

ÁLLAMI FUNKCIÓK ÉS A FEJLESZTŐ ÁLLAM PARADIGMÁJA

Közismert, hogy térség rendszerváltozásai a neokonzervatív ideológia és értékrend befolyása jegyében mentek végbe, melyet ökonómiailag a „washingtoni konszenzus” minimális állam követelményrendszere összegzett. Ez a piac társadalomszervező elvét és a kínálati gazdaságtant minden területen és összefüggésben előtérbe állító gondolkodásmód pedig jelentős dominanciára tett szert a poszt-socialista országokban, amelyek éppen nem a piac, hanem a politika által integrált társadalmak (Wiatr, Narojek) voltak 1989 előtt. Mára – nem függetlenül a gazdasági világválságtól – végképp indokolt a hagyományos állami funkciók újragondolása, és ehhez kapcsolódóan a fejlesztő állam paradigmájának bemutatása, amely a minimális (mérésékelt) állam elméleti alternatíváját képezi. A kettő között kapcsolatot teremt, hogy szemben a korábban uralkodó, main stream állásponttal, egyik sem tekinti önértéknek az állami-közhatalmi cselekvési mező minimalizálását, mert abból indul ki, hogy sem a kicsi, sem a nagy állam nem önérték: az állam hatóköre, cselekvése az adott kor, adott feltételei között betöltendő társadalmi rendeltetéshez kell, hogy igazodjon. Az állam társadalmi rendeltetését pedig funkcióin keresztül látja el, tölti be.

I. Az állami funkciók általában

Mely hagyományos állami funkciók maradnak meg a globalizáció körülményei között, a rendszerváltás utáni Közép-Kelet Európában? Erre a kérdésre a választ a klasszikus *államelmélet és az közigazgatás-tudományi funkció-osztályozások* körében keresem. Azonban éppolyan fontos, ha nem fontosabb napjainkban, hogy az állami funkciókat továbbvigyük, kiegészítsük a *fejlesztő állam* paradigmája felől. Ezt elsősorban a *közgazdaságtan* tudománya munkálta ki az elmúlt két évtizedben, de természetesen az állammal foglalkozó más tudományágak (államelmélet, politikatudomány, közigazgatási jog) is reflektálnak az új fejleményekre. Joggal mondhatta éppen ezért Csáki György „A látható kéz. A fejlesztő állam a globalizációban” értékes, korszerű tanulmánykötet szerzője, hogy: „Az állam gazdasági tevékenysége nem tárgyalható általános politika- és államelméleti ismeretek nélkül, s mivel a fejlesztő állam tevékenysége közigazgatási tevékenységet is magába foglal, nem hagyható el ennek elemzése sem”¹.

Bevezetőként összefoglalom Szilágyi Péter kiérlelt álláspontját², az állam társadalmi szerepét kifejező fogalmakról (társadalmi rendeltetés – államcél – állami feladatok és az állami funkciók kapcsolata, és utóbbiak osztályozása tekintetében). Az osztályozások „fenomenológiája” alapvetően megegyezik a közigazgatási jog nyújtotta értelmezéssel³. Számomra ez megmutatja, hogy a tudományágak nézőpontjainak eltérései ellenére, ha közös ismerettárgyat vizsgálnak, akkor elérhető objektív ismeret, a használt fogalmak és absztrakciós szintek néminemű különbözősége mellett.

Az állam társadalmi rendeltetése, hogy irányítási-hatalmi eszközeivel fenntartsa, védelmezze az adott társadalmi közösséget és elősegítse a társadalmi életfeltételek minden irányú reprodukálásának biztosítását (*az össztársadalmiság újratermelését*) – szól a definíciószerű meghatározás Szilágyinál. A társadalom maga termelte ki a közös ügyek intézésére (is). Az állam a társadalmi igényekhez idomulva változik az egyszerűtől a bonyolult felé haladva, hogy betölthesse rendeltetését. A társadalomnak a politikai, közéleti

¹ Csáki György (szerk.): *A látható kéz. A fejlesztő állam a globalizációban*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2009., 10. o.

² Szilágyi Péter, 1998. 158-171. o.

³ Patyi András – Varga Zs. András: *Általános Közigazgatási jog*. Egyetemi jegyzet Mandamus Publishing, 2008., 138-141 o.

nyilvánosságon és a demokratikus részvételen keresztül kontrollálnia kell az államhatalmat. Társadalmi rendeltetésének betöltésére kell szorítani államukat. Ugyanis minden hatalom, amelyet ellenőrizetlenül hagynak, nemcsak korrumpálódik, hanem biztos, hogy előbb-utóbb, de el is fajul – tudjuk Arisztotelesztől kezdve Bibó Istvánig.

Lényeges kérdés, hogy az állam helyesen képes-e megállapítani az *állami célokat* és ahhoz kapcsolódóan az állami feladatokat. Az államcélok kitűzése csak akkor hatékony, ha a szükségletek helyes felismerésén alapul és az állam képes is megvalósítani azokat. Ha a célok idealizáltak a társadalom fejlettségi állapotához képest (pl. szocialista társadalom a közepesen fejlett országokban) vagy a társadalmi törvényszerűségek ellenében hatnak, akkor a társadalmi rend, az állam felbomlásához és erőszakhoz vezetnek.

