanulság Európának is: a neokonzervatív buborék. *Európai Tükör*, 14. évf. 3. sz. 9–26.
- FORGÁCS Imre (2012): *Európa elrablása 2.0. Adalékok a pénzügyi válságok politikai gazdaságtanához*. Budapest, Gondolat.
- FORGET, Evelyn L. (1999): *The Social Economics of Jean-Baptiste Say: Markets and Virtue*. London – New York, Routledge.
- FRIEDEN, Jeffrey A. (2006): *Global Capitalism: Its Fall and Rise in the Twentieth Century*. New York – London, W.W. Norton.
- FRIEDMAN, Milton (1962): *Capitalism and Freedom*. Chicago, IL, University of Chicago Press.
- FRIEDMAN, Milton (1972): Comments on the Critics. *Journal of Political Economy*, Vol. 80, No. 5. 906–950. DOI: <https://doi.org/10.1086/259944>
- FRIEDMAN, Milton (1996): *Kapitalizmus és szabadság*. Budapest–Florida, Akadémiai – MET Publishing.
- FRIESEN, Elisabeth (2012): *Challenging Global Finance: Civil Society and Transnational Networks*. New York, Palgrave Macmillan.
- FRIVALDSZKY János (2012): A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről. In SZIGETI Szabolcs – FRIVALDSZKY János szerk.: *A jó kormányzásról. Elmélet és kihívások*. Budapest, L'Harmattan. 51–103.
- FUKUYAMA, Francis (1992): *The End of the History and the Last Man*. New York, The Free Press.
- FUKUYAMA, Francis (1994): *A történelem vége és az utolsó ember*. Budapest, Európa.
- FUKUYAMA, Francis (2005): *Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században*. Budapest, Századvég.
- FUKUYAMA, Francis (2011): *A politikai rend eredete. Az ember előtti időktől a francia forradalomig*. Budapest, Akadémiai.
- FUKUYAMA, Francis (2014): American Power is Waning Because Washington Won't Stop Quarreling. *New Republican*, 10 March 2014. Elérhető: [www.newrepublic.com/article/116953/american-power-decline-due-partisanship-washington](http://www.newrepublic.com/article/116953/american-power-decline-due-partisanship-washington) (A letöltés időpontja: 2014. 08. 22.)
- G. FODOR Gábor (2005): A tudományos objektivitás két értelme: Kelsen és Voegelin. *Világosság*, 46. évf. 11. sz. 37–53.
- GAGNÉ, Gilbert (2003): International Trade Rules and States. Enhanced Authority for the WTO? In HIGGOTT, Richard A. – UNDERHILL, Geoffrey R. D. – BIELER, Andreas eds.: *Non-State Actors and Authority in the Global System*. London – New York, Routledge – Warwick Studies in Globalisation. 226–240.
- GAJDUSCHEK György (1998): A bürokrácia jelentései. In HORVÁTH M. Tamás szerk.: *Közigazgatás – szorítóban. Átalakulási tanulmányok a századvégen*. Budapest, Unió. 7–85.

- GAJDUSCHEK György (2011): A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból. In SZAMEL Katalin et al. szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex.
- GÁL Zoltán (2010): *Pénzügyi piacok a globális térben*. Budapest, Akadémiai.
- GALGANO, Francesco (2006): *Globalizáció a jog tükrében. A gazdaság jogi elemzése*. Budapest, HVG-Orac.
- GALLÓ Béla (2008): A globalizáció „világrendje”. Nemzetközi politikai viszonyok az ezredfordulón. In CSÁKI György – FARKAS Péter szerk.: *A globalizáció és hatásai. Európai válaszok*. Budapest, Napvilág, 57–78.
- GELLÉN Márton (2010): Közzszolgálati ethosz a jó közigazgatásért. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 3. sz. 2–16.
- GELLÉN Márton (2012): *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*. PhD-értekezés, Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- GEORGE, Susan (2003): *A WTO: Korlátlan világkereskedelem vagy szolidáris globalizáció?* Budapest, Napvilág.
- GIBBON, Peter (2004): The World Bank and the New Politics of Aid. In SØRENSEN, Georg ed.: *Political Conditionality*. London, Routledge. 35–62.
- GIDDENS, Anthony (1990): *The Consequences of Modernity*. Stanford, CA, Stanford University Press.
- GIDDENS, Anthony (2005): *Elszabadult világ. Hogyan alakítja át életünket a globalizáció?* Budapest, Napvilág.
- GIDE, Charles – RIST, Charles (1948): *A History of Economic Doctrines from the Time of the Physiocrats to the Present Day*. London, Harrap.
- GIESELER, John C. L. (1853): *A Compendium of Ecclesiastical History. Volume III*. Edinburgh, T. & T. Clark.
- GILL, Stephen (1997): Theorizing the Interregnum: The Double Movement and Global Politics in the 1990s. In HETTNE, Björn ed.: *International Political Economy. Understanding Global Disorder*. Nairobi, East African Educational Publishers. 65–99.
- GILPIN, Robert (1987): *The Political Economy of International Relations*. Princeton, NJ, Princeton University Press. DOI: <https://doi.org/10.1515/9781400882779>
- GILPIN, Robert (2001): *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- GLAVANITS Judit (2015): A pénzügyi piac szabályozásának és felügyeletének új irányai. In KÁLMÁN János szerk.: *Állam – válság – pénzügyek. A pénzügyi piac szabályozásának és felügyeletének aktuális kérdései*. Győr, Batthyány Lajos Szakkollégiumért Alapítvány. 79–128.
- GODWIN, William (1793): *An Enquiry Concerning Political Justice and its Influence on General Virtue and Happiness*. London, Printed for G. G. J. and J. Robinson.
- GOODIN, Robert E. (1988): *Reasons for Welfare*. Princeton, NJ, University of Princeton Press.
- GORE, Al (2013): *A jövő. A globális változás hat mozgatórugója*. Budapest, HVG.
- Gramm – Rudman – Hollings *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985*. Elérhető: [www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-99/pdf/STATUTE-99-Pg1037.pdf](http://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-99/pdf/STATUTE-99-Pg1037.pdf) (A letöltés időpontja: 2019. 07. 17.)
- GRATIANUS (de Clusio) – BÖHMER, Justus Henning (1861): *Decretum Gratiani, emendatum et variis lectionibus simul et notationibus illustratum, Gregorii XIII Pont. Max. iussu Editum*. Paris, Jacques Paul Migne.



- GREVE, Carsten – JESPERSEN, Peter Kragh (1999): New Public Management and its Critics: Alternative Roads to Flexible Service Delivery to Citizens? In ROUBAN, Luc ed.: *Citizens and the New Governance: Beyond New Public Management*. Amsterdam, IOS Press. 143–156.
- GROSS, Leo (1948): The Peace of Westphalia, 1648–1948. *American Journal of International Law*, Vol. 42, No. 1. 20–41. DOI: <https://doi.org/10.2307/2193560>
- GROSSMAN, Richard L. – ADAMS, Frank T. (1993): *Taking Care of Business: Citizenship and the Charter of Incorporation*. Cambridge, MA, Charter Ink. DOI: <https://doi.org/10.2190/NS3.3.c>
- GROTIUS, Hugo (1853): *Grotius on the Rights of War and Peace*. London–Cambridge, John W. Parker.
- GROTIUS, Hugo (1999): *A háború és a béke jogáról. 1–2 kötet*. Budapest, Pallas Stúdió – Attraktor.
- GUILFORD, Gwynn (2014): Canada Can't Force the EU to Buy its Murdered Baby Seals. *QZ.com*, 22 May 2014. Elérhető: <http://qz.com/212499/canada-cant-force-the-eu-to-buy-its-murdered-baby-seals> (A letöltés időpontja: 2014. 09. 11.)
- HABERMAS, Jürgen (2006): *A posztnemzeti állapot. Politikai esszék*. Budapest, L'Harmattan – Zsigmond Király Főiskola.
- HABERMAS, Jürgen (2012): *Esszé Európa alkotmányáról*. Budapest, Atlantisz.
- HÄHNLER Péter (2012): *Az USA elnökei*. Budapest, Animus.
- HAJNAL György (2004): *Igazgatási kultúra és a New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem.
- HALMAI Gábor (2013): *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja*. Budapest, L'Harmattan.
- HARDT, Michael – NEGRI, Antonio (2001): *Empire*. Cambridge, MA, Harvard University Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctvjnrw54>
- HART, Herbert L. A. (1995): *A jog fogalma*. Budapest, Osiris.
- HARVEY, David (2009): Az „új” imperializmus: felhalmozás kismemizés által. *Fordulat*, 7. sz. 8–106.
- HAYEK, Friedrich August (1976): *Law, Legislation and Liberty*. Volume 2. *The Mirage of Social Justice*. London, Routledge – Kegan Paul. DOI: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226321257.001.0001>
- HAYEK, Friedrich August (2009): *A Tiger by the Tail. The Keynesian Legacy of Inflation*. London, Ludwig von Mises Institute – Institute of Economic Affairs.
- HAZAFI Zoltán (2009): A közigazgatás személyi állománya a 21. században. In VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós szerk.: *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Budapest, Századvég. 169–194.
- HEAD, John W. (2008): *Losing the Global Development War: A Contemporary Critique of the IMF, the World Bank, and the WTO*. Leiden, Martinus Nijhoff.
- HELD, David (1991): *Political Theory Today*. Stanford, CA, Stanford University Press.
- HELD, David et al. (1999): *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*. Stanford, CA, Stanford University Press.
- HELD, David – MCGREW, Anthony (2007): *Globalization/Anti-Globalization: Beyond the Great Divide*. Cambridge, Polity Press.
- HELLEINER, Eric (1994): From Bretton Woods to Global Finance. In STUBBS, Richard – UNDERHILL, Geoffrey R. G. eds.: *Political Economy and the Changing Global Order*. London, Macmillan. 163–175. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-1-349-13497-7\\_8](https://doi.org/10.1007/978-1-349-13497-7_8)
- HELLER Farkas (1945): *A közgazdasági elmélet története*. Budapest, Gergely R. Könyvkereskedése.
- HELLER, Hermann (1927): *Die Souveränität. Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts*. Berlin–Leipzig, Walter de Gruyter & Company.

