

A világ kormányzásáról

(Hoós János: *Global Governance and Global Political Stability – Need for Global Governance and Chance of its Development*

Akadémia Kiadó Budapest, 2006)

A nemzetközi gazdasági- és társadalmi folyamatokat illetően a közgazdaságtan paradigma-válságban van. A második világháborút követően felállított nemzetközi intézmények, a GATT (WTO), a Nemzetközi Valutaalap, a Világbank-csoport, az ENSZ, és más nemzetközi egyeztetési mechanizmusok nem képesek stabilizáló szerepet betölteni, és keresik a helyüket a változó világban. Másrészt a zömmel XX. században kidolgozott közgazdasági elemzési eszközöket használó különböző szellemi műhelyek, és közgazdasági iskolák között nincs egyetértés arról, hogy milyen gazdasági gondolkodás, milyen gazdaságpolitikai eszköztár vezet a hosszú távon is stabil és hatékony globális gazdaság kialakításához. A globális kormányzás, mint gondolkodási séma és mint intézményi modell egy lehetséges, ígéretes irányt jelent az új paradigma megalkotásához. Hoós János könyve e kutatási területen elért eredményeket mutatja be.

Hoós János „A közösségi döntési rendszer” című könyvének utolsó fejezetét az *Arnold Toynbee* által felvetett dilemma ismertetésével és továbbgondolásával zárta. Eszerint a modern nyugati társadalmakban a demokrácia és a piacgazdaság egymás fejlődését elősegítő, egymást kiegészítő és erősítő intézmények. A demokrácia azonban szükségszerűen nemzeti jelleget ölt, hiszen szabályozási kompetenciája alapvetően csak a nemzetállam határain belül érvényesül közvetlenül. Ugyanakkor a piacgazdaság – az azt alkotó gazdasági szereplők természetes érdeke folytán – túlnyújtózik az államhatárokon. Hoós rámutat, hogy ezt a fejlődési dilemmát a globalizáció méginkább

felelőssíti. A gazdasági szereplők tevékenységének egy sor globális következménye van, amelyet csak világgazdasági szinten lehet és célszerű kezelni. Tovább lépve az előző mű végén felvázolt úton, a „Global Governance” című könyv a globális gazdasági fejlődés kudarcainak kezelésére szolgáló globális közpolitikákról és kormányzásról szól.

A szerző a globalizációról, mint az egész emberiség páratlan lehetőségéről ír. Ugyanakkor figyelmeztet a fenyegető veszélyekre, a világméretű katasztrófák lehetőségére is. Nem reked meg a globalizációs tendenciák oksági elemzésénél. Elfogadva a változások tényét, azok valószínűségére, irányára és a lehetséges válaszlépésekre is kitér.

Hoós először a kormányzás stratégiai céljainak és eszközeinek elméleti és történelmi fejlődését mutatja be, és leszögezi: a kormányzás nélkülözhetetlen gazdasági szerepét és funkcióit az elméleti közgazdasági kutatások is igazolták. Bizonyos körülmények között a piac működése nem vezet Pareto-hatékony állapothoz sem a termelés, sem a fogyasztás terén. Ebben az esetben egy kormányzati beavatkozás növelheti a működés hatékonyságát, a gazdaság méretét, és a szereplők jólétét. Ugyanakkor más körülmények között a kormányzat politikai, illetve bürokratikus szereplőinek tevékenysége hatékonysági deficithez vezethet.

