

VOSZKA ÉVA¹

JÓLÉTI ÁLLAM

Keynes és a köztulajdon

DOI: 10.18030/SOCIO.HU.2018.1.95

ABSZTRAKT

A fejlett európai országokban az állami tulajdon 1945 után több hullámban is kiterjedt, miközben kialakultak a „keynesi jóléti állam” különböző változatai. A tanulmány ennek a két folyamatnak a kapcsolatát vizsgálja, pontosabban azt, hogy adtak-e elméleti háttérrel az államosításokhoz a keynesi, illetve jóléti teóriák. A nem teljes körű és csak a tulajdonlás kérdésére összpontosító elemzés következtetése az, hogy az államosítások szilárd elméleti alapok nélkül indultak. Csak az állami szerep növekedésének általános, a keynesi jóléti államban összegződő keretfeltételei adtak nekik hátszelet – de természetesen ez sem kevés.

Kulcsszavak: állami tulajdon, államosítás, jóléti állam elméletek, keynesianizmus

WELFARE STATE

Keynes and state ownership

ABSTRACT

In the developed countries of Europe, state ownership expanded in several waves after World War II, when various types of “Keynesian welfare states” emerged. This paper raises the question of whether the theory of Keynes and the theories of the welfare state give sound fundamentals for taking private firms into state hands. The non-exhaustive analysis of related conservative, social democratic and academic approaches concludes that nationalization started without any theoretical background. The process was boosted only by the general expansion of state interventions, justified by Keynesian principles.

Keywords: state ownership, nationalization, theories of welfare state, Keynesianism

¹ Egyetemi tanár, Szegedi Egyetem, Gazdaságtudományi kar, Pénzügyek és Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Intézete

VOSZKA ÉVA

JÓLÉTI ÁLLAM

Keynes és a köztulajdon

Kedves Juli,

Keresve sem találhatnék jobb bizonyítékot a nyitottságodra és olthatatlan kíváncsiságodra – ami egyébként szerintem az örökifjúság titka –, mint a születésnap csokorba szánt rövid írás sorsát. Elolvastál egy félkész, kicsit zúrós, a te témáiddal alig érintkező kéziratot, ráadásul Amerikában, ahol nyilván száz más dolgod-bajod volt. És szokás szerint éles szemmel vetted észre a logikai buktatókat, a gyöngye pontokat, a meg nem gondolt gondolatokat. Közéjük tartozott a „jóléti állam” kapcsolódása a készülő könyv tárgyához, az államosítási és privatizációs hullámokhoz.

A megjegyzéseid, mint mindig, inspirálóak voltak. Próbáltam javítani a szövegen, de tudom, hogy ez még most sem az igazi. Ennek ellenére kérek, ne utasítsd vissza ezt a szerény kis virágot.

A jóléti állam kifejezés általában a fejlett országokban a második világháború után kiépült, a piacot a kormányzati beavatkozás változatos formáival kombináló rendszerek általános megjelölésére szolgál, amit „jóléti kapitalizmusnak” vagy „keynesi jóléti államnak” is szokás nevezni. Annak a készülő könyvnek a tárgya, amelyből ez a részlet származik, az állami tulajdon. Ezért a fő kérdés az, hogy adott-e a fejlett országok 1945 utáni államosítási hullámaihoz elméleti háttér az időszak két fontos irányzata, a jóléti és a keynesi teória. Kérdéses az is, hogy mennyire megalapozott ennek a két eszmekörnek az összekapcsolása, hol érintkeznek, van-e választóvonal közöttük. Viszonyukat már csak azért sem könnyű elemezni, mert egyiknek sincs általánosan elfogadott meghatározása. A jóléti állam és Keynes elmélete is összetett, képlékeny, utat nyit az egymástól eltérő felfogásoknak. Ezért ez az írás először külön-külön veszi őket szemügyre, majd megkísérli értelmezni a kapcsolatukat, és összegzi az állami tulajdonhoz fűződő viszonyuk tanulságait.

Az elemzés korlátozott lesz, mert egyrészt nem vállalkozik arra, hogy a jóléttel, a jóléti állammal foglalkozó teóriák teljes körét feldolgozza, csak néhány jellegzetesnek tekinthető elméletet emel ki közülük. Másrészt ezeknek is csak a kontúrjait vázolja fel, és mindvégig a tulajdonra, illetve e szempont felvetésének hiányára fókuszál – az utóbbira próbál legalább részleges magyarázatot adni.²

² Köszönettel tartozom a cikk két anonim lektorának, akik kritikus megjegyzéseikkel az írás első változatának jelentős átdolgozásra készítettek.

A „JÓLÉTI KAPITALIZMUS”

A jóléti elméleteknek két generációja különböztethető meg, amelyeknek nemcsak a keletkezési ideje, hanem – részben ebből adódóan – a megközelítése is eltér egymástól. A korai, második világháború előtti teóriák a többféleképpen felfogott jólétről és az állam ebben betöltött szerepéről szólnak, zömmel normatív módon, gyakorlati javaslatokat is megfogalmazva. Ezek azután sokszor befolyásolták is a politikai döntéseket. A második hullám a már működő rendszerek létrejöttének okait, társadalmi feltételeit, következményeit vizsgálja, típusokat is alkotva – voltaképpen ezek a jóléti állam pozitív teóriái.

A korai jóléti felfogások a 19. századtól kezdve a dolgozó osztályok időnként gazdasági válságokkal és háborúkkal is súlyosbított nyomorára, az ennek talaján szerveződő radikális mozgalmakra, a robbanással fenyegető társadalmi feszültségekre reagáltak, ezek enyhítését tűzték ki célul, a forradalmi változások elkerülése érdekében. Közös a kiindulópont, a szabad piaci berendezkedés (korabeli szóhasználat: a *manchesterizmus*) bírálata, és közös a részben morális megfontolásokra építő javaslatok alapiránya is: a szegénység enyhítése, a szociális biztonság erősítése, mégpedig reformok útján, állami közreműködéssel. A kapitalizmus kereteit a konzervatív irányzatok nem, a szocialista-szociáldemokrata megközelítések pedig csak békés, fokozatos módon akarták átlépni. Ezeket az elgondolásokat mutatom be a teljesség igénye nélkül néhány példával, amelyek egyik csoportja társadalmi mozgalmakhoz, a másik az akadémiai tudományhoz kapcsolódik, és egyben illusztrálják az állami tulajdonhoz fűződő viszony több változatát is.

A konzervatív vonal egyik reprezentánsa a német *katedraszocializmus*,³ amely hatást gyakorolt a korabeli szociális törvényhozásra is. Az úttörőnek tekintett bismarcki rendszer az 1880-as évektől bevezette az egészségügyi, baleset-és nyugdíjbiztosítás elemeit – szelektíven, zömmel az ipari munkásokra, alkalmazásban lévőkre korlátozva – és jórészt a munkaadók, munkavállalók hozzájárulására, nem pedig állami forrásokra építve.

A katedraszocializmus elnevezésének alapja az, hogy képviselőik, mint Gustav Schmoller, Lujo Brentano és Adolf Wagner professzorokként a „szociális kérdés” megoldását tartották a fő feladatnak – hasonlóan a nem sokkal korábban még törvényen kívülre szorított, akkor még radikális német szociáldemokrata párthoz. A javasolt eljárás azonban lényegesen különbözött a szociáldemokratákétól: az egyetemi tudósok nemcsak a liberális *laissez faire* elveket vetették el, hanem a szocializmust, a forradalmi átalakulást is. Éppen ennek elhárítása érdekében szorgalmazták az igazságosabb elosztást, a szegény- és középrétegek erkölcsi-anyagi felemelését – amit pedig az államnak kell megvalósítania. Nagyobb kormányzati szerepet javasoltak tehát, de nem a termelésben-tulajdonlásban, hanem a források és javak elosztásában. Noha általános érvényű gazdasági törvények létét megkérdőjelezték, ezt uralkodó tendenciaként is megfogalmazták. A társadalom fejlődésével együtt – állítja a nevezetes Wagner-törvény – az összjövedelmen belül nő az állami kiadások részaránya az iparosítás, a népességnövekedés és az urbanizáció következtében, a szükséges infrastrukturális beruházások, a jólét, a magasabb rendű szükségletek megjelenése miatt. Wagner szerint a nemzetgazdaságnak (*Volkswirtschaft*) államgazdasággá (*Staatwirtschaft*) kell válnia, amelynek alapja a „jólét”. Az a felfogás, amely szerint a munkaerő áru, és a

³ A katedraszocializmusról összefoglalóként lásd az újabb irodalomból Madarász (2002), Drechsler (2016).

munkabér ennek ára, nem humánus és nem keresztény⁴ – vitatkozik explicit módon a marxizmussal, egyben megelőlegezve a későbbi, Esping-Andersenhez köthető felfogás egyik kulcspontját.