Az állami feladatok az állami szervek célmegvalósító tevékenysége, hatásköreiknek megfelelően. A célok lebontása konkrét feladatokra jogszabályokon keresztül történik, amelyek összehangolt érvényesítésével az állam megvalósítja funkciót. (Valamennyi funkcióhoz kapcsolódnak állami célkitűzések.)

Az állam funkciói az államnak a társadalmi rendeltetésből adódó tényleges hatása a közösség különböző létszféraira. Minden funkció sok-sokféle feladatra, tevékenységre bomlik-bontható, illetőleg azok koncentrált kifejezése. Így például a magyar államigazgatás feladatainak száma egy nyolcvanas években készült felmérés szerint húszezerre volt tehető, míg egy másik kutatás a kilencvenes években mintegy ötvétezer közigazgatási feladatról beszélt – emlékeztet⁴.

Összefoglalva: az állam tényleges társadalmi hatása a funkcióiban nyilvánul meg és azt célozza, hogy segítse az osztársadalmi reprodukció megvalósulását. Ehhez állami célokat tűz ki, s az állami szervek munkájuk során e célkitűzéseket támogatják és realizálják.

II. A funkciók osztályozása az államelméletben és a közigazgatási jogban

A funkciók többféle osztályozása ismeretes. Akár a tevékenységek fő iránya szerint, akár egyes módszerek pl. szervezés szerint lehetséges az osztályozás. (Azonban a szervezés nem önálló elem, hanem valamennyi funkció megvalósításának az eszköze).

Szilágyi hat funkciócsoportot emel ki:

- A. A társadalom és a természet viszonyának befolyásolása
- B. Gazdasági funkció
- C. Politikai-igazgatási funkciók
- D. Ideológiai-kulturális funkció
- E. Külpolitikai funkciók
- F. Nemzetközi együttműködési funkciók

Kézenfekvő, hogy az E és az F akár egybe is vonható lenne – mondjuk – külügyi funkcióként. miként a politikai-igazgatási funkcióba is éppúgy beleértelmezhetőek a hagyományos rendészeti – vagy éppen kevésbé a jogi igazgatási és inkább a szakelemet előtérbe állító elnevezéssel: rendvédelmi – feladatok, miként ezek C-től önállóan is nevesíthetőek. Az 1993-as honvédelmi törvény vezette be nálunk a rendvédelem fogalom-használatot, legális definíció és megalapozás nélkül. Annak ellenére, hogy sokan, így Finszter Géza is nem egy helyütt meggyőzően érvelt a megfelelőbb rendészet fogalomhasználat mellett. Éppen azért, hogy a jogilag szabályozott közigazgatáshoz közelebb eső sajátos igazgatási tevékenységként fogják fel azt, ne pedig az erőszak alkalmazás, az eszközhasználat oldaláról. A joguralom körülményei között ugyanis ,a rendőrség a jog hadserege⁵.

⁴ Patyi-Varga Zs., 2008. 139-140 o.

⁵ Finszter Géza: *Az alkotmányos rendvédelem*. In: Jogvédelem – Rendvédelem Tanulmányok (szerk.: Szigeti Péter). RTF Alkotmányjogi és Közigazgatási Jogi Tanszék kiadványa, Budapest, 2007., 37. o.

A közigazgatási jogban a modern állam funkcióit négy alapvető csoportra osztja Patyi⁶. Ezek a következők:

- A. *Az állami szuverenitás megvalósításával összefüggő külső és belső funkciók* képezik az első csoportot. A külső szuverenitással összefüggőek: nemzetvédelem és külügyek vitele, a belsővel: rendészet, igazságszolgáltatás, büntetés végrehajtás, állampolgárok nyilvántartása és a politikai intézményeket kiszolgáló, működtető funkciók.
- B. *Gazdasági funkciók*: a) pénzkibocsátás, b) ágazatokon belüli (Pl.: energia vagy mezőgazdasági ágazat) különleges intézkedések, c) gazdasági és pénzügyi koordináció, területi tervezés, d) beruházási és hitelrendszer, adórendszer, árszabályozás, stb.
- C. *Társadalmi funkciók*: a) egészségügy, b) lakás és városépítés, c) érdekvédelem és egyes társadalmi rétegek védelme, d) egyes társadalmi struktúrák védelme és átalakítása.
- D. *Kulturális és nevelési funkciók*: a) tudományos kutatás, b) oktatás, c) tájékoztatás d) műemlékvédelem.

III. Az állam feladatai

Miután feladatok összevonásáról, koncentrált kifejezéséről van szó, melyek időben is gyakran eltérő hangsúlyt, jelentőséget kapnak, továbbá változnak is, mindkét osztályozás akceptálható, mert átfogja gondolatilag az állam rendeltetését, melyet funkció megvalósításán keresztül gyakorol. Az osztályozásokon belül, de az osztályozások között is vannak átfedések, melyek alighanem kiküszöbölhetetlenek. A változásokra jó példa közjogi osztályozásban a belső szuverenitás *rendvédelmi* funkciója, vagy a Szilágyi-féle osztályozásban szereplő, a *társadalom és a természet viszonyának befolyásolása* funkció⁷. Nézzük először a rendvédelem problematikáját (Szilágyi államtani felosztásában ez C része, míg Patyi felsorolásban A belső oldala) – ez ugyanis hazánkban érintette a rendszerváltás folyamatát.

