

A NYUGATI ÁLLAMOK TÁRSADALOMPOLITIKAI KÍSÉRLETEI 1945-1970

„A kiszámíthatatlanság csökkentése”

A második világháború utáni évtizedekben újszerű – de nem előzmények nélkül való – fejlemények mentek végbe a nyugati országok társadalompolitikájában. Szinte azonos időpontban azonos célú elgondolásokon alapuló kísérletek indultak meg, figyelembe véve a nemzeti sajátosságokat, nyomon követve az országoként eltérő tapasztalatokat. Az azonos cél a világháború utáni piacgazdaságok rendszerét alkotó államok stabilizációjának minél hosszabb időre lehetséges megeremtése volt.

Nagyon különböző szintekről indultak meg a kísérletek, de a kezdet és előzménye közös volt: a 30-as évek és a második világháború. A kiindulópontokat döntő mértékben meghatározták a 30-as évek történéseinek és a háború következményeinek különbözőségei. Más utat tett meg a háború előtti évtizedben az Egyesült Államok társadalom- és gazdaságpolitikája, mint a nyugat-európai országoké, más következményei voltak a háborúnak az Egyesült Államokban, mint Nyugat-Európában. Mindazonáltal a háborúban hatalmas gazdasági fejlődésen keresztülment Amerika törekvései ugyanabba az irányba mutattak, mint a háború alatt szétzilálódott nyugat-európai országok kormányzati lépései. Arra törekedtek, hogy a háború végeztével folyamatos gazdasági növekedés valósuljon meg a piacgazdaságokban. A kísérletek középpontjában az állami beavatkozás állt. Eszköze az elkövetkező évek bizonytalanságainak felmérését, a felismertnek vélt jelzések alapján való mérséklésüket célzó tervezés volt. A többféleképpen definiált tevékenység talán legkifejezőbb változata e tanulmány alcímében olvasható: a kiszámíthatatlanság csökkentése.

I. A kiindulópontok

Az Egyesült Államok. A „társadalmi tervezés”

Az állami beavatkozás időben elsőként megvalósított, leglátványosabb változata a New Deal, ezen belül az 1933–35 között érvényesített iparpolitika volt. A menet közben fejlődő-alakuló New Deal formái igen hamar rájöttek, hogy a gazdasági helyreállítás problémájához másként kell hozzájárulni az ipar terén, mint a gazdaság más területein. Itt nem lehetett valutapolitikai manőverekkel mérsékelt inflációt előidézni, mint ahogyan ezt a mezőgazdaság kapcsán megpróbálták. A Roosevelt-kormányzat és a vele együttműködő liberális reformerek csoportja a gazdasági regenerálódás központi kérdésének tekintette az ipar helyreállítását. E téren akarták elsőként megvalósítani az ún. társadalmi tervezést, amely új módon fogja értelmezni a szövetségi kormány szerepét. Ellentétben az állam laissez-faire értelmezésével, a New Deal a gazdaság gépezetébe mélyen belenyúló, annak tevékenységét koordináló-ellenőrző kormányzatot feltételezett, amely szükség esetén maga is folytat gazdasági tevékenységet, mert a magánvállalat

nem hajlandó vagy nem képes erre. A társadalmi tervezés az aktív beavatkozásnak, a gazdaság működési feltételei megteremtésének, a társadalom és a gazdaság funkcionálása ellenőrzésének egységét jelentette a new dealerek felfogásában. A realizálás mikéntje távolról sem volt tisztázott, szinte folyamatosan módosult. A koncepció elvileg a társadalom és a gazdaság működésének egységét, harmóniáját követelte, ám a gyakorlatot a részterületek nagyon eltérő, sőt ellentétes megoldási módozatainak kísérletei jellemezték. A közös elem a szövetségi kormány valamennyi területen érvényesülő jelenléte és a koordináló-ellenőrző funkciója volt. A közös elem abban a meggyőződésben gyökerezett, hogy a társadalom és gazdaság stabilitását és fejlődését csak a közérdeket képviselő szövetségi kormány képes megteremteni. Mivel azonban a megoldási módozatok terén az ideiglenesség érvényesült, a közös elem az egyes részterületek sajátosságaihoz alkalmazkodó gyakorlat jóváhagyására korlátozódott, teret hagyva a központi kormányzati akarat valaminő – olykor pusztán formális – megnyilvánulásának. E sokszínű kaleidoszkóp legellentmondásosabb területe az ipar volt. Az ipar gerincét a nagy korporációk urai képezték, tevékenységüket az ipari önkormányzat elvére alapozták. Ez a gyakorlatban a monopóliumok, oligopóliumok uralmát jelentette. Egymás közti kapcsolatuk eufemizmusa az együttműködés volt, ami a gyakorlatban a legerősebbek alkuja eredményeként kialakult szabályok szerint funkcionáló kartelltevékenységben realizálódott. A New Deal formálói nem bíztak abban, hogy a monopóliumok, oligopóliumok teljesítik a köz iránti kötelezettségeiket, vagyis nem gondoskodnak a maximális foglalkoztatásról, a munkások jogai érvényre juttatásáról, a fogyasztók érdekeiről stb. Mindezekről a Fehér Ház a szövetségi kormány koordináló-ellenőrző funkciója révén kívánt biztosítékokat szerezni az ipar kapitányaitól. Ezek azonban gyanakodtak. Mire való a kormány gyámkodása, hiszen a múlt század végén keletkezett trösztellenes és a formálódóban levő munkásvédelmi törvényekkel keresztezheti az ipar érdekeit? A trösztellenes törvények a szabadversenyos kapitalizmus eszményítésén alapultak, a monopolista praktikák megfékezését célozták. A munkásvédelmi törvények az ipari munkások szervezkedési jogaiért, a szakszervezetekhez való csatlakozás lehetőségéért, a kollektív béralkuért küzdve elértek már bizonyos eredményeket, továbbfejlesztésük napirenden volt a Kongresszusban. A kormányzat az iparral kialakítandó társas viszonyban látta a nagyipar vezetői ellenállásának leküzdési lehetőségét. E viszony keretében felfüggesztette a trösztellenes törvényeket, s az ipari önkormányzat elvét és gyakorlatát beépítette az ipari helyreállítási törvénybe (National Industrial Recovery Act, NIRA). A nagyipar vezetői a trösztellenes törvényektől való szabadulás ellenében elismerték a munkások szervezkedési jogait és a kollektív béralkut. Az iparágak jogot kaptak áruik árainak, mennyiségének, minőségének, forgalmazásának stb. megállapítására, az idevágó szabályokat-módszereket tartalmazó ún. iparági kódexek kidolgozására. Ezek a kormányzat jóváhagyásával törvényerőre emelkedtek, Amerika ipara lényegileg kartellizálttá vált.

A NIRA tető alá hozása voltaképpen a küzdelem kezdetét jelentette. Az iparpolitika azon koncepciója, hogy a nagyipar vezetői a kapott cselekvési szabadság ellenében megindítják és fejlesztik a termelést, gondoskodnak új munkahelyekről, megfelelő bérezésről, a munkások jogainak érvényesítéséről – a biztató kezdetek után zsákutcába jutott. A kódexek centrumában az ármegállapítás állt. A kormányzattal jóváhagyott kódexek a termelés visszafogásával és más restriktív intézkedésekkel mesterségesen előidézett áruhiányt teremtettek, a vásárlók magas árak fizetésére kényszerültek, holott a kormánykonceptió szerint megfizethető áron forgalmazott árubőség lett volna a válságból való kijutás egyik útja. A monopolista ármegállapítás a New Deal céljai ellen hatott.

A nagyipar egyidejűleg akadályokat gördített a munkajogi rendelkezések valóra váltása útjába. A kormányzat nem részesítette hatékony segítségben a jogaikért küzdő munkásokat. Az ipari törvény végrehajtására létrehozott állami szerv, a monopóliumok uralta NRA ellen felsorakozott a fogyasztó, a gúzsba kötött kisipar, legfőként a régi vágású liberálisok erős kongresszusi csoportja, amely nehezményezte a trösztellenes törvények felfüggesztését. Végül maga a törvény fő haszonélvezője, a nagyipar is szembefordult a túlméretezett NRA-val, amelynek bürokratikus ellenőrzési mechanizmusát feleslegesnek és a talpra állást gátlónak nyilvánította. A nagyipar célja a szövetségi – lényegében formális – ellenőrzés megszüntetése volt. A két évre elfogadott NIRA sorsa megkérdőjeleződött.

A Rooseveltt-kormány a törvény korrigálásáért és meghosszabbításáért szállt síkra, de nem voltak meggyőző érvei. A törvény sorsa nem a törvényhozásban dőlt el. A Legfelső Bíróság 1935 májusában alkotmányellenesnek nyilvánította. A nagyipar urai győztek, érveik meggyőzően hatottak. A törvény hatálytalanítása időben egybeesett a válságból való kilábalás megindulásával, ez a folyamat egyezni látszott az ipar urai azon állításával, hogy az állami ellenőrzés gátolta a gazdaság talpra állását. A kormány azon állítása, hogy a megélénkülés az ipari törvény eredményének tudandó be, aligha volt bizonyítható. A NIRA egyedüli túlélője a munkajogi törvény volt, a szakszervezeti mozgalom végérvényesen legálisnak minősült, a társadalmi haladás e téren visszafordíthatatlanná vált.

Az ipari törvény kudracával vereséget szenvedett a new dealerek azon törekvése, hogy érjen véget a késhegyig menő verseny korszaka, amelynek során elkerülhetetlen a gyengék bukása, a fogyasztók kiszolgáltatottsága, a monopóliumok által kikényszerített piaci feltételek uralma. Elgondolásaikban valamiféle szabályozott ipar kontúrjai vázolódtak fel. Koncepciójuk kódexekben rögzített, központilag jóváhagyott előírások alapján kialakult országos munkamegosztást feltételezett, melynek keretében az egyes nagyüzemek megállapodnak a termelendő iparcikkek mennyiségében, áraiban és forgalmazási feltételeiben; az ipar gépezete fogaskerékszerűen összekapcsolódó nagy egységek kooperációja alapján funkcionál, a kisebb egységek a termelési hierarchia rendjéhez igazodnak, az össztermelés összhangban van az országos kereslettel, amelyre ösztönzőleg hat a szabályozott kínálat. E koncepció arra a feltevésre épült, hogy a nagyipar urait kielégíti a szövetségi kormány által felügyelt ipari rend, mivel az kiküszöböli a ciklikus válságokat. E koncepcióban a „nagyság” (a monopólium epitheton ornansa a new dealerek szótárában) megtalálja a helyét a társadalomban, már nem pusztán gazdasági funkciót lát el, hanem társadalmi intézménnyé fejlődik, amely a társadalom nélkülözhetetlen alkotóeleme.

A 30-as évek elején-dereacán uralkodó állapotok paradoxonja volt, hogy a végső dőfést a monopóliumok adták meg az NRA-nak, holott az központi szerepet biztosított a „nagyságnak”. A kudarccal vereséget szenvedett az érdekek összhangjának roosevelti jelszava is, amely a korai New Deal gondolati konstrukciójának egyik fő tétele volt, s értelemszerűen az amerikai társadalmi-gazdasági rend konszolidálódásának perspektíváját ígerte. A kudarc diszkreditálta a Rooseveltt által hirdetett társadalmi tervezés tisztázatlan tartalmú célját is. De a roosevelti megnyilatkozásokban megmutatkozni látszottak az új elgondolások kontúrjai, következésképpen a szabályozottság – a megújított alapon megteremtett rend – perspektívája szinte mágnesként hatott az elnök gondolkodására. E viharos idők nem voltak alkalmasak a fogalmak tisztázására. Mint azt John Galbraith megállapította, a korai New Deal a ködös szemantika jellemezte. A szellemes megállapításba beletartozott a társadalmi tervezés, az irányított kapitalizmus, ipari ön-

kormányzat kárleletlen terminushalmazza. Mégis, a roosevelti gondolatfoslányokból kikövetkeztethető volt, hogy az elnök nem akart megállni az iparnál; a társadalom és gazdaság egészének konszolidálódását, sőt megrendszabályozását is várta egyfajta tervezéstől, melynek magvalósítója a szövetségi kormány. Az NRA csupán egyik láncszeme lett volna az országot átfogó szervező reformtevékenységnek. A megbukott NRA torzója egy gigantikus szuper-bürokrácia papírtömegéről árulkodott. A megdőbent Amerika azt látta, hogy a borbélyműhelyektől felfelé minden gazdasági egység mintegy 800 kódex előírástömege szerint funkcionálna. Nem kellett nagy erőfeszítés a roosevelti gondolathalmaz e kreaturájának lejárataához. Az NRA nem kapott időt a Fehér Ház által jelzett reform létjogosultságának bizonygatására.