Míg a katedraszocialisták konzervatív alapállásukból következően nem vették számításba az állami tulajdonlás lehetőségét, a szocialisztikus indíttatású, de a forradalmi átalakulást szintén elvető angol *fábiánusok* hosszú távon ezt tartották kívánatosnak: „*a termelési eszközök ellenőrzése a közösség által, a köz érdekében... a nyereség és a kamat kollektív elsajátítása a közösség által*” (Webb 1890: 4). Úgy látták azonban, hogy az általuk egyedül elfogadható demokratikus megközelítéssel ez a cél csak fokozatosan érhető el, de változatos eszközökkel: a magántulajdon korlátozásával, államosításokkal és szociálpolitikával.

Álláspontjuk szerint a munkástömegek nyomora nem szüntethető meg, amíg fennáll a „*termelési eszközök korlátozatlan magántulajdona*” (Webb 1890: 12, kiemelés az eredetiben). Csakhogy a legfejlettebb országban már sok korlátozás megvalósult az adózással és számos ipari ágazat szabályozásával. Terjed a szövetkezeti és még inkább a helyhatósági tulajdon – a víz- és gázszolgáltatásban, a városi közlekedésben –, amelynek bővítését Webb a mozgalom lapjában folyamatosan szorgalmazta (például 1891a, b, c). Örömmel látta az állami foglalkoztatás és tulajdonlás növekedését is (bíróságok, iskolák, posta, a közlekedés és a közszolgáltatások egy része) – majd az első világháború után a szakszervezetek delegáltjaként a továbblépés egyik élharcosa lett. Már korábban is úgy gondolta, hogy a folyamat megállíthatatlan, és elvezet a nagy részvénytársaságok, végül a föld közösségi ellenőrzéséhez. Nem utópiákat és a jövő társadalom részletes tervezetét kell felrajzolni – írja –, hanem a tendenciák felismerésével és az azokat akadályozó, önző érdekek elhárításával kell lépésről lépésre előre haladni. A szegénység és az elnyomás fennmaradása ismét társadalmi kataklizmához vezetne, amit csak a szociáldemokrácia fokozatos elterjedése tud elhárítani.

A fábiánusok alapvető szerepet tulajdonítottak a szociálpolitikának is. „*A társaság tagjai megállapítják – fogalmazták meg célkitűzésüket 1883-ban, az alapításkor –, hogy a kompetitív rendszer kevesek boldogságát és kényelmét sokak szenvedése árán biztosítja, és hogy a társadalmat úgy kell átalakítani, hogy az általános jólétet és boldogságot teremtsen*” (Pease 1916: 32).

A sok szempontból úttörő megközelítés szerint a szegénység nem morális-egyéni, hanem *strukturális probléma*, amelynek elsősorban a megelőzésére, nem pedig megbélyegző, büntető jellegű kezelésére kell törekedni. A nyomorúságos helyzetet újratermelő, megalázó dologházak és a tüneti enyhítést jelentő egyéni jótekonkodás helyett *az állam feladata*, hogy adókból és a felhasználók hozzájárulásából mindenki számára, *univerzálisan* biztosítsa a „civilizált élethez” szükséges oktatási, egészségügyi szolgáltatásokat, a gyermekek, az idősek és a rokkantak ellátását, továbbá hogy elősegítse a foglalkoztatás, a bérek növelését. Jelszavuk a „nemzeti minimum” volt, ami egyrészt bérminimum meghatározását jelentette azoknak, akik dolgoztak, másrészt kielégítő támogatást a munkaképteleneknek.

Ezeket a szegénység-törvényeken alapuló korabeli brit rendszer kritikájaként megfogalmazott elveket egy évekig tartó parlamenti bizottsági munka több száz oldalas jelentése, a nevezetes *Minority Report* fejt ki

4 Idézi Briggs (1961: 29). Meg kell jegyezni, hogy a katolikus egyház, majd a keresztényszocialista mozgalmak szintén behatóan foglalkoztak a szegénységgel, a jóléttel és a munkáskérdéssel (lásd például XIII. Leo és XI. Pius enciklikáit 1891-ből és 1931-ből), de ezekre itt nem térünk ki.

(Webb–Webb 1909).⁵ A fábiánusok javaslatait a liberális kormány nem fogadta el, de az első világháború előtt reformtörvényeket hozott a gyermekvédelemről, a nyugdíj- és egészségbiztosításról, amelyek szigorú feltételek mellett jórészt a szegényeket érintették, továbbá néhány ágazatban bevezették a minimálbért is. Ám az akkor kisebbségben maradt elvek később közvetlenül – a kidolgozásukban fiatal tanácsadóként résztvevő, majd 1942-ben átfogó programot előterjesztő William Henry Beveridge révén – beépültek a brit rendszer átalakításába.

A radikális, diktatúrával fenyegető változásokat a 19. és 20. század fordulóján a *szociáldemokrácia egyes irányzatai*, a marxi-lenini elveket felülvizsgáló „revizionista” megközelítések is elutasították. A reformista szociáldemokraták közül a német Eduard Heimann például úgy vélte, hogy a szociálpolitika idegen elemet visz a kapitalizmus rendszerébe, így ez lesz az a trójai faló, amely segít átlépni a kapitalizmus és a szocializmus határát (idézi Espig-Andersen 1990: 11). Ha a határt ennek alapján húzzuk meg, akkor érthető, hogy nincs szükség a radikális előfutárok által alapvető elemnek tekintett tulajdonlás kiemelt kezelésére. Részletesebben a svéd esetet idézzük fel, mert ez a tulajdonlásról is újszerű megközelítést tartalmazó elmélet, és gyakorlati alkalmazására már a második világháború előtt sor kerülhetett.

A Hjalmar Branting vezette szociáldemokrata párt kezdettől „integratív demokráciát” hirdetett: a piacot nem megszüntetni, hanem csak korlátozni kell, így felhasználva azt alapértékeik – egyenlőség, szabadság, szolidaritás, együttműködés, biztonság – megvalósításához.⁶ Bár programjukban az 1910-es évek végén szerepelt a tulajdon nagy léptékű „szocializálása”, de ezt elvetették a számukra riasztó orosz tapasztalatokra, a hadigazdálkodással szembeni társadalmi ellenszenvre, az alacsonyabb hatékonyságra, valamint a tőkés várható ellenállására hivatkozva. Úgy ítélték meg, hogy „...a perdöntő elem nem a formális tulajdonjog, hanem az ellenőrzéshez szükséges hatalom” (Tilton 1979: 515).

A teoretikus háttér a Nils Karleby nevéhez köthető „hagymaelmélet,” vagy más megfogalmazásban a „funkcionális tulajdon”.⁷ Eszerint a tulajdon nem pusztán fizikai tőke, nem oszthatatlan egység, amelyet egyszerre kell kisajátítani, hanem – kimondatlanul is a tőke, mint termelési viszony marxi elvét követve – jogok „kötege.” Így egyes részei leválaszthatók, és lépésről lépésre társadalmi befolyás alá rendelhetők. „Ez a felfogás az alapja annak, hogy a kapitalisták előjogait fokozatosan bontsuk el, mint a hagymahéjakat, amíg semmi nem marad belőlük” (Karlebyt idézi Berman 2006: 168). A lebontás módszere pedig egyfelől a progresszív adózás, az erős szabályozás, másfelől a jóléti intézkedések sora, amihez később a gazdasági tervezés és az ipari (vállalaton belüli) demokrácia erősítése társult.

Ernst Wigforss, a svéd szociáldemokrácia egyik legbefolyásosabb teoretikusa a fokozatosság jegyében, Karleby elméletét elfogadva, az államosítást is mérték kérdésének tekintette: ez esetenként indokolt lehet, de önmagában nem alkalmas a szociáldemokrata célok elérésére (Tilton 1979). A kistulajdont elvileg sem szükséges közkézbe venni – állította –, mert abban a tőke és a munka összekapcsolódik, a nagyvállalatok kisajátítása

⁵ Elemzését lásd például Wallis (2009).

⁶ Mivel az eredeti írásokat nem találtam meg fordításban, ez az ismertetés másodlagos forrásokra épít, elsősorban Tilton (1979), Loppert (2003), Berman (2006) elemzéseire.

