

A fejlesztő állam átalakulása vagy hanyatlása?

Michelle Williams (szerk.): *The End of Developmental State*
Routledge, New York, 2014, 257 o.

A fejlődés témaköre és az állam feladata, szerepe a társadalom és gazdaság működ(tet)ésében a kezdetektől központi kérdése volt a közgazdaságtannak. A második világháború után, a fejlődés-gazdaságtan kialakulásakor, az állam vezérelte fejlődés paradigmájának megjelenésekor a kérdéskör kutatása új irányt vett. A következő mérföldkőnek az 1960-as évektől kezdődően főként Kelet-Ázsiában megjelenő gyakorlati példák sora tekinthető, valamint a mintegy ezekre adott tudományos válaszként megszületett „fejlesztő állam” alapkoncepciója, avagy ahogy Csáki [2009] (23. o.) nevezi, archetípusa, amelynek megalkotása Chalmers Johnson nevéhez és a japán példához köthető (*Johnson* [1982/1992]).

A 20. század utolsó évtizedeiben a felgyorsult globalizáció, az új információs és kommunikációs technológiák terjedése, az új típusú regionalizáció és a transznacionális vállalatok fokozott térnyerése alapvetően változtatták meg az államok mozgásterét, beavatkozási lehetőségeit a fejlődés elősegítése érdekében. A 21. század első évtizedének tapasztalatai, a pénzügyi és gazdasági világválság, valamint annak utóhatásai pedig újabb kihívások elé állították a fejlesztési céljaik elérése érdekében aktívan fellépni szándékozó államokat. Mindezen tényezők, valamint az egyes országok eltérő válságkezelési stratégiái hatására mind a médiában és politikában, mind pedig tudományos téren újra az érdeklődés középpontjába került az állam szerepe a társadalom fenntartható társadalmi és gazdasági fejlődésben, és ezzel együtt a fejlesztő állam fogalmának átalakulása, újraértelmezése.

Van-e jövője a fejlesztő állam modelljének? Képes-e megfelelő válaszokat adni a 21. század globalizált gazdaságának komplex kihívásaira? Hogyan lehet növelni a gazdasági versenyképességet a társadalmi részvétel és a fenntarthatóság elvei alapján? Milyen intézmények, társadalmi szerveződések és politikai koalíciók képesek hozzájárulni a hatékony fejlesztő állam kialakításához napjaink globalizált világában? Ezekre a felettébb aktuális kérdésekre keresi a választ a Michelle Williams által szerkesztett kötetben a téma tíz vezető kutatója. Összesen nyolc feltörekvő, átalakuló és fejlődő ország (Brazília, Dél-afrikai Köztársaság, Dél-Korea, Egyesült Királyság, India, Írország, Kína, Tajvan) egy-egy példáján keresztül értékeli az állam átalakuló szerepét a társadalmi és gazdasági fejlődés elősegítése érdekében.

A kötet, amelynek címe magyarul A fejlesztő állam vég(zet)e lehetne, tíz fejezetből épül fel: az említett nyolc ország esettanulmányát¹ keretbe foglalja a témát bemutató és a kérdést felvető nyitófejezet, valamint a tanulságokat összegző zárófejezet.

Michelle Williams, a kötet szerkesztője és egyben a bevezető tanulmány szerzője már az előszóban előrebocsátja, hogy szerzőtársaival együtt arra a következtetésre jutott, hogy a fejlesztő állam fogalmának van jelentősége napjainkban. Mindez azonban csak akkor tartható, ha az egyes országok nem ragadnak bele a történelmi útfüggőségbe, és a klasszikus fejlesztő állam modelljét a 21. század kihívásainak megfelelően – a szerző saját szavaival élve „kritikusan és kreatívan” (2 o.) – újragondolják. Azok az országok, amelyek nem veszik figyelembe ezeket az új kihívásokat, és nem alakítják át ezeknek megfelelően a fejlesztési céljait és stratégiáikat, a könyv címében megjelenő állításnak megfelelően ténylegesen „a fejlesztő állam vég(zet)ével” szembesülhetnek.