- HEYNS, Christof H. – VILJOEN, Frans eds. (2002): *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level*. The Hague, Kluwer.
- HIGGOTT, Richard A. – UNDERHILL, Geoffrey R. D. – BIELER, Andreas eds. (2003): *Non-State Actors and Authority in the Global System*. London – New York, Routledge – Warwick Studies in Globalisation.
- HILFERDING, Rudolf (1924): Probleme der Zeit. *Die Gesellschaft*, Vol. 1, No. 1. 1–17.
- HILFERDING, Rudolf (1982): Die Aufgaben der Sozialdemokratie in der Republik. In STEPHAN, Cora Hrsg.: *Zwischen den Stühlen oder über die Unvereinbarkeit von Theorie und Praxis Schriften Rudolf Hilferdings 1904 bis 1940*. Berlin–Bonn, Dietz. 212–236.
- HINSLEY, Francis Harry (1986): *Sovereignty*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HIRST, Paul – THOMPSON, Grahame (1996): *Globalization in Question*. Cambridge, Polity Press.
- HOBBS, Thomas (1651): *Leviathan, or The Matter, Forme & Power of a Common-Wealth Ecclesiasticall and Civill*. London, Printed for Andrew Crooke at the Green Dragon in St. Pauls Church-yard.
- HOBBS, Thomas (1970): *Leviatán vagy az egyházi és világi állam anyaga, formája és hatalma*. Budapest, Magyar Helikon.
- HOBHOUSE, Leonard T. (1957): Liberalism. In BULLOCK, Alan – SHOCK, Maurice eds.: *The Liberal Tradition from Fox to Keynes*. New York, New York University Press. 213–216.
- HODGE, Scott A. – DAMMERT, Andre (2009): U.S. Lags While Competitors Accelerate Corporate Income Tax Reform. *Fiscal Fact*, No. 184. Elérhető: <http://taxfoundation.org/article/us-lags-while-competitors-accelerate-corporate-income-tax-reform> (A letöltés időpontja: 2014. 09. 25)
- HOFFMANN, Stanley (2002): Clash of Globalizations: A New Paradigm. *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4. 104–115. DOI: <https://doi.org/10.2307/20033243>
- HOFSTADTER, Richard (1950): *American Perspective. Volume IV*. Washington, D. C., Foundation for Foreign Affairs.
- HOLDSWORTH William Searle (1924): *A History of English Law*. Volume 5. London, Methuen & Co.
- HOLLIS, Christopher (1973): *Parliament and its Sovereignty*. London, Hellis and Carter.
- HOOD, Christopher (1989): Public Administration and Public Policy: Intellectual Challenges for the 1990s. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 48, No. 4. 346–358. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1989.tb02235.x>
- HOOD, Christopher (1991): A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, Vol. 69, No. 1. 3–19. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- HOOVER, Kenneth R. (2003): *Economics as Ideology: Keynes, Laski, Hayek and the Creation of Contemporary Politics*. Oxford, Rowman & Littlefield.
- HORKHEIMER, Max (1976): Hagymányos és kritikai elmélet. In PAPP Zsolt szerk.: *Tény, érték, ideológia. A pozitivizmus-vita a nyugatnémet szociológiában*. Budapest, Gondolat. 117–143.
- HORN, Henrik – MAVROIDIS, Petros C. – SAPIR, André (2009): *Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements*. Bruegel Blueprint Series, Volume VII. Brussels, Bruegel Institute. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1411066>
- HORT Dezső (1940): Durkheim Emil. *Korunk*, 15. évf. 3. sz. 193–200.
- HORVÁTH Barna (2001): *Angol jogelmélet*. Budapest, Pallas Stúdió – Attraktor.
- HORVÁTH M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- HORVÁTHY Balázs (2008): *Külkereskedelmi védelmi intézkedések a közösségi jogban*. PhD-értekezés. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.



- HUMBOLDT, Wilhelm von (1999): Eszmék az állam hatásköre határainak megállapítására. In PACZOLAY Péter – SZABÓ Máté szerk.: *Az egyetemes politikai gondolkodás története. Szöveggyűjtemény.* Budapest, Rejtjel. 174–185.
- IETTO-GILLIES, Grazia (2011): The Integration and Fragmentation Roles of Transnational Companies. In JOVANOVIĆ, Miroslav N. ed.: *International Handbook the Economics of Integration.* Volume III. *Factor Mobility, Agriculture, Environment and Quantitative Studies.* Cheltenham – Northampton, MA, Edward Elgar. 56–72. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781849806152.00014>
- IGNATIEFF, Michael (2014): Are the Authoritarians Winning? *The New York Review of Books*, 10 July 2014. Elérhető: [www.nybooks.com/articles/archives/2014/jul/10/are-authoritarians-winning](http://www.nybooks.com/articles/archives/2014/jul/10/are-authoritarians-winning) (A letöltés időpontja: 2014. 08. 22.)
- IMRE Miklós (2011): A társadalmi koordinációs mechanizmusok változása és az állam gazdasági szerepe. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 3. sz. 29–38.
- INOTAI András (2001): Gondolatok a globalizációról. In FÖLDES György – INOTAI András szerk.: *A globalizáció kihívásai és Magyarország.* Budapest, Napvilág. 11–72.
- ITO, Takatoshi – KRUEGER, Anne O. (2001): *Regional and Capital Flows: Macroeconomic Causes and Consequences.* Chicago, IL, The University of Chicago Press. DOI: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226387017.001.0001>
- JACKSON, Robert (2007): *Sovereignty: The Evolution of an Idea.* Cambridge–Malden, Polity Press.
- JACOBSEN, Trudy – SAMPFORD, Charles – THAKUR, Ramesh eds. (2008): *Re-envisioning Sovereignty: The End of Westphalia?* Burlington, VT, Ashgate.
- JAKAB András (2008): A szuverenitás fogalmának megszelídítése – érvelési variációk az európai integráció állandó problémájára. In PAKSY Máté szerk.: *Európai jog és jogfilozófia. Konferenciatanulmányok az európai integráció ötvenedik évfordulójának ünnepére.* Budapest, Szent István Társulat. 245–266.
- JÁSZI Oszkár (1903): *A történelmi materialismus állambölcsélete.* Budapest, Politzer Zsigmond és Fia.
- JÁSZI Oszkár (1912): *A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés.* Budapest, Grill Károly.
- JELLINEK, Georg (1914): *Allgemeine Staatslehre.* Berlin, O. Häring.
- JENEI György (2007): *Komparatív közpolitika. Elméleti megközelítések és nemzetközi esettanulmányok a közpolitika körében.* Akadémiai doktori értekezés kézírata. Budapest.
- JENEI György (2014): Kelet- és közép-európai közigazgatási reformok a modernizáció mércéjén. In PATYI András – LAPSÁNSZKY András szerk.: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25. évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére.* Budapest, Wolters Kluwer – CompLex. 267–282.
- JENSEN, Jody (2007): A herceg, a kalmár és a polgár a globalizáció örvényében. *Politikatudományi Szemle*, 16. évf. 2. sz. 33–50.
- JOHNSON, Harry Gordon (1971): The Keynesian Revolution and the Monetarist Counter-Revolution. *The American Economic Review*, Vol. 61, No. 2. 1–14.
- JOHNSON, Norman (2002): A konzervatív szociálpolitika céljai. In BUJALOS István – NYILAS Mihály szerk.: *Az új jobboldal és a jóléti állam.* Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület – ELTE Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszék. 283–312.
- JOHNSTON, Hank (2011): *States and Social Movements.* Cambridge, Polity Press.
- JOSSELIN, Daphné – WALLACE, William (2002): Non-State Actors in World Politics: A Framework. In JOSSELIN, Daphné – WALLACE, William eds.: *Non-State Actors in World Politics.* New York, Palgrave. 1–14. DOI: [https://doi.org/10.1057/9781403900906\\_1](https://doi.org/10.1057/9781403900906_1)

