

**Szegedi Tudományegyetem  
Gazdaságtudományi Kar  
Közgazdaságtani Doktori Iskola  
Világgazdasági és Nemzetközi Pénzügyek alprogram**

**SZABÓ LÁSZLÓ**

**A JÓLÉTI ÁLLAM ÉS A GLOBALIZÁCIÓ**

**Doktori értekezés tézisei**

**Témavezető: Prof. Dr. Botos Katalin**

**SZTE Gazdaságtudományi Kar**

**Szeged, 2011.**

**TARTALOM**

## 1. A kutatás céljai

Fő célom annak megmutatása, hogyan hat a globalizáció folyamata a jóléti állami aktivitásra, és viszont, hogyan befolyásolja az állami aktivitás és a jóléti állam a globalizáció menetét és kimenetét. A politikai irányzatoktól távolságot tartó közgazdasági főáramban és politikai gazdaságtani irodalomban az utóbbi két évtizedben jelentős, kiterjedt adatbázison nyugvó, empirikus kutatás jelent meg. Ezekre alapozva meg szeretném mutatni, melyek a globalizáció által a jóléti állam számára teremtett korlátok, és milyen lehetőségek teremődnek a globalizáció során az állam jóléti törekvései számára. A jóléti állam „válságáról” szóló diskurzus utólag visszanézve a fejlett országok belterjes ügyeként indult a '70-es években, azonban mára, a gazdasági fejlődés motorjának a feltörekvő régiókba való átkerülése után már nem lehet az okcidentben zajló eseményekre szűkíteni a vizsgálódást, és az ottani következmények, minősítések, értékítéletek alapján helyénvaló képet rajzolni. Ezért a tanulmány fontos témája annak áttekintése, hogy a jóléti állami aktivitás milyen formában jelentkezik a feltörekvő régiókban.

## 2. Az empirikus vizsgálatok bemutatása

A kutatás a téma kifejtése kapcsán a hazai irodalomban kevésbé fellelhető nemzetközi közpénzügyi összehasonlító statisztikák és statisztikai adatok bemutatására vállalkozik, és az ezen adatokra alapozott empirikus kutatások eredményeit is ismerteti. Probléma, hogy igazán megbízható, részletes és alapos, a Föld országainak teljességét felölelő, és hosszú távot átfogó költségvetési statisztikák nem érhetők el. Az *elérhető* statisztikák elemzésével mindazonáltal több tanulmány is próbált következtetéseket levonni a jóléti állam és a globalizáció viszonyáról. Igyekeztem, hogy a legjelentősebb fejlett országok mellett a fejlődő térségek költségvetési és közpénzügyi szerkezeti jellemzőit és ezek alakulását a globalizáció során bemutassam. Fontos szempont volt az ezen adatok és idősorok elemzéseiből levonható eredmények bemutatása, annak érzékeltetése, hogy a globalizáció előrehaladtával változnak-e az idősorokból levonható következtetések.

Nincsenek az általunk vizsgált témában sem kétségbevonhatatlan és abszolút helyes módszerek. A globalizáció, mint külgazdasági nyitás hatásainak elemzése nem mentes a

módszertani problémáktól. Az egyik legfontosabb nehézség, hogy a kereskedelmi nyitás szinte sosem egymagában képezi a gazdaságpolitikai változást, hanem intézkedés csomagok részeként kerül sor rá. A szabadkereskedelem megítélésében fordulatot hozó, '60-as, '70-es években végzett kutatások nem voltak módszertanilag kifogástalanok, amennyiben csak a protekcionizmus költségét (a holterhervesztéseget) számították egy sor országban, miközben hasznainak számbavételére nem kerítettek sort. Ez a megközelítés nem bizonyította, hanem előfeltételezte a kereskedelmi korlátok káros hatását. A szabadkereskedelmet a növekedés érdekében javasoló egyes világbanki elemzések nem az integráció és nyitás fokát mutató gazdaságpolitikai változókkal határozzák meg a „globalizáló” és a „nemglobalizáció” országok csoportját, hanem a külkereskedelmi volumen növekedésével. Csakhogy ezzel a megközelítéssel az okság irányát nem lehet meghatározni. Az okság fordított is lehet, mint azt felteszik, ha a globalizáltságot egyszerűen a külkereskedelmi volumennel mérik: ugyan valóban gyorsabb a növekedés és a szegénység csökkenése a fenti módon mérve globalizálódóknál, ám arról szó lehet, hogy a saját *nemzetstratégiájuk* révén sikeres országok gazdagodásukkal párhuzamosan, annak *eredményeként* és *következményeként* építik le vámvédelmüket, és integrálódnak. Azaz az integráció nem feltétel, hanem eredmény.

Több, nagytekintélyű empirikus vizsgálat eredményei, mint például az állam mérete és a növekedés közti kapcsolatokat vizsgáló tanulmányok, nem mentesek az ellentmondástól, ami nehezíti a tanulságok levonását, a gyakorlati ajánlások megfogalmazását. A különböző tanulmányok eredményei nincsenek összhangban, ugyanazon tanulmányban a különböző regressziók eltérő következtetésre adnak alapot (azaz nem robusztusak), továbbá egyes eredmények ugyan alátámasztanak bizonyos, az állammal, így a jóléti állammal kapcsolatos elméleteket, más, hasonlóképpen hihető elméletekkel viszont ellentmondásban látszanak lenni. Emiatt még a legösszetettebb elemző apparátust felvonultató kutatások eredményeit, mint pl. a kormányzat méretének csökkenését propagálókét, sem tartjuk igazán meggyőzőnek. Ha ezeknek az elemzéseknek a *következtetéseit* olvassuk, akkor világosnak látszik a kép, de ha részleteket is mellé tesszük, akkor korántsem az. Az állami funkcióellátást illetően viszont hasznos információt szolgáltatnak a mikroszintű vizsgálatok. A kiterjedt állam negatív hatását ellensúlyozhatja a nagyobb közigazgatási hatékonyság pozitív hatása. Az állam „terjedelmén” nem mérhető az államképesség. Továbbá az állam kiterjedtsége sem azonos a költségvetés nagyságával. Ezt a problémát általában nem kezelik a közpénzügyi aggregátumokkal és a prosperitással foglalkozó elemzések.