Az államszocializmusban az állami szervek rendszerébe illesztették a fegyveres testületeket, melyeket külön alkotmányos fejezetbe foglaltak. Ettől eltérően a klasszikus jogállami fejlődésben a belső és külső rendvédelem alapvetően elválik egymástól, de még inkább a belső közbiztonságot fenntartó, őrző tevékenység szakad el a bűnüldözéstől. Azért mert a társadalom és a gazdaság rendezett működési feltételeinek biztosítása, az e működést akadályozó körülmények elhárítása rendészeti tevékenységet igényel. *Akadályelhárítás* képezi ezen a területen a rend előfeltételeit. Szemben a bűnüldözéssel, amely a társadalomra legveszélyesebb cselekedeteket a legsúlyosabb, szabadságvesztő *büntetésekkel pönlizálja*, nem szabálysértésekkel, kihágásokkal szemben lép fel, hanem az állami büntetőhatalom jegyében *büntet*. Egyik tevékenység a *rendészeti igazgatás eszközeivel* hárítja el az akadályokat, *a kormány és a közigazgatás szervezetrendszerében*, míg a bűnüldözés az igazságszolgáltatás tereuma lesz, *nem a végrehajtó-, hanem az igazságszolgáltatás hatalmi ágához* kapcsolódik – ahogy ezt a szembeállítást a téma klasszikusa, Concha Győző kidolgozta 1903-ban. Nem a fegyveres testületek eszközrendszere lesz a csoportképző, felosztási kritérium – mint korábban, 1949-1989 között, és érvényesül a hatalommegosztás elve a rendészet (közigazgatás) és az igazságszolgáltatás vonatkozásában.

Ebből, a hatalommegosztási logikából következik, hogy a polgári demokratikus jogállamban a rendőrség rendészeti tevékenysége nem büntető hatalom körébe tartozik, jogkorlátozásának alapja nem a büntetőeljárás, hanem az Rtv. (1994. évi XXXIV. törvény). Tevékenysége annak a rendészeti igazgatásban meghatározott módszerein, eszközein alapul. A közbiztonsági rendészeti tevékenység a közigazgatás része. Továbbá, a tevékenységét szabályozó törvénynek és magának a rendőri szerveknek a tevékenysége sem sértheti az alapvető emberi jogokat.

⁶ Patyi-Varga Zs., 2008. 141. o.

⁷ Szilágyi Péter, 1998. 168. o.

A magyar rendszerváltás alkotmányjogi követelményeit az AB híres határozata foglalta össze. Tézisszerűen: „Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre... jogi rendszerváltás kizárólag abban az értelemben lehetséges, hogy a jogállami Alkotmánnyal összhangba kell hozni... és tartani a jogrendszert” (11/1991 (III. 5.) AB határozat)

Ebből a perspektívából a honvédelem és a rendvédelem némely ponton összekapcsolódó állami funkcióit kell kibontanom. Ezek részben akkor is érintkezhetnek egymással, miután a rendészet a kontinensen elvált a hadseregtől és a központi közigazgatás részévé vált. Rendkívüli helyzetekben a két funkció ugyanis közeledik egymáshoz, együttesen is alkalmazhatóak bizonyos típusú veszélyek elhárításánál a honvédelmi és a rendészeti képességek (pl.: nemzetközi terrorizmus vagy természeti katasztrófa elhárítás esetén). Békés, kiegyensúlyozott társadalmi állapotokban – normálformájában – viszont élesen elkülönül a két állami funkció. Miért? Finszter Géza válasza szerint azért, „...mert csak ilyen módon érvényesíthetők a demokratikus rendszerek működési alapelvei (a jog uralma, a hatalmi ágak elválasztása és az emberi jogok tisztelete). Azaz az Alkotmánybíróság által megkívánt jogállami programnak kell eleget tenni, de ez nem kis feladat. Közjogi következményei lesznek:

- „A rendészeti erőszak a jog uralma alatt áll, alkotmányos jogszabály határozza meg alkalmazásának feltételeit és formáját. A honvédelmi erő bevetése ellenben nem a jog, hanem a veszély keltette szükségletek szerint történi, ilyenkor a közjog nem korlátoz, hanem felhatalmaz.
- A rendészeti veszélyelhárítás, mint igazgatási intézkedések foglalata osztozik a közigazgatás általános elveiben (társadalmi részvétel, átláthatóság, szubszidiaritás, jogorvoslati elv, törvényességi kontrollok, az igazságszolgáltatás függetlensége), ezért ezen a területen a végrehajtó hatalom irányítási jogosítványai többszörösen korlátozottak. A haza fegyveres védelme ezzel szemben a közigazgatás általános elveinek felfüggesztését követeli meg, jelentősen megnövelve ezzel a kormány cselekvési szabadságát és felelősségét.⁸
- A rendkívüli helyzeteket kivéve a Magyar Honvédség nem láthat el rendészeti feladatokat, a rendvédelem pedig nem rendelhető alá a honvédelmi igazgatásnak.
- A rendészeti szervezet hierarchiája és a parancs elsődlegessége nem kerülhet ellentmondásba a rendészet társadalmi rendeltetésével és rendészeti eljárások joghoz kötöttségével. A militarista struktúra a fegyveres erők rendeltetészerű használatának, a harctevékenységnek adekvát kifejezője. (A 2004. évi CV. törvény 204. § /1/ bekezdés a./ alpontja.)⁹