1935 tavasza–nyara nemcsak az iparpolitika kudarcát hozta meg, hanem a roosevelti gondolkodás váltását is. Az elnök félretette a fontolgatott NRA-mentés gondolatát. A nagyiparral való társas viszony zsákutcába jutása időben csaknem egybeesett a New Deal társadalmi reformjainak törvényerőre emelkedésével. A társadalombiztosítási, adópolitikai, munkaügyi, társasági (holding company) törvények monopóliumellenes irányzatúak voltak, s a New Deal másik – korábban háttérbe szoruló – progresszív vonulatának produktumaiként jöttek létre. A kisember védelmét szolgáló törvények azt bizonyították, hogy a New Deal a társadalom és a gazdaság strukturális problematikáját ezúttal nem gigantikus intézményrendszer kiépítésével közelíti meg, hanem a mindennapok szorító gondjainak enyhítését tűzi napirendre. Roosevelttel gondolkodását továbbra is foglalkoztatta a társadalmi tervezés, melynek feladatát a gazdaság helyreállításában, egyszersmind a társadalmi-gazdasági struktúra hibáinak korrigálásában, a struktúra továbbfejlesztésében látta. Az új utak keresése tanulságos leckével szolgált arról, hogy a nagyipar uraival való együttműködés nem vezethet el a New Deal céljainak eléréséhez. Más szervezett erő viszont nem létezett az Egyesült Államokban. Az útkeresés visszajutott a központilag megvalósítandó tervezéshez. E tervezésnek a liberális gondolkodás amerikai variánsával összhangban, a közérdeket képviselő kormányzat kezdeményező-közreműködő-ellenőrző tevékenységével, a Fehér Ház által megtámogatott reformok következetes végrehajtását ösztönözve kellett megvalósulnia. Roosevelttel gondolkodásában egységként jelentkezett a megoldásra váró feladathalmaz, melynek interdependenciája parancsoló módon vetette fel az egyetlen kézben való, összpontosított irányítás szükségességét. Ám a követelmény és a lehetőségek között szakadék tátongott. Az elnök egymással felszínes kapcsolatban levő, rivalizáló, koordinálatlan kormányhivatalokat örökölt elődjétől; az izolált várakként funkcionáló szervek féltékenyen őrizték függetlenségüket. Roosevelttel ismételt kísérletezett koordinálásukkal, egységes kormánykonceptiókat megvalósító szervek létrehozásával, de alig jutott tovább a nemzeti tervezés globális feladatainak felvázolásán, résztanulmányok kidolgoztatásán. Azonnal jelentkeztek az etatizmust emlegető ellenfelek, amelyek csoportosulásai azt állították, hogy a „tervezési kultusz” tönkreteszi az országot. Az elnök által elkészített tervezet „A Plan for Planning” címmel látott napvilágot. A figyelmes olvasó aligha juthatott erre a destruktív konklúzióra. „A tervezés nem jelenti az emberi tevékenység mindent átfogó tervének kidolgozását, amelyet az amerikai kormány vasabroncsként kényszerít a közösségre... A tervezés nem cél, hanem eszköz, hogy jobban éljünk azzal, amink van... Teljesebb szabadságért tervezünk...” Az 1934 decemberében közreadott dolgozat rossz időpontban látott napvilágot. Bontakozott az NRA elleni támadás. Köztudott volt, hogy a több irányból támadott kormány szerv vezetője, a hisztérikus kirohanásairól ismert Hugh Johnson tábornok, akit Roosevelttel leváltott, nagy tisztelettel szólt Mussoliniról és korpo-

rációiról. Az iparpolitika ellenfelei rokon vonásokat fedeztek fel a NIRA-kartellizálás és a fasiszta iparszervezés között. A náci gazdaságpolitikáról és a szovjet tervgazdaságról érkező hírek fokozták az európai totalitarizmus amerikai megfigyelői eszmei konfúzióját. A New Deal-ellenesség heterogén táborá képtelen volt különbséget tenni az európai totális gazdasági diktatúrák és a roosevelti kísérletek között, holott az utóbbiak deklarált célja a liberális eszmevilággal és a demokratikus államrenddel való összhang biztosítása volt. Az eszmei konfúzióknak újabb lökést adtak a törvényhozási fejlemények. A progresszív adózás felé tett lépések, s legkirívóbb monopolista praktikákat megvalósító holdingtársaságok kiküszöbölését előíró törvényes rendelkezések, a régóta esedékes társadalombiztosítás megalapozása, a bérminimumról és a munkaidő-maximumról intézkedő törvény a roosevelti fordulat lényegét adta Amerika tudtára. Azt, hogy az amerikai társadalom megérett a vagyoni- és jövedelemmegosztás korrigálására, hogy az ipari munkás egyenrangú partnere a munkaadónak, hogy a társadalombiztosítás bevezetése az amerikai gazdaság anakronizmusát számolta fel. Az 1934-es tervezési dokumentum újraolvasásakor más megvilágítást kapott a kurtán fogalmazott mondat, miszerint jobban kell élni azzal, ami már megvan. Az új értelmezés azt sugallta, hogy Amerika gazdasági potenciálja ésszerűbben használandó fel, ez azonban nem valósítható meg a régi módon. Az ellenzék elutasította ezt az értelmezést. A kormánykoncepció és az ellenzék közötti antagonizmus nem oldódott fel. Az 1935 és 1939 közötti pár év a roosevelti tervezés demokratikus voltát bizonyította, rációfalva a szocializmust kiáltó New Deal-ellenesség próféciáira. Az elnök a második világháború kitöréséig a demokrácia amerikai változatának talaján próbált érvényt szerezni a társadalom megújítását célzó elképzeléseinek. Legmerészebb kísérlete, a Legfelső Bíróság megfiatalítása is törvényes keretek között zajlott – és vallott kudarcot.

Amerika a háború kitöréséig a New Deal egyre szűkebb keretei között maradt. Nem oldódott meg a fő probléma, a tömeges munkanélküliség és a gazdaság konszolidálása. Az elnök és munkatársai által megvalósítani kívánt tervezés gépezete nem épült ki, a tervezés szűk elnöki tanácsadó szerv keretében, a Kongresszus által negligáltnak történt. Rooseveltnagy történelmi lehetőséget mulasztott el 1933-ban. Hivatalba lépésekor szinte korlátlan felhatalmazást kapott a Kongresszustól a kormányhivatalok átszervezésére. Kellő tapasztalatok és koncepció hiányában kihasználatlan maradt a felhatalmazás. A nagy válság által megriasztott Kongresszus minden bizonnyal jóváhagyott volna valamennyi javasolt átszervezést. Az elnök a felhatalmazás érvényének lejáta után, 1937 januárjában nyújtott be átszervezési javaslatot, amelyben a tervezés kormányhivatali rangot kaphatott volna. A megváltozott erőviszonyok között nem realizálódhatott az átszervezés. Az Alkotmányos Kormány Megvédelmezésének Bizottsága néven létrejött, retrográd beállítottságú tömörülés felkorbácsolta az indulatokat. Az 1939-ben törvényerőre emelkedett kongresszusi határozat az eredeti javaslat torzója volt csupán, érdemileg nem változtatott a széttagolt, koordinálatlan kormányzati gépezet működésén.

Rooseveltn eredetileg a kormányzervek radikális összevonását, illetve funkcionális átszervezését és a New Deal-programok elnöki ellenőrzését lehetővé tevő apparátust irányzott elő. A tervezéssel kapcsolatos konfúzió elkerülése végett jónak látta „tervezés” terminus helyett „vezetés” alkalmazását. Az irányításával működő tervezési szerv az előterjesztés kudarcá után elnöki rendelettel jött létre. Eredetileg az ország erőforrásaira és az ezekkel kapcsolatos valamennyi funkcióra vonatkozó elnöki előterjesztéseket készítette volna elő. Az elnöki hatáskörbe utalt szerv – túlélve a kongresszusi csatározásokat – háromszori névváltozással végül National Resources Planning Board néven

1943-ig folytatta kutató, elemző és fejlesztést ösztönző tevékenységét. Az elnök gondolatébresztő dolgozatokat kapott a társadalom és gazdaság távlati problémáiról és fejlődési tendenciáiról. A széles körű adatgyűjtésen alapuló elemzések a természeti erőforrások, a demográfiai fejlődés, a vásárlóerő, a közmunkák, a lakásügy, a táplálkozás, az egészségügy, az urbanizáció, a közlekedés, a társadalombiztosítás problematikájának feltérképezése révén iránytűvel szolgáltak a cselekvés számára – de a cselekvés feltételei nem voltak adottak. Az elnök által gondolatilag felvázolt koherens kormánypolitika nem létezett. A távlatilag megvalósítandó feladatok összekapcsolása a kormányzati rutintevékenységgel lehetetlen volt. A kormányzati munka továbbra is szétforgácsoltan folyt, az átszervezés elmaradása folytán koordinátlanság, pazarlás érvényesült, ugyanakkor fokozódtak a fejlődés által napirendre tűzött funkciók ellátatlansága miatti feszültségek. Rooseveltnak megkésve és rossz időpontban fogott hozzá néhány témakomplexum megoldásához. A társadalmi tervezés valamennyi ellenfele megtalálta az opponálás indokát. Az ellenfelek szinte egy táborba sodorta az elnöki hatalom szélesítésének minden tervezett mozzanata. A demagógiát felerősítette az 1937/38-as rövid, de súlyos recesszió, amit a roosevelti gazdaságpolitika rovására írt az ellenzék.

A távlatok kívül estek a kormányzat rutintevékenységén, s a törvényhozók érdeklődési körén. A törvényhozók zöme elsősorban a választóik érdekeit képviselte, s ezek az érdekek csak ritkán kapcsolódtak össze nemzeti feladattá. A 30-as évek egyik legjellegzetesebb vonása az volt, hogy az évtized kezdeti, átmenetinek bizonyult érdekösszhangja mindinkább megbomlott, s a nemzet tartós érdekeit szolgáló reformokat befolyásos érdekcsoportokkal való összecsapások során juttatta érvényre a kormány és a liberális törvényhozók csoportja. A New Deal kísérletsorozatának érdemét éppen abban kell látni, amit a korabeli szakirodalom zöme a fő gyengéjének minősített. Egyik kritikus akként fogalmazott, hogy a New Deal Don Quijoteként felült lovára, és minden irányba egyidejűleg lovagolt. Történelmi távlatból szemlélve anakronizmusnak minősítendő az a követelmény, amely világosan meghatározott, logikailag kifogástalan központi irányítást és tervezést kért számon a Rooseveltn-kormánytól. A 30-as évek erjedése kizárta valamilyen laboratóriumi állapotok közepette, vegytiszta elvek alapján létrehozott központi tervezés lehetőségét. A kormányzat azt tette, amit a viszonyok lehetővé tettek. Koordinálatlan, részleges reformintézkedéseket foganatosított a szövetségi beavatkozás éppen kínálkozó eszközeivel, a célszerűség iránytűjét szem előtt tartva. A pejoratív módon emlegetett pragmatizmus egyetlen lehetséges utat kínált. Rooseveltnnek és gárdájának volt bátorsága hozzányúlni sérthetetlennek tartott elvekhez, hagyományokhoz, érdekekhez. Sokat bírált tervezése jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy az Egyesült Államok nagy lépésekkel hozott be elmaradást, korrigált állapotokat és vált modernné.

Anglia. A „három lépésre maradt” kormány

Amikor az 1945 nyarán bekövetkezett hatalomváltással munkáspárti kormány vette át az államvezetést, várható volt, hogy változik a társadalompolitika. Jelentős mértékben bővült az állami szektor, államosították a pénzügyek fellegvárát, az Angol Bankot, a pénzügyminisztérium modern költségvetési módszerek bevezetésével szorosabb ellenőrzést valósított meg a gazdaság működése felett. A kormány munkabizottságokat küldött ki a kulcsfontosságú iparágak fejlesztésére, napirenden volt egy gazdasági költségvetés kialakítása, amely országos iparpolitikai prioritásokat állapít meg és a tervezés

eszköze lesz. A társadalombiztosítás terén – elsősorban az országos egészségügyi szolgálat megteremtésével – Anglia példát mutatott Nyugat-Európának és az Egyesült Államoknak.

Rövidesen beigazolódott, hogy a kormányzat egyelőre nem szándékszik lépéseket tenni a meghirdetett országos tervezési tevékenység megindítása érdekében. Nem vált valóra a kormány 1947. évi gazdasági jelentésében leszögezett alapelv, miszerint bizonyos problémák – mint például a fizetési mérleg ellenőrzése – békeidőben ugyanolyan módszerekkel kezelhetők, mint aminők a háborús munkaerő- és anyaggazdálkodás terén érvényben voltak. A kormánytevékenység középpontjában az azonnali megoldást követelő élelmiszer- és anyagihiány leküzdése állt. A hiányok szigorú elosztási rendszert tettek szükségessé, máskülönben nem lett volna biztosítható a háborút megszenvedett lakosság élelmezési minimuma, másrészt a társadalompolitikai célokkal egybevágó ipari termelés folytonossága. Az ellátási problémákból és az ország súlyos gazdasági-pénzügyi helyzetéből következően a kormány kizárólag a rövid távon megoldandó kérdésekkel foglalkozott. Az újonnan létrehozott államosított vállalatok irányító testületei lazán kapcsolódtak az illetékes minisztériumhoz; a parlament szűkre szabott ellenőrzési felhatalmazást kapott az állami szektor felett; a kormányzat csak évek múltán állapította meg az állami vállalatok által produkálható pénzbevétel minimális mértékét, miután már jelentős veszteségek mutatkoztak tevékenységükben. A kormányzat gondjait növelték az amerikai segítségre való ráutaltság imminens problémái és a brit birodalom dezintegrálódásával kapcsolatos döntések.

A meghirdetett gazdasági tervezés megtorpanásában közrejátszott az ún. pozitív kormány kipróbálatlan szerepétől való tartózkodás is. A valóság előzmények nélkül való problémákat produkált. Valóra válni látszott a teljes foglalkoztatottságról szóló 1944-es Fehér Könyv fogalmazása, miszerint Angliának „tapasztalatból kell megtanulnia, felalálnia és javítania a cél felé haladást segítő új politika műszereit”. Az állami beavatkozás célja, indokoltsága, módszerei, a hosszabb távú tervezés eszközei tisztázatlanok voltak. Működött még a visszafogó erő: a megszokás és a közhivatalnoki apparátus óvatossága. Az utóbbi az angol mentalitással egyező tanáccsal szolgált a Labour-politikusoknak: *lassan haladj!* Az államosításokkal kapcsolatos viták időpontja kevésbé volt alkalmas az újjal való kísérletezésre. A beruházások gazdaságélénkítő, illetve hiányuk visszafogó hatásának érvényesítése kínálkozott alkalmas ciklusszabályozó eszköznek. A kormányzat beírta, hogy figyelemmel kísérte a beruházások ösztönző, illetve leállításkor korlátozó hatását a gazdaságban. Néhány évig úgy tűnt, hogy Angliában csak a ciklusszabályozás rövid távú lépéseire korlátozódik a gazdasági tervezés. A közlekedésből átvett szakszargon érvényesült a beruházáspolitikában: *stop – go*.