Ma már megkerülhetetlenek azok az empirikus kutatások, melyek az egyéneknek a társadalom, a gazdaság és az állam működésével való elégedettségét mérik. Nincs értelme a

gazdasági növekedés és az állami funkcióellátás jóléti jellegéről beszélni, ha a polgárok maguk szubjektíve nem érzik úgy, hogy ezek valóban hozzájárulnak jólétükhöz. Ezek között a kutatások között – hasonlóan az állam és gazdasági növekedés összefüggését elemzőkhöz – is akad olyan, amellyel kapcsolatban módszertani problémák merülnek fel. A növekedési és boldogsági kutatások között vannak olyanok, amelyek lineáris negatív kapcsolatokat mutatnak ki egyfelől az állami aktivitás, másfelől a növekedés és a boldogság közt: ezzel mintegy nem a kisebb állam, hanem az állam *megszűnése* melletti érveket alapoznak meg.

A globalizáció és az állami aktivitás bemutatása és értékelése során az egyik – de nem az egyetlen – mérce a globális egyenlőtlenségek és a szegénység alakulása, és a gazdasági nyitásra vállalkozott országokban a társadalmi hatások bemutatása. Az egyenlőtlenségek és a szegénység mérése és alakulásának megítélése módszertani vitáktól terhes. Különösen a fejletlen országokban ellentmondásos a kép. A meglehetősen rossz társadalmi statisztikák és tereptanulmányok egymással vitázó ítéletei között jelentős eltérés van. Mindenesetre úgy tűnik, hogy a nagyobb országok, Kína és India, valamint néhány egyéb ország esetében, legalábbis a *szegénység* vonatkozásában érdemi csökkenéséről lehet beszélni.

Az empirikus vizsgálatoknak az a vonulatát találtam kiemelten jelentősnek, amely a globalizáció és a gazdasági nyitás közti kapcsolatot illetően arra vonatkozóan sorakoztat fel ökonometria bizonyítékokat, hogy egyfelől a jóléti állam létét és kiterjedtségét nem negatívan, hanem *pozitívan* befolyásolja a gazdaság külpiazi integrációja; másfelől hogy ezen pozitív összefüggés mögött az húzódik meg, hogy a jóléti állam nyújtotta biztosítás háttéré mellett volt hajlandó a lakosság támogatni a gazdasági nyitás politikáját. Az empirikus elemzések itt sem problémamentesek, az endogenitás problémája például (azaz elvileg elképzelhető olyan összefüggés is, hogy a gazdasági nyitottság teremti meg a forrásokat megfelelő demokratikus keretek közt az integrálódás veszteségeinek kompenzálására, nem pedig a globalizáció veszteségeit megelőzendő építenek ki a polgárok biztosítékokat a jóléti állam révén) itt is felütheti a fejét, ezt azonban az elemzések – úgy tűnik – sikeresen kezelik. Az is összetett számításokat igénylő kérdés, hogy a nyitottság milyen áttételeken hat pozitívan a kormányzat méretére: úgy tűnik, kellően bizonyítható, hogy a nyitottságból származó kockázatosság mértékével arányban.

A globalizáció és az állami jóléti aktivizmus közti kapcsolat időbeli változhatóságának kérdése is fontos szempontja globalizáció és a gazdasági nyitás közti kapcsolatot elemző irányzatnak: vajon a globalizáció újabb hullámai nem írták-e felül a korábbi korszakok idősorai alapján adódó konklúziókat. És a külgazdasági nyitás, mint a globalizáció egyik dimenziója tekintetében adódó következtetések nem néznek-e ki másképp, ha a globalizáció

nem a külkereskedelemmel, hanem a tőke mozgások fokozódásával kapcsolatos dimenzióit vizsgáljuk. Vannak arra utaló bizonyítékok, hogy a gazdasági nyitottság hatása némileg változott a jelenhez közeledve. Az egyik tanulmány szerint a '90-es években a külkereskedelmi nyitottság a már jóléti állam visszarendezését segíti elő szignifikáns pozitívan, miközben a politikai ellenállást kifejezni hivatott mutató nem befolyásol szignifikánsan; a politikai intézményrendszer ellenálló képessége pedig csak a zártsággal kombinálva tudott a visszarendeződés ellen hatni, azaz a kevésbé ellenálló, nyitott országok rendeztek vissza leginkább, míg a zárt, magas ellenállási potenciállal rendelkező politikai rendszerek a legkevésbé. Megjegyzendő azonban, hogy a visszarendezés nem jelentett a GDP arányában való csökkenést, inkább lassabb növekedést, és semmiképp sem reálértékvesztést. Továbbá más, újabb tanulmányok arra a következtetésre jutottak, hogy a központi kormányzati kiadások változását nemcsak a kereskedelmi nyitottság, hanem a többi globalizációs integrációs mutató sem befolyásolta szignifikánsan. Ugyanezen tanulmányok szerint, bár a demokrácia erősödését mutató változó jellemzően nem szignifikáns, viszont a demokrácia és a nyitottság kölcsönhatását kifejező mutatók majdnem mind szignifikáns pozitívak a jóléti intézmények kiépülésére. Ez arra utal, hogy a *mind* a gazdasági nyitásban (a kereskedelmi és FDI mutatón mérve), *mind* a demokratizálódás folyamatában élen járó országokban gyorsan nő a kormányzati fogyasztás és a központi kormányzat összkiadása. Az ökonometriai számítási eredmények regionális különbségekre is fényre derítettek: a globalizáció hatása más következményekkel járt Latin-Amerikában, mint Kelet-Európában vagy Kelet-Ázsiában.