Ezeknek az alkotmányossági követelményeknek a betartásától beszélhetünk *alkotmányos rendvédelemről*, amelyet a 2004. évi CIV. alkotmánymódosító törvény alkotmányi rangra emelt normatív fogalomként tett. A rendvédelem jogtudományi fogalmát pedig Szamel Lajostól idézhetem: „A közigazgatás azon ágáról van szó, ami jogsértőnek minősített emberi magatartásoktól a hatósági kényszer eszközeivel védi a társadalmat” – írja. Következésképpen sem a jogsértőnek minősítettség, sem a hatósági kényszereszközök nem ütközhetnek az alkotmányos alapjogokba, értékrendbe, az élő alkotmányosság doktrínájába. Ezen tartalmi, alkotmányos keretek közé kellett szorítani a magyar állam belső védelmi, rendvédelmi-rendészeti funkcióit. Ezt hozta magával a jogállami forradalom a rendvédelem területén, egy nagyon is hagyományos, ősi állami funkcióval kapcsolatban.

Rátérve egy másik hagyományos funkció változásainak jellemzésére: a társadalom és a természet viszonyát befolyásoló funkcióra. Ennek kiemelt említése akár fontossági elsődlegességet is jelenthet. Az állam ugyanis egy meghatározott természeti környezetben, és egy meghatározott népesség vonatkozásában fejti ki hatását. Idetartozó funkciók: a kedvező természeti adottságok védelme vagy megteremtése, a természet átalakítása, környezetvédelem, a társadalom által okozott természeti károk helyreállítása stb., vagyis a természet megvédése a társadalomtól.

⁸ Lásd a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2005. évi CV. törvény XIV. fejezetét a megelőző védelmi helyzet, a rendkívüli állapot, szükségállapot, az Alkotmány 19/E. §-a szerinti eset és veszélyhelyzet idején alkalmazható szabályokról.

⁹ Finszter, 2007. 41-42. o.

A másik oldalon a társadalmat is meg kell védeni a káros természeti behatásoktól, pl. árvíz, földrengés, járványok, tűzvész stb. A védelem megszervezése állami funkció, pl. előrejelzés és mentőrendszerek kialakítása és fenntartása (működtetése). További szervezőmunkát igényel e funkción belül a születésszabályozás (öszöntzők, a szülési kedv növelésére, illetve visszaszorítása), az egészségügyi ellátás, a fizikailag és mentálisan egészséges társadalom kialakítása (modern államok célkitűzése).

IV. A fenntartható fejlődés állami funkcióként való értelmezése

Mintegy 4 évtizede, de különösen a XXI. században kiegészül és jellegváltozáson megy át ez a funkció, amikor a *fenntartható fejlődés funkciójává* válik. Hosszú történetről van szó, a Római Klub jelentésétől (A növekedés határai, 1972.) Schumacher „Small is beautiful”-ján át a Brundtland-bizottság jelentéséig (Közös jövőnk, 1987.). Ebben szerepel a fenntartható fejlődés talán legelterjedtebb meghatározása: „A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generációk szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk hasonló igényeinek kielégítését”. Mindez csak akkor lehetséges, és ettől állami funkció, ha a gazdasági fejlődés *összeegyeztethetőnek* bizonyul a környezeti erőforrások megóvásával (újratermelhetőségével) és a társadalmi jóléttel. A gazdasági növekedésnek ugyanis vannak természeti korlátai, nemcsak az anyag és energia-igény (input), hanem a kibocsátott termékek környezetszennyező hatásai révén, az externáliák elhelyezése (output) révén is. A globális környezeti hatások (pl.: üvegházhatás, bio-diverzitás veszélyeztetése, édesvíz készletek, stb.) pedig egyenesen kezelhetetlenek nemcsak helyi, hanem nemzetállami szinten is, ezért az *államok nemzetközi együttműködését* is feltételezi a probléma kezelése. Tipikusan a globalizáció előtérbe állította állami funkcióról van tehát szó. A közigazgatás meghatározóan az egészséges környezet-védelme érdekében tud fellépni, de a gazdasági érdekeket – és főleg a mamutcégek, transznacionális társaságok érdekérvényesítő képességét – igen nehéz ellenúlyoznia a kormánynak. Itt az állam a pártokon kívül a civil-szervezetekre, azok támogatására tud támaszkodni. Csakhogy a zöldmozgalmak is megszülték saját diszfunkcióikat, minek következtében fellépéseik némelykor igen problematikusak¹⁰.