⁷ Ezzel szó szerint megegyezik a fábiánusokhoz, majd a keresztényszocialistákhoz közel álló angol Tawney megfogalmazása: „A tulajdon nem egyetlen jog, hanem jogok kötege” (1922: 123), aki nyereszkes társadalom helyett funkcionális társadalmat gondolt el. Ebben a békés és fokozatos köztulajdonba vételnek tulajdonított meghatározó szerepet. Az elsőséget, illetve azt, hogy a két szerző ismerte-e egymás munkáját, a rendelkezésre álló forrásokból nem sikerült megállapítanom.

pedig állami túlhatalomhoz vezetne. A „szocializálás” elvileg sem jó megoldás, mert a kapitalizmus hibáit nem önmagában a magántulajdon okozza, hanem a piaci mechanizmusok szélsőséges hatásai. Az ipar államosítása a piac megszervezése nélkül nem hatékony, igazságtalan és antidemokratikus kapitalizmushoz vezetne, ellentmondva a szocialista értékeknek. Ezeknek az érveknek az alapján Wigforss gyakorló politikusként a radikális tulajdonosi döntések helyett sokfajta szabályozást valósított meg a tőke korlátozására, és már az 1920-as években közmunkaprogramokat indított a munkanélküliség csökkentésére és a kereslet növelésére, hangsúlyozva a multiplikátor hatásokat is. A nagy válság idején a svédek minden más országnál, sőt az elmélet részletes kifejtésénél is előbb alkalmazták a később „keynesianizmusnak” nevezett gyakorlatot (Berman 2006). Ugyanakkor élen jártak a szociális juttatások területén is, amelyek – részben az emancipatorikus elvek, részben a szavazóbázis kiterjesztésének praktikus szempontja miatt, széles körű koalícióra támaszkodva – az univerzális, osztályhatárokat átlépő szolidaritásra épültek, a lakosság nagy részét bevonták a rendszerbe.⁸

A pártpolitikától távol álló, akadémikus közgazdászok közül Arthur Cecil Pigout emelhetjük ki, aki talán elsőként helyezte átfogó munkájának középpontjába a jólétet. Az *Economics of Welfare* kiindulópontja az, hogy a közgazdaságtudomány vezérlő elve nem a kíváncsiság, hanem a *társadalmi együttérzés az elesettekkel*, „a hervadó életek örömtelenségével” (Pigou 1920 I.1: 1). A könyv tematikája a szociálpolitikánál sokkal szélesebb körű, lényegében a jövedelem termelésének és elosztásának minden területére kiterjed. Alapvető megközelítése nem normatív, hanem mérlegelő: sorra veszi a lehetséges megoldásokat, bemutatja előnyeiket és hátrányait az általános jólét, illetve az egyes társadalmi osztályok szempontjából. Álláspontja általában a piac kombinálása az óvatos állami beavatkozással. Ez jellemzi a szociálpolitikával kapcsolatos állami újraelosztás alapvető formáinak (nyugdíj, egészségügy, oktatás, a gyermeknevelés támogatása) és a foglalkoztatásnak, a béreknek – köztük a minimálbérnek – a tárgyalását. Hasonlóképpen közelíti meg az állami tulajdon ügyét is, amelynek külön fejezetet szentel.

A köztulajdonba vétel kérdése azért merülhet fel – írja –, mert a tapasztalatok szerint a szabályozás, különösen a monopóliumok megregulázása nehézségekbe ütközik. Pigou az állami és magántulajdont a technikai (működési) hatékonyság alapján próbálja összehasonlítani, de rögtön megállapítja, hogy ez nem egyszerű: a statisztikai adatok a szolgáltatások minőségének eltérései miatt szinte teljesen használhatatlanok, továbbá „...a magáncég működése számos különböző dolgot jelenthet, ... csakúgy, mint az állam működése” (II. XXII: 13). Ezért általánosságban semmit sem mondhatunk arról, hogy melyik hatékonyabb; ezt mindig konkrétan, az összes körülmény figyelembe vételével kell mérlegelni. A feltételek sorában Pigou kiemelten vizsgálja, hogy a vállalkozás szabályozott piacon működik-e vagy sem, mekkora az adott területen a kockázatvállalás, az új találmányok (ma azt mondanánk, innovációk) jelentősége, milyen szervezeti keretek között gyakorolja tulajdonosi szerepét az állam vagy a helyhatóság, milyen ösztönzőket szab meg a vállalatvezetők számára. E fel fogásnak megfelelően a következtetések is valószínűségeket fogalmaznak meg: a köztulajdon hatékonyabb lehet a monopóliumok, a regulált iparágak, a lassan változó piacok esetében, és akkor, ha az állam független

⁸ Lásd részletesen Esping-Andersen (1990). E politika kidolgozásában részt vett a párt fiatal gazdaságpolitikai tanácsadója, Gunnar Myrdal is, aki később a svéd szociáldemokraták nemzetközileg legismertebb képviselője lett. Írásainak egyik fontos része a jóléti állammal foglalkozik; a szociális, különösen az oktatási kiadásokat nem költségnek, hanem produktív befektetésnek, az emberi tőke minőségi fejlesztésének tekintette. Nézeteiről jó összefoglalót ad a Morel és szerzőtársai által szerkesztett kötet (2012) bevezető tanulmánya.

hatóságok útján, viszonylag kevés beavatkozással (nem termelési mennyiségek vagy módszerek előírásával) gyakorolja tulajdonosi jogait.

Szerepel az állami tulajdon a fábiánus körből induló William Beveridge elgondolásaiban is. Noha ebben az esetben nem elméletről, hanem nagyon is praktikus, a kormány számára kidolgozott javaslatról van szó, fő vonásait érdemes bemutatni az átfogó jelleg és a nemzetközi hatás miatt: ezen alapult a második világháború utáni angol szociális rendszer, ami később a kifejlett „jóléti állam” egyik mintapéldája lett. Beveridge tervezeteinek legrészletesebben kibontott része a társadalombiztosítást érintette, de más, kevésbé ismert javaslatai a foglalkoztatásra, a tervezésre és az államosításokra is kitértek.

A társadalombiztosításról és a hozzá kapcsolódó szolgáltatásokról szóló Beveridge jelentés (1942) fontos újdonsága a fábianizmusból eredeztethető átfogó jelleg: a társadalombiztosítás jövedelemtől (rászorultságtól) és foglalkoztatástól függetlenül mindenkinek kötelező. Fontos különbség azonban, hogy míg az előbbi elméletben a részesedés állampolgári jog, az utóbbi biztosítás alapú.⁹ A javaslat célja a jövedelembiztonság minimális szintjének megteremtése munkanélküliség, betegség, öregség és rendkívüli élethelyzetek esetére. Kockázat-közösséget és szolidaritást jelent, de a szolgáltatások feltétele az egyének közreműködése és hozzájárulása: a finanszírozás forrása a munkavállalói és munkáltatói befizetés, amit az állami költségvetés csak kiegészített.

A biztosítási rendszert a javaslat szerint a hasonló elvekre épülő egészségügyi ellátásnak, a gyermeknevelés támogatásának, nem-kormányzati szolgáltatásoknak, valamint a foglalkoztatás növelését-fenntartását segítő állami intézkedéseknek kell kiegészítenie. Ez utóbbi, a *teljes foglalkoztatásról* szóló dokumentum az állami tulajdont érintő explicit javaslat miatt külön figyelmet érdemel. Beveridge kiindulópontja itt az, hogy a két háború közötti tartós és magas munkanélküliség társadalmi és morális probléma: „...a jövedelembiztonság nem alkalmas a tömeges munkanélküliség kezelésére, vagyis a társadalombiztosítás önmagában nem teremt jó társadalmat” (Beveridge 1944: 4). Ehhez szükség van tervezésre, állami költsékezésre és szabályozásra, valamint köztulajdonra is.

A teljes foglalkoztatás megteremtésére – amit Beveridge legfeljebb három százalékos munkanélküliségként definiál – az államnak is felelősséget kell vállalnia, de „szabad társadalomban”, azaz a szabadságjogok és a magántulajdon fenntartása mellett. A legfontosabb eszköz a foglalkoztatáshoz szükséges kiadási szint elérése; ha a magánköltségek nem elegendő, akkor az éves költségvetésben ezt ki kell pótolni a kívánatos szintig – inkább adóbevételekből, de akár deficit-finanszírozás árán is. Ezt pedig tervezéssel, egy Nemzeti Beruházási Bizottság felállításával, a magántőke terelésével és ösztönzésével lehet elérni, amihez a termelési eszközök, vállalatok állami tulajdona nem elengedhetetlen feltétel: a háborús tapasztalatok is azt mutatják, hogy az erős szabályozás nagy léptékű államosítások nélkül is megvalósítható, „inkább a keresletet, mint a termelést kell szocializálni” – írja Beveridge (1944: 27). De konkrét javaslatai (a társadalom- és egészségbiztosítás, a magánberuházások támogatása és szabályozása, a költségvetési kiadások megfelelő szintjének biztosítása és más intézkedések mellett) hangsúlyozzák az állami szektor kiterjesztését is, mert ez elősegíti a beruházások stabilizálását és a monopóliumok ellenőrzését (i.m.: 40).