A statisztikai és ökonometriai mérések eredményein kívül a tapasztalatok elemzésének eszköze volt a tanulmányban az egyes konkrét országokra jellemző legfontosabb változások számba vétele, és abban a tekintetben való értékelése, hogy ezek a globalizációs folyamatokkal mennyire harmonizálnak, illetve mennyiben mondanak azoknak ellent. Ennek szellemében vizsgáltam, hogy pl. a fejlett jóléti rendszerek egyik vagy másik típusában a legfontosabb változások, a nyugdíjrendszerek átalakulása, illetve a munkára ösztönzés elemeinek megjelenése az egyes ellátásokban utalnak-e illetve milyen kapcsolódási pontokon keresztül a globalizációs behatásokra. Az egyes konkrét országok közt a jóléti rendszerük reformjában (mind annak *végállapotában*, mind az oda való eljutás *folyamatában*) mutatkozó különbségek és ezek indokai alapján megragadhatóvá válhatott, hogy nincs egyetlen, mindent felülíró ok (a globalizáció) a változások mögött. Olyan tényezők is hatnak, mint a fennálló intézmény rendszer jellege és ereje/tehetetlensége, a történelmi múlt, a választók elvárásai, a

külső sokk nagysága, a kultúra, a regionális beágyazottság, a nemzetközi szervezetek befolyása stb.

#### 4. Elméleti keret

A globalizáció szerteágazó jelentésű fogalom, ezért indokolt volt állást foglalni, milyen értelemben használom. A globalizációval kapcsolatban *elsősorban* a külkereskedelmi kapcsolatok bővülésének, integrációjának, és a külföldi tőkeáramlásnak tulajdonítok szerepet. A globalizáció nem jelenti a pénzügyi szféra logikájának kizárólagossá válását. A földrajzi adottságok és távolságok fontossága nem enyészik el, sőt éppen a globalizáció idején nyer teret az a gazdaságföldrajz, amely a korábbi neoklasszikus felfogás egy pont-gazdaság paradigmáját hevesen kritizálja. A jóléti állam fogalmát illetően is többféle értelmezés lehetséges. Megkülönböztettem a szűk értelemben vett jóléti állam fogalmát, és az állam széles értelemben vett jóléti oldalát. Az előbbit illetően Nicholas Barr fogalmát vettem át, mely szerint az állam néhány átfogó területen végzett tevékenységéhez rendelve értelmezendő a „jóléti állam” kifejezése; ezek: az egészségügyi ellátások, oktatás; élelmezés, lakásügy és egyéb jóléti szolgáltatások. A széles értelemben vett jóléti vonatkozások között a jövedelmi stabilizálás, gazdasági növekedés serkentés, szegénység csökkentés, bevételszerzés, és mindezek polgárok általi szubjektív megélése szerepelnek. Ezek a vonatkozások különösen a fejletlen-feltörekvő régiók államai jóléti elkötelezettségének elemzésekor szükségesek, mindazonáltal a szűk értelemben vett jóléti állam bemutatása ebben a régióban is fontos. Az állam jólétsége mérésének problémája, hogy míg a szűken vett jóléti állam közpénzügyi paraméterekkel viszonylag jól lefedhető, a széles értelemben vett jólétiségnek ez csak egy szelete. Az állami szerepvállalás mellett ugyan a jóléti közgazdaságtan többféle, főleg hatékonyságinak tartott érvet sorakoztat fel, magam azt a nézetet képviselem, hogy bár ezek az érvek relevánsak, mégis a jóléti elkötelezettségű állam létrejötte, konkrét történelmi formálódása csak a politikai dimenzió bekapcsolásával érthető meg.

Paul Krugman, Dani Rodrik, Adrian Wood és Joseph Stiglitz eredményeihez kapcsolódva ebben a tanulmányban abból indulok ki, hogy a komparatív előnyök elmélete nem haszontalan séma a globalizációs folyamatok megértésében, például ha a globális Észak és Dél közti kereskedelmet vizsgáljuk. De az elmélet abban a formájában, amely az előnyök és hátrányok beazonosítását, nemzetközi megoszlását valamint időbeli alakulását az állami aktivitástól elvonatkoztatva fogja fel, mintegy „természeti jellemzőkét” beszélve munka- és tőkegazdag államokról és gazdasági aktivitásról, túlhaladottnak tekinthető. Az elemzések arra

utalnak, hogy a különféle államok, ilyen-olyan aktívan vállalt vagy passzív ráhagyatkozásuk miatt utólag körvonalazódó-rekonstruálható stratégiák vagy kvázi-stratégiák mentén képesek voltak az irányítási-működési körükbe tartozó ill. oda vont tényezők alakításával egyben komparatív előnyeiket is átalakítani, eltéríteni, esetleg lerombolni/gyengíteni. Akár gazdaságtörténeti – évszázados - léptékben vizsgálódva is az látszik, hogy az aktívabb állami szerepvállalás jelen volt a fejlett világ centrumán kívül is, illetve hogy az állami aktivitás különféle erővel és irányban tudott megnyilvánulni. Az állami beavatkozása nem feltétlenül hátráltató, de nem is feltétlenül serkentő: ez mind általános elméleti szinten, mind a gazdaságtörténeti tényeket elemezve megállapítható.

Míg a komparatív előnyök régi elmélete tökéletes versenyt tételez fel, addig a méretgazdaságosság miatt a verseny tökéletlenné (monopolistává ill. oligopolistává) válik. A méretgazdaságosságnak a szakosodás forrásává válásával olyan tényező jelenik meg a globalizációt magyarázó tényezők közt, amely nem vagy nem közvetlenül függ az erőforrások eloszlásától és a technológiai különbségektől, hanem történelmileg esetleges, nem vagy nem szűken gazdasági befolyásoktól függően jött létre. A méretgazdaságosság feltétele a termelés egy bizonyos nagyságának kialakulása, amit már nem lehet a komparatív előnyök alapján magyarázni. Szűken gazdasági nézőpontból meghatározatlan, melyik országbeli ágazat, vállalat tesz szert méretgazdaságosságra, azaz hogy egy integrált piacon a versenyben fennmaradó vállalatok hol fognak letelepedni.