Az állami funkciók tárgyalásánál ki kell még térnünk a Közép Kelet Európában, s így nálunk is, a rendszerváltás után kibontakozó új fejleményre. Nevezetesen arra, amikor az állami (köz-) feladatokat nem állami, nem közigazgatási és nem önkormányzati szervek útján látják el, hanem a közfeladatot piaci alapon, magánszervezetek (vállalkozások) tevékenysége révén valósítják meg. A hagyományos racionális igazgatás, bürokrácia helyére lép itt az akár állami megrendelés (szerződéses jogviszony), akár PPP formájában (Public Private Partnership) fellépő *New Public Management*. Itt a végrehajtó hatalom nem a végrehajtó, hanem a *megrendelő-koordináló és a törvényességi kritériumokat ellenőrző szerepbe* kerül, mert közvetlenül a közfeladatot ellátó tevékenységet a magánszféra végzi, azt arra bízva. Előnyös oldala e megoldásoknak, hogy versenyeztetni lehet a magáncégeket az olcsóbb, jó minőségű feladatellátás érdekében, aminek gyakorlati módszere a pályáztatás. Ugyanakkor ez a politikai technika korrupciós melegágygá is válhat. A jog oldaláról további vonzata a New Public Managementnek (NPM), hogy a közjog és a magánjog határai tovább relativizálódnak, a közjog magánjogiasodik, a magánjogba közjogi elemek kerülnek. „A közszolgáltatások privatizációja és versengő cégekre bízása ugyanis elmossa a határokat a kormányzat és a magánszféra között, a szabályozás egyre kevésbé a kormányzás egyik funkciója, sokkal inkább egy olyan kormányzási forma, amelyben a két szféra osztozik” – írja a nemzetközi szakirodalomra támaszkodva Varga Zs.¹¹ Mindenesetre a hagyományos kormányzás és az

¹⁰ Egy szomorú példán szemléltetve: a Bős-Nagymaros vízlépcsőről szóló 1977-es államközi szerződés felmondása igazi civil tett volt a hazai rendszerváltás menetében. Egykor hálás téma a politikai küzdelmekben. Mára tudjuk: kissé sokba került és kerül az országnak. 1997. december 1-én a miniszterelnök az Országgyűlésben megmondotta: 163 milliárd forintjába került az országnak – addig. Ami 2008 májusi árszintre átszámolva 1452 milliárd forintot tesz ki. A további 10 év költségei és az elmaradt hasznok nélkül... (Dialektika, 2008/10-11. 11. o.).

Egy másik számítás szerint máig 2900 milliárd dollárba, ami 200Ft/dollárral véve közel 3 billió forintnak felel meg (Kerényi A. Ödön: *Sokmilliárdos kárt okozó tévedés*. In: Magyar Energetika 2008/1.). Persze tudom: ez bizonyos zöld civilek szemében csak a víz- és energiátügyi lobby szerint van így?!

¹¹ Patyi-Varga Zs. 2008. 35. o.

annak stratégiai döntéseit végrehajtó-operacionalizáló közigazgatás kapcsolatába új felelősségi (ellenőrzési) viszonyok kerülnek. Talán nem is a kormányzás alkotmányossága dimenziójában kell keresnünk az átvilágítást igénylő problémákat, mert az alkotmánybíráskodás intézménye révén ez elvileg megoldható. Sokkal inkább a végrehajtó hatalom törvényességi ellenőrzése szorul új módszerekre, ahogy cselekvési kompetenciáját a magánszféra felé nyitja ki, annak érdekében, hogy a közfunkciók valóban a köz érdekét szolgálják. Példának erejével szólva: a közbiztonságot hivatni szolgáló rendőrség mellett olyan mértékben terjedtek el a biztonsági magánszemélyzetek és azoknak a PPP-révén a közfeladatok ellátásába történő bevonása,¹² hogy az ilyen megrendelések szakmai indokoltsága, gazdaságossága, hatékonysága és a lebonyolítás ellenőrzése (felelősségi dimenziójával), igen nehezen átlátható viszonyokat teremt.

Látható volt, hogy akár egy hagyományos állami funkció, mint amilyen a társadalom és a természet viszonyának befolyásolása, mennyire új karaktert vehet fel. Ezt fejezi ki a fenntarthatóság funkciója. Látható továbbá, hogy a NPM megváltoztatja és kiterjeszti a végrehajtó hatalom kompetenciáját, amikor új módszereket alkalmaz a közfeladat ellátásban. Hasonló a helyzet a gazdaságszervező és a szociális funkciók vonatkozásában is. Történelmileg új problémákat vetnek fel. Ezeket a magam részéről a fejlesztő állam közgazdaságtanban kiművelt álláspontja alapján kívánom tárgyalni, tehát elsősorban államelméleti aspektusait kidolgozni.

A nemzetközi versenyképesség és az EU integrációban való sikeresség előfeltétele – egy globális szabadkereskedelmi helyzet figyelembevételével –, a helyi versenyképesség, amelyet újra és újra elő kell állítani. A verseny globális, tehát *az eredményesség mércéit a világgazdaság definiálja*, de a szereplőknek lehetetlen kivonulniuk helyi létfeltételeikből. Ezért a helyi, nemzeti társadalmakat kell alkalmassá tenni, versenyképességük fenntartásával, növelésével: lett-légyen szó alkalmazottakról, bér munkásokról vagy nagy-, közép- és kisvállalkozásról. Igaz, a globalizáció, a transznacionális szervezettségű és hatókörű vállalatok ereje sok vonatkozásban *gyengítette a nemzetállami cselekvőképességet*. Artner megmutatja, hogy a tőkevonzó képesség világméretű versenyezetésében a szociális ellátórendszerek károsodtak. A termelési bérhányad terhére és/vagy az államkassza kárára (a tőkejövedelmek adóztatási szintjének csökkentése révén) nőni kezdett a GDP arányában mért profithányad¹³. Mindez a tőke túlélési képességének neoliberalizmus elvei által vezérelt megoldásait hozta magával. Az elmúlt húsz év azonban megszültette az uralkodó gazdaságelmélet kritikáját.