⁹ Beveridge maga elutasította, a javaslat lényegének félreértéseként minősítette a „jóléti állam” elnevezést, helyette a „szociális szolgáltatások állama” kifejezést ajánlotta, hogy inkább a kötelezettség, mint a jogok kapjanak hangsúlyt. <https://julesbirch.com/2012/11/27/10-things-you-may-not-know-about-the-beveridge-report/>

A bemutatott korai jóléti elméletek tehát *különbéleképpen kezelték* az állami tulajdonlást, mint a kívánatosnak tartott új társadalmi rend egyik lehetséges összetevőjét. A két szélsőség a teljes elutasítás-negligálás (a konzervatív irányzatokban), illetve a fontosnak minősítés (fábiánusok, Beveridge). Köztes, mérlegelő álláspontot foglalt el Pigou, a svéd szociáldemokraták pedig elvileg nem zárták ugyan ki a termelési eszközök közkézbe vételét, de azt gyakorlatilag célszerűtlennek ítélték; helyette az állami beavatkozás két másik módszerére, a szabályozásra és a szociálpolitikára összpontosítottak.

Nézzük ezután a *második generációnak* nevezett elméleteket, amelyek az 1950-es évektől kezdve nem önmagában a jólét növelésének lehetőségeit, hanem – most már alapvetően pozitív-értelmező megközelítéssel – a működő „jóléti államokat” vizsgálták. De mi is ez az új berendezkedés? Meghatározását az úttörők közé tartozó Asa Briggs (1961: 9) is hiányolta, és a téma jeles kutatója, Esping-Andersen (1990) szerint ezt az úrt a következő harminc évben sem sikerült betölteni. Ő maga kiindulópontként két felfogást különböztet meg. A fogalom szűkebb értelemben a szociális helyzet javításának hagyományos területeit jelenti (jövedelem átcsoportosítást, szociális szolgáltatásokat, esetleg a lakáshoz jutás segítését), tágabb értelemben pedig „...az állam nagyobb szerepvállalását a gazdaság menedzselésében és szervezésében,” beleértve a foglalkoztatást és az egész makrogazdasági irányítást „...ez a megközelítés 'a Keynesi jóléti államként' vagy ha tetszik, 'jóléti kapitalizmusként' határozza meg a tárgyát” (Esping-Andersen 1990: 1–2).

A keynesi tanokhoz fűződő viszony elemzését szem előtt tartva számunkra ez utóbbiak érdekesekek, azok, amelyek nem a szociális ellátások mennyiségi mutatót, hanem annak intézményi kereteit, működési mechanizmusait és hatásait vizsgálják. Közülük Esping-Andersen mindmáig leginkább elfogadott elméletét idézzük fel részletesebben, amely erősen történeti szemléletű: bár a tipizálás alapadatai az 1980-as évekből származnak, a szerző hangsúlyozza a társadalomszerkezeti és intézményi adottságok, az útfüggőség meghatározó szerepét. Ez teremt lehetőséget arra, hogy a viszonylag kései teóriát összevegyük a keynesi elgondolásokkal, illetve a második világháború utáni államosítások elméleti hátteréhez kapcsoljuk.

Új politikai gazdaságtanra van szükség a jóléti állam értelmezéséhez, de a klasszikus kérdésből, *az állam és a piac viszonyából kiindulva* – írja a dán szociológus. A jóléti kapitalizmus a munkaerő *áru jellegének korlátozására* épül, amelynek a társadalmi rétegződést, az egyenlőtlenségeket is meghatározó típusait a nagy társadalmi csoportok közötti politikai koalíciók sajátosságai alakítják ki.

„Az áru-jelleg megszűnéséről (*de-commodification*) akkor beszélhetünk, amikor egy szolgáltatást jogosultság alapján nyújtanak, és amikor egy személy anélkül képes biztosítani létfenntartást, hogy a piacra támaszkodna” – állítja Esping-Andersen (1990: 22–23). A kiindulópontot Polányi Károlynak (2004 [1946]) a szélsőségesen kiterjesztett áruviszonyok romboló hatására – a piaci önszabályozás és a társadalom védekező mechanizmusai közötti folyamatos feszültségre –, valamint T. H. Marshallnak (1950) a polgári és politikai jogokat kiegészítő szociális jogokra vonatkozó elmélete adja.¹⁰ A szerző szerint a piaci erőktől való függetlenedés mérhető – ennek különböző fokozatai és következményei a jóléti államok típusképző ismérvei. A dekommodifikáció a liberális (angolszász) rezsimekben a leggyengébb, amelyek szelektíven, rászorultság alapján viszonylag kevés

¹⁰ Előzményként voltaképpen mindazokra lehetne hivatkozni, akik a piaci hatások mérséklésére középutat kerestek a *laissez faire* kapitalizmus és a diktatórikus szocializmus között. Esping-Andersen be is mutatja a 19. századtól jelentkező marxista, konzervatív és szociáldemokrata kritikákat, részben azokat is, amelyek elemzésünkben is szerepeltek.

forrást osztanak el, közvetve és közvetlenül is a piac szerepét erősítik, és duális társadalmi szerkezetet eredményeznek. A közepes mértékkel jellemezhető konzervatív (kontinentális) típus a foglalkoztatottakra összpontosít, a juttatásokat társadalmi státus szerint differenciálja, így erősíti ezt a megosztottságot, mérsékelten enyhíti a szegénységet. A szociáldemokrata (skandináv) jóléti rendszer állampolgári jogon és nagyvonalúan nyújtja a szolgáltatásokat, az érintett területeken a piac helyébe lép, így az egyenlőtlenségek itt a legkisebbek.¹¹ A mintapélda sorrendben az Egyesült Államok, Németország és Svédország. A különbségek kialakulásának meghatározó eleme a társadalmi szereplők (osztályok) koalícióalkotásának módja, a hatalmi erőforrások mértéke és felhasználása, amelynek háttérében a munkásosztály szerveződésének, az osztály-preferenciáknak és a politikai magatartás intézményesülésének eltérései állnak.¹²

A *tulajdonlás kérdése* Esping-Andersennél néhány elszórt utalástól eltekintve¹³ a munkaerőpiaccal és a foglalkoztatással kapcsolatban merül fel, de *csak a szociális területet érinti*. A szolgáltatások bővülésével az állam nagy munkaadóvá válik, befolyásolja a munkaerő keresletét, és ebben a szegmensben korlátozza a piaci mechanizmusokat. *„Nem foglalkozunk az általában vett közszektorral. Ha a jóléti állam és a munkaerőpiac interakciójára vagyunk kíváncsiak, a közkezben lévő ipari, közlekedési vagy hírközlési vállalatok irrelevánsak, csakúgy, mint a közigazgatás az igazságszolgáltatás és rendfenntartás hagyományos területei. Az érdekel bennünket, hogy milyen mértékben dominálják a kollektív jóléti szempontok a piacot a munkaerő allokációjában”* – írja Esping-Andersen (1990: 157). További magyarázat hiányában nem világos ugyan, miért ne tartozna ebbe a körbe az „általában vett közszektor” egésze, hiszen ott ugyanúgy a piac háttérbe szorításáról van szó, akár a munkalehetőségek szempontjából is. A könyv azonban ezután csak az egészségügyi, oktatási és jóléti szolgáltatások állami-munkáltatói szerepét elemzi. A foglalkoztatás növelése kapcsán szó esik valamiféle átváltásról *„a kormányzati hitelek, beruházások, államosítások és a támogatások, adózás, foglalkoztatás és a jóléti politikák”* között (i.m.: 187), de ez az utalás is kifejtés nélkül marad.

Úgy tűnik, hogy az ilyenfajta megközelítés széles körben elterjedt: az 1945 utáni jóléti teóriákban a köztulajdon jelen van – de csak a szociális szektorban válik láthatóvá. Jellegzetes példa erre a jóléti államok politikai gazdaságtanával foglalkozó, Csaba Iván és Tóth István György szerkesztette kötet (1999) alapos áttekintést adó bevezetője.