- KALB, Don (2005): From Flows to Violence. Politics and Knowledge in the Debate on Globalization and Empire. *Anthropological Theory*, Vol. 5, No. 2. 176–204. DOI: <https://doi.org/10.1177/1463499605053994>
- KALDOR, Mary (1990): *The Imaginary War. Understanding the East-West Conflict*. Oxford, Basil Blackwell.
- KÁLDYNYÉ ESZE Magdolna (2004): *Nemzetközi kereskedelem. A nemzetközi vállalkozások gazdaságtana*. Tatabánya, TRI-MESTER.
- KÁLMÁN János (2013): Az államgazdasági szerepének változása, evolúciós megközelítésben. *Diskurzus*, 3. évf. 1. ksz. 24–33.
- KAPLAN, Robert D. (2002): *The Coming Anarchy. Shattering the Dreams of the Post Cold War*. New York, Knopf Doubleday.
- KAPOSI Zoltán (1998): *A XX. század gazdaságtörténete*. I. kötet. 1918–1945. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- KAUFMANN, Franz-Xaver (2013): *Variations of the Welfare State: Great Britain, Sweden, France and Germany Between Capitalism and Socialism*. Berlin–Heidelberg, Springer
- KAUTSKY, Karl (1915): Zwei Schriften zum Umlernen. *Die Neue Zeit*, 2. Bd. 138–146.
- KAUTZ Gyula (1891): *Smith Ádám mint a közgazdaság-tudomány megalapítója*. Budapest, Pallas.
- KEIM, Brandon (2012): Nanosecond Trading Could Make Markets Go Haywire. *Wired.com*, 16 February 2012. Elérhető: [www.wired.com/2012/02/high-speed-trading](http://www.wired.com/2012/02/high-speed-trading) (A letöltés időpontja: 2014. 09. 30.)
- KELSEN, Hans (1920): *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer reinen Rechtslehre*. Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- KELSEN, Hans (1988): *Tiszta jogtan*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudomány Kar – Bibó István Szakkollégium.
- KELSEN, Hans (2003): A szuverenitás fogalmának változása. In TAKÁCS Péter szerk.: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest, Szent István Társulat. 603–614.
- KENDE Tamás et al. szerk. (2014): *Nemzetközi jog*. Budapest, Wolters Kluwer – CompLex.
- KENGOR, Paul – SCHWEIZER, Peter (2005): *The Reagan Presidency: Assessing the Man and His Legacy*. Oxford, Rowman & Littlefield.
- KEOHANE, Robert O. – NYE, Joseph S. (2000): Introduction. In NYE, Joseph S. – DONAHUE, John D. eds.: *Governance in a Globalized World*. Washington, D. C., Brookings Institution.
- KETTL, Donald F. (2000): *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington, D. C., Brookings Institution.
- KEYNES, John Maynard (1926): *The End of Laissez-faire*. London, Leonard & Virginia Wolff.
- KEYNES, John Maynard (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London, Macmillan.
- KEYNES, John Maynard (1965): *A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KEYNES, John Maynard (1981): The Return to Gold and Foreign Lending. In MOGGRIDGE, Donald ed.: *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. Volume 19. *Activities, 1922–1929*. London, Macmillan. 238–356. DOI: <https://doi.org/10.1017/UPO9781139524148.006>
- KHOR, Martin (2000): Globalization and the South. Some Critical Issues. *UNCTAD Discussion Papers*, No. 147. Genova, UNCTAD.
- KIM, Hag-Soo – LEE, Sang-Yeob – LEE, Changmin (2013): Can the Welfare State be Enhanced with Higher Corporate Tax in an Era of Trade Liberalization? *Journal of Economic Research*, Vol. 18, No. 2. 147–162. DOI: <https://doi.org/10.17256/jer.2013.18.2.002>

- KINDLEBERGER, Charles P. (1969): *American Business Abroad: Six Lectures on Direct Investment*. New Haven, CT, Yale University Press.
- KISS J. László (2003): *Globalizálódás és külpolitika. Nemzetközi rendszer és elmélet az ezredfordulón*. Budapest, Teleki László Alapítvány.
- KISS J. László (2009): *Változó utak a külpolitika elméletében és elemzésében*. Budapest, Osiris.
- KISSINGER, Henry A. (1983): Saving the World Economy. *Newsweek*, Vol. 51, No. 3. 46.
- KISSINGER, Henry A. (2011): *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21<sup>st</sup> Century*. New York, Simon & Schuster.
- Kiszivárogtak a TTIP ránk nézve baljós titkai (2016). *Greenfo.hu*, 2016. 05. 02. Elérhető: <http://greenfo.hu/hirek/2016/05/02/kiszivarogtak-a-ttip-rank-nezve-baljos-titkai?referrer=rss> (A letöltés időpontja: 2016. 05. 15.)
- KONDOROSI Ferenc (2012): *Emberi jogok és jogi kultúrák az Európai Unióban*. Budapest, SALDO.
- KONDOROSI Ferenc – VISEGRÁDY Antal (2011): *Európa: Az állam- és jogfejlődés irányai*. Budapest, HVG-Orac.
- KORNAI János (2014): Példaképünk: Kína? In KOLOSI Tamás – TÓTH István György szerk.: *Társadalmi R riport 2014*. Budapest, TÁRKI. 603–616.
- KORTEN, David C. (1996): *Tőkés társaságok világoralma*. Budapest, Magyar Kapu Alapítvány.
- KÓS Károly (1988): Kiáltó szó Erdély, Bánság, Körösvidék és Máramaros magyarságához! In KÓS Károly – ZÁGONI Árpád – PAÁL Árpád: *Kiáltó szó. A magyarság útja. A politikai aktivitás rendszere*. Budapest, Idegenyelvű Folyóirat Kiadó Leányvállalat.
- KOVÁCS György (2010): *Protestantizmus és kapitalizmus: magyar gazdaság- és eszmetörténeti tanulmányok*. PhD-értekezés. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Közgazdaságtani Doktori Iskola.
- KOVÁCS Levente (2012): Tranzakciós, eredmény és mérleg alapú bankadók az Európai Unióban. In KOVÁCS Levente szerk.: *Negyed százados a magyar bankrendszer. „Múlt-jelen-jövő” Tanulmánykötet*. Budapest, Magyar Bankszövetség. 7–22.
- KOVÁCSNÉ SIPOS Ágnes (2007): *A jegybanki függetlenség fejlődéstörténetének vizsgálata a XVIII. századtól napjainkig*. PhD-értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- KOZMA Gábor (2013): A reagani adócsökkentés gazdasági hatásai. *Pénzügyi Szemle*, 58. évf. 4. sz. 418–433.
- KÖNIG, Klaus (1997): Entrepreneurial Management or Executive Administration. In KICKERT, Walter J. M. ed.: *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham, Edward Elgar. 213–232.
- KRASNER, Stephen D. (1995): Compromising Westphalia. *International Security*, Vol. 20, No. 3. 115–151. DOI: <https://doi.org/10.2307/2539141>
- KRASNER, Stephen D. (1999): *Sovereignty: Organised Hypocrisy*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- KRIELE, Martin (2003): *Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates*. Stuttgart, Kohlhammer.
- KRUGMAN, Paul R. (1991): Target Zones and Exchange-Rate Dynamics. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, No. 3. 669–682. DOI: <https://doi.org/10.2307/2937922>
- KRUGMAN, Paul R. (1996): *Pop Internationalism*. Cambridge, MA, MIT Press.
- KRUGMAN, Paul R. – OBSTFELD, Maurice (2003): *Nemzetközi gazdaságtan. Elmélet és gazdaságpolitika*. Budapest, Panem.

