

Ádám Zoltán

Fejlődésértelmezések: a latin-amerikai és kelet-ázsiai fejlődés államközpontú értelmezése¹

A tanulmány a huszadik század második felének latin-amerikai és kelet-ázsiai gazdaságfejlődését elemezve felhívja a figyelmet az állami szerepvállalás jelentőségére a gazdasági fejlődés előmozdításában. A fejlesztő államon alapuló kelet-ázsiai modell sikere és a latin-amerikai fejlődés kudarcai egyaránt arra utalnak, hogy a világgazdasági felzárkózás egyik legfontosabb feltétele egy megfelelő bürokratikus képességekkel és integritással rendelkező államapparátus jelenléte. Ugyanakkor a fejlesztő állam által alkalmazott intervencionista gazdaságpolitikára ma már nem csak a külső adottságok megváltozása miatt nincs mód, hanem a fejlődés sajátos dinamikája miatt sem: az egyik leglátványosabb fejlesztéspolitikai sikert elérő Dél-Koreában az önálló világgazdasági szereplővé vált óriásvállalatok függetlenedési törekvései és a liberális demokrácia növekvő társadalmi támogatottsága egyaránt hozzájárultak a fejlesztő állam hagyományos intézményrendszerének lebomlásához. A gazdasági fejlődés előmozdításában azonban – különösen a technológiai fejlődés, a foglalkoztatásbővítés és az esélykiegyenlítés területén – ma is nélkülözhetetlen szerepet játszik az állami gazdaságkoordináció.

Kulcsszavak: Latin-Amerika, Kelet-Ázsia, gazdasági fejlődés, fejlesztő állam

JEL-kód: B14, B15, E61, F02, H11

Bevezetés

A tanulmány célja a második világháborút követő latin-amerikai és kelet-ázsiai gazdaságfejlődés értelmezése, különös tekintettel a távol-keleti fejlesztési modell teljesítményére és a vele szemben manapság megfogalmazódó kihívásokra. Hagyományosan mind Latin-Amerika, mind Kelet-Ázsia a félperiferikus helyzetű, a világgazdaság centrumához felzárkózni próbáló térségek közé tartozik.² A huszadik században számos ilyen térségből kiinduló fejlődési kísérletnek lehettünk tanúi: ezek közé tartozik például az egykori szovjet tömbben és számos korábbi gyarmaton lezajlott, meglehetősen vegyes eredményeket hozó kísérlet. Latin-Amerika és a Távol-Kelet párhuzamba, illetve

Ádám Zoltán a Kopint-Datorg Rt. tudományos munkatársa, a Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Karának Ph.D.-hallgatója. Email: z.adam@kopdat.hu

¹ A tanulmány a Nemzeti Fejlesztési Hivatal megbízásából a Kopint-Datorgban folytatott kutatómunkán alapszik, és egy korábbi változata „A nemzetközi fejlesztéspolitikai stratégiakészítés gyakorlata” című Kopint-Datorg-tanulmány résztanulmányát képezi.

² A világgazdasági centrum, periféria és félperiféria fogalmához lásd (Wallerstein 1983).

ellentétbe állítása igen népszerű a gazdasági fejlődés politikai gazdaságtanával foglalkozó irodalomban (lásd pl. *Gereffi és Wyman 1990*). Ebben az összevetésben a Távol-Kelet számít a sikeresebb, míg Latin-Amerika a problematikusabb fejlődéstörténetnek. Mindkét térség viszonylag fejlett, ám tipikusan félperiferikus kiinduló helyzetből kísérelte/kísérli meg a felemelkedést, és alapvetően mindkettő kapitalisztikus fejlődésen ment keresztül, amelyben történelmi periódusonként változó szerepet játszottak az államvezérelt fejlesztéspolitikai eszközök.

Fejlődésük kezdeti szakaszában mindkét térségben az importhelyettesítő iparítás dominált, amit a Távol-Keleten határozott exportorientáció követett, szemben a meglehetősen vegyes képet mutató latin-amerikai fejlődéssel. Az utóbbi esetében inkább Közép- mint Dél-Amerikát jellemzi exportorientáció, alapvetően az észak-amerikai piacokra termelő összeszerelő üzemek elhelyezkedésének következtében. Ettől nem független a két fejlődési kísérlet közötti talán legfontosabb különbség: a világpiacon versenyképes, önálló feldolgozóipari bázis létrejött a Távol-Keleten, illetve ennek hiánya Latin Amerikában.

Amíg a kelet-ázsiai fejlesztő államnak sikerült világgazdaságilag is versenyképes, saját iparágukban vezető szerepet játszó vállalatokat létrehoznia, addig a latin-amerikai tulajdonosi elitiek által irányított iparvállalatok sosem értek el vezető világgazdasági pozíciót. Miközben a technológiai fejlődés élvonalába tartozó legnagyobb vállalatokat Latin-Amerikában hagyományosan külföldi – észak-amerikai, európai, majd később japán – anyavállalatok tulajdonolták, addig a Távol-Keleten sikerült megőrizni a rendkívül gyors gazdasági fejlődés kulcsiparágai feletti nemzeti ellenőrzést. Amíg a Távol-Keleten az „erős állam” által levezényelt, gyors világgazdasági felzárkózás ment végbe, addig a gyökeresen eltérő történelmi hagyományokkal és szociokulturális adottságokkal rendelkező Latin-Amerikában az állami gazdaságfejlesztés szerényebb szerepet játszott a társadalmi-gazdasági elitiek önmozgásához képest.

Hasonlóság ugyanakkor, hogy mindkét térség iparfejlődését jelentős mértékű protekcionizmus jellemezte: a helyi termelők évtizedeken át élvezték a védővámok, piaci kvóták és különféle export-import előírások védelmét. Emellett – elsősorban a Távol-Keleten – gyakran részesítették kedvezményes hitelekben a támogatott vállalatokat.

Összességében a kelet-ázsiai fejlődést jellemzi nagyobb fokú és eredményesebb állami intervencionizmus, miközben a latin-amerikai fejlődésben időről időre felbukkanó szocialista jellegű kísérletek viszonylag szerény felzárkózási eredménnyel jártak. Ezzel szoros összefüggésben az is elmondható azonban, hogy a kelet-ázsiai modellt látszik nagyobb mértékben fenyegetni a világgazdasági globalizáció és a WTO égisze alatt végbemenő globális gazdaság szabályozás megerősödése, amely erőteljesen korlátozza az állami intervencionizmust. Ugyanakkor ez nem jelenti automatikusan a távol-keleti fejlesztő állam végét – legfeljebb funkciójának és tevékenységi körének gyökeres átértelmeződését.

A tanulmány első része a latin-amerikai modellt elemzi, a térség fejlődésének értelmezésében évtizedeken át domináns szerepet játszó strukturalista és dependentista irányzatok szemüvegén keresztül. A második rész Kelet-Ázsiával foglalkozik, a fejlesztő állam mint gazdaságfejlesztési kulcsintézmény jellegzetességeire koncentrálna, kitérve a kilencvenes évektől vele szemben megfogalmazódó kihívásokra is. Az elemzése az államvezérelt gazdaságfejlődés értelmezési keretét a dél-koreai fejlődés leírására alkalmazza.