A szerzők szerint a jóléti államok tipizálásának egyik lehetséges szempontja az allokációs és disztributív döntések intézményi megoldásainak mintázata. Ebben a keretben az állami beavatkozásnak három csoportja van: a szabályozás, a jövedelem-újraelosztó programok és a közületi szektor egy részének működtetése. A forma pedig lehet a fogyasztói döntések korlátozása, pénzbeli transzfer, ártámogatás és természetbeni juttatás – az utóbbi esetben az állam nemcsak finanszíroz, hanem szolgáltat is. *„A jóléti szektorban az állami és nem állami intézmények részben helyettesíthetik egymást (vagyis az állami beavatkozásnak lehet ’kiszorítási*

11 Maga a tipizálás Lebeaux és Wilensky, valamint Titmuss modelljeire is támaszkodik, akik reziduális és univerzális jóléti államokat, illetve „ipari teljesítmény alapú” és „intézményesített” rendszereket különítették el. A jóléti elméletekről összefoglalóként lásd Csaba–Tóth (1999).

12 Lásd erről és más magyarázó elméletekről Gedeon (2011).

13 Az államosítások elutasítása az 1920-as, 1930-as évek svéd és norvég példája kapcsán kerül szóba, az USA-t pedig a nyugdíjjogosultság kiterjedésével összefüggésben említi, amit az akkori államosítások, az állami alkalmazottak számának növekedése okozott (Esping-Andersen 1990: 12, 94–95).

hatása'), részben egymással komplementer viszonyban állnak." A különböző tulajdonosi háttérű intézmények kombinálásával kialakul „a jólét vegyes gazdasága,” például a több pillérre épülő nyugdíjrendszerekben (Csaba–Tóth 1999: 20). De vegyes gazdaságról ennél szélesebb, a tulajdonviszonyok egészére kiterjedő értelemben itt is alig esik szó.¹⁴

A jóléti állam működését értelmező, második generációs publikáció-tömeg feldolgozására nem tudok vállalkozni, de néhány alapmű és összehasonlító elemzés alapján megkockáztatom azt a feltételezést, hogy ezek az elméletek még kevésbé foglalkoznak az állami tulajdon kérdésével, mint korai társaik. A téma legfeljebb a szűkebb szociálpolitikai területen belül bukkan fel, abban a formában, hogy valamilyen állami szervezet közvetlenül nyújtja-e ezeket a szolgáltatásokat – ami szintén fontos kérdés, de a gazdaság egészében terjedő köztulajdonnak nem ad teoretikus háttérrel.

Nézzük meg ezután, hogyan kezelte a tulajdon ügyét a „keynesi jóléti rendszer” másik elméleti komponense!

A KEYNESI ELMÉLET ÉS A „KEYNESIANIZMUS”

Az 1920-as években nemcsak a hagyományos („ó-liberális”) gazdaságfelfogás bírálata, hanem a keynesi *Általános elmélet* gazdaságpolitikai elemei is benne voltak a levegőben. Maga a szerző és mások is tettek hasonló javaslatokat, sőt ezek – mint az említett svéd példa mutatja – a gyakorlatban is érvényesültek. John Kenneth Galbraith (1988) szerint a keynesi tan az új gazdaságpolitikák programoknak nem kiindulópontja volt, hanem „kikristályosodási pontja”.

Keynes már 1924-ben megjelent hetilap-cikkében azt javasolta a kormánynak, hogy a munkanélküliség csökkentésére állami beruházásokkal adjon élénkítő lökést a gazdaságnak. Öt év múlva a liberális párt választási programjának részeként is ezt ajánlotta, utalva a multiplikátor hatásra is – úgy, hogy elemélet helyett a „józan észre,” ráadásul a közgazdászok általános egyetértésére hivatkozott. Nem alaptalanul. Lee (1989) hosszan sorolja az előfutárokat, köztük az azóta elfeledett, de a korszakban széles körben ismert amerikai „amatőr közgazdászokat”, akik hasonló nézeteket népszerűsítettek, nagy sikerrel.

Az akadémiai tudomány köréből is hozva egy példát, a Keynes-tanítvány Richard Kahn is az államilag finanszírozott közmunkák fontosságát hangsúlyozta a foglalkoztatás bővítése érdekében, már az 1930-as évek elején: „Az elsődleges foglalkoztatás növelése nyomán emelkedő bérek és profitok által teremtett kereslet kielégítésére megnő a fogyasztási cikkek termelése. Így ezekben a szektorokban is nőnek a bérek és profitok, és ezek a hatások tovagyűrűznek, bár csökkenő intenzitással. És így tovább, a végtelenségig” (Kahn 1931: 173), majd modellezte is a multiplikátor hatás nagyságát.

14 A tanulmány említi ugyan a magántulajdon és a privatizáció melletti érveléseket, de csak az állami terjeszkedés kordában tartása kapcsán, nem hozva ezeket közvetlen összefüggésbe a jóléti államokkal.

Érdemes megjegyezni, hogy hasonló hiátus jellemzi a redistribúciós mechanizmusok kutatását is. Sem a szociológiai, sem a közgazdasági szakirodalomban nem szokás egységes szemléletben vizsgálni a jóléti és a gazdaságon belüli újraelosztást (például az állami támogatásokat, vállalat- és bankmentéseket, a közforrásokból finanszírozott fejlesztéseket). Ritka és ígéretes kivételnek számít Czibere–Gerő–Kovács (2017) friss tanulmánya.

Ezt a mechanizmust, valamint a közösségi beruházások növelését, mint tudjuk, John Maynard Keynes is alapvetőnek tekintette. Ha elméletét elemekre bontjuk, mint ezt Peter Hall (1989c) teszi, akkor három szint különböztethető meg: a közgazdasági teória megreformálása, egy sajátos javaslat az anticiklikus kínálat-vezérlésre, valamint az állami aktivitás kiterjesztése. Mivel a gondolatrendszer összetett – és a kritikusok szerint számos ponton a kifejtés sem egyértelmű – itt is tág tere van a különféle elméleti és gazdaságpolitikai értelmezéseknek. Winch meggyőzően érvel amellett, hogy a szerző maga az első két szintet tartotta fontosnak – nevezzük ezt a keynesianizmus szűkebb fogalmának –, a harmadikat a gazdaság egészének menedzseléseként értelmezte. „...a makrogazdasági szabályozás keynesi technikáit világosan meg kell különböztetni a gazdasági tervezés más formáitól, nem utolsó sorban azért, mert maga a fő építőmester az állami beavatkozás más, **dirigistább** formáival szembeni alternatívaként határozta meg saját rendszerét” – ő maga ebből a szempontból „minimalista” volt (Winch 1989: 109, 124, kiemelés az eredetiben).

Az *Általános elmélet* elismeri ugyan, hogy a teljes foglalkoztatás érdekében tett lépések a hagyományos állami funkciók kiterjesztését jelentik, ami azonban szerzőjének felfogása szerint nem vezet a gazdasági élet zömét átfogó államszocializmushoz. „Ezért úgy vélem, hogy a beruházások meglehetősen átfogó szocializálása bizonyul majd az egyetlen eszköznek a teljes foglalkoztatás megközelítéséhez” – írja. Ugyanakkor széles tevékenységi területek érintetlenek maradnak. „Az állam számára nem a termelési eszközök tulajdonlása a legfontosabb. Ha az állam képes arra, hogy meghatározza az eszközök növelésére szolgáló források nagyságát és a tulajdonosoknak járó jövedelem alapját, akkor minden feladatát teljesítette. A szocializálás szükséges intézkedései pedig fokozatosan, a társadalom általános hagyományainak megtörése nélkül megtehetőek” (Keynes 1936: 238), de Keynes sem itt, sem a beruházásokkal kapcsolatban nem fejt ki világosan a szocializálás mibenlétét.

Mindenesetre saját rendszerét „*mérsékelt konzervatív*”-nak nevezte, és szenvedélyesen – noha nem megszorítások nélkül – érvelt az individualizmus, a szabadság megőrzése mellett. „...az individualizmus, ha meg lehet tisztítani a fogyatékoságitól és a túlkapásoktól, a személyes szabadság legjobb őre, amely minden más rendszernél jobban kiterjeszti az egyén választási lehetőségeket és az élet sokszínűségét.” Az állami szerep növelésére most éppen azért van szükség, mert ez „...az egyetlen gyakorlati eszköz arra, hogy elkerüljük a ma létező gazdasági formák teljes lerombolását, és ez a feltétele az egyéni kezdeményezések sikeres működésének” (i. m.:239). Vagyis ez a kapitalizmus és a demokrácia megmentésének egyetlen útja – állítja Keynes –, minden más autoriter rendszerekhez vezet, mert az emberek nem tűrik tovább a munkanélküliséget, amit a szabadversenyos kapitalizmus önérdékkövetésének tulajdonítanak.

