

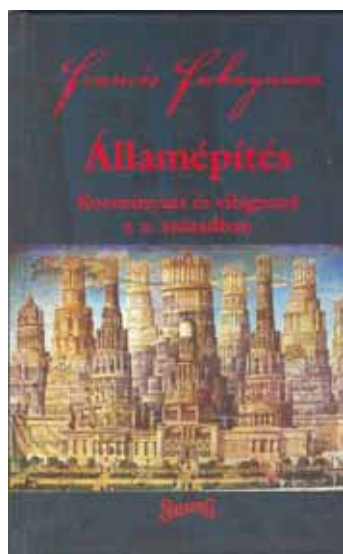
Kardos Gábor:

Francis Fukuyama: Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században

Századvég Kiadó (Budapest), 2005.
197 oldal

Az államépítés néhány alapkérdése

Francis Fukuyama olyan tudományos szerző, aki jó szemmel veszi észre a legfontosabb új társadalmi jelenségeket, problémákat majd gyorsan reagál is rájuk. Ez a gyorsaság azonban nem jelent felületességet, Fukuyama egyik sajátja a szakirodalom igen alapos feldolgozása, (széleskörű asszisztenciával). A szerző négy könyve is megjelent magyarul, legutóbbi, az *Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században* című munka az államépítés egyes sarkalatos kérdéseit vizsgálja.



Napjaink egyik legsúlyosabb nemzetközi problémáját a gyenge, illetve a hanyatló vagy bukott államok jelentik, amelyek nem csupán tömegesen sértik meg az alapvető jogokat, idéznek elő humanitárius katasztrófákat, gerjesztnek migrációs hullámokat, de egyúttal a nemzetközi terrorizmus fészkei is. Döntő fontosságú tehát, hogy milyen megalapozott tanulságok azok, amelyek segítséget jelenthetnek számukra az államépítésben. Ezek a tételek azonban megfontolásra érdemesek a kormányzati rendszerük megújításán dolgozó minden államban, így hazánkban is.

Fukuyama szemlélete több szempontból is előnyös. Az első ilyen előny, hogy a szerző nem tartozik azok közé az amerikai, vagy ott tanult szakértők közé, akik meg vannak győződve arról, hogy az egyetlen sikerre vezető út az, amelyet az Egyesült Államokban követnek. Így Fukuyamának eszébe sem jut, hogy centiméterrel körbejárva azért mutasson ki eltéréseket az

* Kardos Gábor az ELTE Állam-és Jogtudományi Kara nemzetközi jogi tanszékének vezetője.

amerikai modelltől, hogy ezzel a helytelenséget demonstrálja. A második előnyös vonás, hogy a szerző erősen interdiszciplináris szemléletű, közgazdaságtudományi, szervezetszociológiai, politikatudományi és a nemzetközi kapcsolatok elméletével foglalkozó munkákra egyaránt támaszkodik. A harmadik előnyös dolog, hogy Fukuyama, noha támaszkodhat egyes korábbi írásaiban kiérlelt tételeire, – így például arra, hogy egy szervezet működésének hatékonyságát legalább annyira biztosíthatja testületi szellem, mint a formális ösztönző és ellenőrzési mechanizmusok, – valójában nem szakembere az államépítés problémakörének, és így nincsenek megcsontosodott nézetei ebben a tárgyban. A negyedik előnyös elem, a szerző ésszerű önkorlátozása. Noha a munka alcíme, nyilvánvalóan figyelem felkeltési célokból, túl sokat ígér, Fukuyama valójában nem az államépítés problémakörének teljességét, hanem annak csupán három, igaz igen fontos kérdését vizsgálja.

Az első fejezet az állam funkcióit, kiterjedtségét, hatalmát, legitimitását vizsgálja, felvázolva egy értelmezési keretet, amelyben megérthetők miben és miért gyenge számos fejlődő állam kormányzata. Az államok elhelyezhetők, egy az állami feladatok kiterjedtségét és azok gyakorlásában mutatott tényleges hatalmat mutató mátrixon. Fukuyama rámutat, a közép-kelet európai átalakulás és a nemzetközi pénzügyi intézmények igényeinek megfelelő, az egyes, főként dél-amerikai és afrikai államokban lezajlott kormányzati átalakulás nem csupán az állami feladatok számát csökkentette, de meggyengítette az állam hatalmat, azaz a kormányzás képességét, ami súlyosan negatív hatást gyakorolt ezeknek az országoknak a gazdasági és társadalmi fejlődésére.

Egyes államokban még a neopatrimoniálisnak nevezett hatalomgyakorlás is kialakult, amely azt jelenti, hogy a helyi elit lerombolta, de legalábbis erősen meggyengítette az államigazgatást, miközben a klientúra kiszolgálására az elnök hivatala vált, gyors létszámbővítés mellett, az egyetlen valóban irányító igazgatási szervvé.

Fukuyama arra a következtetésre jut az államapparátus nagyságát illetően, hogy a kiterjedtség negatív hatásait hosszú távon ellensúlyozzák a nagyobb közigazgatási hatékonyság pozitív hatását (p. 34.). A szerző a kormányzati hatalom legitimitását elemezve arra a következtetésre jut, hogy a demokrácia és a fejlődés közötti empirikus viszonyrendszer kétértelmű, nem támasztja alá sem az autokratikus átalakulást, mint a gazdasági reformok feltételét, de a demokratizálást, mint növekedési stratégiát sem (p. 46.).