Történt azonban más is, főként a munkáspárti baloldal szorgalmazására. A fő ösztönző személyiségek Aneurin Bevan és John Strachey voltak. 1945 és 1947 között egy sor iparágban munkacsoportokat hozott létre a kormány. Ezek fejlesztési tanácsok intézményesítését javasolták az iparágak hatékonyabb működését segítő közös kutatási és exportfejlesztési szolgáltatások nyújtására. Egy sor hiányosságra és fejlesztési tennivalóra derítettek fényt. Amikor azonban 1947-ben sor került a megalakításukat elrendelő törvény megalkotására, az iparágak csaknem egységesen elutasították. A kormány egyetlen fejlesztési tanácsot mentett meg, mintegy mementóként az új szemlélet meghonosítására az állami beavatkozás terén. A nagy reményekkel és ígéretekkel indult Labour-kormány 1951-ben átadta a hatalmat a konzervatívoknak. A munkáspárti kormány felfogását jellemzi, hogy a fejlesztési tanácsok létrehozatalát az adott iparág nagy többségének óhajá-

hoz kötötte, azaz: a kizárólag magánvállalkozási szempontok szerint hozott döntések determinálták a makrogazdasági célzatú lépéseket. A jellegzetes brit munkásmozgalmi reflexek működtek... Az állam és a magánvállalatok közti viszony új formáját az államosított iparok irányítására létrehozott, nagy szabadsággal rendelkező szervezetek is jelezték. A Vas és Acél Igazgatóság azt a feladatot kapta, hogy kísérje figyelemmel az acélipari beruházásokat, s állapítsa meg, összhangban vannak-e az ország szükségleteivel. A kormányiszervként működő Igazgatóság a beruházások értékelésekor össznemzeti fejlődést elemzett. Az acélipart 1951-ben, a munkáspárti kormány utolsó évében államosították, az ipar és irányító szerve elvileg azonos platformon működött, a modell helyesnek tűnt; a kormány azt szűrhetette le, hogy közérdek érvényesül a kulcsfontosságú ipar beruházásainál. Az a tanulság is leszűrhető volt, hogy az acélipari beruházások figyelmesebb-orientálása meghaladja a közvetlen célt, s országos távlati tervezés szükségességét bizonyítja. Amikor 1953-ban a konzervatív kormány reprivatizálta az acélipart, az Igazgatóság más feladatot is kapott. A tervezés szükségességével kapcsolatos felismerés a tory-párt gyakorlatában realizálódott.

Franciaország. A közvetlen kormánybeavatkozás

A francia kísérleteket célszerű az angol próbálkozásokkal mint ellentétül szembesíteni. Ellentétben Londonnal, ahol a kormányzat tartózkodással kezelte a tervezés bontozását, Párizs az etatizmus korai protekcionista hagyományából eredeztette ezt a folyamatot. Colbert következetes támogatásban részesítette a francia kereskedelmi hajóépítést, a flotta lehetővé tette a külkereskedelem fejlesztését; a kormányzat pénzügypolitikai intézkedései irányt szabtak a nemzetgazdaság fejlődésének, korlátozták a fejlődést gátló céhek működésének kereteit. Az állami beavatkozás közvetlen hatása az ország életének kritikus szakaszaiban volt a legnyilvánvalóbb; a forradalom 18. század végi katonai sikereinek jelentős tényezői voltak az állami vállalatok. A napóleoni háborúk utáni évtizedekben mindinkább lemaradt a francia gazdaság angol versenytársa mögött, a lemaradásban a gazdaságpolitikák különbözősége is fontos szerepet játszott. Az ipari forradalom közepette mind kevésbé érvényesülhetett a francia elv, hogy az eladandó árunál elsődleges a minőség. Az angol kereskedelem középpontjában az eladásra kínált áru ára állt, a franciák egyre kevésbé voltak képesek a hazai árutermelés választékának bővítésére, viszont egyre több állami feladat volt az angol árukkal szembeni védekezés kiépítésében. A francia kormányzat – eltekintve az 1860-as Cobden–Chevalier néven ismert kereskedelmi megállapodástól, amely mérsékelte a francia importkorlátokat – következetesen kitartott a protekcionizmus és a dirigizmus mellett. Jelentős állomása volt a folyamatnak az 1920-as években az ún. Poincaré-frank megteremtése, amely valutáris oldalról, a frank alulértékelt szinten megvalósított devalvációja révén lökést adott az exportnak, egyszersmind gátolta a külföldi áruk francia importját. A külkereskedelem kedvezően alakult. 1929-ig megkétszereződött az ipari termelés, a francia acélermelés elérte az angol szintet. Az acélipar ugrásszerű fejlődése a kormány beruházási politikájának eredménye volt. A dirigizmus jegyében egyes vállalatok alakultak. Az állam részesedést vállalt a lemaradt iparágakban, segítette fejlesztésüket a nemzetközi versenyben való részvételük érdekében (pl. olajipar). Más iparágakat előjogok biztosításával létrehozott bank útján (Crédit National) fejlesztett. A hangsúly a centralizáltan megvalósított irányításon volt. Ugyanez a tendencia érvényesült a bányászatban, hajózásban és az áramtermelésben. Kísérletek történtek a nem mezőgazdasági szektor fejlesztésének

hosszú távú terv keretében való összefogására. A 20-as években megindult fejlődés elakadt a nagy válság idején. Az állami beavatkozás különféle formáinak próbái tanúskodtak, hogy sikerre csak gazdasági fellendülés esetén lehet számítani. A világgazdasági állapotok romlásával, különösen a font 1931-es és a dollár 1933-as devalvációjával egyre súlyosabb helyzetbe került az aranyhoz ragaszkodó frank, melynek túlértékeltége a francia gazdaság ballasztjává vált. Az ellenszerként alkalmazott deflációs politika végül – amerikai és brit nyomásra is – a frank devalvációjába torkolt. A francia dirigizmusnak nem jutott már idő a regenerálódásra a háború küszöbén.

A francia termelési gépezet súlyos veszteségeket szenvedett a háborúban. A talpra állás folyamatának nemcsak a háború okozta károk pótlása jutott feladatul, hanem a 30-as évek viszonylagos ipari lemaradásának következményeivel is meg kellett küzdeni. Az 1946-ban megindított első modernizációs terv – mely Jean Monnet nevéhez fűződött – 1950 elejéig tartott, s néhány alapvető fontosságú nehézipari ág termelési kapacitásának növelésére összpontosult abban a feltevésben, hogy e célok elérése a gazdaság egészének fejlődését hozza magával. A terv a kormányzati eszköztár változatos alkalmazásával elsősorban az állami és részben állami kézben lévő vállalatokra épült. Adókönyvitések, olcsó hitelek ellenében különböző üzletpolitikai tevékenységekre vállalkoztak az állammal kapcsolatban levő cégek, húzóerőt gyakorolva a gazdaság egészére. Egy szakíró megállapította, hogy a francia gazdaság egyfajta szintetikus kapitalizmus megvalósítására törekszik, értve ezen a merkantilista hagyomány 20. századi változatát, amely protekcionizmust és „felvilágosult” állami beavatkozást együttesen alkalmaz.

Németország. A szervezett magángazdaság kísérlete

A náci Németország veresége a német gazdaság számára is a nulla órát jelentette. A szövetségesek határozták meg, ki-ki a maga módján, a gazdaság újrakezdésének elveit. A nyugatnémet területeken – ide nem értve a katonai megszállás első időszakát – az Egyesült Államok által inaugurált gazdaságpolitika érvényesült. Párizs is rövidesen kénytelen volt tudomásul venni az amerikai irányítást. Az amerikai katonai kormányzat kezdetben a potsdami határozatokkal összhangban tevékenykedett, a washingtoni katonai szerveknél egy ideig még hatott a korábban elhatározott kemény vonal, noha a Roosevelttől átmentés után is dezavualt Morgenthau-terv drákói elvei hivatalosan nem érvényesültek. A State Departmentben érlelődő új irányvonal igen hamar szakított a kemény katonai instrukciókkal foglaltakkal, s Washington lényegében szabad kezet adott Lucius Clay tábornoknak, az amerikai megszállási zóna parancsnokának az övezetben megvalósítandó politikához.

Az amerikai megszállási politika elvei összhangban voltak a regenerálódó német gazdaságban szerepet vállaló személyiségek nézeteivel. A fő kérdés az volt, hogy miként kell a túlkonzentráltságot decentralizált működéssé átépíteni, a náci állam mindenhatóságra épülő beavatkozása helyett rekonstruálni a német gazdasági struktúra azon pilléreit, amelyekre a császári, majd köztársasági Németország támaszkodott. Erhard gazdasági miniszter, később kancellár, azt fejtegette 1954-ben megjelent könyve angol fordítása előszavában, hogy Németország megtanulta a leckét, gazdasági liberalizmusért küzd. Ez a gyakorlatban a gyökeresen megváltozott körülmények között, alapvetően amerikai intenciók szerint történt.

A német gazdaság újjáépítése a kisvállalkozók egymással versenyben álló tömegének liberális eszményével ellentétesen alakult. Az amerikai-angol megszállók által támoga-

tott folyamat a német ipar egyre nyilvánvalóbb szervezettségére épült. A helyreállítás a nagy termelő egységek potenciálját, a jelentős anyagi forrásokat mobilizáló bankok aktivitását igényelte. Az óriásvállalatok széttagolásának Potsdamban elfogadott elvi követelménye a valóságban e döntéssel ellentétesen formálódó intézkedésekbe ütközött, a gyárleszerelések lassultak, rövid időn belül átadták helyüket a német ipari potenciál minél gyorsabb helyreállítását célzó politikai direktíváknak. A széttagolt egységek megtalálták az együttműködés új, legalizált útjait-módjait. A három legnagyobb bank a háború utáni széttagoltság idején is módot talált informális kapcsolatok fenntartására az utódbankokkal, mígnem 1950-re, illetve 1958-ra mindhárom visszanyerte vezető szerepét. Az irányváltást mi sem jellemzi jobban, mint az ipari társulások továbbélése. Az 1949-ben alakított német gyáripari szövetség (Bundesverband der Deutschen Industrie) a náci években működő 39 társulás csúciszerveként jött létre. Az ipari koncentráció hierarchiájának folyamatossága alkalmas eszközt biztosított a háború utáni iparszervezés számára, melynek célja a tervszerű beruházáspolitikai és a műszaki fejlesztés országos szintű gyorsítása volt. A tömörülés vezetői az újonnan értelmezett iparszervezés és -fejlesztés híveiként leszögezték, hogy hallani sem akarnak monopóliumjellegű árrögzítő és kényszerintézkedésekről, kartellmegállapodásokról.

A stabil alapokon nyugvó ipari szerveződés gépezete alkalmasnak bizonyult a német iparfejlesztés kormányzati tevékenységének támogatására. Az ipari tömörülések feladatuknak tekintették a konzultatív közreműködést a német ipar távlati érdekeinek képviselésében; e funkciót a német alkotmány is rögzítette. Az ipari önszerveződés egyezett a nyugati megszálló hatalmak amerikai vezetéssel kialakított Németország-politikájával. A tartományok (Länder) nagyfokú önállósága és a központi kormány korlátozott hatásköre elvi és gyakorlati összhangban volt a német ipari csúciszerv részvállalásával az össznémet gazdaságpolitika alakításában.

Hollandia és Svédország. Középpontban a munkabérlétszámpolitika

A két ország sorsa gyökeresen ellentétes volt a második világháborúban, mégis mindkettő a munkabérlétszámpolitikát tekintette központi kérdésnek a háború után. A megfontolások azonban eltérőek voltak. A holland gazdaság fő problémája az ország ipari potenciáljához képest a túlnépesedés volt, a hazai ipar nem tudott elegendő munkahelyet biztosítani az exportra dolgozó üzemekben, amelyek versenyben álltak a szomszédok magasabb fejlettségi szintű termékeivel a külföldi piacokon. A versenyképesség megteremtésének egyetlen módja a bérszínvonal alacsonyan tartása volt. A problémát súlyosbította, hogy a háború utáni külföldi kötött devizagazdálkodás akadályrendszere is gátolta a holland exportfejlesztést. A szakszervezetek egyetértettek a holland bérlétszámpolitikával, a végrehajtást kormányrendelet szabályozta. A bérek alacsonyan tartásának forrása a termelékenységnövekedése volt, azaz a bérek elmaradtak a termelékenység fokozása mögött.

Svédországban a háború előtti fejlődés során elért eredményként megszűnt a kormány közvetlen beavatkozása a bérlétszámokra. 1938-ban – elhúzódozó tárgyalások után – a szakszervezetek és a munkaadói szervezetek keretmegállapodást kötöttek, amely véget vetett a sztrájkoknak és a további munkaügyi egyezkedések alapjává vált. A keretmegállapodás létrejöttében még jelentős szerep jutott a hatóságoknak, de a továbbiakban megszűnt a beavatkozás korábbi formája. A kormány továbbra is figyelemmel kísérte a munkaügyet, szükség esetén módot talált álláspontja közvetett úton való közlésére. Az informatív közlésmód a döntés előtti konszenzust célozta a felek között. A szakszervezetek konstruktív

szerepet játszottak, aktív partnerként foglaltak állást a kormányzat által javasolt fejlesztési irányok megvalósításában, nagy súlyt fektetve a műszaki fejlődést segítő iparpolitika megalapozására. A munkaerő vált a svéd gazdaságpolitika egyik fő pillérévé; a teljes foglalkoztatottság megteremtésének célja a munkaerő létszámbeli és műnségi fejlesztése volt a nemzet előtt álló gazdaságfejlesztési feladatok megoldása érdekében. A svéd gazdaságpolitika – ellentétben a holland gyakorlattal – elvetette a bérek emelkedésének visszafogását. A nemzetgazdaság fejlődését nem a munkavállalók bérezésének rovására igyekezett elősegíteni, más utakat keresett a költségtényezők és árak visszafogására.