Az iparági méretgazdaságosság miatt nincs garancia arra, hogy a legalkalmasabb ország gyárt egy bizonyos terméket, azaz az aggregált szinten mutatkozó komparatív előnyeik spontán érvényesülésében reménykedőknek alighanem csalódniuk kell. Másfelől az iparági méretgazdaságosság miatt vesztenek jelentőségükből azok a globalizáció-kritikák, melyek a fejlett országokat a fejletlen világ alacsony béreire (mint komparatív előnyre) alapozott versenytől féltik

A komparatív előnyöket már nem tekintjük egyszer s mindenkorra jellemzőnek egy régióra vagy országra, hanem végső soron és hosszabb távon változ(tat)hatónak látjuk, melyek csak határozott stratégiával, hosszas és nagy léptékű, adott esetben az *állam* aktív részvételét feltételező reformokkal sáncolhatók el. A globalizáció újdonsága részben az, hogy nemcsak bővül a nemzetközi kereskedelem, hanem a korábbi mintái, és az annak alapját jelentő előnyök is átalakulnak.

Korlátjai ellenére a komparatív előnyök *képzettségi különbségekre* épülő elmélete bizonyos mértékben jó leírását adja az Észak és Dél közti külgazdasági viszonyok alakulásának az utóbbi évtizedekben. A komparatív modell a relatív bérek alakulását a

globalizáció újabb időszakában Északon és Délen elég jól magyarázza. De az abszolút bérekben tapasztalható, nem a globalizáció évtizedeiben képződött különbségeket már nem tudja magyarázni. A komparatív logika szerint az abszolút bérek azért magasabbak Északon, mert a képzettebbek ott klaszterben együtt termelékenyebbek. Csakhogy ezzel egy másik kérdés merül fel: miért vannak klaszterben együtt a képzettek a fejlett világban? Ennek a kérdésnek a megválaszolásakor már aligha kerülhetnénk meg a történelmi, az állam szerepével is foglalkozó számvetést, és a képzettség jellegének problémáját.

Korunkban továbbra is a fejlett országokon belüli külkapcsolatok dominanciáját kell konstatálnunk. Az Észak-Észak kereskedelem mozgatója a termékdifferenciálás, innovációs verseny és a növekvő hozadék. A fejlett országokban a tőke és képzett munkaerő hasonló minőségű, a technológiai különbségek is kevésbé jelentősek, mint a fejlett-fejletlen országok közti összehasonlításban. Döntően ágazaton belüli kereskedelmet bonyolítanak ezek az országok egymással, amiben – szemben az ágazatközi kereskedelemmel - nem a klasszikus értelemben vett komparatív előny tükröződik. Az Észak-Észak kapcsolatokban a kereskedelembe nem kerülő gazdasági szolgáltatások, köztük értve az állami (jóléti és egyéb) szolgáltatásokat a kereskedelembe kerülők inputjaként kapnak szerepet. A globalitást strukturáló legfontosabb tényező nem a szegény vagy közepesen fejlett országok versenye a fejlettekkel, hanem a nagy gazdasági centrumok alapvetően politikai stratégiája a globális kormányzásban betöltött szerepük növelése érdekében.

A centrumországokbeli multik a közepesen fejlett (esetleg a fejletlen) országokbeli telephelyeiket versenyeztetik egymással. A kutatások között vannak olyanok, amelyek szerint a multik befolyásának növekedése nem a déli országoknak az északiakhoz viszonyított abszolút és kezelhetetlen bérelőnyére épül, hanem a hasonló fejlettségű országok közti, jóval kisebb bér- és egyéb különbségekre. Nem a komparatív előnyök elméleteiben szokásosan említett, néhány, durva különbség, hanem jóval finomabb és jóval több eltérés alapján hoznak döntést a külföldi befektetők. A közvetlen befektetések mozgásáról szóló tanulmányok nem igazolják azt a véleményt, hogy a Délel folyó külgazdasági kapcsolatok szélesedése drámai nyomás alá helyezi a fejlett világ béreit, jóléti rendszerét (azaz szociális dömpinghez vezet).

## **5. Az kutatás főbb eredményei**

1. A globalizáció nem az államokon, kormányzatokon „kívül” ment végbe, hanem azok által formálva.



A globalizációs folyamat kibontakozásában az államok nem passzív szemlélők voltak, hanem akár egyenként, akár nemzetközi egyezmények közreműködőiként aktívan részt vettek a globalizációt elindító és erősítő szabályozás kiépítésében. Ez az álláspontom ellentétben van azzal, mely szerint a globalizáció valamilyen államon kívüli tényező érvényesülésének „szükségszerű” és „feltartóztathatlan” következménye. Az erősebb államok és szövetségeik a maguk érdekei szerint alakították és alakítják a folyamatokat, újfajta hatalmi képességeket és hatalmi típusokat fejlesztve ki annak ellensúlyozására, hogy a globalizáció bizonyos kompetenciákat erodál. A valóban növekvő szabályozatlanság annak következménye, hogy a meghatározó államok nem látnak kellő indokot nagyobb fokú beavatkozásra, az egyes kormányok által nehezen befolyásolható folyamatok szabályozásában való együttműködésre.

Gyakori, hogy feltartóztathatlan tényezőként említik a globalizációval kapcsolatban a *közlekedési és információs technikában* bekövetkezett fejlődést. A közlekedési eszközök determináló szerepéről azonban azért nem lehet beszélni, mivel az ezek fejlődése a globalizációs korszak előtt már lezajlott. A közlekedési eszközök és az infrastruktúra kiépülése nem eltörli a relatív távolságokat, hanem újrarajzolja azokat. A nemzetközi kereskedelmi forgalom modelljeiben a távolság továbbra is fontos magyarázó tényező. Másrészt az sem egyértelmű, hogy a telekommunikációs eszközök révén tevékenységeiket globális léptékben megszervezni képes cégek világa milyen értelemben hoz hatalmi eltolódást ahhoz a világhoz képest, amelyben a jobbra csak helyi-nemzeti gazdasági folyamatokat szervező nagyvállalatok között bonyolódott a külgazdasági forgalom.