A szerző megállapítja: a nemzeti szinten érzékelhető problémátípusok globális szinten is jelentkeznek. Egyrészt megnőtt a világgazdaság instabilitásának veszélye. A múlt század 1970-es éveitől egyre gyorsuló pénzügyi liberalizáció, vala-

mint a telekommunikációs és számítástechnikai innováció valóságos „pénzügyi forradalmat” idéztek elő és – többek között – páratlan gazdasági fejlődést tettek lehetővé a „forradalomba” bekapcsolódó gazdasági rendszerekben. Az új pénzpiacok működése azonban régi-új veszélyeket hordoz magában, az instabilitást számos tényező növeli. Az instabilitás elkerülése mind a pénzpiacok, mind az egyes országok érdeke – erre azonban önmagukban mégsem képesek. Másrészt globális termelési és szolgáltatási monopóliumok jöttek létre. A kommunikációs technológia, a szállítás és a menedzsment módszerek utóbbi harminc évben tapasztalt fejlődése elősegítette a multinacionális nagyvállalatok, illetve szerződéses láncok erősödését és számuk gyarapodását. Fejlesztéseikkel, befektetéseikkel, valamint járulék- és adóbefizetéseikkel erősítik az ország makrogazdasági stabilitását és fejlődését. Más oldalról viszont erőfölényüket kihasználva korlátozhatják a szabad versenyt, megnehezíthetik a helyi vállalkozások boldogulását, közvetlen módon beavatkozhatnak a fogadó ország politikai döntéshozatali rendszerébe. Ezek a globális termelési és szolgáltatási monopóliumok világszinten optimalizálják tevékenységüket, míg a telepeiknek és gyáraiknak helyet adó országok kormányai az államhatárokon belül élő szereplők érdekeit képviselik.

Harmadik fő témaként a szerző a környezetvédelmi és egészségügyi problémákat felvető *globális externáliákról*, illetve a *közjószág* fogalmáról ír. Egyrészt az utóbbi évtizedekben felismerték, hogy a világgazdaság fejlődése szoros és összetett kapcsolatban áll a környezet változásával. Másrészt a globalizáció felgyorsítja az áruk, szolgáltatások, emberek mozgását és keveredését. Ami gazdasági szempontból első látásra ked-

vezőnek tűnik, az egészségügyi szempontból veszélyeket rejt magában. A múltban évekig, évtizedekig tartott, míg komoly, esetleg halálos betegségek eljutottak egyik országból, egyik kontinensről a másikba – manapság ehhez elég néhány nap, vagy néhány hét.

Negyedrész: a globalizáció haszna nem egyenlően oszlik meg a Föld országai és lakosai között. Az áruk, a szolgáltatások, és a tőke világméretű áramlásából a legszegényebbek profitálnak a legkevésbé. Az erősödő szegénység együtt járt az államhatalom meggyengülésével, ez pedig politikai bizonytalanságot eredményezett. A politikai bizonytalanság súlyos katonai-biztonsági kockázatot jelent az adott ország, régió számára, de globálisan is.

A szerző ötödikként a *nemzetközi biztonság* kérdését veszi elő. A nukleáris, a biológiai és vegyifegyverek elterjedése, az ezredforduló katonai-technológiai forradalma, a biztonsági kockázatok jellegének változása mind-mind súlyos veszélyeket hordoznak magukban, amelyek kezelésére a kormányok és a jelenlegi nemzetközi rendszer képtelen.

Hoós az okfejtést összefoglalva nyíltan fogalmaz: a piaci kudarcokból, a globalizáció természetéből fakadó öt probléma aláássa a nemzeti államok szuverenitását, a világ gazdasági és politikai stabilitását, és felerősíti a globális katasztrófák bekövetkezésének veszélyét. Szerinte a „teljes laissez-faire útja” nem járható, globális kormányzásra van szükség.

De milyen is igazából ez a fajta kormányzás? A szerző leszögezi, hogy a globális kormányzás folyamatába nemcsak azok az intézmények és szervezetek kapcsolódnak be, amelyek a szükséges szabályokat és normákat meghozzák és fenntartják, hanem mindazon szervezetek és nyomásgyakorló csoportok – a multinacionális nagyvállalatoktól a nem-

zetközi szociális mozgalmakon át a számtalan nem kormányzati szervezetig –, amelyek összefüggésben vannak a transznacionális szabályozó és fenntartó rendszerrel. A folyamat célja pedig nem kevesebb, mint a globális rend, biztonság, szabadság és gazdasági stabilitás fenntartása, a globális monopóliumok és negatív externáliák megszüntetése, a globális közjavak körének megállapítása, azok védelme és biztosítása, valamint a globális jólét előmozdítása.