Michelle Williams a bevezető tanulmányban kiemeli, hogy a 21. században az újragondolt fejlesztő állam elméleti megalapozásához a kiindulópontot az országok széles skálájának komparatív empirikus elemzése jelenti. A fejlődéstudományokban és az összehasonlító gazdaságtani elemzésekben is egy adott ország/országcsoport vagy időszak gyakorlatát modellnek tekinthetjük, ha az általánosan elfogadható és alkalmazható tanulságokat tartalmaz más országok vagy időszakok számára (*Csaba* [2014] 84–85. o.). A kötet szerzői is hangsúlyozzák, hogy az állam mellett a regionális és a globális gazdaságot is be kell vonni a vizsgálatba. *Peter Evans* a kötet záró tanulmányában így fogalmaz: az új fejlesztő államnak rendelkeznie kell 20. század fejlesztő államának számos szükséges tulajdonságával (például a tőke feletti fegyelmelési és az állami bevételek behajtási képességével, a jogállamiság, a megfelelő beruházásösztönző politika és környezet biztosítása, bizonyos iparágak védelme és exportösztönzés), miközben a 21. század kihívásaira is választ kell adnia [képességnövelő (oktatási és egészségügyi) beruházások középpontba helyezése, valamint elszámoltatható és a társadalom különböző rétegeit képviselni tudó állam kiépítése].

A szerzők négy alapvető kihívást állítanak a középpontba, amelyekre a 21. századi sikeres fejlesztő államoknak választ kell tudniuk adni: a gazdasági átalakulás (a tudás-gazdaság, bit vezérelte gazdaság élre törése), a hazai gazdaságpolitika átalakulása (egyre mélyebb beágyazódás és demokratizálódás), ismeretelméleti változások (a fejlődés jelentésének kiterjesztése) és ökológiai korlátok (környezeti igazságosság figyelembevétel). Már itt érdemes megjegyezni, hogy egy alapvető kihívás vizsgálata kimaradt a kötetből, amely alapjaiban változtatja meg a 21. századi fejlesztőállamok lehetőségeit, mozgásterét: a pénzügyi globalizáció és a pénzügyi-gazdasági válságok hatásai.

A könyv tanulmányai a fejlesztő államok különböző eseteit, eltérő perspektíváit mutatják be, egy-egy ország azon kísérlete alapján, amelyben az adott állam az itt felsorolt kihívások közül legalább egyre választ kíván adni (hol több, hol kevesebb sikerrel).

Vivek Chibber az indiai és dél-koreai fejlesztési tapasztalatok alapján mutatja be az állam vezérelte iparosítás problémakörét, azaz a hazai nagytőke ellenállását az

¹ A második fejezetben *Vivek Chibber* az indiai és dél-koreai eset tanulságait hasonlítja össze egy fejezetben belül, míg a kilencedik fejezetben egy indiai tartomány, Kerala példáját elemzi *Thomas Isaac*.

állami befolyás növelésével szemben. Chibber az indiai példán keresztül illusztrálja, hogy az importhelyettesítő iparosító politika alkalmazása kevésbé ösztönzi a tőketulajdonosokat az állami iránymutatások követésére, hiszen bevételük és nyereségük éppen az importhelyettesítő iparpolitika által biztosított. Ezzel szemben az export vezérelte iparosítás esetében, ahogy azt a koreai példa is jól mutatja, sokkal jellemzőbb az állami útmutatás elfogadása és az állam fegyelmezési kapacitásának növekedése. Chibber érvelése szerint a fejlesztő állam akkor lehet sikeres, ha a „nemzeti tőkésosztály” elkötelezett a nemzeti fejlesztési célok megvalósítása mellett, és ez az elköteleződés magatartási tényezőktől sokkal kevésbé, a külső feltételek által megteremthető tényezőktől pedig sokkal inkább függ. Ez a fejezet jól illusztrálja egyrészt azt, hogy a piaci verseny feltételei között a magántőke jobban rákényszerül az állami iránymutatások elfogadására (és kevésbé tudja foglyul ejteni az államot), másrészt a demokratikus folyamatok hogyan járulhatnak hozzá a fejlesztésorientált politikák melletti elköteleződés növeléséhez.