Latin-Amerika: az alulfejlettség értelmezései

A latin-amerikai országok a huszadik század első felében döntően importhelyettesítő iparosításra alapozott gazdaságmodernizációs programot folytattak. A térség legjobb növekedési lehetőségekkel rendelkező országai – Argentína, Brazília és Mexikó – az iparosítás reményében megnyitották gazdaságukat a külföldi befektetők előtt. A főként amerikai tőkéből létesült feldolgozóipari üzemek a latin-amerikai országok belső piacára termeltek, és folyamatosan jelentkező, jelentős importszükségletükkel szemben viszonylag szerény exportteljesítményt mutattak fel (*Samuels 1990*). Ez rontotta a befogadó országok fizetésimérleg-pozícióját, miközben a belső piacra termelő iparágak monetáris politikai érdekei ellentétbe kerültek a mezőgazdasági termékeket és nyersanyagokat előállító exportágazatokéival. (Gyakran a mezőgazdasági termeléssel és a nyersanyag-előállítással foglalkozó cégek is külföldi ellenőrzés alá kerültek, ám ezek jelentős részét az 1950-es évektől államosították.)

A gazdasági ágazatok közötti ellentétek az osztályellentétek végletes kieleződésével párosultak. Az elégtelen hatékonyságú költségvetési újraelosztás miatt nem sikerült mérsékelni a tömeges nyomorral párosuló rendkívüli jövedelemkülönbségeket, ami aláásta a társadalmi kohéziót. A széleskörű társadalmi elégedetlenség által hatalomba segített populista és szocialista jellegű kormányzatokat a kontinens több országában (például Argentínában, Brazíliában, Chilében és Peruban) katonai puccsok döntötték meg.

Az alulfejlettség strukturalista értelmezése

A latin-amerikai fejlődés válságának leírásában a marxista-strukturalista társadalomtudományi iskola játszott vezető szerepet, amelyen belül a *strukturalisták* képviselik a legkevésbé radikális, a liberalizmushoz leginkább közel álló pozíciót.³ Ez az elméleti megközelítés számos nyugat-európai szociáldemokrata pártot is jellemzett az 1970-es, 80-as években, és világszerte jó néhány harmadikvilág-beli modernizációs program mögött strukturalista megfontolások álltak.

A strukturalisták megkérdőjelezzik a fennálló világ gazdasági rendszer igazságosságát, és aláhúzzák annak a harmadik világot hátrányosan érintő szisztematikus torzulásait. A liberális kereskedelmi elmélet Raul Prebisch által kidolgozott strukturalista kritikája hangsúlyozza, hogy annak érvényesülése meggátolja az alapanyag-exportáló országok fejlődését. A strukturalisták kritikusak a multinacionális cégek tevékenységével szemben: álláspontjuk szerint, abból éppen úgy származhatnak kedvező, mint kedvezőtlen eredmények a befogadó ország számára. Rámutatnak a multinacionális tőke *negatív* hatásaira a helyi tőkésosztály-képződés hátráltatása, a tőkeelszívás, az elégtelen szakképzés, a kedvezőtlen fogyasztói szokások bevezetése és az adott ország számára nem megfelelő termelési technikák alkalmazása tekintetében. A strukturalisták ugyan rendszerint nem kívánják, hogy a külföldi tőkét általában zárják ki a fejlődő országok gazdaságából, tevékenységének korlátozását azonban gyakran támogatják.

A strukturalisták *fejlődés* alatt az életkörülmények társadalmi méretű javulását értik, és éles különbséget – sőt konfliktust – tételeznek a szegény és gazdag országok, illetve világgazdasági régiók között. Mivel úgy gondolják, hogy a kapitalista világgaz-

³ A különféle marxista-strukturalista irányzatok álláspontjának értelmezéséhez lásd (*Biersteker 1987*).

dasági rendszer uralkodó mechanizmusai kedvezőtlenül érintik a fejlődő országokat, helyeslik a gazdasági folyamatokba való nemzeti és nemzetközi szintű politikai beavatkozást. Támogatják a fejlődő országok által létrehozandó kartelleket és különféle áru-piaci egyezményeket (ezek legsikeresebbike az OPEC), csakúgy, mint a helyi tőkéscsoportok és/vagy az állam gazdasági szerepét növelő nacionalizációs programokat.⁴

A strukturalisták – összhangban a weberi hagyománnyal és ellentétben a marxival – racionális érdekelismerő és -érvényesítő képességgel rendelkező, önálló aktorként értelmezik az államot, amelynek egyik legfontosabb feladata, hogy a külföldi működőtőke befektetőivel – így a multinacionális cégekkel – szemben képviselje a nemzeti érdekeket.

Dependentista irányzatok

A strukturalistáknál radikálisabb álláspontot képviselő, a marxi hagyományhoz közelebb álló megközelítés a *dependentistáké*. Az iskola radikálisan antikapalista vonulathoz olyan társadalomtudósok tartoznak, mint André Gunder Frank, Theotonio Dos Santos és Samir Amin. A *radikális dependentisták* általában és egészében elutasítják a kapitalista fejlődést, mivel álláspontjuk szerint a *fejlődés* nem az anyagi javak egyre magasabb színvonalú újratermelését és a népesség anyagi javakkal való ellátását jelenti, hanem a gazdaság, a társadalom, a politikai rendszer és a kulturális élet strukturális átalakítását. Ennek célja, hogy a periferikus helyzetű országok népességének képességei produktív módon hasznosulhassanak, aminek érdekében álláspontjuk szerint meg kell szüntetni az elnyomó osztályok uralmát és a tömegek kizsákmányolásán alapuló kapitalista rendszert.

A radikális dependentisták szerint a kapitalista fejlődés eltérő következményekkel jár a centrumországokban, mint a periférián (ez az egyik fő teoretikus különbség dependentisták és marxisták között). A radikális dependentisták elutasítják a hazai tulajdonosi osztályok erősödését szolgáló, vegyes vállalatok létrehozásán alapuló nacionalizációs programokat, mivel azok szerintük sem a periferikus helyzetű ország számára előnytelen kapitalista termelési viszonyokat, sem pedig a külföldi tőkének a befogadó országgal szembeni fölérendelt erőpozícióját nem szüntetik meg. Ehelyett álláspontjuk szerint az történik, hogy a hazai burzsoázia igényeinek megfelelően alakul át a tulajdonszerkezetet, illetve – ha az újonnan létrejövő vegyes vállalatokban az állam a külföldi tőke tulajdonostársa – csökken az államnak a *külföldi tőkével* szembeni fellépéshez szükséges, amúgy is meglehetősen korlátozott *autonómiája*.

Az államnak a *hazai tőkével* szembeni autonómiáját a radikális dependentisták eleve nem tartják lehetségesnek – ennyiben közel állnak a klasszikus marxista tradícióhoz, és eltérő az álláspontjuk a *szofisztikált dependentistákétól*.

A szofisztikált dependentisták a radikális dependentistákhoz hasonlóan a globális kapitalista rendszert kárhóztatják a periferikus helyzetű országok elmaradottságáért, alapvetően eltérő azonban a fejlődéskoncepciójuk. A szofisztikált dependentistatradíció – amelynek legfontosabb hetvenes-nyolcvanas évekbeli képviselői közé tartozott mások mellett *Cardoso és Faletto* (1979), valamint *Evans* (1979) és *Gereffi* (1983) – elfogadja,

⁴ A nacionalizációs programok során helyi magán- vagy állami befektetőkkel való tulajdonmegosztásra kényszerítik a külföldiműködőtőke-befektetőket.

hogy a multinacionális cégek behatolása a harmadik világba optimális esetben képes anyagi és társadalmi értelemben is javítani az életkörülményeket, ez azonban a kapitalista világgazdasági centrumétól eltérő jellegű, nem-autonóm, a centrum gazdasági dinamikájától függő, „dependens” fejlődést jelent.