A szerző arra is rámutat, hogy külföldi segítségnyújtás elkeserítően kevés esetben ért el sikert. Németországban és Japánban a II. világháború után a nemzetépítés sikerét, – a legendával szemben, – nem az amerikai megszálló hatalom biztosította, hanem az, hogy a

magas hivatástudattal rendelkező államapparátus átvészelte az összeomlást (pp. 56-57.). Napjainkban az a fő probléma, hogy a fejlődő világnak nyújtott támogatás a szolgáltatásoknak az emberekhez való eljuttatására koncentrál, gyakran átnyúlva a tehetetlen közigazgatáson, és nem fordít kellő figyelmet arra, hogy képessé tegye a hazai intézményeket ugyanerre. Pedig a nemzetközi szervezetek, NGO-ok visszavonulása után ők maradnak a terepen (pp. 58-62.).

A második fejezetben a szerző amellett érvel, hogy a közigazgatás problémáinak megoldása csupán helyi szinten lehetséges, mivel nem léteznek a magán és a közszféra számára egyaránt tökéletes működési formák, illetve mert a kontextus-specifikus információk megakadályozzák, vagy legalábbis rendkívül nehézé teszik az általános felismerések egyedi alkalmazását. Így például a hatalomnak a szervezeten belüli átruházása egyes esetekben működőképes, más esetekben nem. A hivatásbeli normákhoz való szocializáció, – legalábbis egyes, főként kelet-ázsiai országok esetében, – olyan szervezeti kultúrát teremthet, amely feleslegessé teheti a kifinomult ellenőrzési mechanizmusok működtetését.

Más állam közigazgatási apparátusában viszont azokat aligha nélkülözhetik. Míg egyes esetekben a decentralizáció a hatékonyságot növelő tényező, más esetekben éppen ellenkezőleg. A közigazgatás bizonyos területein, ahol magas specifikációjú, kiemelkedő szaktudást igénylő, de kevés tranzakció útján lebonyolódó tevékenység folyik, – ilyen például a központi jegybank tevékenysége – hatékonyan megvalósítható egy, külföldi szakértők által levezényelt technokrata reform. Ezzel szemben a közoktatás vagy a jogrendszer átalakítása területén, ahol a tranzakciós szint magas, de a specifikáció alacsonyabb, a helyi ismertek a döntőek (pp. 53-120.).

Fukuyama idézi egy résztvevő visszaemlékezéseit, aki a helyszínen kísérte figyelemmel milyen tanácsokat adott az erre felkért bizottság a japán közigazgatásnak a második világháború utáni megszállás idején. Olyan dolgokat javasoltak a japánoknak, mint bértáblázatok, hatékonysági mutatók, nem értve meg olyan fogalmakat, mint a hűség vagy a vezető által nyújtott védelem. „Néha már arra gondoltam, hogy ha a testületet az Északi-sarkra küldték volna, ők az eszkimóknak, a sirályoknak és a fókáknak is ugyanezzel a recepttel rukkoltak volna elő (p. 116.).”

A harmadik fejezet a gyenge államok konfliktusaiba történt beavatkozás legitimitásával foglalkozik. Fukuyama meglátása szerint az amerikai unilateralizmus főként arra vezethető vissza, hogy az amerikaiak, – noha a multilateralizmus is a része az Egyesült Államok külpolitikai hagyományainak, – a legitimitáció legfelsőbb forrásának az alkotmányos és demokratikus nemzetállamot tekintik. Az európaiak viszont inkább hajlamosak azt hinni, hogy

a demokratikus legitimitáció a nemzetközi szervezetek útján szerezhető meg. Ez utóbbi abból ered, hogy a második világháborúból az európai nemzetek azt a következtetést vonták le, hogy annak egyik legfőbb oka a teljesen szuverén állami döntéshozatal volt.

Az amerikai szerző szerint mind az európai, mind az amerikai gondolkodás problematikus. Az európai felfogással szemben két dolgot hoz fel. Egyrészt a nemzetközi szervezetekben csupán tökéletlenül érvénysülnek a magasabb, liberális értékek. A másik probléma végrehajtás, amely a nemzetállamokra, elsősorban az Egyesült Államokra vár. Az amerikai felfogás fő baja a fenyegetés eltúlzásának lehetősége. Ha pedig ez megtörténik, amint ez Irak esetében is történt, a preventív amerikai válasz önmagában is a világméretű instabilitás legfőbb forrása lehet (pp. 121-151.)

Fukuyama írása gazdag és gondolatébresztő. Remélhető, hogy új könyve, amely az amerikai neo-konzervativizmusról szól, szintén olvasható lesz magyarul. A jelen kötet fordítása és szerkesztése gondos. Csupán egy félrefordítás-gyanús kifejezést sikerült találnom, a 141. oldalon szereplő „az állam egysége beszéd” alighanem az unió állapotáról szóló elnöki üzenet.