II. A kísérletek

Az Egyesült Államok

A második világháború kitörése azonnali állásfoglalásokat követelő feladatok elé állította a kormányzatot. A távlati célok felé haladó társadalmi tervezés háttérbe szorult. A hadviselés amerikai perspektívája tökéletesítendő háborús gépezetet igényelt. A feltáru-
ló ellentétek jelezték, hogy központi tervezési törekvések valójában csak háború idején érvényesíthetők. Roosevelttal halála megválaszolhatatlanná tette a kérdést, hogy milyen sorsot szánt az elnök a New Dealnek békeviszonyok bekövetkeztére, oly módon, hogy az megfeleljen a demokrácia amerikai variánsának s az elnöki kézirvezérlés roosevelti elgondolásainak is. Truman nem volt beavatva ezekbe a roosevelti gondolatfoslányokba. A maga módján leegyszerűsítve értelmezte feladatát. Hitet tett az elnök vonalvezetése iránti hűség mellett, de a New Deal megújítását célzó programja középpontjában levő teljes foglalkoztatottsági törvényjavaslat kapcsán tett lépései nem voltak összhangban meghirdetett elveivel. Hasonló konklúzióra jutottak a kortársak a háborúról a békére való átmenet, a rekonverzió során tett trumani intézkedésekről.

A teljes foglalkoztatottságról szóló törvényjavaslat a nagy válságba való visszazuhanástól való aggodalom produktuma volt. Az üzleti körök, közzgazdászok, szakszervezetek, a new dealerek, a New Deal ellenfelei – ki-ki a maga módján – latolgatták a jövő esélyeit. Az első világháborút követő évek emléke, mindenekelőtt azonban a befejezetlen New Deal öröksége: az 1940-ben még mindig közel 10 millió munkanélküli tehertétele borúlátó nézeteket erősített. Amerikának intézményes biztosítékra volt szüksége, hogy nem térnek vissza a nagy válság állapotai, s a háborús évek hatalmas gazdasági lendülete nem lesz múló jelenség. Még Roosevelttal életében a Kongresszus elé került a new dealerek egy javaslata, amely végső soron a szövetségi kormány kötelességévé tette a teljes foglalkoztatottság megteremtését. Az 1946 februárjában tövényerőre emelkedett Employment Act alapkoncepciója gyökeres változáson ment át a kongresszusi viták során. E változások a rekonverzió hónapjai alatt tapasztalt állapotok okozta gyökeres szemléletváltozást tükrözték. A háború befejezése után nem következett be tömeges munkanélküliség, nem jelentkeztek a nagy válság rettegett tünetei: a kihasználatlan termelési kapacitások, a fizetőképes kereslet visszaesése, árufeleslegek, árzuhanások, gazdasági stagnálás. Az ipar nem várt gyorsasággal állt át a békecélu termelésre, a háborús korlátozások miatt elhalasztott lakossági szükségletek kielégítésére. A nagyipar és kongresszusi szószólói szembeszegültek a foglalkoztatottság szövetségi beruházásokkal való kiegészítésével; az ipar – úgymond – képes állami gyámkodás nélkül is biztosítani a foglalkoztatási szintet. A viták pergőtüzében koncentrált támadás zúdult a „nagy kor-

mány”-konceptióra, etatizmusnak bélyegezve a teljes foglalkoztatottság szövetségi költekezéssel történő biztosítását. A Kongresszusban többségbe került New Deal-ellenes erők kormánybeavatkozástól mentes foglalkoztatási törvényt fogadtak el, a piaci erőkre bízva a gazdaság működését. A teljes foglalkoztatottságról szóló törvényjavaslat kudarca a konzervativizmus előretöréséről tanúskodott. A gyors ütemű rekonverzió a gazdaság önszabályozó képességét valló konvervatív nézeteket látszott bizonyítani; a szövetségi kormány gazdaságserkentő funkciója idejétmúlt, nemkívánatos ideának minősült. Az új törvény mindössze tényfeltáró és -elemző tevékenységet írt elő a kormánynak; az elnöki jelentések tanulmányozását és a szükségesnek ítélt törvényhozási lépéseket a Kongresszusra bízta. A törvénytöveg a teljes foglalkoztatottság koncepciójának elfektetésével jelentett egyet, a „maximális” foglalkoztatottság kívánalmát kodifikálta. Truman nem aggasztotta a kudarc, sőt eredménynek tekintette a „maximális” cél leszövegzését, holott az pusztá deklaráció volt. A kormány aktív foglalkoztatás-serkentő funkciójának figyelmen kívül hagyását főként azért nem kifogásolta Truman, mert a liberális koncepció a keynesi deficit spending alkalmazását követelte volna meg, az elnök pedig nem volt híve a sok vitát kiváltó panaceának. A kormány mentesült a teljes foglalkoztatottság kormányzati garatálásától, s ez egybevágott Truman azon intenciójával, hogy legyen vége az időszerűtlennek vélt vitáknak. A „maximális” jelző kielégítette a Fehér Házat.

E vitákkal párhuzamosan sorra-rendre megszűntek a háborús korlátozások. Idejétmúlt intézkedéshalmaznak minősült a hadigazdaság bürokratikus gépezete. Az üzleti világ nemzeti érdekek nyilvánította az országot gúzsba kötő szabályozó-korlátozó mechanizmus felszámolását. Fő célja az árszabályozás kiküszöbölése volt. A kormányzatnak nem volt átgondolt rekonverziós politikája. Alapelve az egyes ágazatok megegyezésen alapuló fokozatos deregulációja volt. Az alapelv kívánságok halmaza volt, amely mögött nem állt kellő presztízzsel rendelkező központi akarat. A kormányiszervek elfogása eltérő, olykor ellentétes volt. Az elnök nem részesítette kellő támogatásban a rekonverzió egyik alapkérdésében illetékes árhivatalt, döntései általában improvizáltak voltak, az erősebb nyomás hatását tükrözték. A gyors deregulációt sürgető üzleti világ érzekelte Truman következetlenségeit. Az elnöki kijelentésekből, lépésekből megértést vélt tapasztalni az iparvezetés céljai iránt. Igazolva látta ezt a rekonverziós sztrájkhullám kapcsán foganatosított elnöki intézkedésekben és a big businessnek kedvező néhány döntésben. A rekonverzió viharos állapotai az árpolitika terén az üzleti világ követelésével összhangban értek véget. Az árhivatal funkcióinak csorbítása, majd az árkontroll eltolése lökést adott az állandósult inflációnak.

A rekonverzió bonyolult folyamata egy jobb államférfíui képességekkel és alaposabb felkészültséggel rendelkező politikust is súlyos próbára tett volna. Truman érdeme, hogy nagy energiával vetette bele magát a befejezetlen roosevelti életmű feladataiba, szembeszállt a New Deal teljesítményeit tagadó, általános támadásra készülő ellenzéki erőkkel, miközben tudatában volt a rátermettséget megkérdőjelező kortársi véleményeknek. A New Deal megújítására tett ígéretének teljesítéséhez a nagy válság állapotaitól gyökeresen eltérő körülmények között fogott hozzá. Nem támaszkodhatott a nagy válságtól megriadt társadalom egészének közös óhaja – a válságból való kijutás – átmenetileg érvényesült kohéziós erejére. A talpra állás megindulása történelmileg igen hamar felszínre hozta a társadalmat polarizáló érdekellentéteket, s e folyamattal párhuzamosan gyakorlattá érlelődött a New Deal. Truman a New Deal megszilárdult ellenzékét kapta örökül. A New Deal-ellenes erők szimplifikált érvelése szerint az 1933-ban indított kísérletsorozat létjogosultságát stabil gazdaság megteremtése bizonyíthatta volna. Ennek

hiányában a 30-as évek amerikai fejleményei pusztán felesleges és költséges kísérleteket mutathattak fel, történelmi tévútnak minősítendő, jövőjük nincs. E nyílt szembeszegülés kiegészült a Truman képességeiben kételkedő liberálisok tanakodásával, akik Roosevelt karizmatikus személyiségének utódát keresték. A körképet a törvényhozás és a kormányzat állandósult csatározásai tették teljessé. A foglalkoztatottsági koncepció kapcsán fellángolt viták a nyitányt jelezték.

A tömeges munkanélküliség feltételezett veszélyének elhárulása jelentősen módosította a megújítandó New Deal-feladatokat. Előtérbe kerültek a társadalom életének javítását megalapozó reformok, melyek zöme a 30-as évek kezdeményezéseit fejlesztette tovább. Sürgős feladat volt a lakásépítés gyorsítása, a nyomornegyedek felszámolása, a társadalombiztosítás körének bővítése, a juttatások növelése; a munkabérmínimum emelése, a munkaügyi kapcsolatok nyitva maradt problémáinak rendezése; az agrártámogatások korszerűsítése; a közegészségügyi ellátás kiterjesztése; a betegbiztosítás megalapozása; a közoktatás fejlesztése; a feketék sorsának intézményes jobbítása; egyes régiók áramellátási, vízszabályozási, talajjavítási problémáinak megoldása. A Truman-kormány érdeme, hogy a kedvezőtlen kongresszusi erőviszonyok ellenére napirenden tartotta a megújítandó New Deal – az ún. Fair Deal – kérdéseit; kitartóan küzdött a reformok kisiklása ellen. Nehézségeit érzékelteti, hogy a nem várt 1948-as elnökválasztási győzelme sem vitte előre érdemlegesen a reformok ügyét a törvényhozásban. A Fair Deal nem annyira a mennyiségileg mérhető teljesítmények minősítik, mint inkább az a tény, hogy számos elutasított vagy agyonhallgatott javaslata a későbbi években a társadalom és gazdaság fejlődésének kiindulópontjául szolgált, a megvalósítás útját egyengette. Teljesítményei közé sorolandó a New Deal elleni tervezetek és akciók akadályozása is. Truman elnöksége idején nem bontakozhatott ki általános támadás a New Deal-építmény lebontása érdekében, nem utolsósorban azért, mert az elnöki vétók és a Fair Deal-javaslatok szüntelen mozgásban tartották a törvényhozást, lekötve a liberális rezsim ellen készülődő konzervatív erőket. A Fair Dealért folytatott küzdelmet félbeszakította a koreai háború, és ugyanarra a sorsra jutott, mint a világháború kitörése által háttérbe szorított New Deal.

A Truman-kormányzatot felváltó Eisenhower-adminisztráció a liberális korszak eszmevilágának és kormányzati gyakorlatának ellenpólusa mellett tett hitet. George Humphrey pénzügyminiszter az ún. modern republikánus felfogás talán egyik legjellemzőbb tételét hangoztatta, leszögezván, hogy inkább lemond, semmint jóváhagyná egy költségvetési deficit gazdaságserkentésre való felhasználását. Az Eisenhower-kormányzat elsősorban a liberális korszak leginkább elmarasztalt intézkedéseit tűzte napirendre: a deficit spendinget, a túlzott centralizálást, az adópolitikát, a koreai háború idején bevezetett gazdasági kontrollokat. Ezek megsemmisítésével, illetve a központi feladatok részleges decentralizálásával gazdasági, egyben politikai célt vélt szolgálni. Az eredmények aligha feleltek meg a meghirdetett intencióknak. A civil államhivatalnokok létszáma némi korlátozás után ismét stabilizálódott. A szövetségi feladatok „közelebb vitele a néphez” irreálisnak bizonyult; kitűnt, hogy a decentralizálendő feladatokat aligha vállalná el valamelyik állam. Herbert Hoover egykori elnök 1955-ben terjedelmes jelentést nyújtott be a kormánynál megállapított bürokráciáról, pazarlásról, konfúzióról – lényegében eredménytelenül. Eisenhower a megváltozott kongresszusi erőviszonyok mérlegelésével csak kisebb változtatásokat fogantatosított. Kíábrándító tapasztalatokban volt része a költségvetési kiadások lefaragási kísérleteinél. 1953 tavaszán 10 százalékos csökkentést hajtott végre, de a tervbe vett további csökkentések

elakadtak, főként a rivalizáló fegyvernemek tiltakozása miatt, sőt a kiadási előirányzatok évről évre nőttek. Mindez homlokegyenest ellenkezett a republikánus rezsim krédójával. Taft szenátor, a republikánus jobbszárny vezető alakja az 1954-es költségvetési előirányzat kapcsán az elnök szemére hányta, hogy a trumani úton jár.

Taft – Eisenhower 1952-es elnökjelöltségi riválisa – nem alaptalanul jövendölt. Az elnök sorra-rendre kénytelen volt az általa elvileg elítélt lépéseket megtenni. Az 1954-es, majd az 1957-es recessziókor nem funkcionált a piacgazdaság önszabályozó képessége – az elnök beletörődött a kormányzati költekezés fokozásába. Közmunka-programjának finanszírozása szintén a helytelenített keynesi deficit spendinggel történt. A társadalombiztosítási juttatások növelése, a közoktatás némi szövetségi támogatása, az állami lakásfejlesztés a New Deal és a Fair Deal intézkedésein alapult. Ezek az elnöki döntések nem Eisenhower valamiféle átlényegülését jelezték, ahogyan Taft látni vélte. Azt bizonyították, hogy a roosevelti vonalvezetés és intézményrendszer a modern Amerika fundamentumává vált, többé nem lehetett visszatérni az ultrakonzervatívok által óhajtott állapotokhoz. Eisenhower azt tette meg, amit a társadalom fejlődése éppen napirendre tűzött. Érdeme az volt, hogy nem riadt vissza a New Dealben gyökerező megoldásoktól. A közhelyként emlegetett pragmatikus látásmódot tette magáévá. Intézkedései egymástól függetlenül, nem valamiféle koherens program részeként születtek. Kormányzati gyakorlata kizárta a társadalom és gazdaság interdependenciáit felismerő programok kidolgozását. Gátolta ezt mindenekelőtt a kormányzati struktúra. Az átszervezési próbálkozások nem törték át a különálló kormányzervi birodalmak falait. Eisenhower igen hamar rájött, hogy nincs nemzeti szinten gondolkodó-cselekvő kabinetje. Nyolc-éves elnöksége mindkéig megmaradt a rutintevékenységek szintjén a belpolitikában, de a Fehér Házat olykor gondolkodóba ejtette a távlati célok megfogalmazatlansága.