Ez jelentős javulást eredményezhet ugyan az anyagi javak újratermelésének színvonalában, aminek köszönhetően számottevő társadalmi csoportok életkörülményei válhatnak jobbá, ám a periférikus helyzetű társadalom nagy részének anyagi-egzisztenciális gondjai, illetve a centrumországokban kialakultaknál kedvezőtlenebb, relatíve elmaradott társadalmi viszonyok ettől nem változnak meg alapvetően. Ez utóbbi megvalósulásához a szofisztikált dependentisták szerint is a termelési viszonyok gyökeres átalakítására – azaz szocializmusra – van szükség.

A dependens fejlődés többnyire az állam, a helyi tőkés csoportok és a külföldi befektetők hármasszövetségén alapszik (Evans 1979). A külföldi tulajdonú vállalatok nacionalizálása alapvetően nem változtat ezen, legfeljebb némiképp módosítja az erőviszonyokat. A szofisztikált dependentisták – a strukturalistákhoz hasonlóan, de a radikális dependentistákkal ellentétben – elismerik azonban, hogy az állam képes lehet autonóm módon cselekedni, nem csupán a külföldi befektetőkkel, hanem a hazai tőkésosztályokkal szemben is. Sőt, azt is feltételezik, hogy a kapitalista fejlődés során az állami bürokraták tanulása révén növekedhetnek az *állami kapacitások*. Ilyen tanulási folyamaton az állami tulajdonú vállalatok menedzserei is keresztülmehetnek, s így ezek a vállalatok fontos szerepet játszhatnak a periférikus helyzetű ország dependens fejlődésének nemzeti szempontokat is figyelembe vevő befolyásolásában. Az egyes cégek szintjén tehát van lehetőség a nemzeti érdekek képviselőjére, főleg akkor, ha maga az állam lép fel a külföldi tőke tulajdonostársaként ezek védelmében. Ágazati szinten azonban már nehezebb eredményeket elérni, erre csupán a szerényebb technológiaigényű, gyakran monopolhelyzetű vállalatokon alapuló szektorok, mint például az infrastruktúrális szolgáltatások – közlekedés, energiaszolgáltatás – és a pénzügyi közvetítés esetében van lehetőség.

Ez azonban egyrészt jelentős állami autonómiát és bürokratikus kapacitásokat igényel, másrészt az állami tulajdonú vállalat mint az állami gazdaságpolitika megvalósulását szolgáló eszköz alkalmazásának is megvannak a Kornai-féle puha költségvetési korlátból fakadó veszélyei és korlátai. Nagyobb technológiaigényű feldolgozóipari ágazatokban, ahol a versenyképesség eléréséhez nemigen nélkülözhetők a külföldiműködőtőke-befektetők technológiai erőforrásai, az állam tulajdonosi szerepvállalása egyébként is kevesebb sikerrel kecsegtet. Itt szabályozó eszközökkel és – megfelelő piacméret esetén – a hazai felvevő piachoz való hozzáférés feltételekhez kötésével lehet a nemzeti érdekeknek jobban megfelelő magatartásra kényszeríteni a multinacionális cégeket (Samuels 1990).

Nemzetgazdasági és társadalmi szinten azonban ekkor is fennmarad a dependencia, mivel a tőkés termelési modell internalizálása során létrejön az állam, a helyi tőkés és a külföldiműködőtőke-befektetők közötti hármasszövetség, amely folyamatosan újratermeli ennek társadalmi-gazdasági alapjait – mondják a dependentisták. A helyi magántőkés csoportok a közvetítő szerepét játsszák az állam és a külföldi befektetők között, mivel a külföldi befektetőkénél nagyobb helyi politikai tőkájük és erősebb társadalmi beágyazottságuk révén komolyabb befolyást tudnak gyakorolni az állami bürokráciákra. Az állam, a helyi tőkés és a külföldi befektetők közötti hármasszövetség

rendszerint a népesség nagyobbik részének kizárásán alapuló exkluzív gazdaság- és társadalomszervezési technikákat alkalmaz (adórendszer, szociális támogatások, gazdasági szubvenciók, regionális politika, stb.).

A szofisztikált dependentisták szerint a dependenciahelyzet mindennek ellenére nem feltétlenül statikus. Megfelelő politikai eszközök alkalmazása esetén javulhatnak a dependens helyzetű ország világgazdasági alkupozíciói, aminek leglátványosabb esete az OPEC sikere a hetvenes évektől kezdődően. Ebben az értelemben mód van a dependencia csökkentésére, pontosabban inkább újradefiniálására. A kapitalista világrendszer logikájából adódó mechanizmusok miatt ugyanis a periférikus helyzetű országok alávetett társadalmi osztályai akkor is kiszolgáltatott helyzetűek maradnak, ha a helyi burzsoázia és az állam pozíciói javulnak.

A hatvanas-hetvenes években államosításokkal, katonai puccsokkal és pénzügyi összeomlásokkal terhes latin-amerikai fejlődés a nyolcvanas évektől kezdődően konszolidálódni látszik: az esetenként vissza-visszatérő pénzügyi válságok ellenére a térséget demokratikus civil kormányzatok és növekvő világgazdasági integráció jellemzi. A gazdasági fejlődésben azonban nem következett be a távol-keletihez hasonló mértékű világgazdasági felzárkózás, ami többek között abban nyilvánul meg, hogy a latin-amerikai országok feldolgozóipari vállalatai – saját jogukon legalábbis – ma sem egyenrangú partnerei a legnagyobb multinacionális cégeknek. A közép-amerikai feldolgozóipart jellemző exportorientáció az észak-amerikai piacokra irányuló összeszerelő tevékenységeken alapszik, és nélkülözi a magasabb hozzáadott értéket képviselő, technológiailag igényes feldolgozóipari termelést. A technológiailag intenzív iparágak viszont – Közép- és Dél-Amerikában egyaránt – megőrizték a hazai piacokra orientáltság jegyeit.

Az államvezérelt kelet-ázsiai fejlődés

A latin-amerikai fejlődés időről időre visszatérő válságával szemben néhány távol-keleti ország – mindenekelőtt Japán és a négy „kistigris”: Dél-Korea, Tajvan, Hong Kong és Szingapúr – a második világháborút követő évtizedekben sikeresen zárkózott fel a világgazdaság centrumához, Észak-Amerika és Nyugat-Európa mellett létrehozva annak harmadik pólusát. Ennek a felzárkózási folyamatnak az egyik legszembevetőbb sajátossága, hogy levezénylésében a térség valamennyi országában meghatározó szerepet játszottak a kifejezetten intervencionista attitűdű kormányzatok. Ezt az tette lehetővé, hogy ezekben az országokban a második világháborút követően jelentős adminisztratív kapacitásokkal és belső kohézióval rendelkező, erősen központosított és a térség geopolitikai helyzete miatt az Egyesült Államok által gazdaságilag és politikailag is támogatott államszervezetek jöttek létre. Ezeknek a sajátos kulturális hagyományokon nyugvó, erős társadalmi legitimitációt élvező, meritokratikus alapon szervezett kormányzatoknak a leírásában kulcsszerepet játszik a „fejlesztő állam” (*developmental state*) alább bemutatandó fogalma.

A fejlesztő állam tündöklése és válsága

A fejlesztő állam koncepciójának első megfogalmazója *Johnson* (1982) volt, aki az állami fejlesztéspolitika sikerével magyarázta Japán rendkívül látványos második világháború utáni ipari fejlődését. Ez a fejlesztéspolitika tudatos tervezésen alapult: a fejlesztő

állam, ahelyett, hogy a piaci erőkre bízta volna a gazdasági fejlődés folyamatát, aktívan beavatkozott abba. A fejlesztő állam társadalmi és gazdasági célokat fogalmazott meg, amelyek azután meghatározták a gazdasági fejlődés irányát és az elérését szolgáló társadalmi mozgósítást. A legfontosabb ilyen társadalmi-gazdasági cél az ipari termelő bázisok megújítása volt, amelynek elérését nagyban megkönnyítette a gazdasági fejlődés fontosságát övező széleskörű társadalmi konszenzus.