Seán Ó Riain a fejlesztő államok irodalmában *klasszikusnak* számító ír példát helyezi új megvilágításba a 2008-as pénzügyi válság tükrében. Írországban a „vállalati telephelyek piacát” alakították ki. A vonzó feltételeket kínáló telephelyek versenyeztek a külföldi vállalati központok Írországra telepítéséért. Az ír fejlesztő állam erőssége a hálózatosodásorientált fejlesztéspolitika megvalósítása, azaz a vállalati, egyetemi és kutatószféra együttműködéseinek lehetővé tétele, a hálózatépítés elősegítése. Ezzel párhuzamosan azonban az ír állam vállalatorientált gazdaságpolitikája (az adórendszer gazdasági növekedéstől függő átalakítása) hozzájárult, hogy az 1990-as évek termelésen és innováción alapuló növekedését az ezredforduló után spekuláció vezérelte növekedés váltotta fel (mivel a tőkenyereség adórátájának csökkentése inkább vezetett spekulációhoz, mint fejlődéshez). További negatívumként emeli ki a szerző, hogy a közösségi szociális szolgáltatásokba, a jóléti funkciókba történő befektetések elmaradtak, ami a munkaerő reprodukciójához szükséges feltételek sem jöhettek létre. A közösségi és magánintézkedések a középosztályt támogatták, és keveset tettek a társadalom kiszolgáltatottabb rétegeiért.

Jenn-Hwan Wang a tajvani biogyógyszeripar példáján keresztül illusztrálja a fejlesztő állam átalakulását és annak nehézségeit. Napjainkban különösen fontosak az e fejezetből leszűrhető tanulságok: a hagyományos (felülről vezérelt) iparpolitika a globális tudásgazdaság komplex rendszerében kudarcra van ítélve. Bár a tajvani állam nem tudott éltre törni a biogyógyszerek gyártásának globális piacán, maga az állami apparátus kétségkívül nyertese a „kísérletnek”, hiszen egy innovatívabb, alkalmasabb intézményrendszer alakult ki, amely élénk kapcsolati hálót épített ki a tudományos szférával és más gazdasági szereplőkkel.

Ching Kwan Lee a kínai fejlesztő államot vizsgálva megállapítja, hogy az a belső politikai adottságok miatt (mivel a kínai állam nem tudja fegyelmezni és irányítani a helyi tartományokat és az azokkal mélyen összefonódott helyi vállalatokat) a külföldi tőkebefektetések szabályozására és irányítására koncentrálnak. Lee érvelése szerint a falusi-mezővárosi vállalatok (*Township and Village Enterprises, TVE*) gyakran emlegetett sikertörténete a valóság félreértelmezése, hiszen azok a helyi lakosságot erőteljesen kizsákmányolják. Lee 1970-től a falusi-mezővárosi vállalatokra vonatkozó

gazdaságpolitikai gyakorlat változásain keresztül mutatja be a kínai fejlesztéspolitika átalakulását, azt a folyamatot, aminek során az állam fejlesztési céljai a gazdasági növekedés erőltetéséről áthelyeződtek (az „új szocialista vidék” jelszavával) a társadalmi harmónia és igazságosság megvalósítására. A gazdasági szabadság és a fogyasztó társadalom megjelenését azonban a politikai és vallási szabadság korlátozása, az internet és a kibertér ellenőrzése, a nem kormányzati szervezetek, az emberi jogok és a civil társadalom elnyomása kíséri. Kína különleges fejlődési útját ebben a politikai környezetben lehet csak értékelni: az állam nem nevezhető fejlesztőnek, és megkérdőjelezhető a „kínai fejlődési modell” létjogosultsága is.