A kormányzati váltógazdasággal a 60-as években hatalomra került demokráta rezsimet szinte robbanásszerűen figyelmeztette a társadalom a realitások felismerésére, a problémák kezelési kísérleteinek hibáira, vagy éppen arra, hogy a kormányzat nem tulajdonít jelentőséget a belpolitika alapkérdéseinek. Kennedy tragikusan rövid időt kapott a sorstól belpolitikai elképzelései kikristályosodásához, másrészt szűkre szabott éveinek zömét a külpolitika foglalta le. Vizsgálódásai félreismerhetetlenül jelezték a belpolitikai kérdések összefüggésekben való megragadásának, az akadályok gyökerekig ható feltárásának, a továbbhaladás irányai kijelölésének igényét. E kvalitások bizonyították, hogy Kennedy nem egyszerűen egyik vagy másik befejezetlen New Deal-cél új módon való megközelítésére törekedett, hanem a társadalmi struktúra neuralgikus pontjai mielőbbi javításának útjait kereste, a jelenségeket a maguk komplexitásában szinte egyidejűleg akarta napirendre tűzni, kiküszöbölni a kormányzati anakronizmusokat, megoldani az elvi és módszerbeli teendőket. Olyannyira egységes egészként vette szemügyre az állami beavatkozás feladatcsoportjait, hogy jóformán csak a kezdeti lépések felvázolásáig és – észelve az ellenállást – a megtorpanásig juthatott el. Látásmódja jellegzetes példajaként említhető, hogy csaknem egyidejűleg adott utasítást három, egymással összekapcsoltnak feltételezett jelenség-halmaz – a szegénység, a polgárjogi problematika, az adóreform – vizsgálatára. Az utóbbi munkálatai messziről indultak. Többéves tapasztalatok szerint a piaci erők nem funkcionáltak a feltételezett módon a gazdaság fontos szektoraiban, az ár- és bérszínvonal az indokoltnál magasabban rögzítődött, s inflációgerjesztő tényezővé vált. Az elnök gazdasági tanácsadói kizárólag a termelékenység változásaiban jelölték meg az ár- és bérpolitikai döntések elfogadható indokát. Az elvi állásfoglalás érvényesítését nemzeti érdeknek tekintette az elnök, de – kong-

resszusi felhatalmazás hiányában – nem rendelkezett el őrszabályozást. Az elvi állásfoglalás hívös fogadtatása a business részéről és a jogi tilalomfa megállította a tervbe vett árkontrollt, illetve annak kidolgoztatását. Az elnök feladta az adóreform ügyét is, s kételeyi támadtak a többi kezdeményezés kapcsán. A megtorpanás időpontjában már voltak értesülései az új típusú társadalmi tervezést célzó elgondolásai kedvezőtlen visszhangjáról. A yale-i egyetemen 1962-ben tartott előadásában nagy elismeréssel szölt az európai – főként francia – gazdaságpolitikáról, amely – úgymond – ideológiai előítéletek nélkül koordinálja a nemzetgazdaság elemeit, a kormány ún. indikatív tervezés keretében közli az iparral az ország fő céljait. A yale-i előadás hallgatói, elemzői a szabad vállalkozás kormányzati korlátozását, az etatizmus és dirigizmus amerikai változatának meghonosítását vélték kihallani a tervezés dicséretéből és az ideológiai előítéletek pejoratív emlegetéséből.

Az üzleti világot különösen az állami tervezési tevékenység irritálta. Kennedy a Kongresszustól sem számíthatott támogatásra. A jórészt idős, provinciális gondolkodású törvényhozók gyanakodva opponálták az elnöki kezdeményezéseket. A soron következő 1964-es választás, amely meghozza a liberális földcsuszamlást és megnyitja Amerika előtt a fejlődés új útjait, messze volt még. Az elnököt minduntalan gátolta a kormányzat örökölt szervezeti és működésbeli ballasztja. Arthur Schlesinger plasztikusan ábrázolja „A Thousand Days” című munkájában a folytonosságot jelképező hivatali bürokrácia: az ún. állandó kormány, másrészt az újat hozó, magát tévedhetetlennek tekintő ún. elnöki kormány szembenállását. Kennedy Rooseveltnyomdokaiba lépve létrehozta a Fehér Házban a tudománnyal és a műszaki haladással foglalkozó hivatalt, s bővítette a Fehér Ház apparátusát a kormány „feudális bárói” konzervativizmusának ellensúlyozására. Szükség volt az egyetemi és intézményi szakemberek friss ideáinak kísérleti anyagára, mert a tapasztalat azt mutatta, hogy a kabinet tagjai és az állandó kormány nem képes felülemelkedni a szűk szakterületek érdekein, közreműködni össz nemzeti, koordinált politika kialakításában. Kennedy felismerte, hogy nem értek meg a feltételek a kormányzati struktúra funkcionális átszervezésére, tehát átkaroló hadműveletekre van szükség. Alkalmassá igérkezett a kormánysszervek közötti koordináció előmozdítására létrehozott bizottság, amely a várostervezés időszerű témájával bizonyítékot szolgáltatott a helyi, állami és szövetségi szervek egymást keresztező vagy kiegészítő akcióinak mederbe tereléséről. Kennedy kongresszusi üzenetben mutatott rá a közösségeken belüli kölcsönös függőségekre, s valamennyi helyi tevékenységet átfogó tervezésre hívott fel. A szövetségi kormánysszervek kidolgozták a helyi, illetve regionális közlekedésfejlesztési programok feltételrendszerét, központi támogatást helyeztek kilátásba. Ez ösztönzőleg hatott a közös tervezésre. Amikor azonban Kennedy 1962-ben városfejlesztési minisztérium létrehozására tett javaslatot, a Kongresszus elvetette. A minisztérium a ház- és útéptítés közvetlen ellenőrzésén kívül felügyelte volna a városfejlesztés más területein folyó munkát is. Az elnök utóda, Lyndon Johnson hivatalviselése idején megvalósult a terv, 1965-ben létrejött a lakásügyi és városfejlesztési minisztérium. A vázolt folyamat arról tanúskodott, hogy a demokrata adminisztráció éveiben elsősorban a társadalmi problémákból fakadó igények tettek szükségessé bizonyos tervezési tevékenységeket, s ezek látható eredményei fogadtatták el az amerikai polgárral a kormányzat idevágó intézkedéseit. Az úthálózat fejlődése, a tömegközlekedés és szállítás javulása meggyőzően bizonyította a szövetségi támogatással végzett helyi tervezés hasznát.

Az Eisenhower-kormányzat éveiben megújuló recessziók a gazdaságpolitika újragondolására figyelmeztettek. Kennedy és Johnson pénzpolitikai fordulatot hajtottak végre a

gazdasági növekedés serkentése érdekében. Az 1961-ben megkezdett expanziós pénzpolitika az 1964-ben végrehajtott adócsökkentéssel és a deficit spending gyakorlattá avatásával rutinjellegű tevékenységet indított el. Johnson 1965-ben két pénzügyi reformot fogadtatott el a Kongresszussal: a kormány felhatalmazást kapott munkaalkalom-teremtő célú pénzalap igénybevételére recessziós veszély esetén, valamint gyors adócsökkentésre a gazdasági növekedés felpörgetésére. Kennedytől korábban megtagadta a törvényhozás ezeket a felhatalmazásokat. A kongresszusi fordulat az 1964-es demokratikus földcsuszamlásban gyökerezett, de szerepet játszottak a fizetőképes kereslet lökészerű élénkítését eredményező kormányintézkedések hatásai is. A kormányzat azt vallotta, hogy országos szinten nincs szükség tervező tevékenységre munkahelyteremtés céljából, mert az adócsökkentések és más keresletélénkítő intézkedések megoldást jelentenek a munkanélküliség problémáira, de gondoskodni kell a regionális szegénység és a gazdaságfejlesztés más távlati problematikájáról.

Ez az álláspont túlhangsúlyozta a pénzügyi aspektust, s túlzottan magabiztos volt. A valóság éppen a távlati probléma súlyosságát jelezte, egyszersmind a tervezés fokozódó szükségességét érzékeltette. A munkaügyi minisztérium távlati munkaerőtervezést sürgetett. A munkanélküliség az 50-es években fokozatosan nőtt, 1961 telén elérte az országos 8,1 százalékos arányt, egyes területeket, illetve foglalkoztatási csoportokat különösen sújtott. A pályakezdők, az ifjúkori bűnözés és a feketék helyzete súlyosbító tényező volt. Az automatizálás, műszaki újítás struktúraváltó követelmények elé állította a munkaerőt. Képzettségbeli, faji, életkori sajátosságok az emberi erőforrások és az ipari fejlődés követelményei közti ellentétet jelezték, s az ellentétet növelte a munkaadói előítélet is. Más szóval: a munkaerőpiac kínálata a kereslet könyörtelen szelekciójának volt alávetve, kiszolgáltatva. Leontief és Galbraith professzorok nagyon időszerű missziót teljesítettek, amikor az Eisenhower-kormányzat által 1953-ban leállított munkaerőtervezés felélesztését javasolták a demokrata kormánynak. A megoldást a munkaerőkínálat távlati tervezésének az egyes gazdasági szektorok ugyancsak távlati tervezésével való kombinálása, másrészt rövid távú makroökonómiai intézkedések foganatosítása jelenthette.

A demokrata rezsim több lépést tett a strukturális munkanélküliség enyhítésére. 1961-ben törvényerőre emelkedett az Area Redevelopment Act, amely lehetőséget teremtett a fejlődésben elmaradt területek infrastrukturális építkezései számára. Az örökség súlyos volt: az 50-es években 10 millióan vándoroltak el ezekről a területekről, Eisenhower két ízben vétőzta meg a törvényjavaslatokat. Az új törvény a szakképzés felé terelte Washington figyelmét. A szegénység leküzdésére indított program keretében különféle szakképzési lehetőségeket biztosított a kormány a munkanélküliek részére. A folyamat decentralizáltan gyűrűzött tovább; számítások szerint minden tíz szövetségi dollárból kilencet a helyi kormányszervek és magánvállalatok költöttek el. A program kritikusai a pénzek felhasználásának ellenőrizhetetlenségét, szakképzés helyett jótékonykodást emlegettek. Szakértők szerint 2 milliót meghaladó személyt tartottak nyilván, de csak 18 százalékuk vett részt szakmai átképzésben, a fennmaradó összeg kifizetése azért történt, hogy a dologtalanok ne legyenek a szaporodó zavargások színhelyén, az utcán. A mintegy 9 milliárd dollárnyi ráfordítás, amelynek eredeti célja a strukturális munkanélküliség enyhítése volt, a segélyezés szempontjából csak töredékesen produkált eredményt: egy felmérés szerint a vizsgált nyomornegyed lakosainak kétharmada soha nem hallott munkaerőprogramról vagy a szegénység elleni küzdelemről.

A 60-as évek elején indított városfejlesztés súlyos negatívumok forrása volt. A tapasztalatlan helyi hatóságok átgondolatlanul adtak megbízást a konjunktúrát észlelő tervezői

tömegnek. A szövetségi városfejlesztési programok és a helyi elképzelések nem kapcsolódtak szerves egésszé. Adatok szerint a vidéki Amerika lakosságának zöme a városok felé áramlott, a migráció csökkentette a farmervilág vonzerejét, a zsúfolt városokban nőtt a bűnözés, a zavargások napirenden voltak. 1967 januárjában az a súlyos megállapítás hangzott el, hogy a tervszerűtlen modernizációs politika következtében a vidék a városba exportálja problémáit, nincs jóváhagyott egyensúly város és vidék között. Egy hivatalos konferencián leszögezték, hogy a hivatalos Amerika soha nem foglalkozott érdemben a népességnövekedés és -megoszlás kérdéseivel. 1968-ban mindkét párt programjába iktatta a növekedés problematikáját (Growth Policy).

A kérdés elválaszthatatlan volt a születésszabályozástól, amely tíz évig tabunak számított. Eisenhower 1958-ban elhatárolta a kormányt a témától, a választási kampány idején egyik elnökjelölt sem említette. Ám a népességrobbanás tényét nem lehetett agyonhallgatni. Kennedy 1963-ban komoly gondként jelölte meg a külföldi népességnövekedést, s hasznos kutatói feladatnak mondta. Johnson 1965. januári kongresszusi beszédében a népességrobbanással összefüggő ismeretek kutatásának támogatását ígérte. Ismert személyiségek egyengették a talajt. Az első konkrét lépéseket 1963 és 1965 között Fulbright és Gruening szenátor tette meg. A Kongresszus 1967-ben hitelt szavazott meg családtervezési kutatásokra. Johnson 1968-ban elnöki családtervezési bizottságot hozott létre, melynek kifejező címe a megtett utat jelezte: „Népesedés és családtervezés; a gondoktól a cselekvésig”. A „cselekvés” nagyon mérsékelt volt: 1968-ban az összes magán- és közpénzből támogatott születésszabályozó intézmény mindössze 773 000 pácienset látott el. Amerika körzeteinek 60 százaléka nem rendelkezett ilyen intézménnyel. Ám az aktivisták eredménynek könyvelhették el, hogy az agyonhallgatott téma társadalmilag szalonképessé vált megnevezéssel (kontroll helyett tervezés) megoldandó feladattá lépett elő, összekapcsolódva a nemzeti növekedéspolitikával más komponenseivel.