A fejlesztő állam gerincét egy magas színvonalon képzett, meritokratikus alapon szervezett, erős belső kohézióval rendelkező államapparátus biztosítja. Az érintett távol-keleti országokban szigorú vizsgákhoz kötik az állami szolgálatba lépést, amire az állami elitegyetemek legkitűnőbb teljesítményt felmutató diákjainak van a legjobb esélyük. Az állami bürokrácia csúcshintézményeiben – a tervezéssel foglalkozó hivatalban, a gazdasági minisztériumban, vagy a híres japán Külkereskedelmi és Ipari Minisztériumban (*Ministry of International Trade and Industry, MITI*) – szinte kizárólag a legjobb állami egyetemeken végzeteket foglalkoztatnak, akiket így egy sajátos közösségi tudat is összeköt. A felkészült, jól szervezett, tudatos és cselekvőképes bürokrácia, valamint a bürokratikus gazdaságirányítás széleskörű társadalmi legitimációja tette cselekvőképessé a fejlesztő államot, azaz biztosította a központilag felügyelt gazdaságfejlődéshez szükséges magas színvonalú bürokratikus kapacitást.

A fejlesztő állam csúcshintézményei felelősek a gazdasági fejlődés pályájának meghatározásáért, mindenekelőtt a hazai tulajdonú iparvállalatok „nemzeti érdekeknek megfelelő” fejlesztéséért. A fejlesztéspolitika gyakorlati eszközei köré hagyományosan különféle támogatások (beruházási támogatások, kedvezményes hitelek, garantált piaci részesedés), szükség esetén pedig büntetések (büntetővámok, kedvezmények megvonása) tartoztak. Ezek révén biztosította az állam a hazai tőkefelhalmozáson alapuló iparfejlődést.

A fejlesztő állam sikerében azonban nem csupán a felkészült államapparátusok játszottak kulcsszerepet, hanem az állam és az üzleti szektor között kialakult sajátos kapcsolatrendszer is. A hatékony gazdaságfejlesztő szerep betöltéséhez ugyanis nem csupán egy felkészült, koherens és elhivatott – azaz weberi típusú – bürokráciára van szükség, hanem arra is, hogy ez a bürokrácia, miközben megőrzi szakmai és politikai integritását, megfelelően beágyazódjon a társadalmi kapcsolatrendszerek hálózatába, hogy azután ezen a kapcsolatrendszeren keresztül valósítsa meg fejlesztéspolitikai céljait. Peter Evans ezt a bonyolult viszonyrendszert nevezi társadalmilag beágyazott autonómiának (*embedded autonomy*), és állítja szembe a társadalmi érdekviszonyok dinamizmusától izolált, elefántcsonttoronyba zárt állami bürokráciák koncepciójával. A gazdasági szereplőkkel való folyamatos interakció nélkül ugyanis – mondja Evans – az állam nem képes a gazdaságfejlesztő szerepének betöltéséhez nélkülözhetetlen invenció, aktív kezdeményezőkézség és a folyton változó gazdasági környezet iránti érzékenység elsajátítására (*Evans 1995*).

A társadalmilag beágyazott autonómia fogalmának megalkotásával Evans voltaképp két koncepciót egyesít: Mark Granovetternek a gazdasági tevékenységek társadalmi beágyazottságára vonatkozó elméletét (*Granovetter 1985*) és Theda Skocpol neoweberianus elgondolását az állam autonómiájával és kapacitásaival kapcsolatban. Skocpol állami autonómia alatt az államnak azt a képességét érti, hogy képes a többi társadalmi szereplő érdekeitől eltérő, saját érdekeinek azonosításra és az ennek megfele-

ló politika kialakítására; állami kapacitások alatt pedig azt, hogy ezt a politikát implementálni is tudja (*Skocpol 1985:9*).

A távol-keleti gazdaságfejlesztő állam autonómiájának megőrzésében és kapacitásainak kiépítésében fontos szerepet játszott a külföldiműködőtőke-befektetések szerepének erőteljes korlátozása, amit nagyban megkönnyített, hogy a második világháború utáni tőkebeáramlás túlnyomó része – geopolitikai okok miatt – amerikai segélyek formájában érkezett a térségbe. A távol-keleti fejlesztő állam a külföldi befektetésekkel szemben az állami forrásokból finanszírozott gazdaságfejlesztést preferálta: korlátozta a külföldi vállalatok terjeszkedését, és licencátadási és egyéb technológiamegosztási megállapodásokkal igyekezett elérni, hogy az élenjáró technológiát alkalmazó cégek ellenőrzése hazai kézben maradjon. A kormányzat komoly szubvenciókat és szabályozási kedvezményeket nyújtott a vezető ágazati és piaci pozíciót betöltő, hazai tulajdonú cégeknek (*national champions*), miközben az export erőteljes támogatása mellett gyakran korlátozta az importot. A dél-koreai és a tajvani kormányoknak aktív befektetésszabályozó politikájukkal azt is sikerült elérniük, hogy a külföldi működőtőke befektetői növeljék a helyben előállított hozzáadott értéket, emeljék az exportteljesítményt, és, hogy befektetések egy részét a nehéziparba és a vegyiparba csoportosítsák át. Eközben a korábban a külföldi működőtőke által leginkább dominált, technologiaigényes elektrotechnikában is domináns helyzetbe került a koreai és a tajvani tőke. A külföldiműködőtőke-befektetések másodlagos szerepét mutatja, hogy a bruttó hazai tőkeképződésben 1966 és 1985 között Dél-Koreában 0,3 és 1,7, Tajvanon 1,1 és 2,9 százalék közötti részesedéssel rendelkeztek a külföldi tulajdonú vállalatok. Hong Kongban – 1976 és 1985 között – 4,4 és 8,3 százalék között alakult ez az arány, és csupán Szingapúrban ért el 12 és 26 százalék közötti értékeket (*Haggard 1990:208*).

Ez volt a fejlesztő állam klasszikus időszaka, amely azonban – liberális kritikusanak szerint legalábbis – a kilencvenes évekre lezárult. Lehetséges ugyan – mondják –, hogy a technológiaátadás és a különféle támogatások nyomán létrejövő vezető hazai cégek gazdasági és politikai szuverenitást biztosítanak az adott országnak, a technológiai fejlődésben azonban rendszerint lemaradnak a multinacionális vállalatok leányvállalatai mögött. Így romlik a gazdaság versenyképessége, amit nem ellensúlyoz az egyébként is csökkenő jelentőségű nemzeti szuverenitás megőrzése. A vezető hazai cégekkel kapcsolatos további probléma, hogy világpiaci pozícióik javítása érdekében alkalmazkodniuk kell külföldi versenytársaik stratégiájához. Ennek tudható be, hogy a vezető dél-koreai cégek például gyakran külföldön összpontosítják kutatás-fejlesztési és más magas hozzáadott értékű tevékenységük tekintélyes részét (*Moran 1998*).