Vishwas Satgar az előző, kínai esettanulmányhoz hasonlóan ugyancsak politikai gazdaságtani megközelítést alkalmaz, amikor a dél-afrikai „zöld fejlesztő államot” vizsgálja. A szerző meggyőzően mutat rá a 20. századi fejlesztő állam korlátaira és hiányosságaira. A dél-afrikai retorika a zöld fejlesztő állam kialakításáról és a környezeti fenntarthatóságról szól: középpontba állítva a zöld iparfejlesztést, a klímaváltozásra adható válaszokat és a gazdaság zöld fejlesztését, azonban a gyakorlat – beágyazódva a globális világgazdasági folyamatokba – a tőkefelhalmozás piaci logikája szerint a környezeti erőforrások felélését mutatja, és az ökológiai válságot jelzi előre. Mindezek alapján a szerző meggyőzően demonstrálja a 21. századi fejlesztő állammal szembeni követelmények, konkrétan a környezeti fenntarthatóság jelentőségét és megvalósítási nehézségeit is.

Barbara Harriss-White is ökológiai szempontból vizsgálódik: az Egyesült Királyságban, egy tipikus „nem fejlesztő államban” mutatja be a megújuló energiák piacát. Kiindulópontja, hogy a 21. században bármilyen fejlődési modell központi kérdése az energiagazdaság megújítása. A klímaváltozás elháríthatatlan akadályokat emel a 20. századi tömegtermelésen alapuló iparosítás elé, hiszen a széndioxid-kibocsátás és üvegházhatás csökkentésének kényszere „zsákutcává” változtatja a fosszilis erőforrásokon alapuló fejlődési utakat. A szerző, aki szerint a probléma megoldása a politika számára jelent kihívást, hiszen technikai megoldások már léteznek, az Egyesült Királyság példáján keresztül illusztrálja, hogy a piaci érdekek lerombolják az állam képességét a hatékony cselekvésre (még egy fejlett ország esetében is).

Celia Lessa Kerstenetzky a fejlesztő állam átalakulását vizsgálja Brazíliában az 1960-as évek klasszikus modelljétől Luiz Inácio Lula da Silva szociális fejlesztő államának kialakulásáig: a brazil „gazdasági csoda” idején a gazdaság gyors növekedését az amúgy is magas jövedelmi egyenlőtlenségek további növekedése kísérte. A felhalmozódott társadalmi és politikai feszültség hozzájárult a demokratikus átmenethez és a haladó szellemű, 1987-es új alkotmány megalkotásához, a szociális fejlesztő állam megjelenésére azonban még 15 évet várni kellett. Az 1990-es évek a makrogazdasági és pénzügyi stabilizáció jegyében teltek, ami a gazdasági nyitással és strukturális reformokkal együtt szükséges, de nem elégséges feltétele volt a fejlődés megvalósításának, újraindításának. A társadalmi problémák ismét háttérbe szorultak, egyre sürgetőbbé vált a szociális ügyek kormányprogramba emelése. Kormányzásának második ciklusában Lula törekedett a szociális fejlesztő állam kialakítására, és a foglalkoztatás, a társadalmi és területi kohézió növelésére. Az intézkedések közül a leggyakrabban a célzott támogatások rendszerét (közvetlen készpénz-támogatási

program a szegényeknek – *Bolsa Família*) emelik ki, de a szociális fejlesztő állam többi pillére is jelentős szerepet játszott: a társadalombiztosítási rendszer kiterjesztése, a munkaerő-piaci politika, a részvételi mechanizmusok kialakítása, valamint a közszektor-, a környezeteti és az agrárreformok elindítása.