Az információs technika a munka világában igen egyenlőtlenül kerül alkalmazásra, homogenizáló, a globalizáció irányában ható erejéről nem lehet beszélni. Az új technika révén globálisan leginkább egységesített pénzügyi szférában is markánsan érvényesül a földrajzi távolság differenciáló hatása. Egyik oldalon az infokommunikációs technika révén az időtényező és a földrajzi távolság relevanciáját látszik veszteni a glóbusz minden pénzpiaci vállalatát összekötő, 24 órás pénzügyi kereskedés rendszerében. Ugyanakkor a pénz- és tőkepiacok egyes alpiacainak területi beágyazottsága és koncentrációja erősebb, mint korábban. A közlekedési és információs technika okságáról szóló eszmefuttatások általában a pénzügyi piacok nemzetköziesülése és állami, politikai eszközökkel való befolyásolhatatlansága fátumát is megpróbálják elhíttetni. A pénz- és tőkepiaci liberalizációban azonban nem a „szükségszerűen” jelentkező technikai, hanem a politikai tényező a meghatározó.

Vannak olyan vélemények, melyek szerint a globalizáció politikailag (az államok és az államok megállapodásai) a multinacionális társaságok megnövekedett ereje miatt befolyásolhatatlan. Azonban ez a nézet nem állja meg a helyét, bár a multik befolyása valóban nőtt. A multik felemelkedése a '70-es években első látásra igazolni látszik, hogy megerősödésük szorosan kapcsolódik az államközi együttműködés megroggyanásához. Azonban az utóbbi évtizedek tapasztalatai inkább megerősítik azt a meglátást, hogy komoly igény jelentkezik a nagyvállalatok részéről a tömegtermelés rendszerének stabilizálására, azaz az államok „nemzetközi keynesianizmus” jegyében fogant koordinált politikájára. A multik hálózata igényli és támogatja a globális kormányzást, ugyanakkor megpróbálja a maga érdekei szerint alakítani. Az állam olyan funkciói is felértékelődnek a globalizáció éveiben, amelyeket *rendszerfenntartásnak* lehetne nevezni. A globalizáció azért sem marginalizálja az államot, mivel a gazdaságok interdependenciája jogi garanciákat kíván, ez pedig intézményi infrastruktúrát, amit az államok közti két és többoldalú együttműködéssel lehet létrehozni. Ide tartozik a magára hagyva likviditási zavarokat okozó pénzügyi rendszer felügyelete és a piac működésének szabályozása, valamint az agrártámogatások

2. Az államok a maguk érdekei és stratégiái szerint idomultak is – ki kudarcosan, ki sikeresen - a folyamathoz.

Korunk globalizációjának értékelésében vita tárgya, hogy abban mekkora szerepe volt az állam(ok)nak. Az egyik véglet az, hogy az állam leépítése/visszavonulása történt, és ez hozta a pozitív eredményt, a másik szerint viszont az aktív, bár a korábitól eltérően tevékeny államra volt ehhez szükség, a *nemzeti* stratégiák nélkül a globalizáció eddigi menete nem érthető meg. Neoliberális és baloldali-marxista ideológusok egyaránt képviselik azt az álláspontot, hogy a nemzetállami beavatkozás a gazdaságba (így a jóléti állam kora) véget ért. Ezzel szemben az utóbbi évtizedekben gazdaságilag igen gyorsan erősödő államok bürokráciája nemcsak alkalmazkodott a globalizációhoz, hanem az állam megerősítése céljával, tudatosan és jól kigondolt átalakításokkal irányította, alakította országa gazdaságának fejlődését, miközben figyelembe vette a társadalmi erők hangját is. Ezt fontos leszögezni, mivel a globalizációnak az államra gyakorolt negatív hatásáról beszélve a legtöbben a fejlett államokra gondolnak. A feltörekvő országok – döntően Kína és India – meglátták azt a lehetőséget, hogy a globalizáció attól függően gyengítheti vagy erősítheti az államot, hogy maga az állam hogyan reagál rá. A globalizáció, a piaci erők és multicégek befolyása nehezebben kormányozhatóvá tette ezen országok társadalmát, erodálta az állam

bizonyos képességeit, de elmélyített másokat; összességében az új állam erősebbé is válhatott a réginél.

A sikeresnek minősülő esetekben a gazdasági nyitás aligha determináló tényező, inkább az intézményi innováció és az ortodox receptek *kombinációja* volt fontos; a világkereskedelem kínálta lehetőségek kihasználása hazai beruházások és intézményépítő stratégia által. A hagyományos értelemben vett protekcionista intézkedések visszavonása után is széles értelemben vett patrióta gazdaságpolitikai stratégia érvényesül.