Az 1997-es kelet-ázsiai pénzügyi válság igazolni látszik a fejlesztő állam liberális kritikussait, akik szerint a válság kitörésében meghatározó szerepet játszott a kormányzati és az üzleti elitek összefonódása, ami nagyban hozzájárult a pénzügyi közvetítő rendszer inszolvenciájának kialakulásához. A gazdaságfejlesztésért és az erőforrások elosztásának szabályozásáért felelős kormányzati elitek – Evans által a fejlesztő állam sikerének zálogaként megjelölt – társadalmi beágyazottsága így egy csapásra erényből tehetetlenné vált (*Benczes 2002*). Ezért az elodázhatatlan reformok – a pénzügyi közvetítőrendszer és a veszteséges állami nagyvállalatok konszolidálása – érdekében elkerülhetetlenné vált a politikai és az üzleti élet közötti összefonódás gyengítése, amit a kelet-ázsiai válságtól közvetlenül nem sújtott Japán gazdasági fejlődésének megakadása is alátámaszt: a stagnálás és defláció által jellemzett gazdasági válságból való kilábaláshoz

nélkülözhetetlen strukturális reformok legfontosabb gátjává az erős érdekérvényesítő képességgel rendelkező hagyományos elitek váltak Japánban (Beeson 2003).

Ugyanakkor a világgazdasági globalizáció hatásának a pénzügyi válságtól nem független erősödése is megkérdőjelezi a fejlesztő államnak mint gazdaságfejlesztési modellnek a fenntarthatóságát. A liberalizált tőkeáramlások az egyik legfontosabb szabályozó eszköz használatától, a pénzügyi intervenciótól és a kedvezményes hitelek biztosításától fosztják meg a fejlesztő államot. Másrészt a WTO égisze alatt kidolgozott – és a kelet-ázsiai országok által is elfogadott – nemzetközi szabályozó rendszer általában is erőteljesen korlátozza az állami beavatkozást. Ezért erősen kérdéses, hogy napjainkban mennyiben tekinthető reális alternatívának a fejlesztő állam által irányított, a huszadik század második felében Kelet-Ázsia gyors gazdasági felemelkedésében főszerepet játszó centralizált gazdaságkoordináció.

A fejlesztő állam ma

Az egymást követő tervezési időszakokra és a tervező-koordináló minisztérium kulcsszerepére alapozott, a fejlesztéspolitikai döntéseket erősen centralizáló és a magánvállalatokkal elfogadtató klasszikus fejlesztőállam-modell mára a múlté. Ettől azonban az állami gazdaságkoordináció – például az időközben néhány esetben saját jogú világgazdasági szereplővé vált magánvállalatok tevékenységének befolyásolása – még megmarad, ha az állami intervenció eszközei gyökeresen át is alakulnak. Diszkrecionális állami fellépésre egyre kevésbé van mód, miközben egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert az általános érvényű ösztönzők. Ezzel párhuzamosan átalakul az állam gazdasági szerepéről való gondolkodás is. A konfucianus hagyományokon alapuló és a weberi típusú – elittudattal rendelkező, meritokratikusan szervezett – állami bürokrácia kitüntetett társadalmi szerepét természetesnek tekintő közgondolkodás helyébe az angolszász típusú liberális társadalomszervezés és a szabad piac eszméinek növekvő befolyása lép (Amsden 1994).

Egyfelől tehát a globalizált világgazdaság és az állami beavatkozást korlátozó nemzetközi szabályozórendszerek a korábbiaknál jóval szűkebbre szabják a fejlesztő állam cselekvési lehetőségeit, másfelől a felzárkózó országok saját belső fejlődése is kikényszeríti az állam és az üzleti szektor főszereplői közötti összefonódás lazulását. Milyen következtetést vonhatunk le ebből a fejlesztő állam jövőjére – és jelenére – nézve? Valamint – általánosabban – mi következik mindebből a felzárkózni próbáló országokra, illetve bármiféle tudatos gazdaságfejlesztési kísérletre nézve? Ezeket a kérdéseket indirekt módon, a vizsgált probléma határait kiterjesztve érdemes megkísérelni megválaszolni: mit tehet és mit nem tehet meg az állam a globalizáció korában? Mely állami funkciók ellátására van szükségük a globális világgazdaság szereplőinek, és melyekre nincs? Milyen alternatívák mutatkoznak a gazdaságfejlődés előmozdítására?

Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolása előtt érdemes néhány általános érvényű megállapítást tenni a fejlesztő állammal és a gazdasági fejlődés mechanizmusaival kapcsolatban. (1) A kelet-ázsiai fejlesztő állam a gazdaságfejlesztés egyik legsikeresebb huszadik századi intézményi modelljének bizonyult. Nincs okunk azt gondolni, hogy a fejlesztő állam tevékenysége nélkül, pusztán a belső és/vagy a külső piaci erőkre hagyatkozva a felzárkózó kelet-ázsiai gazdaságok akárcsak megközelítően hasonló mértékben sikeresnek bizonyultak volna. (2) A fejlesztő állam a gazdaságfejlesztés olyan sajátos in-

tézményi aktora, amelynek létrejötte és/vagy létrehozása nem magától értetődő, és valószínűleg nem is lehetséges kulturális, politikai és történelmi kontextustól függetlenül. (3) Az államvezérelt gazdaságfejlesztés a fejlődés korai szakaszában nem kivétel, hanem sokkal inkább a szabály. A gazdasági fejlődésben kitüntetett szerepet játszó országok és térségek az esetek túlnyomó részében államilag intézményesített keretek között, államilag kezdeményezett és végrehajtott politikák segítségével érték el sikereiket – keleten és nyugaton egyaránt. Az állami beavatkozás korlátozására irányuló gazdaságpolitikai megközelítés többnyire a legfejlettebb térségeket és a legelőnyösebb helyzetű piaci szereplőket jellemzi csupán: a kevésbé sikeres térségek és iparágak képviselői mindig is előszeretettel vettek igénybe állami segítséget fejlődésükhöz, még olyan liberális gazdaságpolitikai orientációjú országokban is, mint Nagy-Britannia és az Egyesült Államok (Chang 2002).

Mindebből az következik, hogy a fejlesztő államra minden bizonnyal sok helyen volna szükség, létrehozásának intézményi alapjai azonban gyakran nem állnak rendelkezésre. A viszonylag gyors gazdasági felzárkózásra akkor van mód, ha léteznek a gazdaságfejlesztő politika intézményes gyakorlásához szükséges adottságok: ha adott egy erőteljes bürokratikus kapacitásokkal rendelkező állam, vagy legalábbis annak szocioökonomiai alapjai. A harmadik világ nagy részében azonban ez nyilvánvalóan nincs így.

Ugyanakkor minden effektív gazdaságfejlesztő tevékenységet végző kormányzat „fejlesztő államnak” tekinthető, amennyiben az államfüggetlen piaci erők önkéntes tranzakcióihoz szükséges intézményi keretek biztosításán túl is részt vesz a gazdasági tevékenység szervezésében és színvonalának javításában. Az európai és észak-amerikai államok által biztosított technológia-politikai támogatások, hadiipari megrendelések és piacvédelmi intézkedések egytől egyig tipikus eszközei a távol-keleti fejlesztő államnak is. Az EU által meghatározott személygépkocsi-behozatali kvótákat vagy az állami ösztönzésre megszületett európai repülőgépipar támogatását semmilyen minőségi különbség nem választja el a kelet-ázsiai fejlesztéspolitikai eszközöktől. A belső vámhatárait lebontó, kifelé egységes vámtarifát alkalmazó Európai Gazdasági Közösség egyik legfontosabb célja kezdettől fogva az európai ipar védelme volt. Ráadásul Peter Evans a távol-keleti fejlesztő állam társadalmilag beágyazott autonómiájának európai megfelelőjét is kimutatta a nyugat-európai korporatista hagyományban (Evans 1995). A kérdés csak az, hogy a WTO égisze alatt alakuló kereskedelmi rezsím a jövőben mennyire teszi majd lehetővé a protekcionizmust, illetve, hogy az Unión belül hogyan alakul a hagyományosan a kohéziós és strukturális alapok intézményi keretébe ágyazott támogatáspolitikai.