Hozzá kell tenni, hogy az elmélet mindenképpen radikális abból a szempontból, hogy a kapitalizmusnak ennél is lényegesebb megváltozását – talán azt is mondhatnánk, eddig feltételezett lényegének elvesztését – vetíti előre. A tőke mennyiségét ugyanis nem nehéz olyan szintre emelni, írja az *Általános elmélet*, ahol a határhatékonyság nagyon alacsonnyá válik, vagyis a tőke szűkösségének megszűnésével a funkcióját veszített beruházó már nem kap juttatást. „...ez a járadékosok eutanáziáját jelentené, következésképpen a kapitalisták elnyomó hatalmának az eutanáziáját, amely a tőke szűkösségén alapul ... Ezért úgy látom, hogy a kapitalizmus járadékos formája átmeneti fázis, amely eltűnik, amikor megtette a magáét” (i.m.: 237) – mégpedig fokozato-

san, békés úton, azoknak a folyamatoknak a továbbgördülésével, amelyek akkoriban már láthatók voltak Nagy-Britanniában.

Dokumentálható, hogy Keynes nem rokonszenvezett a gazdaság aprólékos vezényleésével, az „üzletelleges” fellépésekkel és a *köztulajdon kiterjesztésével*. Alapművében ezt az előbb idézett félmondaton túl nem is említi, a korabeli angol államosításokért pedig nem lelkesedett (Winch 1989). A későbbi jóléti állam másik két fontos alkotórésze sem szerepelt az elméletben. A nagyhírű közgazdász nem foglalkozott az akkoriban sokhelyütt, köztük Angliában is egyre népszerűbbé váló *tervezéssel*, amit fenntartásokkal kezelt, sőt a teória némelyek szerint inkább ennek „*mértéktartó alternatíváját*” jelentette (Weir 1989: 74). Elméletének nem része továbbá a *szociális újraelosztás* sem – ez a kérdés nem érdekelté különösebben („*Keynes soha nem volt szenvedélyes szociális reformer*” – idézi életrajzíróját, Skidelskyt Marcuzzo 2005: 5). Bár támogatta William Beveridge javaslatát az átfogó társadalombiztosítási rendszer kialakítására, ugyanakkor a modern szociálpolitika atyja a kezdeti elutasítás után, eredeti neoklasszikus közgazdasági nézeteitől eltávolodva egyre inkább hajlott a keynesi elmélet elfogadására (Marcuzzo 2005), az erre építő korabeli gazdaságpolitikai kormányprogramot pedig „*korszakalkotónak*” nevezte (Beveridge 1944: 28), világos, hogy ezeken a pontokon elgondolásaik különböztek egymástól.

Keynes a megoldáshoz a termelés oldaláról közelítve nem lelkesedett a magas adóért, és eleinte aggodott a széles körű társadalombiztosítás hosszabb távú költségvetési hatásai miatt – később már úgy vélte, hogy az összjövedelem emelkedése megteremti majd a pénzügyi hátteret (Marcuzzo 2005). Beveridge pedig, mint szó volt róla, pártolta a tervezést és az állami tulajdont is, miközben a keynesi javaslatok több elemét, köztük a közmunka középpontba állítását is bírálta. Véleménye szerint az egyrészt nem praktikus, mert nem a reális szükségletekre épít, és nem számol a munkaerő-mobilitás korlátaival, másrészt nem elég radikális, mert a munkaerő-keresletnek csak a ciklikus, nem pedig a tervezést mellőző gazdaságokban krónikussá vált hiányát kezeli, továbbá a beruházások zömét magánkézben hagyja, és nem szakít a költségvetési ortodoxiával (Beveridge 1944: 32–35).

Rövid kitérőként hadd idézzek fel egy korabeli hazai példát a tervezés pártolásáról. Ez azt az állítást is illusztrálja – amelyet Ormos Mária (2004) könyve részletesen kifejti –, hogy a második világháború előtt magyar közgazdászok legjobbjai naprakészen ismerték a külföldi elméleteket, és figyelemmel kísérték a nyugati gyakorlat alakulását.

A liberális gazdaságpolitikához többé-kevésbé határozottan ragaszkodók (mint Navratil Ákos, Heller Farkas, Surányi-Unger Tivadar) mellett voltak olyan szerzők, akik „...*a politikai és személyi szabadságjogok fenntartása mellett jóval radikálisabban képviselték az 'irányítás' és részleges tervszerűség programját*” (Ormos 2004: 192) – de a szó szűkebb értelmében véve nem voltak keynesiánusok. Közjűk tartozott Malcomes Béla, aki szerint a liberális rendszer korábbi formájában megbukott, mégpedig jórészt azért, mert „*már magát a liberalizmus fogalmát is túlságosan liberálisan értelmezte... A szabad kereskedelmi elv alkalmazása nem volt egyéb, mint az erősebbnek a nemzetközi gazdasági forgalomban biztosított ökoljog... A liberálizmus jegyében nagyra növekedett magángazdaság sok tekintetben az államhatalom fölé kerekedett, és a közérdeket háttérbe szorította. A világgazdaság keletkezésében lévő új politikája a szociális és az állami eszme fokozottabb befolyása alá került. A szabadkereskedelmi irányzat letört*”. Az egyes országokban már bevezetett rend lényege a „*józan*

tervszerűség”. Ez nem a „tőkegazdasági rendszer” ellen irányul, hanem az individualizmus erősebb korlátozásával, a közérdek érvényesítésével „a kapitalizmus végre szociálisan is fokozottabban megindokolható hivatását” alapozhatja meg (Malcomes 1936: 43–47). Ebben megítélése szerint több európai ország mellett az Egyesült Államok is élen járt.

Az utóbbi hivatkozás nem megalapozatlan. Voltak akkoriban olyan amerikai javaslatok, amelyek az eddig idézett elgondolások mindegyikénél keményebben fogalmaztak. Rexton Tugwell (1932) például átfogó, az összes ágazatra kiterjedő tervezést ajánlott, amely meghatározná a tőkefelhalmozás irányát, korlátozná a cégek piacra lépését és terjeszkedését, hozzáigazítaná a termelést a kereslethez – általános ár- és profitellenőrzést jelentene. Ilyen feltételek mellett az új a rendszerben „...a vállalkozásnak (*business*) el kell tűnnie. Ez nem a hangsúly nyomatékosítására szolgáló túlzás, hanem szó szerint kell érteni” (Tugwell 1932: 89). A változásokat nem egyszerre vezetjük be – írja –, fokozatos módosítások lesznek. De a *laissez faire* intézményeit le kell rombolni, amihez az alkotmányos rend átalakítása is szükséges. Vagyis e felfogás szerint a magángazdálkodás a szigorú szabályozás, nem pedig köztulajdonba vétel útján „tűnik el”.

Bár Tugwell Roosevelt elnök agytrösztjének tagja volt, a változás persze nem lett ennyire szélsőséges. Sok ponton módosította azonban a gazdaság és a társadalom működési kereteit. Az *Általános Elmélet* megjelenése előtt elindított, szociálliberálisnak nevezett New Deal tartalmazott foglalkoztatás- és keresletnövelő elemeket – ez a gazdaságélénkítés Salant (1989) elemzése szerint csak 1938-tól vált alapvetővé –, de az egyéb programok listája is hosszú. Többek között új hatóságok jöttek létre, megváltoztatták a bankok, az értékpapír forgalom, valamint a munkaviszonyok szabályozását, új állami vállalkozások alakultak, és az 1935-ben elfogadott társadalombiztosítási törvény a központi állam pénzügyi hozzájárulásával bevezette a nyugdíjrendszert, a munkanélküli segélyt és a gyermeknevelés támogatását. Az USA-ban, Angliától eltérően, a keynesi program az 1930-as években összekapcsolódott a tervezéssel és a jóléti rendszer kiterjesztésével¹⁵ mind intellektuálisan, mind pedig a politikai porondon (Weir 1989).