Johnson sem kerülhette el az elődöket foglalkoztató problémát: a szaporodó, differenciálódó államvezetési funkciók és a meglévő elnöki szervezet közti növekvő ellentmondást. 1966-ban megalakította a kormány szervezet kérdéseire specializált hivatali egységet. Az 1967-ben elkészült jelentés Roosevelttől óta ismert tényeket, megállapításokat tartalmazott (a szociális programok koordinálatlanok, az elnöknek nincs ellenőrző-tervező-összehangoló funkciói ellátásához szükséges intézményi gépezete, a kabinet ritkán irányítja szerveit; a közhivatalnokok és a Kongresszus, az érdekcsoportok az elnöki célok gátlói, az elnöknek lojális agyakra van szüksége stb.). A javaslat vázlat volt: jöjjön létre egy elnöki programalkotó és egy programkoordináló hivatal, s tíz regionális hivatal intézze a fővároson kívüli teendőket, a programok végrehajtását. A vázlat nem tartalmazott tervet a tárcák és kormányzervek funkcionális átszervezésére. Johnson 1968. márciusi döntésével aktualitását veszítette a hevenyészett dokumentum. Az átszervezés ügyét az új republikánus elnök, Richard Nixon vette kézbe.

Nixon hivatalba lépésével véget ért a demokrata kormányzás. Johnson ígérete – a Nagy Társadalom – megvalósításához még legalább egy négyéves ciklus lett volna szükséges. Vietnam és a hazai kísérlethalmaz felőrölte Johnsont. Bejelentett döntése – hogy ti. nem jelölteti magát a második négyéves ciklusra – kizárt bárminő, személyéhez kötődő megoldást. Nixon múltja nem jogosította fel kontinuitási reményekre a reformereket. A demokrata rezsim néhány zsúfolt éve nem volt alkalmas mérleg készítésére. Kiábrándultság uralta a közhangulatot. A történeti látásmód másként értékeli ezt a kiábrándulást. Kétirányú mozgás érvényesült a korabeli Amerikában. A Nagy Társadalom

johnsoni ígérete a felgyorsult társadalmi fejlődés felismeréséről tanúskodott. A kormányzat igyekezett nyomon követni a feltárt objektív folyamatokat. Az új megoldásokat kereső tervezetek, a gyors egymásutánban foganatosított intézkedések és a létrehozott intézményi keretek e törekvés termékei voltak. A másik irányú mozgás: a társadalom már nem érte be a kormányzati intézkedésekkel, nemcsak többet, de mást is akart. A kiábrándultság a gyors növekedésből fakadt, további fejlődésre serkentett, s mint ilyen, pozitív előjelű volt. A 60-as évek ellentmondásos, szétforgácsolt, nem-egyszer krízisintézkedései jelezték, hogy Amerika már jó ideje elérte azt a stádiumot, amely a kijelölt távlati stratégiai célokból és fejlesztési irányzatokból derivált cselekvést követelt volna meg. Népeségyszám és születésszabályozás; véletlenszerű ipartelepítés és regionális fejlesztés; strukturális munkanélküliség és munkaerőpolitika; urbanizáció, elnéptelenedés és fokozódó bűnözés; közterületek eltulajdonítása és környezetpusztítás; fenyegető erőforráshiány – megannyi kormányzati intézkedést sürgető probléma volt. Kezelésük kormányzati tervezési feladatnak, a nemzeti növekedéspolitika részének minősült. Mind gyakrabban esett szó kiegyensúlyozott növekedéspolitika követelményéről; értelmezése vitatott maradt a 60-as években, de mint potenciális produktum, óhatatlanul asszociálódott a roosevelti társadalmi tervezéssel.

Anglia

A konzervatív kormányzat 1951-es hatalomátvétele néhány évig nem eredményezett lényegbevágó változást a gazdaságpolitikai intézményrendszerben. A munkáspárti gyakorlat – a rövid távú intézkedésekkel megvalósított ciklusszabályozás – megfelelt a tory felfogásnak, amely a piaci erőkre bízta a gazdasági folyamatokat. A tervezésellenesség a szükségtelenné vált kontrollok lebontásán kívül abban is megnyilvánult, hogy a kormányzat a túlzottnak ítélt államosítások helyén magánérdekek versenyztetését vezette be. A tory rezsim annak a bizonyítására törekedett, hogy az elődtől átvett jóléti szolgáltatások és a teljes foglalkoztatottság kisebb mérvű állami beavatkozással is biztosítható. Az eszményített múlt jegyében fogalmazódott meg az Operation Robot nevű terv a pénzügyminisztériumban; nagy szabadságot irányzott elő a hazai gazdasági tevékenységben és a font sterling külföldi használatára; csak két szabályozás állt volna a hatóságok rendelkezésére: a központi bankkamatláb és a fontárfolyam módosítása. Az erősen támogatott tervet végül elutasította a kabinet. A kizárólag monetáris eszközökkel operáló terv, amely viszonylagos egyszerűséggel ígérte a súlyos nehézségekkel küzdő angol gazdaság egyensúlyban tartását, s ezt hosszú távon lehetségesnek ítélte, nem realizálódott.

Andrew Shonfield közgazdász, a korszak kiváló ismerője a 60-as évek elejére teszi az angol gazdaságpolitika gyökeres fordulatát: a távlati tervezés rangra emelését. A szemléletváltozás nagymérvű kormányátalakítással járt (a tárcák csaknem egyharmada gazdát cserélt), fiatal, technokrata beállítottságú személyiségek kerültek vezető posztokra, jelentős intézményi változtatásokat hajtottak végre. Az átszervezés előtt különbizottság vizsgálta a kulcsminisztérium, a pénzügyek állami letéteményese működését. A jelentés alapvető változásokat indokoló megállapításokat tartalmazott: ad hoc döntések alapján intézkedtek közpénzek hova fordításáról, nem kísérve meg hosszú távú keretek közé elhelyezni a felmerülő szükségleteket és a rendelkezésre álló forrásokat, nem volt gépezet prioritások kijelölésére. A tervbe vett átszervezés a gazdaságpolitika feladatainak és a távlati fejlődés trendjeinek szembesítését irányozta elő. A létrehozott hivatali egység azt vizsgálta: milyen hatást gyakorolnak a kormányzat műveletei a nemzet reális erőforrá-

saira. Más szóval: ötéves időszakra fel kellett becsülni a kormányzati lépések hatásait a gazdaság tényezőire (árak, költségek, szakképzett munkaerő, termelékenység stb.). Az új hivatali egység kísérleti jellegű volt; tevékenységének eredményessége attól függött, miként tudja befolyásolni a pénzügyminisztérium többi részlegeit, amelyek szemlélete még nem tette magáévá az új irányzatot.

Az angol gazdaságpolitikai kísérlet időben egybeesett az Európai Közös Piachoz való brit csatlakozást vitató brüsszeli tárgyalásokkal. Az időpont – távlatból vizsgálva – nem szolgálta az európai gazdasági integráció ügyét. A londoni Whitehall szobáiban a brit gazdaságpolitika alapkérdéseinek fejlesztési irányzatait távlati hipotetikus körülményekből levezetve kellett meghatározni. Egyidejűleg a brüsszeli tárgyalóasztal másik oldalán ülő felekkel meg kellett értetni a brit elgondolások mögött meghúzódó hagyományokat, megvédve ezeket a nyugat-európai alternatívákkal szemben. A feladat meghaladta a lehetőségeket. A politikai türelmi idő rövidnek bizonyult. De Gaulle ösztönzésére 1963 elején megszakadtak a tárgyalások.

A brüsszeli tárgyalások serkentőleg hatottak a tory gazdaságpolitikai tervezés koncepcionális továbbfejlesztésére. A távlati tervezés – mint a gazdaságfejlesztés eszközrendszere – elfogadott tevékenységgé lépett elő. Jelentős volt annak a tudomásulvétele, hogy a gazdaságfejlesztés nemzeti célok kitűzésén keresztül valósulhat meg, feltéve, hogy a különböző gazdasági érdekcsoportok magukévá teszik ezeket és kötelezettségeket vállalnak a realizálásukra. A gazdaságfejlesztés tehát konszenzus kialakítását feltételezte. A tory kormányzat a tervezés problematikáját is magában foglaló gazdaságfejlesztési tanácsot hozott létre. A National Economic Development Council a munkaadók, a szervezett munkásság és az állam egyenrangú képviselőinek testületként funkcionált. A „három lépésre maradó” kormány elve oly módon érvényesült, hogy az államérdeket nem közhivatalnokok képviselték a Tanácsban, hanem szakértők, akik nem juthattak hozzá hivatalos dokumentumokhoz, állásfoglalásokhoz. Az ötéves periódust átfogó tervdokumentum, amely a fejlesztés orientálására volt hivatott, egyfajta – Shonfield szavaival élve – bújócska terméke volt. Ezen az állapoton az informális tájékozódás segített valamelyest.

A politikai fejlődés nem könnyítette a feladataival küszködő tervezési apparátus dolgát. Közlekedett az 1964-es általános választás. A tervezők a távlati tervezés módszerbeli problémáinak tisztázása helyett aktuálpolitikai célra összpontosított erőfeszítésekre kényszerültek. A gazdaság a megélénkülés stádiumában volt. Sürgős feladat volt annak a bizonyítása, hogy az árak és a bérek emelkedése ellenére biztosított lesz a gazdasági növekedés az elkövetkező egy-két évben, tory érásban. Az ár- és béremelkedések visszafogását célzó komplex módszer vizsgálata eltérítette a tervezőket eredeti feladataiktól.

A választásokon a munkáspárt győzött. A politikai fordulat a tervezést más irányba terelte. A munkáspárti kormány 1964 vége felé megvizsgálta a tervezés állapotát. Vontatott fejlődést konstataált. Az ipari szintű gazdaságfejlesztési tanácsok, amelyek zsákutcájáról már említett tettünk, évekig tartó megtorpanás után 1964 elején kezdtek megalakulni, laza kapcsolatban az iparágakkal, holott deklarált céljuk az iparági fejlesztés közös erőfeszítéssel való kikísérletezése volt. A központi fejlesztési és tervezési apparátussal sem volt szerves kontaktusuk. Voltak olyan munkáspárti nézetek, hogy fel kell számolni a gazdaságfejlesztési apparátust, s új alapokon átszervezni tevékenységét. Végül az az álláspont érvényesült, hogy a gazdaságfejlesztés, beleértve a távlati tervezést, kormányzati feladatot képez, le kell vonni a szervezeti konzekvenciákat.

A tory kormány által korábban létrehozott tervezési apparátusban, ahol a szervezett munkásság képviselőivel a szervezett magángazdaság reprezentánsai alkudoztak, a főszerep a konzervatív intenció szerint az utóbbiaknak jutott. A kormány képviselői egyfajta „junior partner” szerepet vittek, kevés konkrétummal járultak hozzá a megegyezéshez. Legfeljebb valaminő koncessziót helyezhettek kilátásba a költségvetés kapcsán, az érdemi alktól távol tartották magukat. Ez a struktúra megfelelt a „pozitív kormány” működésétől való hagyományos brit tartózkodás elvének és gyakorlatának. Mivel járt ez a tory kormányzat éveiben? A brit demokráciában egy-egy gazdasági kormánydöntést az egyének szabad társulásai között létrejött egyezkedések termékeként veszi tudomásul a közvélemény. Az idők során azonban már nem egyének, hanem szervezett nagyobb testületek alkuját jelzik az egyezkedések, a közérdek nem biztosított. A korporatív megoldásoktól hagyományosan elzárkózó Anglia átengedte a döntést a korporációknak, hiszen ezek – úgymond – konszenzus alapján egyeztek meg.

A munkáspárt változtatott ezen a látszatállapoton. Harold Wilson, mielőtt munkáspárti miniszterelnökként elfoglalta posztját, kijelentette, hogy a kormány megkülönböztetett elbánásban fogja részesíteni a nemzeti gazdaságpolitikai célokat elérni segítő vállalatokat. Ez világos beszéd volt a „pozitív” kormány elve mellett. Az állásfoglalást tettek követték. Megalakult a gazdasági ügyek minisztériuma, s a távlati tervezés a minisztérium funkciórendszerében kapott helyet. Az intézkedés a kormányzati „junior partner”-szerep felszámolásával jelentett egyet, egyszersmind szembefordulást a hagyományos közhivatalnoki attitűddel. A munkáspárti kormányzat a gazdaságfejlesztés szolgálatába állította a közhivatalnokot, aki a kormány fejlesztési céljai képviselőjeként vállalt szerepet a tervezésben; a konszenzus kialakításánál az állami szektor felé mozdította el az egyezkedés súlypontját, erősítve a kormányzati pozíciót az iparági fejlesztési tanácsokban, amelyek a gazdasági minisztérium vonzáskörébe kerültek. A munkáspárti kormány széles látókörű üzletembereket hívott meg és állított minisztériumi posztokra. Az iparági fejlesztési tanácsokban modern gondolkodású ipari szakemberek is helyet foglaltak, elutasítva a tory „államsemlegesség” felfogást, s a munkáspárt hatalomra kerülésében az iparfejlesztés lehetőségét üdvözölték. Az új nézetek egyébként nem képeztek munkáspárti privilégiumot. Megoldatlan maradt a kérdés: meddig mehet el a kormány a nemzeti érdek elismertetésében a magánszektoral? A tory államvezetés még a 60-as évek elején mint termelő és vevő lépett fel az építőiparban, az építésügyben érintett miniszterek termelékenységet fokozó módszerek és új gyártási technológiák bevezetésére törekedtek, s az új megrendelések zömét az új technológia bevezetésére hajlandó és képes legnagyobb vállalatokhoz koncentrálták. Lényegében struktúraváltást hajtottak végre az építőiparban. A nagyszámú, hagyományosan dolgozó kisvállalat nem volt képes erre. A versenyben lemaradtak, a struktúraváltás a rováskra ment végbe. Mindez még a munkáspárti hatalomváltás előtt történt, „pozitív kormány”-akció jelleggel.