Érdemes felfigyelni arra is, hogy a huszadik századi államszocialista felzárkózási kísérletek két kulcsországa, Oroszország és Kína egyaránt erősen intervencionista gazdaságpolitikát követ, noha az utóbbi 2001 óta tagja a WTO-nak (az előbbi pedig tárgyalásokat folytat a csatlakozásról). Az orosz kőolajipar újraállamosítása, vagy a világgpiaci vezető szerepre szánt, állami tulajdonú kínai feldolgozóipari vállalatok fejlesztése nem éppen a piaci tranzakciókban semleges szerepet játszó állam ideáltípusának érvényesüléséről árulkodik.

Noha a globalizáció politikai gazdaságtanával foglalkozó irodalom domináns áramlata a fejlesztő állam kapacitásainak gyengülését érzékeli (lásd pl. *Strange 1996; Randeira 2003; Lall 2002*) egyes szerzők a globális „policy-network”-ök kialakulásából

fakadó kapacitásnövekedésről számolnak be, rámutatva, hogy a köz- és a magánszféra közötti kapcsolatrendszer átalakulása és a globális gazdaságkoordináció meg is növelheti a szükséges adaptív kapacitásokkal rendelkező kormányzatok mozgásterét (Weiss 2003). Ilyen, a kormányzás minőségének javítását célzó globális hálózatok például a Világbank és az ENSZ szakosított gazdaságfejlesztési ügynöksége, a UNDP „jó kormányzás” (*good governance*) projektjei, amelyek keretében a nemzeti kormányok adminisztratív kapacitásait igyekeznek bővíteni képzésekkel, szakértő-tanácsadók küldésével és a másutt már bevált gyakorlatok (*best practice*) átadásával.

A távol-keleti fejlesztő állam megítélésétől függetlenül is leszögezhető tehát, hogy az állami eszközökkel végzett, aktív gazdaságfejlesztés létjogosultságát nincs okunk megkérdőjelezni: ez a fejlődés „normális” modellje (vö. Gerschenkron 1984), amelyet sem teoretikus, sem praktikus értelemben nem vethetünk el. A technológiai fejlődés ösztönzése, a kis- és középvállalati szektor erősítése, a regionális különbségek kiegyenlítésére tett erőfeszítések és a vidékfejlesztés legitim gazdaságfejlesztési célok, melyek előmozdításához az empirikus tapasztalatok szerint érdemes állami forrásokat igénybe venni – feltéve, hogy az állami forrásokkal megfelelő színvonalú gazdaságkoordináció is párosul. A távol-keleti fejlesztő állam válságát nem az állami gazdaságfejlesztés helytelensége okozta, hanem a gazdaságkoordináció színvonalának nagymértékű romlása, amiben külső és belső okok egyaránt közrejátszottak.⁵ Az előbbiek között elsősorban a hetvenes évek olajárrobbanásaitól kezdődően egyre erőteljesebbé váló neoliberális közgazdasági gondolkodást, és az annak szellemében fellépő nemzetközi szervezetek (Világbank, Nemzetközi Valutaalap, GATT/WTO) és a gazdasági liberalizációt sürgető USA befolyását (Adelman – Yeldan 1999) említhetjük, míg az utóbbiak között a helyi gazdasági elitök önállósodási törekvéseit és az állami bürokráciákkal való összefonódását szokás a leggyakrabban megjelölni (Chang – Evans 2000). Az önálló világpiacon szereplővé vált nagyvállalatok megerősödése azonban önmagában sokkal inkább jelzi a fejlesztő állam sikerét, mint kudarcát, miközben arra a triviális – de gyakran figyelmen kívül hagyott – tényre utal, hogy a fejlesztéspolitikai eszközök használatát az adott gazdaság fejlettségi szintjéhez kell igazítani.

A fejlesztő állam akcióban: a dél-koreai fejlődés

Az államvezérelt gazdaságfejlődés egyik legsikeresebb kelet-ázsiai példája Dél-Korea, amely a második világháború és az ötvenes években lezajlott koreai háború pusztítását követően – aktív amerikai segítséggel – a kilencvenes évekre a világ gazdaság egyik vezető ipari hatalmává vált. A hatvanas évek elején megindult, rendkívül gyors és látványos fejlődésben meghatározó szerepet játszott a fejlesztő állam, aminek azonban a kilencvenes évektől kezdődően Dél-Koreában is új kihívásokkal kell szembenéznie.⁶

Az 1961-ben puccsal hatalomra került Park Chung Hee katonai kormánya a termelés, a tőkefelhalmozás, a strukturális átalakulás és a technológiai fejlődés értékeit hangsúlyozta, gyökeresen átformálva nemcsak a gazdaság szerkezetét, hanem a közgon-

⁵ Külső okként a hetvenes évek olajárrobbanásaitól kezdődően egyre erőteljesebbé váló neoliberális közgazdasági gondolkodást, és az annak hatása alá került nemzetközi szervezetek (Világbank, Nemzetközi Valutaalap, WTO) tevékenységét, belső okként a fejlesztő állam voltaképpen sikereként megerősödött helyi gazdasági elitök önállósodási törekvéseit szokás a leggyakrabban megjelölni.

⁶ A dél-koreai fejlődés áttekintéséhez lásd például Chang (1994), Woo (1991) és Amsden (1989) munkáit.

dolkodást is. A gazdaságpolitika általános irányultsága iparorientált, fogyasztásellenes és jelentős mértékben nacionalista volt. A cél az elmaradott agrártársadalomnak számító Dél-Korea modern ipari orszaggá változtatása volt, miközben prioritást élvezett az ország védelmi képességeinek növelése, az Egyesült Államokra való utaltság csökkentése is. Az előző – a Syngman Rhee korábbi államelnök (1948–1960) nevével fémjelzett – rezsim Amerika-barátságához és Japán-ellenességéhez képest az egykor a japán hadsereg tisztjeként szolgáló Park rendszere közelebb állt a japán modellhez. Ugyanakkor a katonai kormányzat jelentős mértékben támaszkodott a Rhee-korszakban amerikai segítséggel kiépült infrastruktúrára és iskolarendszerre.

A Park-kormányzat japán mintára szervezte meg a vállalati szektor és a kormányzat viszonyát, amelyen belül a gazdaságfejlesztéshez szükséges erőforrásokkal rendelkező kormányzat játszott fölérendelt szerepet. A létrejövő új gazdaság szerkezetet az államkapitalizmus és a piaci verseny egyfajta – az idők során változó arányú – keveréke jellemezte. A gazdaságban a családi tulajdonú vállalatcsoportok, a *chaebolok* domináltak, de számottevő volt az állami vállalatok szerepe is. Ez utóbbiak a fémipar, a közszolgáltatások, a telekommunikáció, a műtrágyagyártás, a vegyipar és általában a nehézipar területén tevékenykedtek. A magánvállalatok állami irányításának fontos eszköze volt a kormányzat által meghatározott termelési és exportcélok elérésének az ellenőrzött bankhitelezésen keresztül történő ösztönzése. Emellett az informális nyomásgyakorlás és a klasszikus fiskális és monetáris politikai eszközöket is igénybe vették.