Hoós rámutat: a globális kormányzás nem feltétlenül jelenti azt, hogy egyfajta „világkormányra”, globális irányító testületre lenne szükség. A kormányzás a jelenlegi nemzetközi rezsimekhez hasonlatosan működhetne. Ezen rendszerek nem egyszerűen a közös szabályok, normák és döntéshozatali eljárások rögzítésén alapulnak. Jelentőségük abban rejlik, hogy útmutatást adnak minden szereplő számára a másik várható viselkedéséről, és a nemzetközi megegyezést nem központi, kényszerítő intézményekkel próbálják fenntartani. A szerző példaként – többek között – az európai biztonsági rendszer sokszereplős modelljét, illetve a nemzetközi atomsorompó-egyezményt említi, amelyek kiterjedt bürokrácia nélkül is működőképesnek bizonyultak.

A jövőbeli kormányzásnak számos eszköz állhat rendelkezésre a szereplők viselkedésének befolyásolására. Elsőként adódik egy erős jogi keretrendszer megalkotása, amelynek megsértése gazdasági szankciókat von maga után. Ilyet alkalmaz a WTO a szabad kereskedelmet korlátozó tagállamaival szemben. Második lehetőség a pénz és hitel elosztásával történő „sugalmazás”. Erre a módszerre az IMF és a Világbank működése ad példát. Harmadikként a rezsimek megpróbálhat hatni a szereplők erkölcsi érzékére, mint teszi azt az ILO, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, az alkalmazottak jogainak

megsértéséről évenként készített és nyilvánosságra hozott kutatásaival. A negyedik eszköz a magas szintű szakértői munkával történő nyomásgyakorlás: az OECD, vagy az IMF számos szakmai jelentést készít és publikál az egyes országok által követendő gazdaságpolitikákról. Az ötödik elem a szereplők viselkedésének befolyásolására, maga a globális rendszer, pontosabban annak természete. A rezsimek felépítése és szabályai bizonyos cselekvést jobban támogathatnak, illetve büntethetnek a többenél. Hoós példaként a jelenlegi globális gazdaságot említi: az egyes államok nagyon is odafigyelnek a nemzetközi befektetők kívánalmaira, hiszen ha ezt nem tennék, akkor a tőke egy idő után más helyre vándorolna. A helyzet jellemzői alapján az egyes országok vezetői országuk gazdaságát „liberálisabb irányba mozdítják”. Vagyis ez a fajta viselkedés a rendszerbe van kódolva: annak ellenére, hogy ez nem feltétlenül vezet hatékony globális tőkeelosztáshoz, az érvényes rend alapján ez a racionális viselkedés.

Nem feledkezhetünk meg a kiinduló dilemmáról: a piacok és szereplők globálissá váltak, de az őket felügyelő és támogató intézmények javarészt nemzeti maradtak. A szerző szerint ezt úgy oldhatjuk fel, ha újradefiniáljuk a nemzeti állam feladatait. A nemzeti kormány egyrészt képviseli és megvédi az állam érdekeit, másrészt – kényszerítő, törvényhozói hatalmánál fogva – végrehajtja a világkormányzás folyamatában született törvényeket. Az alapdilemma feloldható.

Hol tart most a világ ebben a fejlődési folyamatban? Hoós azon a véleményen van, hogy bár számos kedvező jelét látni a globális kormányzás kifejlődésének, ugyanakkor korai lenne még a rendszer működéséről beszélni. Való igaz, léteznek már formális és informális nemzetközi intézmények, érvényesek bizonyos

de facto és de jure törvények, szabályok, és koordinációs mechanizmusok. Ugyanakkor a rendszer rendkívül egyenlőtlen: míg a gazdasági együttműködés erősen fejlett, addig az egészségügy, a környezetvédelem, vagy az emberi jogok területén hiányzik, nem kellő mértékű, illetve nem elég hatékony a közös munka.