- KUCIK, Jeffrey – MENON, Rajan (2017): What Trump Gets Wrong About the WTO. To Make America Great Again, Start at Home. *Foreignaffairs.com*, 8 March 2017. Elérhető: [www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2017-03-08/what-trump-gets-wrong-about-wto](http://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2017-03-08/what-trump-gets-wrong-about-wto) (A letöltés időpontja: 2017. 04. 29.)
- KUCZYNSKI, Pedro-Pablo – WILLIAMSON, John eds. (2003): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, D. C., Institute for International Economics.
- KUHN, Thomas (1984): *A tudományos forradalmak szerkezete*. Budapest, Gondolat.
- KUKELY György (2008): *A külföldi működőtőke beruházások hatása az ipar területi folyamataira Magyarországon, különös tekintettel a delokalizációra*. PhD-értekezés. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Földtudományi Doktori Iskola.
- KUKORELLI István (2013): Az Alaptörvény és az Európai Unió. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 1. sz. 4–11.
- KUSCHNICK, Michael (1999): *Integration in Staatenverbindungen*. Berlin, Walter de Gruyter. DOI: <https://doi.org/10.1515/9783110895827>
- KUTTNER, Robert (1991): *The Economic Illusion: False Choices Between Prosperity and Social Justice*. Philadelphia, PA, University of Pennsylvania Press.
- LÁNYI András (2007): *A globalizáció folyamata*. Budapest, L'Harmattan.
- LÁNYI Kamilla (2001): Vázlat a globalizációnak nevezett jelenségkör értelmezéséről. *Közgazdasági Szemle*, 48. évf. 6. sz. 498–519.
- LASSALLE, Ferdinand (1919): *Gesammelte Reden und Schriften. Herausgegeben von Eduard Bernstein*. Band 2. Berlin, P. Cassirer.
- LASSWELL, Harold D. (1971): *A Pre-View of Policy Sciences*. New York, American Elsevier.
- LAULAJAINEN, Risto I. (2000): The Regulation of International Finance. In CLARK, Gordon L. – FELDMAN, Maryann P. – GERTLER, Meric S. eds.: *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford, Oxford University Press.
- LAW, David S. – VERSTEEG, Mila (2011): The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism. *California Law Review*, Vol. 99, No. 5. 1163–1258.
- Le Pen: Meg akarom szelidíteni a globalizációt (2017). *Mandiner.hu*, 2017. 04. 28. Elérhető: [http://mandiner.hu/cikk/20170428\\_le\\_pen\\_meg\\_akarom\\_szeliditeni\\_a\\_globalizaciot](http://mandiner.hu/cikk/20170428_le_pen_meg_akarom_szeliditeni_a_globalizaciot) (A letöltés időpontja: 2017. 04. 29.)
- LEIBFRIED, Stephan et al. eds. (2015): *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199691586.001.0001>
- LENIN, Vlagyimir Iljics (1952): Állam és forradalom. A marxizmus tanítása az államról és a proletariátus feladatai a forradalomban. In *V. I. Lenin művei*. 25. kötet. (1917. június–szeptember). Budapest, Szikra. 409–528.
- LIST, Friedrich (1940): *A politikai gazdaságtan nemzeti rendszere*. Budapest, Magyar Közgazdasági Társaság.
- LOCKE, John (1690): *Two Treatises of Government: In the Former, The False Principles and Foundation of Sir Robert Filmer, And His Followers, Are Detected and Overthrown. The Latter Is An Essay Concerning The True Original, Extent, and End of Civil Government*. London, Printed for Awنشam Churchill, at the Black Swan in Ave-Mary-Lane, by Amen-Corner.
- LOCKE, John (1986): *Értekezés a polgári kormányzatról*. Budapest, Gondolat.
- LOVAS István (2015): *Unortodox különöcök. Malajzia, Izland és Magyarország sikeres válságkezelése*. Budapest, Kairosz.
- LŐRINCÉ ISTVÁNFY Hajna (2004): *Nemzetközi pénzügyek*. Budapest, Aula.

- LŐRINCZ Lajos szerk. (1988): *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai. 1874–1947*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- LŐRINCZ Lajos (2007): Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 1. évf. 2. sz. 3–13.
- LŐRINCZ Lajos (2009): A modern állam feladatai – kiemelten a közigazgatásban. In HALM Tamás – VADÁSZ János szerk.: *A modern állam feladatai*. Budapest, Magyar Közgazdasági Társaság – Gazdasági és Szociális Tanács. 11–19.
- LUDVIG Zsuzsa (2013): Oroszország új világgazdasági szerepben? *Közigazdasági Szemle*, 60. évf. 10. sz. 1090–1118.
- LUKÁCS Gábor (2003): *A külföldi tőke és az állami szuverenitás kapcsolata a globalizálódó világ-gazdaságban – elmélet és empiria. Avagy mennyiben korlátozzák a jelentős külföldi tőkebefektetők a nemzetállam döntéshozói szuverenitását?* PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem.
- LYNN, Laurence (2006): *Public Management: Old and New*. New York – London, Routledge.
- LYNN, Laurence (2008): What is Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. 1, No. 2. 17–30.
- M. SZEBENI Géza (2012): *Charles de Gaulle. Egy konzervatív forradalmár*. Budapest, Magyar Szemle Alapítvány.
- MACHIAVELLI, Niccolò (1828): An Exhortation to Deliver Italy from Foreigners; to Lorenzo de' Medici. In PANIZZI, Anthony ed.: *Extracts from Italian Prose Writers for the Use of Students*. London, John Taylor Bookseller. 364–368.
- MACHIAVELLI, Niccolò (2015): *A fejedelem*. Budapest, Helikon.
- MADARÁSZ Aladár (2002): Kameralizmus, történelmi iskola, osztrák gazdaságtan. Három vázlat a német és osztrák közgazdasági diskurzus történetéből. *Közigazdasági Szemle*, 49. évf. 10. sz. 838–857.
- MADDISON, Angus (1995): *Explaining the Economic Performance of Nations. Essays in Time and Space*. Aldershot, Edward Elgar.
- MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos (2012): *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Budapest, ELTE Eötvös.
- MAGAS István (2007): *Globalizáció és nemzeti piacok*. Budapest, Napvilág.
- MAGONE, José M. (2006): *The New World Architecture: The Role of the European Union in the Making of Global Governance*. New Brunswick, Transaction Publishers.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Nyomda.
- MAINE, Henry Sumner (1861): *Ancient Law: Its Connection with the Early History of Society, and its Relation to Modern Ideas*. London, John Murray. DOI: <https://doi.org/10.2307/3302642>
- MAINE, Henry Sumner (1988): *Az ősi jog*. Budapest, Gondolat.
- MANDER, Jerry – GOLDSMITH, Edward eds. (2001): *The Case Against the Global Economy: And for a Turn Towards Localization*. London, Earthscan.
- MARITAIN, Jacques (2003): A szuverenitás fogalma. In TAKÁCS Péter szerk.: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest, Szent István Társulat. 615–633.
- MARJÁN Attila – BUDA Lorina (2014): Az Európai Unió válságkezelésének kritikai értékelése. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 1. sz. 21–30.
- MARSHALL, Thomas Humphrey (1950): *Citizenship and Social Class*. Cambridge, Cambridge University Press.

- MARTIN, Hans-Peter – SCHUMANN, Harald (1998): *A globalizáció csapdája. Támadás a demokrácia és a jólét ellen.* Budapest, Perfekt.
- MASCARENHAS, Reginald C. (1993): Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand. *Public Administration Review*, Vol. 53, No. 4. 319–328. DOI: <https://doi.org/10.2307/977144>
- MATTHEWS, Jessica (1997): Power Shift. *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 1. 50–66. DOI: <https://doi.org/10.2307/20047909>
- MATTSON, Kevin (2009): “What the Heck Are You Up To, Mr. President?” *Jimmy Carter, America’s ‘Malaise’ and the Speech That Should Have Changed the Country.* New York, Bloomsbury.
- MÁTYÁS Antal (1963): *A polgári közgazdaságtan története.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- MCCULLOCH, John Ramsay (1848): *A Treatise on the Succession to Property Vacant by Death.* London, Longman, Brown, Green, and Longmans.
- MCILWAIN, James I. – HOWARD, Charles eds. (1918): *The Political Works of James I. Reprinted from the Edition of 1616.* Cambridge, MA, Harvard University Press.
- MEANEY, Thomas – MOUNK, Yascha (2014): What Was Democracy? *The Nation*, May 13, 2014. Elérhető: [www.thenation.com/article/179851/what-was-democracy?page=full](http://www.thenation.com/article/179851/what-was-democracy?page=full) (A letöltés időpontja: 2014. 08. 22.)
- MENYHÁRT Zsolt (2017): A 2017-es ausztriai választások. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2. évf. 18. sz. 2–10.
- MÉSZÁROS Ádám (2008): Nemzetgazdaságok a transznacionális kapitalizmus korában. In CSÁKI György – FARKAS Péter szerk.: *A globalizáció és hatásai. Európai válaszok.* Budapest, Napvilág. 37–55.
- MÉSZÁROS Ádám (2010): *Közvetlen külföldi beruházások integráltsága a beszállítói kapcsolatok tükrében: a magyarországi Suzuki példája.* PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Doktori Iskola.
- MÉSZÁROS Rezső et al. (2010): *A globális gazdaság földrajzi dimenziói.* Budapest, Akadémiai.
- MIDGLEY, James (2002): A radikális jobboldal, a politika és a társadalom. In BUJALOS István – NYILAS Mihály szerk.: *Az új jobboldal és a jóléti állam.* Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület – ELTE Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszék. 206–230.
- MILL, John Stuart (1863): *On Liberty.* Boston, MA, Ticknor and Fields.
- MILL, John Stuart (1994): *A szabadságról.* Budapest, Századvég – Readers International.
- MINGST, Karen A. (2011): *A nemzetközi kapcsolatok alapjai.* Budapest, Napvilág.
- MISES, Ludwig von (1998): *Human Action. A Treatise on Economics.* Auburn, AL, Ludwig von Mises Institute.
- MISHRA, Ramesh (1999): *Globalization and the Welfare State.* Cheltenham, Edward Elgar.
- MOLNÁR Tamás (2015): A szuverenitást érő kihívások hatása a nemzetközi jog és a belső jog viszonyára, különös tekintettel a belső jogok „nemzetköziesedésének” a hatalommegosztásra gyakorolt hatására. In TAKÁCS Péter szerk.: *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések.* Budapest–Győr, Gondolat – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar. 145–161.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat baron de (1748): *De l’esprit des lois.* Tome I–II. Genève, Barrillot & Fils.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat baron de (2000): *A törvények szelleméről.* Budapest, Osiris–Attraktor.