V. *Mainstream versus fejlesztő állam és a neoinstitucionalizmus elmélete*

Szemben a neoliberális felfogásokkal, ma már egyre kevesebben fogadják el, hogy az államot makroökonómiai szempontból külső, exogén tényezőnek kezeljék. Farkas Péter (2006) mutatja be ennek az államfelfogásnak a korlátait és az állami szerepvállalást illető *újragondolási folyamatot*. A túlságosan sterilnek bizonyult, piaci, neoliberális szemlélet egyik kritikáját a „*fejlesztő állam*” és az *ahhoz köthető neoinstitucionalizmus* képviseli, a másikat *az evolucionista gazdaságtan* (amire a későbbiekben térek ki). Az említett neoliberális kudarcokat Robert *Gilpin*, a Princeton University professzora: Nemzetközi politikai gazdaságtan című művében foglalta össze¹⁴. Hosszabban idézem kritikáját, mely szerint a neoliberális „...közgazdaságtan egyik legfontosabb tudományos korlátja a fentiekén túl azonban mégis csak az (és a nemzetközi politikai gazdaságtan szempontjából talán ez az elsődleges), hogy az állam gazdasági kapcsolatokban játszott szerepétől egyszerűen eltekint, különösen a nemzetközi gazdasági fejlődés terén. A diszciplína a személytelen piaci jelzésekre válaszoló autonóm egyének és vállalatok viselkedésére és kölcsönhatására egyszerűsíti a komplex társadalmi, gazdasági és politikai folyamatokat. Természetesen a közgazdászok maguk is tudatában vannak annak, hogy a nemzeti politikák hatással lehetnek a gazdasági teljesítményre. Csakhogy az ilyen politikai megfontolásokat mindinkább ignorálják

¹²Tömeges részvétel mellett zajló rendezvények biztosítása (közrend fenntartó állami funkció), például egy labdarúgó mérkőzés, vagy politikai demonstráció.

¹³ Artner Annamária: *Globalizáció alulnézetben*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2006., 28-29. o., 80-83. o.

¹⁴ Gilpin, Robert: *Nemzetközi politikai gazdaságtan - A nemzetközi gazdasági rend értelmezése*. Budapest Center for International Political Economy, Budapest, 2004.

vagy egyszerűen elfelejtik. A közgazdászok úgy alkotják meg a gazdaság viselkedésére vonatkozó szabályaikat, törvényeiket, hogy abban csak a piacoknak szánnak szerepet, az állam(ok)nak pedig egyszerűen nem jut hely¹⁵.

Ehhez teszi hozzá Farkas, hogy: „A *neoinstitucionalizmus* irányzata szerint a társadalomban sok szervezet „kumulatív sokoldalú meghatározottságban”, bonyolult viszonyban van egymással. A krízisjelenségek, egyensúlyhiányok a mai modern gazdaságban arra vezethetők vissza, hogy az institutionális kapcsolatok nem megfelelően egyeztetettek. Így egyes szerepelők – a jóléti állam idején a szakszervezetek, napjainkban pedig a transznacionális vállalatok szövetségei – túlhatalomhoz juthatnak. A megoldás az institutionális kapcsolatok regulálása, ahol „a politika ellenőrzést gyakorol a gazdaság felett”. A közmegegyezésen alapuló társadalom „szigorú törsttelenes törvényeket léptetne életbe mindenfajta kartell és hallgatólagos egyezség ellen, amely a kompetitív szint feletti árak és munkabérek megszerzésére használja fel a befolyását” – mondja Olson. A neoinstitucionalizmus elágazásának is tekinthető *public choice* és a *public economics* irányzat a piac és az állam szerepét teszi patikamérlegre. Miként a piacnak, az államnak is vannak szükségszerű kudarcai (például a felelőtlen választási ígéretek miatt). Az állam és a piac megfelelő egyensúlyának megteremtését igyekeznek meghatározni. ...

A vázolt új elméletek bázisán, a neoliberais gondolat kritikájaként, az 1980-as évek végétől erősödött meg a fejlesztő állam elmélete, mely elsősorban az ázsiai fejlődés titkait részletesebben elemző szakemberek körében vert gyökeret. Hívei ... a gazdaság központi állami irányítását, az irányított piacot emelik ki, melynek keretében a kormány meghatározza a stratégiai ágazatokat és ösztönzők alkalmazásával ezek felé tereli a magántőke-befektetéseket. ... A nemzetközi kereskedelem (WTO-s) szabályai, a liberalizáció és a regionális integrációs folyamatok csökkentették a kormányok rendelkezésére álló gazdaságpolitikai eszközöket, illetve azok hatékonyságát. A fejlesztő állam megvalósításának lehetősége lényegesen szűkült, de nem szűnt meg. Az ötvenes-hatvanas évek sikermodelljeihez már nem lehet visszatérni, de van lehetőség a világgazdasági hatások által meghatározott új feltételek között is a fejlődési és alkalmazkodási folyamatok befolyásolására¹⁶.