A szabadkereskedelemben való csatlakozás illetve a protekcionizmus előnyei vagy hátrányai egy ország számára nem egyszer s mindenkorra adóttak, hanem a globális kormányzás általános irányultságától is függnék. A gazdasági nyitástól várható előnyöknek tehát vannak - nemzetközi politikainak nevezhető - feltételei. A feltételrendszer átalakulására reflektált a sikeres országok nemzetstratégiája. A külkereskedelem hasznosságát növelhette, hogy a komparatív előnyök a népességnövekedés miatt az elsődleges termékektől, a nyersanyagtermeléstől a munkaintenzív ipari ágazatok felé tolódtak. Korábban, a 19. században a szabadkereskedelem révén javultak ugyan a fejletlen országok cserearányai is, de ennek pozitívumai nem tudtak érvényesülni, részben azért, mert az exportszektor súlya kicsi volt a teljes gazdasághoz képest, részben egyéb tényezők miatt. Ezen „egyéb tényezők” közt lehet említeni, hogy a lokális érdekek figyelembe vételére lehetővé teremtő szuverenitás hiányzott az „ágyúnaszád politika” korában. De ilyen tényezők az iskoláztatás, a tulajdon biztonsága, a kormányzat minősége terén mutatkozó hiányosságok. Ezek ha nem is fordították visszajára a szabadkereskedelem pozitív hatását, de relatív lemaradáshoz, azaz a globális egyenlőtlenségek növekedéséhez vezettek. A szerkezetváltásban a korábbi, hosszabb-rövidebb tartó protekcionizmus is szerepet játszott. Ez akkor is a javára írandó, ha nem volt optimális korábbi formája. A rövid távon inkább veszteségeket okozó protekcionizmus hozzájárult ahhoz, hogy egy ország „készen álljon” az iparosításra. Az újabb időkben pedig sokat számított, hogy a világgazdasági integráció autonóm módon tudott-e megtörténni, vagy ettől eltérő módon, az államtalanítási modellben gondolkodó nemzetközi intézmények befolyása és doktriner ajánlásai révén.

A 20. század végi gazdasági nyitás értelmében vett globalizáció megfelelő állami menedzsmenttel volt képes a gazdasági növekedés és a szegénység csökkentése céljának elérésére. A külgazdaságtannak a méretgazdaságosságra vonatkozó megállapításai és a globalizáció gazdaságtörténeti elemzései azt mutatják, hogy a gazdasági integráció előnyeinek eléréséhez a szóban forgó gazdaság szerkezetének diverzifikáltnak kell lennie, és a magas termelékenységű növekedésre képes tevékenységeknek kellő súlyra kell szert tenniük. Ez

azonban pusztán a piacok által nem (még akkor sem, ha jól működnek), hanem csak állami fejlesztéspolitika révén érhető el.

Ugyanakkor az újabb állami aktivizmus levonja a tanulságot a régibb keletű aktivizmus hibáiból. Az állami aktivizmus és iparpolitika támogatói továbbra is a piackudarcok fontosságáról beszélnek, de új összefüggésben: az aktív állam fő feladata, hogy a magánszektortól szerezzen információt a jelentős externáliákról, és utána korigálja azokat. Azaz stratégiai együttműködést kell kiépíteni a fejlesztő állam és a magánszféra közt, ahelyett/amellett, hogy egyszerűen csak támogatásokkal, vámokkal és más hasonló védő intézkedésekkel támogassák az előre kijelölt győzteseket. A kimenet helyett a folyamatra kell nagyobb súlyt fektetni. Az információ tökéletlenségének és megszerzhetőségének problémája az aktív állami politika támogatói számára éppen annyira központi, mint az államtalanítást támogató és a jóléti államot leépíteni igyekvő neokonzervatív irányzat képviselőinél és ikonjánál, Hayeknél. Ezt a problémát azonban radikalizálják, amennyiben nem kap felmentést alóla a piac sem. A piacon mérhető áraknak a még nem létező erőforrásallokációk profitabilitását is kellene mérniük, amit az általános egyensúlyi elméletben a teljes piacok feltételezése biztosít (minden létezőnek van ára). Ez a feltételezés a valóságos életben azonban nem teljesül, erre gazdaságpolitikát építeni nem lehet, különösen nem a fejletlen országokban.

A globalizáció története arra utal, hogy bár adott társadalmi kontextus alakítja politikáját, az állam opcióit nem determinálják az osztályok, szervezett csoportok, nemzetközi szereplők és feltételek, vagy a történelem, esetleg a modernizáció „vaslogikája”. Kritikus tényező az elit normarendszere, kohéziójának léte/hiánya, világlátása. Ezek az összekötő kapcsok az együttszocializáción, a nemzeti sorsközösség sebezhetőségének történelmi tudatán, az állami fejlesztés iránti gyanú vagy az abban való hit meglétéén alapulhatnak.

A külföldi működőtőke előnyei nem magától értetődően jelentkeznek. Az államoknak a maguk nemzetstratégiája, nem pedig külső diktátumok alapján vagy a helyi elit járadékvadászata jegyében kellett szerepet vállalniuk az egyes feltörekvő országokban, hogy a hasznok meghaladják a hátrányokat.

3. Az államok jóléti aktivizmusa és a hajlandóságuk a globalizációban való részvételre nincs ellentmondásban egymással, de a globalizációból csak akkor lesz jólét (nemcsak gazdasági növekedés), ha erre vonatkozó nemzeti stratégia létezik.

A globalizáció nem zárja ki az aktív államot, de kérdés, hogy az aktív állam mennyiben jóléti is egyben, esetleg van-e a globalizációra orientáló állami aktivitás és a jóléti funkciók közt ellentmondás. A jóléti állam mellett hatékonysági érveket is felhoznak hívei. Még ha a piackudarcok elmélete alapján az állami beavatkozás *általában* igazolható is lenne, akkor sem lenne közvetlenül levezethető léte/megjelenés, formája, mértéke és eszközei. A piackudarc kára nagyságának megítélése közösségi értékelés tárgya, és az államkudarc hasonlóképpen valószínűsíthető jelentkezése (az államképesség alacsony foka) ellensúlyozhatja a piac tökéletlenségének korrekciójára irányuló szándékok elfogadottságát. Végző soron pusztán hatékonysági megfontolások nem tűnnek elegendőnek a jóléti állam igazolásában.

A jóléti állam növekedési hatásának megítélése nem teljesen egyértelmű, összetettebb a kép, mint az emberi tőke elméletek idején. Mindazonáltal néhány jóléti funkció esetében, kiváltképpen az oktatást lehet említeni, a fejlesztést és a gazdasági növekedést prioritássá tevő állami stratégiákból is levezethető az állam szerepvállalása. A teljes jóléti állam felkarolása azonban nem, sőt vannak ennek ellentmondó, a növekedést a jóléti államtól, pontosabban a túl nagy államtól féltő kutatási eredmények is.