- MOOSER, Joseph (1983): Abschied von der „Proletarität“: Sozialstruktur und Lage der Arbeiterschaft in der Bundesrepublik Deutschland in historischer Perspektive. In CONZE, Werner – LEPSIUS, Rainer M. Hrsg.: *Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum Kontinuitätsproblem*. Stuttgart, Klett-Cotta. 143–186.
- MORSE, Edward L. (1976): *Modernization and the Transformation of International Relations*. London, Collier Macmillan.
- MÖSSLE, Wilhelm (1995): A liberális államtól a szociális jogállamig. In TAKÁCS Péter szerk.: *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, Osiris. 167–174.
- MUN, Thomas (1664): *England's Treasure by Forraign Trade. Or, the Balance of our Forraign Trade is the Rule of Our Treasure*. London, printed by J. G. for Thomas Clark.
- MUNDELL, Robert (1962): The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy for Internal and External Stability. *IMF Staff Papers*, Vol. 9, No. 1. 70–79. DOI: <https://doi.org/10.2307/3866082>
- MUNDELL, Robert (1963): Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates. *Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 29, No. 4. 475–485. DOI: <https://doi.org/10.2307/139336>
- MURAKÖZY László (2012): *Államok kora. Az európai modell*. Budapest, Akadémiai.
- MYLES, John (2002): Hanyatlás vagy holtpon? In BUJALOS István – NYILAS Mihály szerk.: *Az új jobb-oldal és a jóléti állam*. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület – ELTE Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszék. 357–396.
- MYRDAL, Gunnar (1960): *Beyond the Welfare State. Economic Planning and Its International Implications*. New Haven, CT, Yale University Press.
- NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin (1990): A progresszív éra és a New Deal. *Jogtörténeti Szemle*, 3. évf. 3. sz. 31–41.
- National Treatment for Foreign-controlled Enterprises* (2005). Paris, Secretary-General of the OECD – OECD Publishing.
- NEACK, Laura (2003): *The New Foreign Policy: U. S. and Comparative Foreign Policy in the 21<sup>st</sup> Century*. New York, Rowman & Littlefield.
- NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm (1996): *Adalék a morál genealógiájához*. Budapest, Holnap.
- NINČIĆ, Djura (1970): *The Problem of Sovereignty in the Charter and in the Practice of the United Nations*. The Hague, Brill Archive.
- NORTH, C. Douglass – WALLIS, John Joseph – WEINGAST, R. Barry (2009): *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511575839>
- NOZICK, Robert (1974): *Anarchy, State and Utopia*. New York, Basic Books.
- NYE, Joseph S. (2011): *The Future of Power*. New York, Public Affairs.
- NYE, Joseph S. – DONAHUE, John D. eds. (2000): *Governance in a Globalized World*. Washington, D. C., Brookings Institution Press.
- O'BRIEN, Robert et al. eds. (2000): *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491603>
- O'BRIEN, Robert – WILLIAMS, Marc eds. (2004): *Global Political Economy: Evolution and Dynamics*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- OECD Code of Liberalisation of Capital Movements* (2011). Paris, OECD Publishing.

- OECD Code of Liberalisation of Capital Movements and of Current Invisible Operations: User's Guide* (2007). Paris, OECD Publishing.
- OHMAE, Kenichi (1990): *The Borderless World*. London, Collins.
- OHMAE, Kenichi (1995): *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*. London, HarperCollins.
- Opinion on the New Constitution of Hungary*. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), opinion No. 618/2011, Strasbourg 20 June 2011. Elérhető: <http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/venice-commission-hungarian-constitution.pdf> (A letöltés időpontja: 2015. 09. 15.)
- OPPENHEIM, Lassa (1905): *International Law. A Treatise*. Volume I. *Peace*. New York – Bombay, Longmans, Green, and Co.
- ORBÁN Gábor (2002): Régi és új válságkezelési technikák a globális pénzügyi architektúrában. *Fordulat*, 2002. tél-tavaszi, 17–31.
- ORMOS Mária (2009): *Politikai eszmék, politikai gyakorlatok a 20–21. században*. Budapest, Napvilág.
- OSBORNE, David – GAEBLER, Ted (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York, Addison-Wesley.
- OSZTOVITS András szerk. (2012): *EU-jog*. Budapest, HVG-Orac.
- PACZOLAY Péter (1998): *Államelmélet I. Machiavelli és az államfogalom születése*. Budapest, Korona.
- PACZOLAY Péter (2007): Hans Kelsen és az alkotmánybíráskodás európai modelljének fejlődése. In Cs. KISS Lajos szerk.: *Hans Kelsen jogtudománya. Tanulmányok Hans Kelsenről*. Budapest, Gondolat – MTA Jogtudományi Intézet – ELTE Állam- és Jogtudományi Kar. 446–467.
- PALÁNKAI Tibor et al. (2011): *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Budapest, Akadémiai.
- PARAGI Beáta – SZENT-IVÁNYI Balázs – VÁRI Sára (2007): *Nemzetközi fejlesztési segélyezés*. Budapest, TeTT Consult.
- PÁRDÁNYI Miklós (1944): *Államegység és nemzetiségi kérdés a politika rendszerében*. Budapest, Veritas.
- PARROT, David (1997): A “Prince Souverain” and the French Crown. In ORESKO, Robert – GIBBS, Graham C. – SCOTT, Hamish M. eds.: *Royal and Republican Sovereignty in Early Modern Europe*. Cambridge, Cambridge University Press. 149–187.
- PATYI András – VARGA Zs. András (2013): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PAULY, Louis W. (2008): The Political Economy of Global Financial Crisis. In RAVENHILL, John ed.: *Global Political Economy*. Oxford, Oxford University Press. 241–272.
- PERROW, Charles (1994): *Szervezet-szociológia*. Budapest, Osiris – Panem – McGraw-Hill.
- PETHŐ Sándor (2001): *Démosz vagy Deus? A szuverenitás két modellje a nyugati politikai gondolkodásban*. Budapest, Osiris.
- PETTY, William (1899): A Treatise of Taxes and Contribution. In HULL, Charles Henry ed: *The Economic Writings of William Petty*. Volume I. Cambridge, Cambridge University Press.
- PHILPOTT, Daniel (1997): Ideas and the Evolution of Sovereignty. In HASHMI, Sohail H. ed.: *State Sovereignty. Change and Persistence in International Relations*. University Park, PA, The Pennsylvania State University Press. 15–48.
- PHILPOTT, Daniel (2001): *Revolutions in Sovereignty. How Ideas Shaped Modern International Relations*. Princeton–Oxford, Princeton University Press.
- PIGOU, Arthur C. (1932): *The Economics of Welfare*. London, Macmillan and Co.
- PIJL, Kees van der (2006): *Global Rivalries from the Cold War to Iraq*. London, Pluto.
- PIKETTY, Thomas (2015): *A tőke a 21. században*. Budapest, Kossuth.



- PINTÉR András (2010): Alternatívakeresőben. Bevezető a Fordulat 11. számához. *Fordulat*, 11. sz. 7–8.
- PLATTNER, Marc F. (1993): The Democratic Moment. In DIAMOND, Larry – PLATTNER, Marc F. eds.: *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.
- POKOL Béla (2005): *Globális uralmi rend*. Budapest, Kairosz.
- POKOL Béla (2008): *Globális uralmi rend*. 2. kötet. Budapest, Kairosz.
- POKOL Béla (2015): Globális uralmi rend és állami szuverenitás. In TAKÁCS Péter szerk.: *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Budapest–Győr, Gondolat – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar. 162–195.
- POLÁNYI Károly (1918): A mai nemzedék hivatása. *Szociálpolitikai Szemle*, 8. évf. 4. sz. 37–46.
- POLÁNYI Károly (2004): *A nagy átalakulás. Korunk gazdasági és politikai gyökerei*. Budapest, Napvilág.
- POLLITT, Christopher (2008): An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TED1). *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. 1, No. 2. 9–16.
- POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert (2004): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert (2011): *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford, Oxford University Press.
- PORTER, Tony – RONIT, Karsten eds. (2010): *The Challenges of Global Business Authority. Democratic Renewal, Stalemate, or Decay?* New York, State University of New York Press.
- PRÁGER László (2003): *A világ(gazdaság) és Magyarország a XXI. század elején*. Budapest, Unió.
- PRÁGER László (2008): *A globális gazdaságon innen és túl*. Budapest, Aula.
- PRELIPCEAN, Gabriela – LUPAN, Mariana (2009): Globalization Approaches – Ideas Confrontations. *The Annals of the “Stefan cel Mare” University Suceava. Fascicle of the Faculty of Economics and Public Administration*, Vol. 9, No. 1. 132–140.
- PRUGBERGER Tamás (2008): *Van kiút az útvesztőből? Globalizáció, neoliberalizmus és a jog*. Budapest, Kairosz.
- RADBRUCH, Gustav (1977): Törvényes jogtalanság és a törvényfeletti jog. In VARGA Csaba szerk.: *Modern polgári jogelméleti tanulmányok*. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. 129–141.
- RAMONET, Ignacio (1998): *The Geopolitics of Chaos*. New York, Algora.
- REICH, Robert B. (1991): *The Work of Nations*. New York, Knopf.
- REICH, Robert B. (2009): *Szuperkapitalizmus. Az üzlet, a demokrácia és a mindennapi élet átalakulása*. Budapest, Gondolat.
- Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System* (2009). New York, United Nations.
- RICZ Judit (2008): *A fejlődés új paradigmája: elmélet és gyakorlat*. PhD-értekezés. Debrecen, Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Doktori Iskola.
- RIPP Géza (1989): *A tőkés gazdaság a történelemben*. Budapest, Kossuth.
- ROBINSON, James Harvey (1904): *Readings in European History*. Volume I. *From the Breaking Up of the Roman Empire to the Protestant Revolt*. Boston – New York – Chicago – London, Ginn & Company.
- RODRIG, Dani (2007): *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton, NJ, Princeton University Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctvc4jbjh>