Hasonló következtetésekre jut Benczes István is, amikor tanulmányában leszögezi, hogy a fejlesztő állam a nyugati világban is jelen van (például Skandináviában és Írorszában, ahol az erős állam – erős társadalom dualizmusa adottság), és pedig – szemben jó néhány délkelet-ázsiai példával (Korea, Tajvan, Thaiföld, Malajzia) – nem autoriter, hanem demokratikus politikai rendszerekben működve. „Ma már a főáramú közgazdaság-tudományban is teret nyerni látszik az a meggyőződés, hogy immár többről van szó, mint a neoklasszikus minimalista állam tételeinek túlhaladásáról. Természetesen mindez nem azt jelenti, hogy az államot úgy kellene kiterjeszteni, hogy egyben maga alá temesse a piaci allokációs mechanizmusokat. Az állam azonban mind több helyzetben szembesül új vagy újszerű kihívásokkal, melyeket az újfajta piaci kudarcok – úgymint nem tökéletes informáltság, nem teljes és nem tökéletes piacok, dinamikus externáliák, méretgazdaságosság, többszörös egyensúly –, a közjavak vagy a meritokratikus javak (oktatás, egészségügy) előállítása, fizikai és humán infrastruktúra fejlesztése, a környezet védelme stb. igényelnek. Az állam e felfogás szerint nem a piac alternatívája az erőforrás allokáció során, hanem annak hol helyettesítője, hol pedig kiegészítője. Az állam feladata, hogy megtalálja azokat az ösztönzőket, amelyekkel a magánszektor kezdeményezéseit, a problémamegoldást támogató új és effektív intézmények létrejöttét ösztökélheti ahelyett, hogy minden körülmények között önmaga próbálná meg kezelni a piaci kudarcokat¹⁷. Ezen fejlesztő állam alapvető jellemzői, melyeket szerzőnk Leftwich (1995) nyomán tárgyal, pedig magukba foglalják: a) a határozott fejlesztő elitet, melynek céljai egybeesnek az ország hosszú távú érdekeivel, amely leginkább a gazdasági felzárkózásban, a versenyképesség-növelésében érhető tetten. b) egy ilyen államnak viszonylagos autonómiája kell, hogy legyen, ahol a bürokrácia ‚irányít’, a vezető elit pedig politikailag ‚uralkodik’, ‚a rendszer stabilitása végső soron az állam viszonylagos autonómiáján és politikai egyensúlyán áll.” A külső járadékvadászatot le kell

¹⁵ Gilpin, 2004. 58-59. o.

¹⁶ Farkas Péter: *Az állam gazdaságpolitikai feladatainak újraértékelése*. MTA Elnöki Pályázat, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, 2006., 4- 6. o., kiemelések Tölem –V. I.

¹⁷ Benczes István: *Erős állam – gyenge társadalom. A fejlesztő állam intézményi perspektívában*. In: Csáki (2009) 62-63. o.

szerelni, s az autonómia nem elszigeteltséget, hanem éppen társadalomba beágyazottságot, tehát sűrű hálót jelent, amely átszövi az állami és a nem állami szektort is. c) Ehhez kompetens, elkülönített, de nem elszigetelt bürokrácia szükséges, amely nemcsak felvilágosult döntésekre, hanem azok végrehajtására is képes. Egyfajta professzionális közvetítő (és végrehajtó) közeget az irányító elit és a társadalom (magánszektor) között¹⁸. Amíg a globalizáció előtt a gazdaságfejlesztési politikában szelektív és rugalmas iparpolitikára volt szükség – teszi ehhez hozzá Csáki¹⁹ – addig napjaink globalizált világgazdaságában szelektív szolgáltatásfejlesztés és az aktív tudomány- és technológiapolitika vette át a korábbi főszerepet, nyitottabb nemzetgazdasági keretek között.

Ezen megfontolások nyomán próbáljuk meg konkretizálni – a megváltozott körülmények között – azokat az állami funkciókat, amelyek egyfelől egy fejlesztő állam (developmental state) gazdasági, másfelől pedig szociális funkciói maradnak a globális kapitalizmus körülményei között is. A fejlesztő állam kérdésköre ugyanis – hivatkozhatok egyetértően – a társadalmi-gazdasági modernizáció, a világgazdasági felzárkózás, az állam és a társadalom gazdaságfejlesztő szerepét tárgyalja.²⁰