Ezzel kapcsolatban szükséges azt megállapítani, hogy a gazdasági növekedést *egyfajta* érték mind a globalizáció, mind az aktív állam megítélése során. De nem a végső és egyetlen értéknek. Az emberek boldogságát a fejlett világban, úgy tűnik, ma már alig befolyásolja a jövedelmek emelkedése, illetve csak annyiban, amennyiben a szegények aránya csökken. Viszont lényegesen más a helyzet a feltörekvő régiókban.

A jóléti állam annak idején nem a gazdasági növekedés ütemének maximalizálása érdekében keletkezett, hanem a jövedelmek stabilizálásának eszközeként járul hozzá a szubjektív jóléthez. Így számon kérni rajta azt, hogy a növekedés ütemének maximalizálására – talán – nem képes, nem méltányos. Vizsgálandó, és a tanulmány vizsgálja is, hogy az alternatív jóléti mutatók és mérések tekintetében mit lehet mondani az államról. Léteznek olyan kutatási eredmények, mely szerint a jóléti állam nem eredményez elégedett nemzetet. Ezeket az eredményeket annyiban tartjuk figyelemre érdemesnek, amennyiben felhívják a figyelmet a boldogság megteremtése feltételeinek összetett voltára. Azonban módszertani és adatproblémák miatt nem robusztusak ezek az eredmények. És ez mind a növekedést hajszoló, mind a jóléti állam párti nézetek számára releváns szempont.

A globalizáció és az állami szerepvállalás közti kapcsolatokat vizsgáló kutatások szerint a jóléti állam funkciója valószínűleg az, hogy az állami kiadások kiterjesztése révén nyújt az állami stratégia egyfajta „biztosítást”, kompenzációt a polgárok számára a globalizáció negatív kockázataival szemben. Bár ebben a funkcióban a kimondottan jóléti és az egyéb

kiadások egymás helyettesítőiként viselkednek, azaz a jóléti kiadások nem kitűntettek, de a kompenzáció logikája a jóléti állam mellett szóló indok.

A jóléti intézmények *fejlesztése* nem – amint visszafogása sem ott, ahol erre kerül sor - közvetlen következménye a globalizációnak, azonban annyi elmondható, hogy a globalizáció körülményei között legalábbis nem volt lehetetlen a feltörekvők stratégiájának jóléti korrekciója.

4. A fejlett országok jóléti rendszere ugyan átalakulóban van, de a fejlett országokban nincs lefelé irányuló konvergencia.

Az észak és dél közti kapcsolatok erősödéséből adódó problémák a fejlett régiókban a képzetlen munka helyzetének (bérének és foglalkoztatásának) romlásában jelentkezhetnek. Ez komoly kihívás az államra, de nem jelent végzetes csapást a kialakult jóléti funkciókra, hanem átalakításokat igényel.

Úgy tűnik, hogy a *hasonló* fejlettségű országok (az észak-észak vagy a dél-dél relációban) jelentenek egymás számára inkább versenyt, de itt a bérkülönbségek kisebbek, a szociális dömping kevésbé érvényesülhet. *Ebben* a versenyben merül fel az a probléma, hogy egy adott állam milyen hatékonyan oldja meg a társadalmi reprodukciót segítő funkcióit. De a komplementaritás viszonya sem kizárt a különböző modellek viszonyában. Egyesek szerint a különböző fejlett országok modelljei (regulációs-akkumulációs módjai és jóléti államtípusai) nem egymást lecserélik/felváltják, hanem *kiegészítik*. A rugalmasságnak létezik egy statikus és egy dinamikus értelmezése, melyek közül az előbbi inkább a liberális-angolszász, az utóbbi inkább a kontinentális európai országokra jellemző. A statikus felfogás egyoldalúan a munkavállalóval, a dinamikus viszont a munkáltatóval szemben is igényeket támaszt a rugalmasságra. A valóságos világ persze ennél összetettebb képet mutat, azonban az angolszász és az európai rendszerek versenyképességi és rugalmassági összevetése nem olyan egyértelmű, mintha a rugalmassági kritériumot egydimenziósan fogjuk fel.

Nem lehet azt állítani, hogy a fejlett országokban a jóléti állam átváltozásának döntő és legfontosabb indoka a globalizáció lenne. A technikai fejlődés, a dez- illetve posztindusztrializáció okozta társadalmi problémák (magas munkanélküliség, foglalkoztatási szerkezet átalakulása, nők munkapiaci súlyának növekedése, a foglalkoztatás formájának, a családösszetételnek a változása) vagy a demográfiai átmenet mind olyan momentumok, amelyek jelentőségét egyesek fontosabbnak tartják a jóléti állam átalakulásában/válságában a globalizációénál (esetleg persze hasonlóan végzetes következtetésre jutva). A munkaadói

oldal alkupozíciójának növekedése a globalizáció révén ugyan az egyik tényező a változásban, de másik fontos elem a jóléti állam bizonyos visszasságainak, rossz ösztönzők kiépülése széles választói rétegek általi érzékelése és az emiatti korrekciós igény az egyoldalú jogalapú felfogások ellenében. Bár a globalizációra adott válaszként is értelmezhető, hogy a jóléti szolgáltatások reformja munkabarát, munkára ösztönző irányt vesz, de az indíttatás korántsem mindig és kizárólag ez.

Az egyes jóléti államokban fellépő politikák egy része a globalizációs nyomásoknak való engedésként is értelmezhető, azonban máshol éppen ellenkező, a globalizációs hatásokat ellensúlyozó módon lépett a politika. A politika reakciója függött a korábban kialakult jóléti rendszer típusától, de a meglévő típus sem determinált: a liberális rezsimek ugyan általában nagyobb fogadókészséget mutattak a globális presszióra, de adott területen – pl. az USA-ban a nyugdíjrendszerben – épp ellenkező jelenséget figyelhetünk meg. Összességében nem rajzolódik ki olyan minta, hogy minél erősebb volt egy-egy régióban a globalizációs nyomás, annál inkább gyengült volna a jóléti rendszer. És az sem, hogy minél erősebb volt a jóléti rendszer, annál nagyobb visszavágásra készítette volna a politikát a globális átrendeződés.