Az Egyesült Államok esete a korábban felvillantott angol és svéd példákkal együtt azt mutatja, hogy nemcsak a jóléti rendszerek alakításában, hanem *a szűkebben definiált keynesianizmus* politikai értelmezésében, elfogadásában, alkalmazásának idejében és módjában nagyok voltak az országok közötti különbségek. Ezt alaposan és tanulságosan elemzi a Peter Hall (1989a) által szerkesztett kötet, amely az eltéréseket komplex indokkal – a gazdaságok, az állami intézményrendszer és a tudományos élet szerkezetével, a pártok ideológiájával és hatalmi viszonyaival, az állam és a társadalom történetileg kialakult kapcsolatával, a politikai diskurzus szerkezetével – magyarázza. E csoportosítás szerint az elmélet hatása először az USA-ban és Svédországban volt a legnagyobb, majd a világháború után Angliában is; a németek, a franciák, az olaszok, a dánok és a finnek viszont – különböző okokból – később is csak visszafogottan alkalmazták.

Ez a felosztás nem vág egybe Esping-Andersennek a jóléti államokra adott hármas tipológiájával – részben az elemzés fő szempontjának különbsége miatt –, de főképpen valószínűleg azért, mert a keynesi és a jóléti rendszereknek nemcsak a megvalósítása tér el országonként, hanem maguk az elméletek is különböznek.

¹⁵ Igaz, hogy ezek a maguk idejében úttörő lépések 1945 után megtorpantak, és sokáig folytatás nélkül maradtak (Esping-Andersen 1990).

Államosítások – elmélet nélkül

Elemzésünk középponti kérdése, az állami tulajdon kiterjesztése szempontjából az a legfontosabb következtetés, hogy ehhez a keynesianizmus – legalábbis az elméletet és a gazdaságpolitikai javaslatot nézve – nem adott eszmei keretet. A jóléti teóriák zömében sem szerepel a köztulajdon. A kivételek – az itt bemutatottak közül a fábiánus mozgalom, Pigou és Beveridge – a korai elgondolások közé tartoznak, az 1945 utáni írások ezt általában csak egy szűkebb területen, a szociális szolgáltatások intézményeivel kapcsolatban említik. Mivel a második világháború után a fejlett országok a Keynesre hivatkozó jóléti állam valamilyen formáját vezették be, és ugyanakkor nagy – bár nem egyforma mértékű – *államosítási hullám* is kezdődött, ez utóbbinak valójában *nem volt elméleti megalapozása*. A jelenség okainak mérlegeléséhez hozzásegít a keynesi és a jóléti teóriák viszonyának összegzése.

Ha mindkét felfogás *szűkebb értelmezését* vesszük alapul (azaz a jóléti államot Esping-Andersen meghatározása nyomán a szociálpolitikával, a keynesianizmust pedig az eredeti forrásból kiindulva egy új teória, illetve az anticiklikus gazdaságpolitika új módszerével definiáljuk), akkor a két irányzat korántsem azonos, annak ellenére, hogy az általánosságok szintjén *sok a hasonló vonás*. A jóléti elméletek és a keynesianizmus és egymáshoz *közel álló problémára* kerestek választ. Ez először a szegénység, azaz a jövedelemhiány, ami összefügg a munkalehetőséggel is, majd az 1920-as évektől a tömeges munkanélküliség – innentől kezdve a foglalkoztatás kitüntetett szerepe szoros kapcsolatot teremt a két irányzat között. Közös a *kiindulópont* is, a kétkedés abban, hogy a piaci önszabályozás a legjobb megoldás a társadalmi-gazdasági bajok orvoslására. A kapitalizmust a bemutatott elméletek többsége hosszú távra nem tartja a legjobb berendezkedésnek – mint láttuk, ez nemcsak a szocialistákra, szociáldemokratákra, hanem Keynesre is áll –, de a változásokat békés, fokozatos úton, a szabadság és a demokrácia fenntartásával gondolják el. Közös továbbá a *javaslat* fő iránya is: a piacgazdaság keretein belül az állami felelősség és szerepvállalás növelése, azaz a magántulajdonhoz fűződő jogok korlátozása, a közösségi értékek érvényesítése az individualisztikus szempontok rovására.

A konkrétumokat nézve azonban *szembeötlőek a különbségek*. Keynes alapvetően gazdasági nézőpontból, kifejezetten a recessziós időszakok makrogazdasági politikájához adott programot, a ciklikus munkanélküliség enyhítése érdekében. A kereslet élénkítése az állami kiadások emelkedésével jár ugyan, és növelheti a költségvetési hiányt, de jó esetben csak átmenetileg.¹⁶ A jóléti állam magját adó szociálpolitika ellenben a társadalmi egyenlőtlenségek mérséklésére, a nehéz élethelyzetek kezelésére irányul, amelyeknek a munkanélküliség csak az egyik megjelenése. A válságperiódusokon túlmutató, strukturális problémák megoldása többé-kevésbé széleskörű és tartós jövedelem újraelosztást igényel, hosszabb távon is felduzzaszthatja a kormányzati redisztribúciót. A keynesianizmusban a magántulajdon (az „individualizmus”) korlátozása a beruházási döntésekre, azaz döntően a termelésre összpontosul, míg a jóléti elvek a piac (az áru jelleg) szélesebb körű háttérbe szorítására építve elosztás-centrikusak.

Ebből következően *a keynesi rendszer nem okvetlenül jóléti jellegű* a szó szűkebb értelmében – a szociálpolitika nem szerves része –, és megfordítva, a jóléti berendezkedés nem feltételezi a beruházásokat növelő

¹⁶ A szakirodalomban vitatott, hogy mennyire korlátozta az eredeti elmélet a deficitfinanszírozást a visszaesés periódusaira. Az ütköző álláspontokról lásd például Marcuzzo (2005), Skidelsky (2009).

fiskális politikát. Ugyanakkor a kétféle megközelítés nem zárja ki egymást, ellenkezőleg, *kölcsönösen erősíthetik a másik hatását*. Az összkereslet fenntartásához hozzájárulhatnak a szociális újraelosztásból – társadalombiztosításból, családtámogatásokból, a rendszert működtető adminisztráció finanszírozásából – adódó automatikus stabilizátorok, a gazdaságélénkítés sikere viszont egyrészt csökkenti az elosztó rendszerekre nehezedő nyomást, másrészt megnagyobbítja azt a tortát, amit szeletelni lehet.

Ahol a két megközelítés a hasonló kiindulópontokon és ezen a komplementer jellegén túl összetalálkozik, az a felfogások *tág értelmezése*. Így nézve a közös lényeg *az állami szerep kiterjesztése* – ami viszont annyira sokrétű, hogy szinte parttalan fogalomkör. Ennek ellenére, vagy éppen ezért lett ez a közkeletű felfogás, különösen a (gazdaság)politikában. A keynesi eszmerendszer gazdasági ciklusokat kisimító javaslati vegyes fogadtatásra találtak,¹⁷ miközben az állami aktivitás növelése egyértelműen népszerűvé vált. Az elmélet hivatkozási alapot adott a kormányzati szerep bővítéséhez, segített felpuhítani a nemzetállamok költségvetési korlátját, lehetőséget adva többek között nagy léptékű szociális programok elindítására és fenntartására is. Amikor 1945 után a konkrét körülmények – a hadigazdálkodás tapasztalatai, az újjáépítés és a biztonság igénye – elodázhatatlanná tették a változásokat, a keynesizmus *„olyan köpönyeggé vált, amely alkalmas volt elfedni vagy felöltöztetni a gazdasági gyakorlat sokféle változatát”* (Hall 1989b: 5); magába foglalta a fiskális politikán túl a monetáris politikát, a tervezést, a szabályozást, a mikrogazdasági vezérlést és a széleskörű szociálpolitikát is. Ez lett a „keynesi jóléti állam”, a „*Keynes plusz Beveridge*” formula (Esping-Andersen 1990: 147), amely útfüggő módon, országonként változatos mintázatokban vegyítette az egyes eszközöket, így különböző kapitalizmus-típusokat teremtett.¹⁸

A szociális szolgáltatások területén túllépő állami tulajdonlás perifériára szorulását az elméletekben az magyarázhatja, hogy a köztulajdon sem a keresletélénkítő politikának, sem a szociális újraelosztásnak nem elengedhetetlen feltétele. A magántulajdonosi rendszer *államosítás nélkül is korlátozható*, megfelelő szabályozással működtethető államvezérelten – mint ezt a hadigazdálkodás vagy a korai svéd példa is mutatta –, és a szolidaritás, az egyenlőség értékeit is lehet enélkül érvényesíteni. Ugyanakkor a kormányzati beavatkozás eszközeinek kombinálhatósága érvényes a köztulajdonra is: ez is *beillesztethető a bővülő állami szerepkészletbe*, a szabályozás-újraelosztás színes palettájába. Az állami szektor kiterjedésével szilárdabb bázist kap a makrogazdasági tervezés, közvetlen központi döntésekkel növelhetők mind a beruházások, a foglalkoztatás és a keresletet bővítő bérek, mind pedig – a vállalatok által nyújtott juttatások révén – a szociális jólét. De a komplementaritás mellett megjelenik a *helyettesítés lehetősége*: a tulajdonlás kiválthatja a szabályozást és (főként a munkahelyteremtés révén) a szociálpolitika egy részét is. Noha ezeknek az átváltásoknak a felvetése a teóriákból kimaradt, a gyakorlati-politikai döntésekben fontos szerepet játszhattak, hozzájárulhattak a közszektor bővítéséhez.