- RODRİK, Dani (2014): *A globalizáció paradoxona. Demokrácia és a világgazdaság jövője*. Budapest, Corvina.
- RÓNA Péter (2008): Előszó. In SCHEIRING Gábor – BODA Zsolt szerk.: *Gazdálkodj okosan! A privatizáció és a közszolgáltatások politikája*. Budapest, Védegylet – Új Mandátum. 7.
- RÓNAY Miklós (2014): A jogi és a multidiszciplináris szemlélet ütközése a közigazgatás-fejlesztésben. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 1. sz. 31–41.
- ROOSEVELT, Theodore (1910): *The New Nationalism*. New York, The Outlook Company.
- ROSENAU, James N. (1990): *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton, NJ, Princeton University Press. DOI: <https://doi.org/10.1515/9780691188522>
- ROSTA Miklós (2012a): Állampolgári Érdek Mutató. Javaslat az új közszolgálati menedzsment eredményességének mérésére. *Competitio*, 11. évf. 1. sz. 119–131. DOI: <https://doi.org/10.21845/comp/2012/1/8>
- ROSTA Miklós (2012b): *Az Új Közszolgálati Menedzsment intézményi meghatározottsága*. PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem.
- ROTBERG, Robert I. (2002): The New Nature of Nation-State Failure. *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 3. 85–96. DOI: <https://doi.org/10.1162/01636600260046253>
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1762): *Du contrat social ou Principes du droit politique*. Amsterdam, Marc Michel Rey.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1947): *Társadalmi szerződés*. Budapest, Phönix–Oravetz.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1997): *A társadalmi szerződésről, avagy a politikai jog elvei*. Budapest, PannonKlett.
- RÖPKE, Wilhelm (1948): *Civitas Humana. A Humane Order of Society*. London, William Hodge.
- RUGGIE, John G. (1982): International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, Vol. 36, No. 2. 379–415. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300018993>
- RUGGIE, John G. (1993): Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations. *International Organization*, Vol. 47, No. 1. 139–174. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300004732>
- RUSSEL, Frederick H. (1979): *The Just War in the Middle Ages*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SANDER, Harald (1996): Multilateralism, Regionalism, and Globalization: The Challenges to the World Trading System. In SANDER, Harald – INOTAI András eds.: *World Trade After Uruguay Round: Prospects and Policy Options for the Twenty-First Century*. London, Routledge. 17–36. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203073209.pt1>
- SASSEN, Saskia (2000): *Elveszített kontroll? Szuverenitás a globalizáció korában*. Budapest, Helikon.
- SAVAS, S. Emanuel (1993): *Privatizáció. Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból?* Budapest, Akadémiai.
- SAVOIE, Donald J. (1994): *Thatcher, Reagan, and Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*. Pittsburgh, PA, University of Pittsburgh Press.
- SCHAKEL, Arjan H. – HOOGHE, Liesbet – MARKS, Gary (2015): Multilevel Governance and the State. In LEIBFRIED, Stephan et al. eds.: *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford, Oxford University Press.
- SCHARPF, Fritz W. (1996): Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In MARKS, Gary et al. eds.: *Governance in the European Union*. London, SAGE. 15–39. DOI: <http://dx.doi.org/10.4135/9781446279328.n2>

- SCHEIRING Gábor (2008): Fenntartható humán fejlődés neoliberalizmus helyett: gondolatok a jóléti állam politikai ökológiájáról. In SCHEIRING Gábor – BODA Zsolt szerk.: *Gazdálkodj okosan! A privatizáció és a közszolgáltatások politikája*. Budapest, Védegyelet – Új Mandátum. 48–66.
- SCHEIRING Gábor – BODA Zsolt szerk. (2008): *Gazdálkodj okosan! A privatizáció és a közszolgáltatások politikája*. Budapest, Védegyelet – Új Mandátum.
- SCHIFFNER Imola (2010): *A diplomáciai védelem a nemzetközi jogban*. PhD-értekezés. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola.
- SCHMITT, Carl (1931): Die Wendung zum totalen Staat. *Europäische Revue*, Band 7, Num. 4. 241–250.
- SCHMITT, Carl (2002): *A politikai fogalma. Válogatott politika- és államelméleti tanulmányok*. Budapest, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor.
- SCHMITT, Carl (2006): *Legalitás és legitimitás*. Máriabesnyő–Gödöllő, Attraktor.
- SCHOLTE, Jan Aart (2003): “In the Foothills”. Relations between the IMF and Civil Society. In HIGGOTT, Richard A. – UNDERHILL, Geoffrey R. D. – BIELER, Andreas eds.: *Non-State Actors and Authority in the Global System. Studies in Globalisation*. London – New York, Routledge–Warwick. 256–273.
- SCHOLTE, Jan Aart (2005): *Globalization: A Critical Introduction*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1980): *A gazdasági fejlődés elmélete. Vizsgálódás a vállalkozói profitról, a tőkéről, a hitelről, a kamatról és a konjunktúraciklusról*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SCHÜTZ Antal (1943): *Aquinói Szent Tamás szemelvényekben*. Budapest, Szent István Társulat.
- SEAWRIGHT, David (2010): *The British Conservative Party and One Nation Politics*. London, The Continuum International Publishing Group.
- SEGESVÁRY Viktor (2006): *A globalizációs álmok után egy széttöredezett világ felé*. Hága, Mikes International.
- SERRA, Narcís – STIGLITZ, Joseph E. eds. (2008): *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199534081.001.0001>
- SHAW, Jo (2000): Relating Constitutionalism and Flexibility in the European Union. In BÚRCA, Gráinne de – SCOTT, Joanne eds.: *Constitutional Change in the EU: From Uniformity to Flexibility*. Oxford, Hart. 337–358.
- SHAW, Malcolm N. (2008): *Nemzetközi jog*. Budapest, CompLex.
- SHIHATA, Ibrahim F. (2000): *The World Bank Legal Papers*. The Hague – Cambridge, Kluwer Law International – Martinus Nijhoff.
- SIMAI Mihály – GÁL Péter (2000): *Új trendek és stratégiák a világgazdaságban. Vállalatok, államok, nemzetközi szervezetek*. Budapest, Akadémiai.
- SIMAI Mihály (1997a): A rendszerváltás, az állam és a globális változások. In GLATZ Ferenc szerk.: *Globalizáció és nemzeti érdek*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia. 49–76.
- SIMAI Mihály (1997b): *Nemzetközi üzletpolitika*. Budapest, Aula.
- SIMAI Mihály (2003): Kihívások, alternatívák és útvesztők a globalizálódó világban. In BAYER József – LÉVAI Imre szerk.: *Globalizációs trendek. Tanulmányok*. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete. 60–79.
- SIMAI Mihály (2007): *A világgazdaság a XXI. század forgatagában. Új trendek és stratégiák*. Budapest, Akadémiai.
- SIMON István szerk. (2009): *Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére*. Budapest, Szent István Társulat.