Thomas Isaac az indiai Kerala tartomány példáját elemezve rámutat a helyi politika szerepére a fejlődés elősegítésében. A kötet utolsó esettanulmánya egy nem tipikus „fejlesztő államot” vizsgál, ahol a helyi politikusok a gazdasági növekedést kimondottan az emberi előrehaladás szolgálatába állították. A keralai kormányzat a gazdasági növekedés elősegítése helyett az újraelosztásban vállalt szerepet. Isaac kiemeli a helyi pártpolitika szerepét a fejlesztési célok meghatározásában, és rámutat a demokratikus decentralizáció lehetőségeire.

Végül *Peter Evans* záró tanulmánya a modern gazdaságelméletek (növekedés- és fejlődéseméletek), valamint a történelmi tapasztalatok alapján felvázolja a 21. század fejlesztő államával szemben támasztható követelményeket: mit és hogyan kell megvalósítani napjaink sikeres fejlesztő államának, majd kissé pesszimista hangnemben utal a megvalósítás nehézségeire is. Ez a fejezet jó összegzést adja nemcsak ezen új elméletek újszerű következtetéseinek, de az egyes országok vizsgált eseteinek empirikus elemzéséből levonható általánosítható tanulságoknak is, amelyeket most röviden összegzünk.

Evans érvelése szerint az új növekedéseméletek, az intézményi megközelítés és az Amartya Sen nevével fémjelzett úgynevezett lehetőségalapú (*capability-based*) megközelítés mind egy irányba mutatnak és az emberierő-forrásokba való lehetőségeket növelő befektetések kulcsszerepét emelik ki (*Sen* [1999]). A piaci mechanizmusok alapján azonban az ezekben való befektetések szintje a társadalom számára nem optimális, pedig az emberi képességek növelése a fejlődés eszköze és célja is egyben. A szerző ebből kiindulva vezeti le, hogyan támasztható alá a fejlesztő állam megnövekedett és megváltozott szerepvállalása a 21. században. A kérdés nem az, hogy szükség van-e az állam fejlesztési célú beavatkozásaira és fellépésére, hanem az, hogy mindez megvalósítható-e reálisan, azaz kialakítható-e olyan intézményi kapacitás és politikai akarat az egyes államok esetében, ami elegendő a fejlesztő államok sikeres fellépéséhez napjainkban.

A könyv utolsó fejezete részletesen bemutatja az új típusú fejlesztő állammal szemben támasztott feltételeket és követelményeket, és összeveti azokat a 20. századi fejlesztő államok ismérveivel. Röviden, felsorolásszerűen a legfontosabb elemek:

- az emberi lehetőségek és képességek növelését célzó szolgáltatások hatékony biztosításának kiterjesztése;
- új ötletek, tudás, innováció szabad áramlása, az azokhoz való szabad hozzáférés biztosítása;
- agresszív, hatékony, vállalkozó szellemű közintézmények: a koherens, kompetens központi bürokrácia megnövekedett és minőségileg magasabb szerepvállalása;
- megfelelő jövedelemszerző képesség (a hazai vállalkozói réteg megadóztatása által) az államapparátus fenntartására és a lehetőségeket növelő befektetések finanszírozására;
- az „Evans-féle beágyazott autonómia” kiterjesztése: a civil társadalomban megfelelő szerveződések kialakulásának elősegítése, az állam és a társadalom közötti

hatékony kapcsolatok kiépítése (új közvetítők, új típusú hálózatok) a társadalom szélesebb rétegeinek bevonásával;

– a társadalommal való kapcsolatok új formáinak kiépítése: demokratikus, részvételi alapú, közösségi egyeztetési folyamatok a közösségi célok meghatározására, valamint a társadalmi szereplők aktív bevonása mind a szereplők céljainak feltárása, mind a projektek végrehajtása érdekében.