17 Lee (1989) kimutatja, hogy 1945 előtt sok kormány ódzkodott a deficit-finanszírozástól a korábbi inflációs trauma és az azzal járó társadalmi zűrzavar miatt, továbbá attól tartva, hogy ez csökkentené autonómiájukat az üzleti körök és a szélesebb társadalmi csoportok erősödő nyomása következtében.

18 Ennek az utóbbi évtizedekben egyre bővülő irodalmát Peter Hall és David Soskice (2001) úttörő munkája nyomán a kapitalizmus változatainak (*Varieties of Capitalism*) címszava alatt találhatjuk meg. Az eredeti, Európára és az angolszász országokra összpontosító modell egyébként liberális és koordinált piacgazdaságot különböztet meg, amelyeknek mintapéldája az USA és Németország. Itt a csoportképző kritériumok a vállalatok kapcsolatrendszerén, a koordinációs mechanizmuson alapulnak, sem az állami tulajdon, sem a jólét nem szerepel közöttük. A későbbi tipizálások viszont sokszor tartalmazzák a szociális védelem, a jóléti rendszerek elemeit.

Végül is az 1945 utáni államosítások szilárd elméleti alapok nélkül indultak el. Csak az állami szerep növekedésének általános, a keynesi jóléti államban összegződő keretfeltételei adtak nekik hátszelet – de természetesen ez sem kevés.

HIVATKOZÁSOK

- Berman, S. (2006) *The Primacy of Politics: Social Democracy and the Making of Europe's Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511791109>
- Beveridge, W. (1942) *Social Insurance and Allied Services*. London: His Majesty's Stationary Office.
Elérhető: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/19_07_05_beveridge.pdf [Letöltve: 2017-10-11]
- Beveridge W. (1944) *Full employment in a Free Society*. London: The New Statesman and Nations and Reynolds News.
Elérhető: https://library.lse.ac.uk/archives/beveridge/9A_79_Full_employment_in_a_free_society.pdf [Letöltve: 2017-10-11]
- Briggs, A. (1961) The Welfare State in Historical Perspective, *Archives Européennes de Sociologie*, II. 221–258.
<https://doi.org/10.1017/s0003975600000412>
- Csaba I. – Tóth I. Gy. (szerk.) (1999) *A jóléti állam politikai gazdaságtana*. Budapest: Osiris – Láthatatlan Kollégium. Bevezetés, 7–37.
- Czibere I. – Gerő M. – Kovách I. (2017) Újraelosztás és integráció. In Kovách I. (szerk.) *Társadalmi integráció. Az egyenlőtlenségek, az együttműködés, az újraelosztás és a hatalom szerkezetet a magyar társadalomban*. Szeged – Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézet – Belvedere Meridionale, 51–116.
- Drechsler, W. (2016) Kathedersocialismus and the German Historical School. In Reinert, E. S. – Ghosh, J. – Kattel, R. (szerk.) *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Edward Elgar Publishing, 109–123.
<http://dx.doi.org/10.4337/9781782544685.00011>
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Galbraith, J. K. (1988) *Egy kortárs emlékei*. Budapest: Európa.
- Gedeon P. (2011) Rivális elméletek a jóléti államról. *Politikatudományi Szemle*, 2, 7–30.
- Hall, P. A. (szerk.) (1989a) *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Hall, P. A. (1989b) Introduction. In Hall (1989a) 3–26.
- Hall, P. A. (1989c) Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas. In Hall (1989a) 361–392.
- Hall, P. A. – Soskice, D. (szerk.) (2001) *Introduction: Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Kahn, R. (1931) The Relation of Home Investment to Unemployment. *The Economic Journal*, (41)162, 173–198.
<https://doi.org/10.2307/2223697>
- Keynes, J. M. (1936) *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. Elérhető: <http://cas.umkc.edu/economics/people/facultypages/kregel/courses/econ645/winter2011/generaltheory.pdf> [Letöltve: 2016-05-30]
- Lee, B. A. (1989) The Misadventure of Necessity and Invention: the Porto-Keynesianism and Democratic States in the 1930s. In Hall (1989a), 129–170.
- Loppert Cs. (2003) *Sikerek és kudarcok az európai szociáldemokrácia történetében*. Budapest: Századvég.
- Madarász A. (2002) Kameralizmus, történelmi iskola, osztrák gazdaságtan. Három vázlat a német és osztrák közgazdasági diskurzus történetéből. *Közgazdasági Szemle*, 10, 838–857.
- Malcomes B. (1936) *A gazdaság új fejlődése. Az antiliberális irány rendszeres vizsgálata, különös tekintettel a nemzetközi vonásokra*. Budapest: Dr. Vajna György és Társa.
- Marcuzzo, M. C. (2005) Keynes and the Welfare State.
Elérhető: www.ie.ufrj.br/eventos/seminarios/pesquisa/texto_02_12.pdf [Letöltve: 2017-01-09]
- Marshall, T. H. (1950) *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morel, N. – Palier, B. – Palme, J. (szerk.) (2012) *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press at the University of Bristol.
- Ormos M. (2004) *A gazdasági világválság magyar visszhangja*. Budapest: PolgART.
- Pease, E. R. (1916) *The History of the Fabian Society*. New York: E. P. Dutton & Co.
- Pigou, A. C. (1920) *The Economics of Welfare*. Elérhető: <http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/> [Letöltve: 2016-11-20]
- Polányi K. (2004 [1946]) *A nagy átalakulás. Korunk gazdasági és politikai gyökerei*. Budapest: Napvilág.
- Salant, W. S. (1989) The Spread of Keynesian Doctrines and Practices in the United States. In Hall (1989a) 27–52.
- Skidelsky, R. (2009) *The Return of the Master*. New York: Public Affairs.

- Tawney, R. H. (1922) *The Acquisitive Society*. London: G. Bell and Sons Ltd.
Elérhető: <https://archive.org/details/acquisitivesocie00tawnuoft> [Letöltve: 2016-07-18]
- Tilton, T. A. (1979) A Swedish Road to Socialism: Ernst Wigforss and the Ideological Foundations of Swedish Social Democracy. *The American Political Science Review*, (73)2, 505–520. <https://doi.org/10.2307/1954894>
- Tugwell, R. (1932) The Principle of Planning and the Institution of Laissez Fire. *American Economic Review*, March, 75–92.
- Wallis, E. (szerk.) (2009) *From the Workhouse to Welfare, What Beatrice Webb's 1909 Minority Report can teach us today*. London: Fabian Society.
- Webb, S. (1890) *English Progress towards Social Democracy*. London: Fabian Society. Elérhető: <http://digital.library.lse.ac.uk/objects/lse:viy575hih> [Letöltve: 2016-01-11]
- Webb, S. (1891a) *The Municipalisation of the Gas Supply*. Fabian Tract No. 32. Elérhető: <http://digital.library.lse.ac.uk/objects/lse:yeq938bor> [Letöltve: 2016-01-11]
- Webb, S. (1891b) *Municipal Tramways*. Fabian Tract No. 33. Elérhető: <http://digital.library.lse.ac.uk/objects/lse:yeq938bor> [Letöltve: 2016-01-11]
- Webb, S. (1891c) *London's Water Tribute*. Fabian Tract No. 34. Elérhető: <http://digital.library.lse.ac.uk/objects/lse:put749cot> [Letöltve: 2016-01-11]
- Webb, S. – Webb, B. (szerk.) (1909) *The Minority Report of the Poor Law Commission, Printed for the National Committee to Promote the Break-up of the Poor law*. London. Elérhető: https://archive.org/details/b24872726_0001 [Letöltve: 2017-09-16]
- Weir, M. (1989) Ideas and Politics: The Acceptance of Keynesianism in Britain and the United States. In Hall (1989a) 53–86.
- Winch, D. (1989) Keynes, Keynesianism, and State Intervention. In Hall (1989a) 107–128.