- SMITH, Adam (1843): *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. The Third Volume.* London, Charles Knight & Co.
- SMITH, Adam (1992): *A nemzetek gazdagsága. E gazdagság természetének és okainak vizsgálata.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SMITH, Martin (2015): The Case for Proportional Representation in the UK Just Became Clearer. *The Conversation*, 8 May 2015. Elérhető: <http://theconversation.com/the-case-for-proportional-representation-in-the-uk-just-became-clearer-41544> (A letöltés időpontja: 2015. 06. 13.)
- SNYDER, Earl (1963): Foreign Investment Protection: a Reasoned Approach. *Michigan Law Review*, Vol. 61, No. 6. 1087–1124. DOI: <https://doi.org/10.2307/1286824>
- SOMAI Miklós (2002): A tömegközlekedés szervezése és finanszírozása Nyugat-Európában. *Európai Tükör Műhelytanulmányok*, 85. kötet.
- SOMLÓ Bódog (1907): *Állami beavatkozás és individualismus.* Budapest, Grill Károly.
- SPENCER, Herbert (1916): *The Man versus The State.* New York, Mitchell Kennerley.
- SPOOR, Max (2004): *Globalisation, Poverty and Conflict: A Critical 'Development' Reader.* London, Kluwer. DOI: <https://doi.org/10.1007/1-4020-2858-X>
- STERPAN, Ionuț (2011): David Friedman's Model of Privatized Justice. *Public Reason*, Vol. 3, No. 1. 79–97.
- STEUART, James (1767): *An Inquiry into the Principles of Political Economy: Being an Essay on the Science of Domestic Policy in Free Nations, in which are Particularly Considered Population, Agriculture, Trade, Industry, Money, Coin, Interest, Circulation, Banks, Exchange, Public Credit, and Taxes. Volume I.* London, Printed for A. Millar, and T. Cadell.
- STIGLITZ, Joseph E. (2001): More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus. In CHANG, Ha-Joon ed.: *The Rebel Within: Joseph Stiglitz and the World Bank.* London, Wimbledon. 17–56.
- STIGLITZ, Joseph E. (2003): *A globalizáció és visszasságai.* Budapest, Napvilág.
- STIGLITZ, Joseph E. (2005): *A viharos kilencvenes évek. A világ eddigi legprospektálóbb tíz évének új története.* Budapest, Napvilág.
- STRANGE, Susan (1995): The Defective State. *Daedalus*, Vol. 124, No. 2. 55–74.
- STRANGE, Susan (1996): *The Retreat of the State: The Diffusion Power in the World Economy.* Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511559143>
- STUMPF István (2014): Neoweberi állam és jó kormányzás. Avagy mit tennél, ha te volnál az állam? In STUMPF István: *Erős állam – alkotmányos korlátok.* Budapest, Századvég. 97–133.
- SUNSTEIN, Cass R. (2004): *The Second Bill of Rights: FDR's Unfinished Revolution and Why We Need It More Than Ever.* New York, Basic Books.
- SZABÓ Gábor (2010): *Szétszakadó világunk. A globalizáció emberi jogi kockázatai.* Pécs, Publiikon.
- SZABÓ József (1936): *A szuverénítés. nemzetközi jogi tanulmány.* Szeged, A M. Kir. Ferencz József Tudományegyetem Barátainak Egyesülete.
- SZAJP Szabolcs (2008): Nyugat-Európa: Integráció és/vagy globalizáció? A jóléti államtól a jóléti unió felé. In CSÁKI György – FARKAS Péter szerk.: *A globalizáció és hatásai. Európai válaszok.* Budapest, Napvilág. 287–305.
- SZAKOLCZAI György (2005): A washingtoni konszenzus és ami utána következik. *Külgazdaság*, 49. évf. 10. sz. 26–46.
- SZAKOLCZAI György (2010): A washingtoni konszenzus. Az eredeti változat és kiegészítései, felhasználásának lehetősége a poszt szocialista országokban. *Általános Vállalkozási Főiskola Tudományos Közlemények*, 23. sz. 283–300.

- SZALAI Anikó (2010): Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítékezésének megjelenése a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Kül-Világ*, 7. évf. 4. sz. 14–21.
- SZAMEL Katalin et al. szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex.
- SZENTES Tamás (2009a): Globalizáció és regionalizálódás: Az állam, illetve az intézmények és a jog szerepe a mai világgazdaságban. In SIMON István szerk.: *Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére*. Budapest, Szent István Társulat. 277–288.
- SZENTES Tamás (2009b): *Ki, mi és miért van válságban? A leegyszerűsítő nézetek és szemléletmód kritikája*. Budapest, Napvilág.
- SZENTES Tamás et al. (2005): *Fejlődés. Versenyképesség. Globalizáció*. 1. kötet. Budapest, Akadémiai.
- SZIGETI Cecília (2004): *Környezetvédelmi adók és általános gazdaságpolitikai eszközök hatékonysági vizsgálata a gazdasági fejlődés differenciáltságának függvényében*. PhD-értekezés. Gödöllő, Szent István Egyetem.
- SZIGETI Péter (1995): *Az út maga a cél. Társadalomelméleti tanulmányok*. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete.
- SZIGETI Péter (2002): A kormányzás terjedelmének és funkcióinak alakulása a 20. század államaiban. In BAYER József szerk.: *Politika és társadalom. Tanulmányok*. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete. 89–112.
- SZIGETI Péter (2005): *Világrendszernézőben. Globális „szabad verseny” – a világkapitalizmus jelenlegi stádiuma*. Budapest, Napvilág.
- SZIGETI Péter (2011): *Társadalomkutatás – mi végre? Politikatudomány. Alkotmányjog. Világrendszerelemélet*. Győr, Universitas-Győr.
- SZIGETI Péter (2015): A nemzetállami szuverenitás közjogi fogalmának védhetősége és ami azon túl van... In TAKÁCS Péter szerk.: *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Budapest, Gondolat. 211–221.
- SZILÁGYI Péter (1998): *Jogi alaptan*. Budapest, Osiris.
- SZILÁGYI Péter (2009): Szuverenitás, globalizáció, európaizálódás. *Jog – Állam – Politika*, 1. évf. 1. sz. 61–76.
- SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter (2004): *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest, Napvilág.
- SZOLNOKI István (1933): *A kapitalizmus embertípusa és a jövő*. Budapest, A „Századunk” kiadása.
- TAKÁCS Péter szerk. (2003): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest, Szent István Társulat.
- TAKÁCS Péter szerk. (2009): *Államelmélet*. I. kötet. Budapest, Szent István Társulat.
- TAKÁCS Péter (2011): *Államtan*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem.
- TAKÁCS Péter szerk. (2015): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Budapest–Győr, Gondolat. 211–221.
- TÁLAS Barna (2009): Válságkezelés kínai módra. *Nemzet és Biztonság*, 2. évf. 5. sz. 65–79.
- TALLY, Robert T. (2013): *Utopia in the Age of Globalization: Space, Representation and the World-System*. New York, Palgrave.
- Támogatási csomag Ukrajna számára* (s. a.). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-219\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-219_hu.htm) (A letöltés időpontja: 2019. 07. 17.)
- TANZI, Vito (2011): *Government versus Markets. The Changing Economic Role of the State*. Cambridge, Cambridge University Press.
- TANZI, Vito – SCHUKNECHT, Ludger (2000): *Public Spending in the 20<sup>th</sup> Century. A Global Perspective*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511625800>
- TARSKI, Alfred (1990): *Bizonyítás és igazság. Válogatott tanulmányok*. Budapest, Gondolat.

- TEGHZE Gyula (1900): *Szerves társadalomtani elméletek és az állam személyiségének theóriája*. Budapest, Eggenberger.
- TEMPLE, William (1941): *Citizen and Churchman*. London, Eyre & Spottiswoode.
- TERENZIANI, Michaela (2015): Fico Opposes Migrant “Dictate”, Vows to Sue EU. *Spectator.sme.sk*, 24 September, 2015. Elérhető: <http://spectator.sme.sk/c/20060748/fico-opposes-migrant-dictate-vows-to-sue-eu.html> (A letöltés időpontja: 2015. 09. 29.)
- TESCHKE, Benno (2003): *The Myth of 1648: Class, Geopolitics and the Making of Modern International Relations*. London, Verso.
- TEUBNER, Günther (1996): Des Königs viele Leiber: Die Selbstdetkonstruktion der Hierarchie des Rechts. *Soziale Systeme*, Vol. 2, No. 2. 229–256.
- TEUBNER, Günther (1997): Legal Pluralism in the World Society. In TEUBNER, Günther ed.: *Global Law without a State*. Aldershot–Brookfield–Singapore–Sydney, Dartmouth. 3–28.
- THOMAE Aquinatis S. (1740): *Summa Theologica*. Lyon, Deville frères.
- TOBIN, James (1978): A Proposal for Monetary Reform. *Eastern Economic Journal*, Vol. 4, Nos. 3–4. 153–159.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1993): *Az amerikai demokrácia*. Budapest, Európa.
- TOFFLER, Alvin (1970): *Future Shock*. New York, Random House.
- TORMA András (2010): Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti hétértékhöz és főbb irányzataihoz. *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXVIII. 315–338.
- TORMA András (2011): A közmenedzsment-reformok főbb irányzatairól – magyar szemmel. In GERENCSÉR Balázs – TAKÁCS Péter szerk.: *Ratio Legis – Ratio Iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Liber Amicorum. Studia A. Tamás Septuagenario Dedicata*. Budapest, Szent István Társulat. 477–486.
- TOUSSAINT, Eric (2004): A Világbank és az IMF a diktatúrák szolgálatában. Bretton Woods hatvanadik évfordulójára. *Eszmélet*, 64. sz. 51–63.
- TÖNNIES, Ferdinand (2004): *Közösség és társadalom*. Budapest, Gondolat.
- TÖRÖK Árpád (1944): A szuverénítés. *Magyar Szemle*, 46. kötet. 5–11.
- TULLOCK, Gordon (1965): *The Politics of Bureaucracy*. Washington, D. C., Public Affairs Press.
- TUSHNET, Mark (2009): The Inevitable Globalization of Constitutional Law. *Virginia Journal of International Law*, Vol. 50, No. 1. 985–1006.
- TÜREI Sándor (2007): *Leszakad-e Európa végérvényesen az Egyesült Államoktól?* PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Műszaki Menedzsment Doktori Iskola.
- UNDERHILL, Geoffrey R. G. (1994): Conceptualizing the Changing Global Order. In STUBBS, Richard – UNDERHILL, Geoffrey R. G. eds.: *Political Economy and the Changing Global Order*. London, Macmillan. 17–44.
- VÁMOS Henrik (1911): Szabadgondolat. *Szabadgondolat*, 1. évf. 1. sz. 1–4.
- VAN DE WALLE, Nicolas (2001): *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979–1999*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511800344>
- VAN MIERLO, Hans (1998): Lessons from the Experience of OECD Countries. In VERHEIJEN, Tony – COOMBS, David L. eds.: *Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe*. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar. 388–403.
- VARGA Csaba (1985): Somló Bódog végső summázata: Az ismeretlen Állambölcseleti jegyzetek. *Állam- és Jogtudomány*, 28. évf. 2. sz. 359–373.
- VARGA Jenő (1947): *A tőkés gazdaság a második világháború után*. Budapest, Szikra.