A kormányzat befolyását nagyban növelte, hogy a katonai hatalomátvételt követően az egész bankrendszert államosították. Összevonták a mezőgazdasági szövetkezeti mozgalmat és a mezőgazdasági bankot. A gazdaságkoordináció középpontjában a tervezési minisztérium (*Economic Planning Board, EPB*) állt, amely egyrészt koordinálta az ágazati minisztériumok tevékenységét és a külgazdasági stratégiát, másrészt felügyelte a költségvetési források felhasználását. A valamennyi ipari és egyéb érdekcsoporttól független kulcsminisztérium apparátusában hagyományosan a legfelkészültebb bürokraták dolgoztak, élükön egy miniszterelnök-helyettessel. Az EPB tevékenységét a Korea Development Institute nevű gazdaságkutató intézet segítette. A gazdaság irányításában részt vett a Köztársasági Elnök Hivatala, a Pénzügyminisztérium, a Kereskedelmi és Ipari Minisztérium, a Munkaügyi Minisztérium, valamint a Pénzügyminisztérium ellenőrzése alatt álló jegybank is.

A gazdasági folyamatok tervezése ötéves ciklusokban zajlott. Az első cél az önálló ipari bázisra támaszkodó gazdaság megteremtése volt, amit a hatvanas években sikerült elérni. A hetvenes években a gazdasági modernizáció és a fenntartható növekedés biztosítása kapott prioritást. A gazdaságpolitika a kulcsiparágák fejlesztésére, a korábban mezőgazdaság-centrikus foglalkoztatás helyett az ipari munkahelyek bővítésére és a regionális egyenlőtlenségek ellensúlyozására, illetve új menedzsmenttechnikák bevezetésére koncentrált.

A nyersanyagimporttól való függőség miatt kezdettől fogva fontos szerepet kapott az exportkapacitások bővítése is, igaz, kezdetben az importhelyettesítő iparosítás volt az első számú prioritás. Az első ötéves tervekben a mezőgazdaság és az infrastruktúra fejlesztésére is hangsúlyt helyeztek, az utóbbi esetében az építőipar és a cementgyártás fejlesztésével együtt. Később egyre inkább a könnyűipar, az elektronika és a nehézevegypár kerültek előtérbe, aminek következtében fokozatosan bővültek az exportalpok.

A legfontosabb feldolgozóipari ágazatok között szerepelt az elektronika, a hajóépítés és az autógyártás, amelyeket a kompetitív termékek importjának korlátozásával védelmezték. Amikor az újonnan létrehozott iparágak kellően megerősödtek, kedvező feltételeket igyekeztek létrehozni exportjuk bővítéséhez. Az exportáló cégek csökkentett vállalati nyereségadót és személyi jövedelemadót fizettek, a szükséges nyersanyagokat vámentesen importálhatták, és gyorsított értékcsökkenési leírást alkalmazhattak. A kulcsparágák támogatott vállalatait világszínvonalú technológiával látták el, amit tipikusan licenzvásárlások révén szereztek be.

A gazdasági sikerek egyfelől modernizálták a korábban szegény harmadikvilágbeli országnak számító Dél-Korea közgondolkodását, másfelől viszont a társadalom a katonai diktatúrával azonosította a fejlesztő állam modelljét. A demokratikus törekvések ezért gyakran a piaci liberalizáció támogatásához kapcsolódtak, aminek fontos szerepe volt abban, hogy a nyolcvanas évek végétől végbemenő demokratizálódási folyamat a fejlesztő állam intézményrendszerének drámai meggyengülésével járt. Ennek keretében már jóval az 1997-es pénzügyi válság előtt megszüntették az EPB-t, és jelentősen meggyengítették a gazdaságkoordináció centralizáltságát. Az egyik leglátványosabb fejlesztéspolitikai sikert elérő kelet-ázsiai fejlesztő állam társadalmi támogatottságának meggyengülését így voltaképpen a saját sikerei idézték elő: az önálló világgazdasági szereplővé vált *chaebolok* csökkenteni igyekeztek a dirigista állami fellépés mozgásterét, törekvéseik pedig találtak a gyakran amerikai egyetemeken szocializálódott bürokratikus-értelmiségi elit liberális irányba forduló normatív elvárásaival (*Chang and Evans 2000*).

Következtetések

A tanulmány két, az elmúlt években a közgazdasági és társadalomtudományos érdeklődés homlokterében álló, felzárkózni igyekvő félperiferikus helyzetű térség gazdaságfejlesztési kísérleteivel foglalkozott. Amíg a ciklikus válságoktól sújtott Latin-Amerikát viszonylag gyenge hatásfokú állami fejlesztéspolitika és a strukturális feltételeken változtatni tudás hiánya jellemezte, addig Kelet-Ázsia igazi fejlődés-gazdaságtani sikertörténetekkel szolgált, amennyiben néhány hagyományosan félperiferikus helyzetű ország néhány évtized alatt a világgazdaság centrumába emelkedett. A latin-amerikai kudarcban fontos szerepet játszott a sokfajta politikai és gazdasági érdektől szabdalt, dezintegrált állami gazdaságkoordináció. Ezzel szemben a kelet-ázsiai sikertörténet során az erőteljes bürokratikus kapacitásokkal rendelkező kormányzatok magas színvonalon, integrált fejlesztéspolitikát hajtottak végre. Amíg Latin-Amerika a fejlesztéspolitikai kudarcok okainak megértésére nyújt lehetőséget, addig a kelet-ázsiai országok esetében a siker anatómiája tanulmányozható.

Ez utóbbinak – bármit is gondoljunk mai lehetőségeiről – megkerülhetetlen eleme volt a távol-keleti fejlesztő állam. A gazdasági szereplők tranzakcióiba való közvetlen állami beavatkozás alternatívái a fejlett országok többségében mára kétségtelenül behatárolódtak ugyan, ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy a gazdaságfejlesztésben meghatározó szerepet játszott az állam. Kevés okunk van azt feltételezni, hogy állami gazdaságkoordinációra a globalizált világgazdaságban nincs szükség és mód – inkább azon érdemes elgondolkodni, hogy a jövőben mit értünk majd „államon”. Bizonyos, hogy Európában a hagyományos állami gazdaságkoordinációs funkciók egy jelentős

– és valószínűleg egyre növekvő – részét az Európai Unió látja majd el. A piaci tranzakciók szabályozása, a fejlesztési források allokálása, a regionális és szektorális politikák alkalmazása növekvő mértékben számít Brüsszel kompetenciájának. A nemzeti kormányzatok legfontosabb feladata ezeken a területeken az uniós szintű döntéshozatalban való részvétel és az Unióval való együttműködés. A gazdaság fejlesztését célzó politika tehát a jövőben is létezni fog, legfeljebb a nemzeti kormányzatok nem önállóan gyakorolják majd, ami kelet-közép-európai perspektívából nézve nem is feltétlenül baj...

Ám gyakorolja bárki, nem árt tisztázni, hogy a fejlesztő politikának mi a társadalmi-politikai funkciója. A Brüsszel és a nemzeti kormányok közötti munkamegosztásból fakadóan a különféle támogatásokra jogosultságokat szerző kelet-közép-európai új tagállamok számára könnyen úgy tűnhet, hogy a fejlesztéspolitika legfontosabb célja a mind nagyobb uniós források megszerzése. Nos, a kelet-ázsiai fejlesztő állam modelljének hívei és bírálói egyvalamiben egyetértenek: abban, hogy nem annyira a fejlesztési források nagysága, mint inkább elköltésük módja határozza meg a felzárkózás sikerét. A fejlesztéspolitika elsődleges célja a gazdasági szereplők működési feltételeinek és működési képességeinek javítása. A világgazdaság élmezőnyéhez tartozó, versenyképes nagyvállalatok létrehozásához nem elég sok pénzt „belepumpálni” a vezető hazai cégekbe; a sikerhez a fejlődéshez szükséges képességek elsajátítására van szükség.