- ad 1. A termelés ösztönzése a versenyképes, továbbá az olyan hazai szektorok és vállalatok esetében, amelyek ideiglenes támogatása fenntartja és kifejleszti a világpiacon versenyképességet.
- ad 2. K + F támogatás az innováció érdekében és a licenccpolitika összehangolása.
- ad 3. Környezetvédelem és élelmiszerbiztonság megfelelő szinten tartása, innovatív fejlesztése és normáinak szigorú ellenőrzése és betartatása. Erre ma és a jövőben is, EU szabványok és szintek is köteleznek minket és más tagállamokat.
- ad 4. A gazdaság stratégiai jelentőségű ágazatainak – energetika, közlekedés, szállítás, posta – menedzselése. Elég a közlekedés és vezetékek stratégiai kérdésére utalnom itt. Vagy pedig a vasúti és a közúti közlekedés optimális összehangolásának azon nehézségeire, melyeket egyes teljesen gazdaságtalan szárnyvasutak bezárásakor kiéleződő viták mutatnak meg napjainkban.
- ad 5. A versenyszféra bizonyos támogatása a monopolizálódással szemben. Ez hagyományosan állami feladat. Egyfelől a versenyjog szabályozó erejével, másfelől bizonyos gazdaságpolitikai eszközökkel (támogatások, kedvező fejlesztési pályázatok, stb.). A hazai kis- és közepes vállalkozások fejlesztésére nemcsak termelési, hanem foglalkoztatási, belső fogyasztási és egyéb szempontokból (például bedolgozói vagy szolgáltatói output miatt) is szükség van.
- ad 6. A piaci kudarcok hatásainak kivédése, tovaggyűrűző, nem kívánatos hatások elhárítása-mérséklése (például bankcsődök esetében).
- ad 7. A munkáltatók, a munkavállalók és a kormányzat közötti háromoldalú, intézményesített (un. tripartit) egyeztetés a gazdaság stratégiai célok érdekében, amely nemcsak hatékonysági szempont, hanem a demokratikus legitímáció erejével is bír. A feladat nehézségére jellemző, hogy 20 év alatt sem sikerült Magyarországon nyugvópontra juttatni a kérdést, s alkotmányos szinten szabályozni az elvi alapokat.

A szociális integrációt elősegítő funkciók:

- ad 8. A munkaerő reprodukciós színvonalának lenyomása, a belső fogyasztás visszafogásával hosszú távon nem járható út, tévút. A munkaerő képzettségét csak a jó színvonalú és széles tömegek számára hozzáférhető alap-, közép- és felsőfokú oktatás biztosíthatja. A munkaerő képzettségében, szaktudásában és munkakultúrájában meglévő relatív, térségi versenyelőnyünket nem adhatjuk fel az oktatás teljes piacosításának és az elit oktatás kialakulásának folyamatában és oltárán.
- ad 9. Az oktatási és képzési rendszer állami összetevőjének fejlesztése egyben olyan funkció, amelyet – túlmenően a munkaerő reprodukciós színvonalát jelentő szemponton – különösen a

¹⁸ Benczes, 2009. 52-54. o.

¹⁹ Csáki, 2009. II. o.

²⁰ Csáki, 2009. 10. o.

demokratikus esélyegyenlőséget növelni kívánó politikai formációknak kell vagy legalábbis kellene támogatniuk. Azoknak, amelyek az alulról-felfelé irányuló társadalmi mobilitás elősegítésének eszközeként ismerik el a humán tőkébe való befektetést.

- ad 10. A kulturális funkcióra nevesítetten és a fentiekén túlmenően azért van szükség, mert a kulturális értékekhez való hozzájutás nélkül a képzettség és a korral adekvát szocializációs szint nem érhető el. Az államnak itt támogató és intézmény-fenntartó kötelezettsége van.
- ad 11. Szociálpolitikai funkciók, melyekre a társadalom integráció fenntartása végett egyfelől preventíve, másfelől az egészségromlást, balesetet, urbanizációs és civilizációs ártalmakat elszenvedettek és munkanélküliek utólagos kompenzációja és reszocializációja miatt kell fenntartani.
- ad 12. A széles értelemben vett társadalmi és gazdasági infrastruktúra fejlesztésében és a közszolgáltatások fenntartásában játszott szerep. Itt releváns a New Public Management tendencia.
- ad 13. A társadalmi rend védelmében (közrend, közbiztonság), a társadalmi egyensúly fenntartása érdekében végzett tevékenységek.

Felhasznált irodalom

Artner Annamária: *Globalizáció alulnézetben*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2006.

Benczes István: *Erős állam – gyenge társadalom. A fejlesztő állam intézményi perspektívában*
In: Csáki (2009) 35-63. o.

Concha Győző: *A rendőrség természete és állása a szabad államban*. Értekezések a társadalomtudományok köréből
MTA, Budapest, 1903.

Csáki György (szerk.): *A látható kéz. A fejlesztő állam a globalizációban*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2009.

Farkas Péter: *Az állam gazdaságpolitikai feladatainak újraértékelése*. MTA Elnöki Pályázat, MTA Világgazdasági
Kutatóintézet, 2006.

Finszter Géza: *Az alkotmányos rendvédelem*. In: Jogvédelem – Rendvédelem Tanulmányok (szerk.: Szigeti Péter).
RTF Alkotmányjogi és Közigazgatási Jogi Tanszék kiadványa, Budapest, 2007.

Gilpin, Robert: *Nemzetközi politikai gazdaságtan - A nemzetközi gazdasági rend értelmezése*. Budapest Center for
International Political Economy, Budapest, 2004.

Leftwich, Adrian: *Bringing Politics Back*. In: Towards a Model of the Developmental State. In: The Journal of
Developmental Studies Vol.31., No. 3., 1995.

Patyi András – Varga Zs. András: *Általános Közigazgatási jog*. Egyetemi jegyzet Mandamus Publishing, 2008.