- VARGA Zs. András (2015): *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég.
- VÁRHEGYI Éva – GÁSPÁR Pál (1997): *A tőkemozgások szabadsága – az Európai Unió kihívásai*. Budapest, Pénzügykutató–Perfekt.
- VATTEL, Emmerich de (1797): *The Law of Nations, or the Principles of Natural Law, Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns*. London, Printed for G. G. and J. Robinson, Paternoster Row.
- VERESS József szerk. (2009): *Gazdaságpolitika a globalizált világban*. Budapest, Typotex.
- VERNON, Raymond (1971a): *Sovereignty at Bay. The Multinational Spread of U. S. Enterprises*. New York, Basis Books.
- VERNON, Raymond (1971b): The Multinational Enterprise: Power versus Sovereignty. *Foreign Affairs*, Vol. 49, No. 4. 736–751. DOI: <https://doi.org/10.2307/20037877>
- VÉRTESY László (2014): *Az állami beavatkozás joga és hatékonysága*. Budapest, Nemzeti Közszerzési Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar.
- VIGODA-GADOT, Eran (2009): *Building Strong Nations. Improving Governability and Public Management*. London, Ashgate.
- VIGVÁRI András (2008): *Pénzügy(rendszer)tan*. Budapest, Akadémiai.
- VIGVÁRI Gábor (2010): Beágyazott autonómia és a WTO. Fejlesztéspolitikai lehetőségek a Kereskedelmi Világszervezet szabályrendszerében. *Fordulat*, 8. sz. 40–58.
- VIGVÁRI Gábor (2012): *Globalizáció és fejlesztő állam. A nemzetközi rezsimnek változásának hatása a fejlesztő államra*. PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskola.
- VÖRÖS Imre (2004a): *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. 1. kötet. Budapest, KRIM.
- VÖRÖS Imre (2004b): *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. 2. kötet. Budapest, KRIM.
- WADE, Robert – VENEROSO, Frank (1998): The Asian Crisis: The High Debt Model versus the Wall Street–Treasury–IMF Complex. *The New Left Review*, No. 228 (March–April 1998). 3–23.
- WADE, Robert (2008): Pénzügyi rezsimváltás? *Fordulat*, 4. sz. 36–53.
- WAEYENBERGE, Elisa van (2011): A washingtonitól a poszt-washingtoni konszenzusig. A fejlődés illúziója. In SCHEIRING Gábor – BODA Zsolt szerk.: *Globalizáció és fejlődés. Kritikai fejlődéstanulmányok szöveggyűjtemény*. Budapest, Végegyet – Új Mandátum. 80–109.
- WAGNER, Adolph (1911): Staat in nationalökonomischer Hinsich. In CONRAD, Johannes Hrsg.: *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. Band 7. Jena, Fischer. 727–739.
- WALLACH, Lori (2014): A szerződés, amely a kormány helyére az óriáscegeket ülteti. *Le Monde diplomatique (magyar kiadás)*, 2014. március. Elérhető: [www.magyardiplo.hu/1481-a-szerzodes-amely-a-kormany-helyere-az-oriascegeket-ulteti](http://www.magyardiplo.hu/1481-a-szerzodes-amely-a-kormany-helyere-az-oriascegeket-ulteti) (A letöltés időpontja: 2014. 09. 13.)
- WALLERSTEIN, Immanuel M. (1999): *The End of the World as We Know It: Social Science for the Twenty-first Century*. Minneapolis, MN, University of Minnesota Press.
- WAPSHOTT, Nicholas (2014): *Keynes és Hayek. Az összecsapás, amely meghatározta a modern közgazdaságtant. A nagy válságtól a nagy recesszióig*. Budapest, Napvilág.
- WASSERMAN, Harvey (1983): *America Born and Reborn*. New York, Collier Books.
- WATERS, Malcolm (2001): *Globalization*. New York, Routledge.
- WEBER, Max (1921): *Gesammelte Politische Schriften*. München, Drei Masken.
- WEBER, Max (1921/1922): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*. Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- WEBER, Max (1922): *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).

- WEBER, Max (1979): *Gazdaságtörténet. Válogatott tanulmányok*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- WEBER, Max (1982): *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. Budapest, Gondolat.
- WEBER, Max (1998): A tudomány mint hivatás. In WEBER, Max: *Tanulmányok*. Budapest, Osiris. 127–155.
- WEINER Csaba szerk. (2009): *Válság Oroszországban és Ukrajnában: Eltérő válságkezelési lehetőségek*. Budapest, MTA Világgazdasági Kutatóintézet. 32–67.
- WEISS János (1995): A „kritikai tudományelmélet” alapvonalai (Megközelítések). *Magyar Filozófiai Szemle*, 39. évf. 5–6. sz. 765–777.
- WEISS, Linda (1998): *The Myth of Powerless State: Governing Economy in a Global Era*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- WENT, Robert (2000): *Globalization: Neoliberal Challenge, Radical Responses*. London, Pluto.
- WILLIAMSON, John W. (1990): What Washington Means by Policy Reform. In WILLIAMSON, John Washington ed.: *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Washington, D. C., Institute for International Economics. 7–20.
- WOHLMAYER, Heinrich – QUENDLER, Theodor eds. (2000): *The WTO, Agriculture and Sustainable Development. Analysis of the Effects of the World Trade Order on the Agricultural Markets in Light of Conditioning Sustainable Development*. Vienna, Austrian Association for Agriculture Research.
- WOODS, Ngaire ed. (2000): *The Political Economy of Globalization*. London, Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-0-333-98562-5>
- World Investment Report* (2013). New York – Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- World Investment Report 1999. Foreign Direct Investment and the Challenge of Development* (1999). New York – Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- World Investment Report 2007. Transnational Corporations, Extractive Industries and Development* (2007). New York – Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- WRIGHT, Vincent (1997): The Paradox of Administrative Reform. In KICKERT, Walter J. M. ed.: *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham, Edward Elgar.
- YERGIN, Daniel – STANISLAW, Joseph (1998): *The Commanding Heights: The Battle Between Government and the Marketplace That is Remaking the Modern World*. New York, Simon and Schuster.
- YEUNG, Henry Wai-chung (1998): Capital, State and Space: Contesting the Borderless World. *Transaction of Institutes of British Geographers*, Vol. 23, No. 3. 291–309. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0020-2754.1998.00291.x>
- ZAKARIA, Fareed (1997): The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 6. 22–43. DOI: <https://doi.org/10.2307/20048274>
- ZELLER Gyula (2009): *Létezik-e Smith probléma, avagy mennyire egységesek Adam Smith nézetei?* Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Közgazdasági és Regionális Tudományok Intézete.
- ZIMMERMANN, Claus D. (2013): *A Contemporary Concept of Monetary Sovereignty*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199680740.001.0001>



A borítón Ferdinand-Philippe d'Orléans  
*La patrie est en danger* című litográfiájának (1830) részlete szerepel.

Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.  
Székhely: 1089 Budapest, Orczy út 1.  
Kapcsolat: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu)

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető  
Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt  
Olvasószerkesztő: Havasi Máté  
Korrektor: Kilián Zsolt  
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor  
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.  
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

ISBN 978-963-531-003-6 (nyomtatott)  
ISBN 978-963-531-004-3 (elektronikus)

A nemzetállamok létezése a történelmi fejlődés egy pontján nélkülözhetlenné és megkerülhetlenné vált: amint sikeresen kikapcsolták a rivális autoritásokat a politikaformálás folyamatából, és a vesztfáliai rendszer révén megszilárdították pozícióikat, korábban példátlan mértékű hatalomra tettek szert. A 21. századra viszont két, egymással ellentétes folyamatnak lehetünk tanúi. A globalizáció általánossá válásának hatására szokássá vált a klasszikus nemzetállami szuverenitás elavultságáról és meghaladottságáról beszélni. Ezzel párhuzamosan azonban újból felértékelődni látszik az államok jelentősége: a legutóbbi globális pénzügyi és gazdasági válság megmutatta, hogy az államnak komoly hatósági piacfelügyeleti, valamint a szociális kérdések kezelésére is kiható gazdaságszervező feladat- és hatáskörökkel kell rendelkeznie. Emellett az is világossá vált, hogy az államelméleti vizsgálódások a globális szabályozó hatalmak által (is) formált világban minden korábbinál fontosabbá váltak.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

**SZÉCHENYI** 2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**