Az állami gazdaságkoordináció ma Kelet-Ázsiában is mást jelent, mint akárcsak tizenöt évvel ezelőtt, ám a kormányzati gazdaságpolitika fókuszában napjainkban éppen úgy a meghatározó jelentőségű gazdasági szereplők adaptív képességeinek fejlesztése áll, mint évtizedekkel korábban. A gazdasági szereplők tulajdonságai és működési mechanizmusaik mára sokat változtak, miközben átalakultak az állami intervenció technikái is. Ám az a felismerés, hogy nem érdemes és nem is szükséges mindent a piacra hagyni, változatlanul érvényes. Amiből nem az következik, hogy általában intervencionista gazdaságpolitikára volna szükség; erre sem a külső, sem a belső adottságok nem adnak lehetőséget, sem a világgazdasági centrumhoz tartozó, sem a félperiferikus helyzetű országokban. A szabályozási, infrastrukturális, technológiai és kutatás-fejlesztési területeken viszont ma is világszerte meghatározó jelentőségű az állami beavatkozás, és a strukturális gyengeségek enyhítését célzó, magas szinten integrált állami fejlesztéspolitikai fellépés.

Az iparvállalatokkal és ipari ágazatokkal szembeni diszkrecionális állami magatartásra, zárt pénzügyi keretekre, a lakossági fogyasztás visszafogására és a megtakarítások ösztönzésére, valamint a fejlesztéspolitikai célokkal összhangban álló beruházások támogatására alapozott kelet-ázsiai fejlesztési modell eredeti formájában mára elveszítette létjogosultságát. A WTO kereteivel kompatibilis, demokratikus politikai döntéshozatalon alapuló gazdaságkoordinációnak az állami szabályozórendszerek kialakítására és versenysemleges alkalmazására, a jóléti rendszerek működtetésére és hatékonyságának optimalizálására, valamint a stabilizációs irányultságú – azaz nem expanzív – fiskális politikára kell irányulnia. Az EU intézményi keretei között e mellett kifejezetten prioritást élvez a technológiai fejlődés, a foglalkoztatásbővítés, az elmaradott térségek és a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok támogatása. Ez pedig potenciális összehatását tekintve nem is olyan kevés. Mint azt a régebbi uniós kohéziós országok – mindenekelőtt Írország és Spanyolország – példája is mutatja, ezzel az eszköztárral is számottevő fejlesztéspolitikai eredményt lehet elérni; feltéve, hogy alkalmazása során sikerül fegyelmezett és átlátható keretek között tartani az állami fellépést.

Ez pontosan megfelel az új fejlődés-gazdaságtani kánon azon meggyőződésének, hogy a gazdasági fejlődés egyik – ha nem „a” – legfontosabb feltétele egy önkorlátozó, de erőteljes kapacitásokkal rendelkező állam (lásd pl. Csaba 2005). Sok más tényező mellett első-sorban ez az, ami Kelet-Ázsiában rendelkezésre állt, míg Latin-Amerikában hiányzott. A kelet-ázsiai fejlesztő állam sikereinek legfontosabb tanulsága ezért az üzleti elitektől karnyújtásnyi távolságot tartó, de velük folyamatosan kommunikálni képes, normatív szabályoknak alávetett, meritokratikus jellegű állami bürokráciák hasznosságának felismerésében rejlik.

Hivatkozások

- Adelman, Irma – A. Erinç Yeldan (1999): *The End of the Developmental State? A General Equilibrium Investigation on the Sources of the Asian Crisis within a Multi-Region, Inter-temporal CGE Model*. Konferenciaelőadás. Second Annual Conference on Global Economic Analysis, Dánia, június 20–22.
- Amsden, Alice (1994): *The Specter of Anglo-Saxonization is Haunting South Korea*. In: L. Cho – Y. Kim (szerk.): *Korea's Political Economy – An Institutionalist Perspective*. Westview Press, Boulder.
- Amsden, Alice (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press, New York.
- Beeson, Mark (2003): *Japan's reluctant reformers and the legacy of the developmental state*. In: Anthony Cheung – Ian Scott (szerk.): *Governance and Public Sector Reform in Post-Crisis Asia: Paradigm Shift or Business as Usual?* Curzon Press, London.
- Benczes, István (2002): *A fejlesztő állam válsága Ázsiában*. *Külgazdaság*, 46. évf. 5.sz., 23–41.
- Biersteker, Thomas J. (1987): *Multinationals, the state, and control of the Nigerian economy*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Cardoso, Ferdinand Henrique – Enzo Faletto (1979): *Dependency and Development in Latin America*. University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London. (Eredeti megjelenés: 1975)
- Chang, Ha-Joon (2002): *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Anthem Books, London.
- Chang, Ha-Joon (1994): *The Political Economy of Industrial Policy*. St. Martin's Press, New York.
- Chang, Ha-Joon – Peter Evans (2000): *The Role of Institutions in Economic Change*. Konferenciaelőadás. Meetings of the 'Other Canon' Group. Velence, Olaszország, január 13–14., Oslo, Norvégia, augusztus 15–16.
- Csaba, László (2005): *The New Political Economy of Emerging Europe*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Evans, Peter B. (1995): *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Evans, Peter B. (1979): *Dependent Development. The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Gereffi, Gary (1983): *The Pharmaceutical Industry and Dependency in the Third World*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Gereffi, Gary – Donald L. Wyman (szerk.) (1990): *Manufacturing Miracles: Path of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Gerschenkron, Alexander (1984): *A gazdasági elmaradottság – történelmi távlatból*. Gondolat Kiadó, Budapest. (Eredeti megjelenés: 1966)
- Granovetter, Mark (1985): *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*. *American Journal of Sociology*, 91. évf. 3. sz., 481–510.
- Haggard, Stephan (1990): *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Cornell University Press, Ithaca – London.
- Lall, Sanjaya (2002): *Transnational corporations and technological flows*. In: Deepak Nayyar: *Governing Globalisation – Issues and Institutions*. Oxford University Press, Oxford, 78–107.
- Johnson, Chalmers (1982): *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industry Policy 1925-1975*. Stanford University Press, Stanford.

- Moran, Theodore H. (1998): *Foreign Direct Investment and Development: The New Policy Agenda for Developing Countries and Economies in Transition*. Institute for International Economics, Washington DC.
- Randeira, Shalini (2003): *Between Cunning States and Unaccountable International Institutions: Social Movements and Rights*. In: A. Krizsán – V. Zentai (szerk.): *Reshaping Globalization*. CEU Press, New York – Budapest, 101–133.
- Samuels, Barbara (1990): *Host government demands and subsidiary response: The case of the Mexican automotive industry*. In: B. Samuels (szerk.): *Managing risk in developing countries: National demand and multinational response*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Skocpol, Theda (1985): *Bringing the State Back In*. In: Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer – Theda Skocpol (szerk.): *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Strange, Susan (1996)** *The retreat of the state: diffusion of power in the world economy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Wallerstein, Immanuel (1983): *A modern világgazdasági rendszer kialakulása. A tőkés mezőgazdaság és az európai világgazdaság eredete a XVI. században*. Gondolat Kiadó, Budapest. (Eredeti megjelenés: 1974)
- Weiss, Linda (2003): *Introduction: Bringing domestic institutions back in*. In: L. Weiss (szerk.): *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Woo, Jung-en (1991): *Race to the Swift: State and Fincane in Korean Industrialization*. Columbia University Press, New York.