A szerzők szerint az új elméleteket és a világgazdaság szerkezeti átalakulását figyelembe véve viszonylag jól felvázolható az új típusú fejlesztő állam ideáltípusa. A könyv esettanulmányai azonban rávilágítanak a megvalósítás nehézségeire is. A brazil és a dél-afrikai eset vizsgálata jól rámutat, hogy a választási demokrácia nem elégséges feltétel, és hogy a fejlesztő állam kiépítése összetett politikai folyamatok eredménye. Két évtizeddel ezelőtt úgy tűnt, hogy mindkét ország a demokratizálódás útjára lépett. A 21. századi fejlesztő állam kialakításával kapcsolatban a 6. fejezet a dél-afrikai kudarcról, a 8. fejezet pedig a dél-amerikai sikerről számol be. A brazil sikerek hátterében a széles körű politikai részvétel biztosítását, míg a dél-afrikai kudarcok hátterében éppen ennek hiányát, az állam és társadalom közötti egyeztetési folyamatok megszakadását látják a szerzők.

Összegezve Evans érvelését, megállapíthatjuk, hogy a fejlődéselméletek és az új tudásvezérelt globális gazdaság szükségletei világosan meghatározzák a programszerű következtetéseket az új típusú fejlesztő állam számára, mégis a gyakorlati megvalósítás lehetőségei és realitása kevésbé egyértelmű. Még elkötelezett, képzett politikai vezetés esetében is akadályt jelenthet a magántőke strukturális ereje. A kötet nem ad egyértelmű választ arra a kérdésre, hogy a 21. század a fejlesztő állam átalakulását vagy annak hanyatlását hozza-e majd inkább. A szerzők szerint az új típusú fejlesztő állam sikeres kiépítéséhez szükséges belső szervezeti kapacitások, társadalmi hálózatok és politikai támogatottság megteremtése meghaladja a jelenlegi államigazgatások kapacitását. Ezáltal a politikai akadályok jelentik a legnagyobb nehézséget.

Reálisan nézve, az adott körülmények között nem várható, hogy egyetlen állam is megvalósítsa az elméletben bemutatott 21. század fejlesztő államának ideáltípusát, ugyanakkor rövid távon is várhatók bizonyos részeredmények, amelyek demonstrációs ereje, segítheti a fejlesztő államok átalakulását. Egy jól kidolgozott elméleti háttér és bizonyos történelmi példák megmutathatják, hogy az új típusú fejlesztő államok növelhetik a gazdasági teljesítményt, és az életvitelükkel elégedettebbé teheti a társadalom tagjait.

A kötet legfőbb hiányossága a pénzügyi globalizáció hatásainak figyelmen kívül hagyása. Már az 1997-es délkelet-ázsiai és azt követő válságok után megfigyelhető, de újabban a 2007–2009-es pénzügyi és gazdasági válság következtében egyértelműen megváltozott az egyes országok, fejlesztő államok mozgásteré. A válságok és az azokra adott gazdaságpolitikai válaszok elemzése megkerülhetetlen a fejlesztő állam újradefiniálása során (Wade [2010]).

Végül mintegy felhívásként álljon itt a könyv zárómondata: „... egy élénkebb és nyitottabb intellektuális vita a fejlesztő állam különböző típusainak ismertetőjegyeiről és hatásairól segít(het)i a gondolkodást a 21. századi lehetőségekről a 19. századi elvek nosztalgikus ismételtetése helyett” (236. o.).

Hivatkozások

- CSABA LÁSZLÓ [2014]: Európai közgazdaságtan. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- CSÁKI GYÖRGY (szerk.) [2009]: A látható kéz: a fejlesztő állam a globalizációban. Napvilág Kiadó, Budapest.
- JOHNSON, C. A. [1982/1992]: MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925–1975. Stanford University Press, Stanford, CA.
- SEN, A. [1999]: Development as Freedom. Knopf, New York.
- WADE, R. [2010]: After the Crisis. Industrial Policy and the Developmental State in Low-Income Countries. *Global Policy*, Vol. 1. No. 2. 150–161. o.

Ricz Judit

Ricz Judit, az MTA KRTK Világgazdasági Intézetének tudományos munkatársa (ricz.judit@krtk.mta.hu).