Franciaország

A francia állami tervezés II. világháború utáni szakaszát „részleges” jelzővel jellemzi a szakirodalom, értve ezen azt az állapotot, amidőn még nem történt kísérlet „koherens makroökonómiai célok” kijelölésére. A tervezés e kezdeti szakaszában mindenekelőtt a gazdasági tevékenységek kölcsönös összefüggéseinek kimutatására törekedtek. A nemzeti jövedelmi statisztikai adatok még csak illusztratív értékeket jeleztek, a terv pusztán a gazdaságpolitikai törekvések kalauzának minősült.

Az 50-es évek tervezését egyfajta önként vállalt szakmai „összeesküvés” eredményeként emlegeti a szakirodalom. A paktáló főszereplők a vezető közhivatalnokok és az üzleti világ irányítói voltak. A paktum a munkásság, a kispolgárság és a politikusok megkerülésével jött létre, a francia gyakorlat tehát a hatóságok és a nagyipar együttműködését tükrözte. A brit és a francia gyakorlat ellentéte a két ország fejlődésének különbözőségeiben gyökerezett. A Csatornán túl a brit kormány csak „junior partner”, ideát viszont a francia kormány – az etatizmusból következően – az alkudozás aktív résztvevője volt. A francia kormány a nemzetgazdaság jelentős részét közvetlenül ellenőrizte, miközben a gazdaság még nagyobb hányada felett közvetett befolyást gyakorolt; így, pozíciójából adódóan, képes volt meggyőzni az üzleti világot, hogy központi elgondolásai elfogadásával a magáncégek is megtalálják számításaikat. A gazdaságirányítás két főszereplőjének kooperációja az érdekek szembesítésével, összecsiszolásával, végső soron konszenzus kialakításával jött létre. A folyamat hivatalosan csak 1962-ben kezdődött; pénzügyminiszteri rendelet írta elő, hogy a kormány a közpénzek iránti kérelmeket a tervben meghatározott ismérvek szerint bírálja el. Az államosított vállalatok beruházási céljaira szánt összegek és a magánszektorba irányuló állami pénzek áramlását egy gazdaság- és társadalomfejlesztési alap ellenőrizte. A távlati tervezésért felelős tervbizottság és az alap szoros együttműködésben tevékenykedett. A tervezési folyamat zökkenésmentes működése érdekében Mendès-France miniszterelnök még 1954-ben törvényjavaslatot fogadott el, melynek értelmében bizonyos tervezési célokra az évi költségvetéstől függetlenül költségelőirányzat folyósítható, s ez az ún. szuperköltségvetés a kormány illetékességébe tartozik. Az ún. közérdeket szolgáló tervezésről az 50-es évek végéig egy létszámban csekély, magas rangú közhivatalnokból és a big business reprezentánsaiból álló hatalmi elit gondoskodott.

A francia gazdaság folyamatai olykor ellentétbe kerültek a távlati tervezéssel. Az 50-es évek beruházási hulláma nagymértékben felerősítette az inflációt, a kormányzat szigorú deflációs intézkedéseket foganatosított. Ennek következtében egy sor iparág termelési eredménye messze elmaradt a tervezettől. 1960-ban tervmódosítási javaslatokat fontolgatott a kormány, de a tervezési hatóság egy közbeiktatott tervvel kivédte a javaslatokat. A tárcaközi kapcsolatok kiéleződtek. Jacques Rueff neves közgazdász, a tervezést ellenző pénzügyi kormányerők irányítója korainak nevezte a tervezők optimizmusát („kakaskukorékolás pitymallatkor még nem hajnal”), ám a reálfolyamatok az optimizmust igazolták. Az 1958-as frankdevaluáció és a külföldi vámcsökkentések előnyös helyzetet teremtettek a megélénkülő francia export számára. De Gaulle hatalomra kerülésével ismét defláció és a reálbérek leszorításának politikája érvényesült. A gazdaságpolitika sűrű változásai összhatásukban megszilárdították a francia külkereskedelem nemzetközi pozícióit. Az állami szektorban nőttek a beruházások ebben az időszakban, s ezt a folyamatot a tervezés hívei saját erőfeszítéseik eredményeként könyvelték el. Bárhogya is volt, 1960-tól kezdődően a francia állam a tervgazdaság következetes hívének vallotta magát, amely a jövő céljait tartja szem előtt, s a rövid távú gazdasági fluktuációk okozta nehézségeket sikeresen küzdi le. A tervezés tekintélye növekvőben volt, amit a hagyományos nemzeti büszkeség is táplált.

A formálódóban levő Európai Gazdasági Közösség rövidesen fékezte a biztonságtudatot. A Római Szerződés egy sor bizonytalansági tényezőt jelentett Párizs számára. Kétséggé vált a protekcionizmus francia értelmezése szerinti alkalmazás eredményessége. A támogatást igénylő hazai gazdasági ágazatok szubvencionálása növekvő gondot jelentett, csakúgy, mint a Közös Piacon belül érvényesítendő valutaszilárdság követelménye is.

Párizs mindenkor előszeretettel folyamodott a paritásváltoztatás eszközához (kivéve 1936-ot!), a rövid távú nehézségek áthidalása érdekében. Ez a lehetőség most megkérdőjeleződött. A külső hatásoknak kitett francia gazdaság irányítóinak mindinkább a rövid távú valutáris és kereskedelempolitikai kihívásokkal kellett számolniuk. A távlati tervezés stratégiái most már a hatok gazdaságpolitikai közösségébe ékelődött francia gazdaság jövőjének alternatíváit fontolgatták. Feladatukat nehezítette, hogy a nemzetközi hatásokra való gyors reagálásoknak nem lehetett akként teret engedni, hogy holtvágányra juttassák a távlati fejlődést célzó terveket. E követelmény elgondolkoztathatja a napjaink problematikáját vizsgáló tervezőket, gazdaságpolitikusokat is.

A francia tervezők invenciózusan próbáltak hozzájárulni a mind bonyolultabbá váló feladatokhoz. Az üzleti világ, érzékelve a gyorsuló változásokat, fokozott biztonságot, egyszersmind új lehetőségeket kívánt a tervezőktől. Beruházási programjait, üzletkötési jövőjét fontolgatta. Egyes iparágak nyomást gyakoroltak a tervezőkre az indokoltnak ítélt beruházások érdekében, ellenszolgáltatást várva a nemzeti érdekek hirdetett tranzakcióik sikere érdekében. Az acélipar 1963-ban kapacitásnövelést sürgetett, a kormányzat ellenállt. A követelés végül teljesült, a beruházás indokoltnak bizonyult, az acélipar is megtalálta számításait. Az autóipar sajátos mozzanatot produkált. A tervezők túlzottnak tartották az autóipari beruházásokat, csökkentést sürgettek; az ipar vezetői saját anyagi erőforrásaikból valószínűsítették meg a beruházásokat, nem tartva igényt kormánytámogatásra.

A tervezési folyamat bonyolultságának fokozódásával lényegbevágó intézkedések történtek. A tervezők a 60-as évek derekán az iparágankénti termelési célok helyett „strukturális célok” kitűzése mellett döntöttek. A tervezési cél új definíciója a tervezés lényegi módosulását jelezte, azt, hogy a továbbiakban egy-egy iparágban a nemzetgazdaság egésze funkciórendszerében betöltött szerepét fogják elemezni. A gaulle-ista rendszer kibővítette a tervezői eredmények tanulmányozóinak körét: a nemzetgyűlés tagjai is aktív szereplőkké váltak. A honatyák már az ülésszak elején véleményt nyilváníthattak a soron következő tervidőszak alapkérdéseiről („les grandes options”), s a viták lezárultával kidolgozandó részletes tervjavaslatról ismét tárgyalhattak. A korábbi gyakorlathoz képest azt jelentette a változás, hogy nem csupán a tervezési végtermékről mondott véleményt a honatyá. A parlamenti demokrácia bővítésére hivatott lépés aligha jelentett többet, mint nemzetgyűlési áldást az ötéves időszakra előre jelezhető, feltételezett fejlelményekre.

A nyugati tervezők kezdettől fogva hangsúlyozták, hogy a távlati fejlődés irányzatainak felderítése alapvetően dialógussal kialakított konszenzussal történik. Céljuk annak bizonyítása volt, hogy a tervezés nem szélsőséges dirigizmus produktuma, a terv nem imperatív, hanem indikatív, azaz: jelzésértékű, az üzletember tehát előre tudhatja, milyen irányt kíván követni a kormányzat, mire célszerű felkészülnie. Elsősorban a franciák hangsúlyozták ezt, de – mint láttuk – Kennedy is felfigyelt erre, követendőnek tartotta. E tervezési variánssal a kormányzat is könnyebben csoportosíthatta erőforrásait, juthatott egyetértésre a vállalatokkal, összeegyeztetve nemzeti érdeket az egyéni (csoport-) érdekekkel. Franciaország a 60-as évek elején sajátos önelégültséggel azt javasolta, hogy a Római Szerződés tagállamai hozzanak létre egységes, francia típusú tervezési rendszert Belgiumban. Az „Európai Terv” nevet kapott előterjesztés azt állította, hogy a Közös Piac tagországai, egységes elvekre épült gazdaságpolitikájukkal prioritásokat jelölne ki, a megvalósítást közösen finanszírozott alap biztosítsa. Az 1962-ben kelt terv nélkülözötte a realitás elemeit. A Közösség tagjai a kezdet nehézségeivel küszködtek, másrészt a javaslat hangsúlyozta, hogy a tagállamok vállalatának beruházási

szabadságát nem korlátozná a hatóságok kollektív döntése. 1966-ban új változat született. Ez azonban csak a tagállamok terveinek egybevetését javasolta, nem irányozta elő a tagországok iparaival való intern egyeztetési dialógusokat, ellentétben a francia gyakorlattal. A javaslat tanulmányozása arról győz meg, hogy az ötletdús franciák olyasmit ajánlottak megfontolásra, amivel a Közös Piac tagállamai hazai viszonylatban sem tettek még próbát.

Németország

A német gazdaságpolitika központi irányításának kezdeti gyengesége néhány alapvető fontosságú tényezőtől fakadt. Két tényező emelhető ki. Elsősorban a központi kormányzat pénzügyi alapjainak és funkcióinak korlátozott volta fékezte az irányítási aktivitást. A Länder kormányai az érvényben levő rendelkezésekre támaszkodva igyekeztek megszerezni a befolyt közvetlen adók minél nagyobb hányadát; csak az 1955-ös adótörvény biztosított a központi kormány részére rendszeres és jelentős adóarányt. A kormányzat hatásköri korlátait jelzi, hogy a Bundesbank jelentős cselekvési szabadsággal irányította a pénzügyi politikát. A gazdasági miniszter legfeljebb kétheti haladékot követelhetett egy kifogásolt bankintézkedés végrehajtására. A központi kormány erősen korlátozott keretek között kérhetett rövid lejáratú hiteleket, de a Bundesbank ezeket is megtagadhatta.

A kormányzati gazdaságpolitika nem tűzött ki ambiciózus célokat a háborút követő években; hagyományos és szerény elgondolások megvalósítására törekedett. A háború utáni legjelentősebb követelmény, a teljes foglalkoztatottság állandó jellegű biztosítása a kezdeti években még a Beveridge-terv megfogalmazásában (a munkaerő legfeljebb 3 százalékos munkanélküliségi rátája) sem szerepelt komoly kötelezettségként a kormány terveiben. A gazdaságpolitikai szemléletre jellemző volt, hogy 1951-ben jelentősen emelte a kormány az adókat, holott a munkanélküliségi ráta 6 százalékos volt. A koreai háború okozta infláció indokolta ugyan a deflációs hatású intézkedéseket, de a munkanélküliségi ráta több figyelmet érdemelt volna a munkahelyteremtés szempontjából. Adenauer határozottan támogatta az adóemelést. A pénzügyminisztérium finansziális ortodoxiája domonált; az Erhard vezette gazdasági minisztériumban is csak lassan tört utat a keynesi teória. A Keynes nevéhez fűződő elmélet elsőként a központi bankban vert gyökeret. Erhard dinamikus egyénisége erős támasz volt a pénzügyi ortodoxia leküzdésében. Az 50-es évek közepéig azonban a klasszikus szemlélet dominált, az adópolitika nem szolgált anticiklikus gazdaságpolitikai célokat, sőt olykor ellenkező hatás érvényesült; pl. az 1950-es adócsökkentés súlyosbította a koreai boomot. A gazdasági minisztérium, ahol erre mód volt, pozitív irányba igyekezte terelni a reálfolyamatokat. A pragmatikus szemléletet illusztrálta, hogy a gazdasági liberalizmus hívei, élükön Erharddal, buzgón támogatták az intervencionista gazdaságpolitikát (szubvenciókkal, termelésösztönző eszközökkel). A német ipar vezetői voltaképpen ugyanarra törekedtek, mint a franciák: rekonstrukcióra. Ehhez azonban nem volt szükség Monnet-típusú tervezésre, mert a német helyreállítás céljai kellő ösztönzéssel szolgáltak. A rekonstrukciót egyébként a szövetségi kormány erőteljesen serkentette: kényszerkölcsönt jegyeztetett a német iparral 1952-ben a szűk keresztmetszetű iparágak fejlesztésének céljára (elsősorban a vas- és acélipar, az elektromos áramellátás és a szénbányászat fejlesztésére).