A fejlett országok jóléti rendszereinek „finanszírozhatatlanságáról” szóló beszéd jórészt alaptalan. Amennyiben a fiskális felelősség megerősödött, nem volt szükséges a jóléti kiadások GDP-arányos csökkentése, azok az adóbevételek biztosításával szinten tarthatók voltak. A fejlett államoknak ugyan alkalmazkodniuk kell adópolitikájukkal az új, a tőkemozgásokat felszabadító rendszerben, de mindezidáig erre képesek voltak. Ugyanakkor a globalizáció hatékonysági romlást okozhat az adószervezetben, mivel aluladóztatják a mobil tényezőket, és túladóztatják az immobilakat.

5. A feltörekvő országok a jóléti ellátások egyre bővülő körének kiépítésére használják fel a globalizáció során képződött többletbevételeiket, de igen eltérő modellek szerint.

Úgy tűnik, a feltörekvő régiók meghatározó országaiban tudatosult, hogy a külső tényezőktől való függést a makrostabilizáció elvárt szintjének teljesítése révén lehet csak elkerülniük. Kelet-Ázsiában kevésbé volt szükség ennek a felismerésére, viszont Latin-Amerikában sokkal inkább fontos újdonságról van szó, mikor a külső függetlenséget biztosító, óvatos makropolitika és a belső népszerűséget biztosító jóléti rendszer bővítésének szerencsés ötvözetét képviselő politikai formációk létrejöttére kerül sor. A korábbinál stabilitás-orientáltabb közpénzügyek a szubjektív jólét szempontjából is kívánatos. Mint

tudjuk a jólétkutatásokból, két egyébként azonos jövedelemmel rendelkező személy közül sokkal kevésbé elégedett az, akinek a korábbihoz képest romlott a helyzete. Ez utóbbi nem annyira illetve nem csak a jóléti állam, mint a gazdasági válságot kezelő illetve felelős, stabilitásra törekvő, és ezen a módon, szélesebb értelemben jóléti elkötelezettségű állam melletti érv.

Akárcsak a fejlettek, a közepesen fejlett és a fejletlen országok jóléti rendszerei sem konvergálnak egymáshoz a globalizáció évtizedeiben. A jóléti államok illetve intézmények nem csak a mellettük felhozható fejlesztéspolitikai vagy kompenzációs szempontok, hanem az adott ország nemzetközi rendbe ágyazottságának, hazai tényezőknél, a társadalompolitika történetének tekintetbe vételével érthetőek meg. A követett gazdasági modell, a demokrácia, a média szabadsága, a nők helyzete, a kulturális jellemzők, az uralkodó csoport elidegenedettsége/távolsága az átlagemberektől (valamiféle társadalmi-nemzeti egység léte) hatással van a jóléti rendszerre. A jóléti intézmények változása itt is pályafüggő, amennyiben a haszonélvezők (köztük az ellátórendszerekben dolgozók is) támogatása vagy kritikája befolyásolja az átalakulást. A korábbi jóléti jogosultságok, melyek Latin-Amerikában és Kelet-Európában voltak számottevőbbek, Kelet-Ázsiában jóval kevésbé, nemcsak a kedvezményezettek révén teremtenek támogatókat a fennálló rezsim számára, hanem a szolgáltatást nyújtók révén is. A múlt öröksége azonban nem írja elő a jóléti rendszer jövőbeli pályáját, amire jó példa az a Latin-Amerikában megfigyelhető jelenség, hogy a korábban lefedetlen népességre terjesztik ki a segélyezési programokat.

Az is számít, hogy a külső, globalizációs hatás miben nyilvánul meg: a kereskedelmi nyitás, a tőkepiaci liberalizáció, a külső adósságszolgálat vagy a nemzetközi pénzügyi intézmények befolyásának növekedése formájában. Összességében nem látszik indokoltnak azonban, hogy a közepesen fejlett országok ne járhatnák be azon utak valamelyikét a jóléti állam kiépítésében, amelyet a fejlett országok.

Adóoldalról a fejlett országok nem szorulnak rá a kiadások csökkentésére, más a helyzet a feltörekvő országokkal. A globalizáció során a könnyen beszedhető adók csökkennek, a nehezen beszedhetőik érdekében szükséges fejlesztésekre, az államképesség erősítésére van szükség. Ez csak nemzeti stratégiai gondolkodás keretében volt lehetséges. Az átalakulás kivitelezése akkor nem okoz feszültséget a költségvetéspolitikában, ha nem sokszerűen jelentkezik a változás. Ennek a feltételnek a teljesüléséhez a liberalizációs folyamatot az állam stratégiájának megfelelően kell irányítani. Tehát a közpénzügyi szempontok is a liberalizálás fokozatossága mellett szólnak.



## **6. A szerző témakörben megjelent publikációi**

1. Ohnsorge-Szabó László: Ökológiai gazdaságtan és monetarizmus, L'Harmattan 2003
2. Ohnsorge-Szabó László - Kajner Péter – Ungvári Gábor: Fenntartható EU-felé (?),L'Harmattan 2005
3. Ohnsorge-Szabó László: A közületi beruházások hatása, Statisztikai Szemle, 2005. augusztus
4. Ohnsorge-Szabó László: Közlekedési infrastruktúra és jólét Kelet-Magyarországon, Statisztikai Szemle 2006. március
5. Ohnsorge-Szabó László – Romhányi Balázs: Hogy jutottunk ide: magyar költségvetés 2000-2006. Pénzügyi Szemle 2007/2.
6. Ohnsorge-Szabó László: Nagy Válság retro I-II, Pénzügyi Szemle 2010/4 és 2011/3 (előkészületben)