A változó világrend alapvető kérdése, hogy a majdani világkormányzás rendszere mennyiben lesz demokratikus? Az intézmények számára az ad legitimitást, ha a világ lakossága demokratikus kontrollt gyakorolhat működésük felett. Ennek hosszú távú megvalósítása nagyon sok problémát vet fel. Ki szavazhat a választásokon? Az *egy ország – egy szavazat* elvet Luxemburg azonnal elfogadná, és Kína azonnal elvetné. Az *egy ember – egy szavazat* elv ugyanakkora hatalmat adna az európai, az indiai, és az afrikai százmilliók kezébe – kérdés, ezt hogyan fogadná a nyugati országok közvéleménye. A folyamatok összetettsége és mérete a jelenlegi, nemzeti szintűnél is nehezebbé tenné azt, hogy a választók ne csak szavazzanak, hanem aktív részesei legyenek a politikák alakításának. A szerző megállapítja, hogy a problémák egyik egyszerű, de hatékony kezelési módja a szubszidiaritás elvének következetes érvényesítése lehet.

A gazdasági társaságok profitérdeke ellentétben állhat az igazságos globális kormányzás érdekeivel. Hoós szerint a probléma feloldható: a vállalati vezetőknek nem kellene félniük az üzleti szféra és a vállalat társadalom iránti felelősségének erőteljesebb hangsúlyozásától és érvényesítésétől. „Több, mint kétszáz évvel ezelőtt Rousseau szociális szerződése segítette elvetni a politikai vezetők között annak a gondolatnak a magvát, hogy a közjót kell szolgálniuk, ha nem akarják, hogy legitimáltságuk veszélybe kerüljön. A mai nagyvállalatok vezetőinek, CEO-i-

nak érdemes lenne kihasználni az alkalmat saját szociális szerződésük újrafogalmazására és megerősítésére, saját részvényeseik befektetett milliárdjainak hosszú távú biztonsága érdekében.”

A tények azt mutatják, hogy a szegénység gyors csökkentéséhez nemcsak jövedelemtranszferekre és ezek hatékony elosztására, hanem erős gazdasági növekedésből fakadó gyors jövedelememelkedésre is szükség van. A szegényebb országok gazdasági növekedését pedig éppen az segítené elő, ha a fejlettebbek csökkentenék a saját mezőgazdasági termelőknek juttatott támogatást, fokozatosan lebontanák védővám-rendszereiket, a segélyeket pedig semmiképpen sem politikai nyomásgyakorlásra használnák. Ugyanis a fejlett országok viselkedésükkel kvázi lemondtak arról, hogy a globális gazdasági-társadalmi folyamatokat stabilizáló kulcstényezők egyikét érdemben használják.

Ha elfogadtuk, hogy szükség van globális kormányzásra, akkor a következő kérdésként adódik, hogy milyenek jelen pillanatban ennek a fajta kormányzásnak a kialakulási esélyei? Számos tényező erősíti egy ilyen útmutatást adó struktúra felépítését. Egyrészt a tudósok, a politikusok, az üzleti élet képviselői, és a közvélemény többsége tisztán látja a jelenlegi rendszer hibáit, az óriási veszélyeket és kockázatokat. Felismeri a globalizáció nyújtotta hihetetlen fejlődést és a jövőbeli lehetőségeket. Másrészt a nemzetközi együttműködések szabályaival, lehetséges hibáival és előnyeivel kapcsolatban jelentős tapasztalat halmozódott fel az utóbbi száz évben. Tehát az érdekek túlnyomórészt a globális kormányzás felé mutatnak, és ehhez rendelkezésre áll a szükséges tudás is. Mindez komoly alapot jelent az építkezéshez.