A szövetségi kormányzat szerepét nem homályosította el a magánvállalkozások koordinált közreműködése. Fontos szerepet játszott a finanszírozandó projektek kijelölé-

sében. Ez a kormánytevékenység a Marshall-terv időszakában megszabta a német ipar fejlesztésének irányát. A Marshall-program nemcsak árusegélyt biztosított, hanem az ún. „Counterpart Funds”-konstrukció keretében speciális hitelellátást is. Ez utóbbi a dollárcikk-szállítmányok márkaellenértékének külön számlákon való kezelését jelentette: a márkaösszegek felhasználását amerikai engedélyhez kötötték, a márkát a német kormány bocsátotta a belföldi vásárló rendelkezésére. A bonyolult elszámolási konstrukció lényegileg további segély bepumpálását jelentette a német gazdaságba. A lebonyolítás céljára külön szerv létesült: a Kreditanstalt für Wiederaufbau. Működése német közhivatalok és bankok kooperációján alapult; a német újjáépítés amerikai finanszírozását valósítva meg. A beruházási prioritásokat a német szerv jelölte ki. A német szerv fennmaradt a Marshall-terv lebonyolítása után is, beilleszkedett a hazai hitelintézmények hálózatába. Az 50-es évek végére valósággal második központi bankká nőtte ki magát a hosszú távú beruházások finanszírozásában. E funkciója révén össznemzeti érdekű beruházáspolitikai szerepet töltött be.

Az 50-es évek derekára kialakult a német gazdaság rekonstrukciójának prioritásokat rögzítő beruházási programja. Az anyagi alapokat a pénzpolitika biztosította. Ezzel párhuzamosan a szövetségi kormány súlyos adók révén kialakította a felállítandó Bundeswehr pénzügyi bázisát. A fegyverkezés kiadásait 5 év alatt akkumulálódó 45 milliárd márkára becsülték. A pénzügyminiszter 1954-től évi 9 milliárd márkát vont el a gazdaságból erre a célra, visszafogva a lakosság árukeresletét. 1956-tól fordulat állt be: a fegyverkezés költségeire felhalmozott összegekből létrehozták a zöld tervnek nevezett agrárszubvenció programot és 1957-ben megjavították az öregségi nyugdíjrendszert. A hagyományos pénzpolitika keynesi irányba terelődött, fiatalítás kezdődött a Bundesbanknál és a pénzügyminisztériumban. A nemzetközi gazdasági fejlemények is változásra ösztönöztek. Az általános recesszió lassította a német gazdasági növekedést, a korábban felhalmozott márkamilliárdok a deficit finanszírozását szolgálták.

A német kormány szemléletváltozással reagált. A gazdasági fejlemények a ciklus fokozott ellenőrzésére figyelmeztettek. 1959-ben Németország elérte a teljes foglalkoztatottságot. A kormány programot készített egy esetleges recesszióban foganatosítandó lépésekre. 1961-ben felhatalmazást kapott a parlamenttől rendeleti úton való adócsökkentésekre új beruházások létesítésének céljára. Az illetékes tárcák vizsgálatot indítottak annak megállapítására, hogy elegendő hatáskörrel rendelkeznek-e a hatóságok a ciklusváltozások negatív konzekvenciáinak kivédésére. A jelentést 1964-ben publikálták. Időközben Adenauer nyugdíjba vonult, a kormányt fiatalították. A jelentésben keynesi szemlélet domonált, a deficitfinanszírozás kormányfeladattá vált, döntés született beruházási projektumok előkészítésére; fedezetüket a szövetségi kormány kezén levő, valamint közpénzekből támogatott állóalpok képezték a projektum-koncepció szerint. A kormány 1963-ban publikálta az 1962-es országos teljesítményeket és az 1963-ra kilátásba helyezett teendőket tartalmazó dokumentumot, részletes tájékoztatást adva a nemzeti jövedelemről, profitokról, bérekről, megtakarításokról, beruházásokról. Az adatok azt a felismerést tanúsították, hogy az előrejelzések távlati vizsgálódás eredményei, tervezést elősegítő célra készültek. Erhard már 1957-ben javasolta Adenauernek az előrejelzések és gazdaságpolitikai elemzések gyakorlatát, de elutasításba ütközött. Most megszűntek az idős kancellár habitusából következő akadályok. Erhard ellentmondásos karakteréből sok félreértés származott. Retorikájában – mint említettük – a klasszikus gazdasági liberalizmus hívének mutatkozott, a „láthatatlan kéz” propagátora volt. Mindamellet minisztériuma élén erőteljesen intervencionista módon cselekedett, vala-

hányszor úgy látta, hogy a piac nem reagál a neki tulajdonított módon valamely helyzetben. Nem volt francia értelemben vett tervező, de tervezékenysége jól tükrözte a szabályozott kapitalizmus német változatának törekvéseit, tetteit.

Svédország

A társadalompolitikai kísérletek két pillére a tárgyalt időszakban is a munkabér- és beruházási problematika volt. A terméknövekedés előmozdítását kalkulált előrebecsléssel, valamint a növekedést lehetővé tevő aktív munkaerőpolitikával igyekeztek megvalósítani. Az utóbbin új technológiát alkalmazó munkaerő leggyorsabb előteremtésének stratégiáját, módozatait értették. Az ún. munkaerőtanács a teljes foglalkoztatás folyamatos biztosítása érdekében a munkaerőellátás ingadozásainak kiküszöbölésére törekedett, abból kiindulva, hogy minél kisebb az ingadozás, annál biztosítottabb a nemzeti terméknövekedés. A tanács részben az építkezések mennyiségi ellenőrzésével, részben a beruházások pénzügyi kontrolljával oldotta meg feladatát. Az utóbbi egy külön számlának vezetését jelentette; a vállalatok jó konjunktúra idején elért profitjaikat ezen halmozták fel, ezekre adómentességet élveztek, ha a hatóságok által jóváhagyott beruházásokat finanszírozták az adómentes profitokból. A decentralizáltság szintjein működő munkaerőtanács tevékenysége hatékonyan befolyásolta a ciklust. A gyakorlat fokozatosan fejlődött: specifikálták a beruházások céljára szükséges munkaerő összetételét, szakértelmi kívánalmait stb. A megvalósítandó beruházások együttese nem volt kötelező; indikatív megjelölésük részben ösztönözte az érdekelt vállalatokat, másrészt jelezte a nemzetgazdaság fejlesztésének kívánatos irányát. Lényegében a parlament tájékoztatását szolgálta. A rövid távú fluktuációk kiküszöbölésének célja a távlati tervezés intézményesítése felé irányította a svéd nemzeti tervezést. Voltaképpen ellentéte volt a francia gyakorlatnak, ahol az elsődleges cél a távlatok jelzése volt, s ezekből deriválódott – ha erre mód volt – a rövid távú fluktuációk kiküszöbölése. A hatékonyságra jellemző, hogy a 60-as évek elején az évi összes építkezések 10 százalékát a felhalmozott tartalékokból fedezték. A tervezést a háború utáni években külső szakemberek végezték, 1962-ben létrehozták az állami gazdaságtervezési tanácsot, a tervezés ily módon kormánytevékenységgé vált.

Figyelmet érdemel, hogy a szakszervezetek nem kedvelték a vállalatok szelekcióját, tehát azt, hogy a kiválasztottak kormányjuttatásokban részesültek bizonyos beruházási feladatok elvégzése ellenében. A szakszervezeti felfogás a szabad verseny mellett volt, a piac által elvégzendő szelekció korlátlan érvényesítését hirdette. A tervezők elvetették ezt a klasszikus, de elavult felfogást; a nemzetközi versenynek kitett svéd piac alkalmazkodásának szükségességét vallották, ami a nemzetközi versenyképesség állami eszközökből való előmozdítását jelentette. Ez a nézet is bizonyítja, hogy a kormányzat államérdekből erőteljesen beavatkozott a gazdasági folyamatokba. Például a fogyasztói nézetek kutatása a minőség, szabványok stb. betartása területein állami feladat volt Svédországban.

A realitás által produkált fejlemények folyamatos dilemmák elé állították a munkavállalói és a munkaadói szervezeteket. Mivel az elfogadott elv a konszenzuson alapuló megoldás biztosítása volt, az ehhez vezető út állandóan változó intézkedéseket követelt. A munkabér- és más diszkriminációt ellenző szakszervezetek kénytelenek voltak tudomásul venni, hogy az alacsony termelékenységgel, hatékonysággal működő iparok, vállalatok kiestek a verseny során. A Közös Piac és az EFTA működése a hazai iparágak állandósult veszélyeztetőjévé vált; a vámok és más kereskedelmi korlátok mérséklésé-

nek kötelezettsége nemzeti érdek volt. A műszaki fejlődés az iparon belüli munkaerő-vándorlás felé terelte a folyamatokat. Ugyanezt követelte a nemzetközi versennyel való lépéstartás. Az ortodox nézetek ideje lejárt, bárminő forrásból fakadtak is. A hosszas, gyötrelmes alkalmazkodás a piachoz – anakronizmus, egyben járhatatlan út volt. A svéd példa a múlttal való leszámolás iskolapéldájává vált.

Hollandia

Szólni kell végül Hollandia tapasztalatairól. A hollandok is felismerték a tervezés hosszabb távú variánsának szükségességét. A már említett gyakorlat – a munkabérek rendeleti úton való leszorítása a nyugat-európai bérszint alá – 1963-ban kudarcot vallott. Az előjelek évek óta gyülekeztek. A holland munkások magasabb bért kaptak a határokon túli német iparban, mint a hazában, melyet megkötött az állami bértkontroll. A hazai munkaadók kénytelenek voltak versenyre kelni a munkásokért a németekkel, s egy sor államilag jóváhagyott megállapodásban emelték munkásaik bérét; az emelések meghaladták a termelékenység növekedését. A kormány fenntartotta az árkontrollt, figyelmeztette a munkaadókat, hogy az engedélyezett béremelések túllépése esetén profitjaikból kell fedezni a differenciát. A válságba került munkabérlétszabályozás magával rántotta az árellenőrzés mechanizmusát. A hatóságok képtelenek voltak a bér- és ármozgások országos összhangjának biztosítására, s juktímet teremteni a termelékenység alakulásával. 1963-ban áttértek a középtávú, 5 évre tervezett munkabérlétszabályozásra. Az új gyakorlat elvezetett egy általános „jövedelmi politika” szükségességének felismeréséhez. A kontrollok fellazulásának jele volt, hogy – svéd mintára – nagyobb alkudozási lehetőségeket kaptak a munkaadói és munkavállalói szervezetek, de az állam fenntartotta a jogot a kötött megállapodások megsemmisítésére, ha nem értett egyet azokkal. Az utóvédharc a kontrollpolitika irrealitását bizonyította. A 60-as évek elején, a nyugat-európai gazdasági integráció kezdeti éveiben, a Közös Piac, majd az EFTA növekvő potenciálja idején a holland gyakorlat mindinkább összeütközött az integrálódás követelményével. Az integráció szerve, az OECD óvatosan megkérdőjelezte a bérnövekedés országos koordinálását. Az udvarias figyelmeztetés a piaci állapotok figyelésére a holland felfogást hibáztatta. A figyelmeztetés lényege az volt, hogy az idők a regionális összefogást sürgetik, a nemzeti érdeket összhangba kell hozni az integrációval, azaz: szükség esetén alárendelni az integrációnak. A 60-as évek derekán elhangzott figyelmeztetés akár napjainkban is megfontolást igényel. Elgondolkodtató, hogy a nyugat-európai integráció már harminc évvel ezelőtt figyelmeztetett a komplex, nemzetközi összehasonlításokon alapuló vizsgálódások elengedhetetlen voltára.

*

Az OECD egyik munkabizottsága által készített jelentés ekként jellemezte a nyugati törekvések egyezéseit és különbözőségeit: „A tanulmányozott országok gyakorlata nagy eltéréseket mutat. Ez azonban sok közös vonást takar... Ha megpróbáljuk elkerülni a szóvitákat, megfigyelhető, hogy az országok nem különböztethetők meg oly módon, hogy van-e kimondott növekedési politikájuk, használnak-e hosszú távú tervezési technikákat... A tanulmányozott hat ország egy folyamatos spektrum mentén helyezhető el, nagyobb vagy kisebb hangsúlyt téve a növekedést előmozdító intézkedésekre.” Vizsgálódásaink szempontjából az érdemel különös figyelmet e megállapításból, hogy a hangsúlybeli különbségek nem mondottak ellent az új típusú állami beavatkozás tényének és a tervezés fejlődő gyakorlatának.

IRODALOM

- Dale, Edwin, Jr.*: Conservatives in Power. 1960.
- Galbraith, John*: The New Industrial State. 1967.
- Graham, Otis, Jr.*: Toward a Planned Society. 1976.
- Heineman, Ben*: President's Task Force on Government Organization. 1967.
- Hughes, Emmet*: Ordeal of Power. 1963.
- Johnson, Lyndon*: The Vantage Point. 1971.
- Láng Imre*: Az Egyesült Államok gazdaságpolitikája és külpolitikája 1933–1939. 1988.
- Láng Imre*: A roosevelti irányzat utóélete, 1945–1953. Kézirat. 1992.
- Láng Imre*: A gazdaság- és társadalompolitika alapkérdései az Egyesült Államokban, 1945–1946. In: Világtörténet, 1988. 1. sz.
- Láng Imre*: A Roosevelt utáni gazdaság- és társadalompolitikai kísérlet: a Fair Deal. In: Világtörténet, 1990. ősz-tél.
- Levin, Melvin*: Community and Regional Planning. 1972.
- Magnum, Garth*: The Emergence of Manpower Policy. 1969.
- Schlesinger, Arthur, Jr.*: A Thousand Days. 1965.
- Shonfield, Andrew*: Modern Capitalism. 1969.
- Tugwell, Rexford*: The Emerging Constitution. 1974.