

## KUTATÁSI JELENTÉS

### **A fejlesztő államoktól az új protekcionizmusig: a fejlesztés-orientált beavatkozások átalakuló repertoárja a formálódó új világrendben**

*NKFIH FK 124573*

#### **A kutatás céljai és jelentősége**

Az eredetileg négyévesre tervezett, végül – a Covid19 járvány következtében – több mint öt éven át tartó kutatás a válságok nyomán újra előtérbe kerülő állami beavatkozások különböző formáit és kísérleteit vizsgálta a megosztott és fenntartható növekedés aktív ösztönzésére. Napjaink kormányzatainak mozgásterét jelentősen korlátozza számos új kihívás, amelyek megkerülhetlenné tették a fejlesztéspolitikai eszköztár felülvizsgálatát. A kutatás a fejlesztő államok megközelítését alkalmazva vizsgálta, hogyan tudnak a nemzeti fejlesztési stratégiák az új világgazdasági realitásokhoz alkalmazkodni, azaz, hogy van-e az állam-vezérelte kapitalizmusnak olyan válfaja napjainkban, amely működőképes lehet az átalakuló, új világrend viszonyai közepette.

A vizsgált országok között kiemelhetjük a klasszikus kelet-ázsiai fejlesztő államokat (Dél-Koreai Köztársaság, Szingapúr, Tajvan) és a nagy feltörekvő országokat (többek között Kína, Brazília, Oroszország, Egyiptom, Törökország és Dél-Afrikai Köztársaság, de vizsgálataink kiterjedtek néhány további fekete-afrikai országra (például Botswana, Uganda), valamint a kelet- és közép európai térségre (különös tekintettel Magyarországra) is. A megvizsgált témák között szerepeltek a fejlesztő államokkal kapcsolatos legújabb elméletek és irányzatok, az állami szerepvállalás legújabb mintázatai és tendenciái, az új iparpolitikák, kül- és kereskedelempolitika, oktatáspolitikai és a zöld átmenet.

A kutatás jelentősége elsősorban a szakirodalom kiegészítése. A kutatás aktívan hozzájárul a nemzetközi (és hazai) vitákhoz az állam fejlesztési célú aktív beavatkozásainak lehetőségeiről a huszonegyedik század körülményei közepette. Bár napjainkban (a 2008-9-es válság óta) megfigyelhető a fejlesztő állam megközelítés reneszánsza a szakirodalomban, a korábbi kutatások jellemzően nem tértek ki az általunk középpontba állított új trendek (gazdasági nacionalizmus és új protekcionizmus terjedése) és a kialakulóban lévő új világrend következtében megjelenő új kihívások elemzésére.

Az új tudományos eredmények mellett a kutatás a kormányzati döntéshozatal és politikaalkotás számára is megfogalmazott hasznos következtetéseket. A történelmi tapasztalatok feltárásán túlmenően felhívtuk a figyelmet azokra az új korlátokra, és potenciális új lehetőségekre, amelyek meghatározzák az aktív fejlesztés-orientált törekvésekkel jellemezhető államok mozgásterét a huszonegyedik században. Mindezek figyelembevételével hozzájárulhat ahhoz, hogy a nemzeti fejlesztési stratégiák és politikák megfogalmazása reálisabbá, tény-alapúvá váljon, a valós lehetőségek és veszélyek figyelembe vétele mentén valósuljon meg, és az egyes országok elkerüljék a főbb fejlődési csapdákat.

## **A kutatás menete és módszerei**

Az első kutatási év elsősorban a fejlesztés-orientált megközelítés, (pro-)aktív fejlesztési célú beavatkozások huszonegyedik századi alkalmazási lehetőségeit kutatta. Feltérképeztük azokat az új korlátokat és potenciális új lehetőségeket, amelyek meghatározzák az aktív fejlesztés-orientált törekvésekkel jellemezhető államok mozgásterét a huszonegyedik században (és különösen a 2016 után kialakuló új világrendben). Kifejezetten céloztuk ezek összevetését a fejlesztő államok irányzat legújabb szakirodalmaival, amely ugyancsak feldolgozásra és szintetizálásra került (a főbb átfedések, hiányterületek beazonosításra kerültek). Az első évben két műhelybeszélgetésre került sor. Az első a közös fogalmi és elméleti háttér kialakítását szolgálta. Míg a második már az előzetes eredmények bemutatását és megvitatását célozta. Az egész napos műhelyvitan, összesen három panel keretében a kutatócsoport tagjai hét előadást tartottak.

A második kutatási év során két fő hangsúly jelent meg. Egyrészt kerestük az elméleti megfontolások és a feltörekvő országok gyakorlati tapasztalatainak szintetizálása nyomán a napjaink fejlesztő államai számára meghatározható gazdaságpolitikai mix főbb elemeit, amelyek aktívan elősegíthetik a gazdasági fejlődést (megosztott növekedést). Továbbá azt kutattuk, hogy konkrétan a kereskedelem-, az ipar- és a tudomány, technológia és innováció politika terén milyen lehetőségei és eszközei vannak napjaink kormányzatainak a megosztott növekedés elősegítésére, elsősorban a periféria feltörekvő országaiban. Ezen tapasztalatok feltárása elsősorban esettanulmányi jellegű elemzéseket jelentett, mind szektoriális megközelítésben, mind egyes országokra fókuszálva. Az eredmények összevetését három műhelybeszélgetés szolgálta. Az első a globális kapitalizmus válfajait tanulmányozta. A második a kínai és brazil iparpolitikai gyakorlatok és tapasztalatok összehasonlító elemzésének eredményeit vitatta meg. A harmadik egésznapos workshop az új ipar- és kereskedelempolitikák tapasztalatait elemezte.

A harmadik kutatási évben folytatódott az új iparpolitikai beavatkozások elemzése, valamint újabb hangsúlyként megjelent a tágan értelmezett szociális politikák lehetőségeinek és korlátainak feltérképezése. Az esettanulmány jellegű és összehasonlító elemzések elsősorban az új iparpolitikai kísérletek, valamint a kelet-ázsiai fókusszal az oktatáspolitikai tapasztalatok és reformfolyamatok jobb megértését szolgálták. Ebben az évben négy műhelyvita került sor. Az első a strukturális transzformáció nehézségeit elemezte a szubszaharai afrikai térségben, különös tekintettel Botswana esetére. Másodikként Brazília a hierarchikus, államvezérelt kapitalizmus modelljének bemutatása és megvitatása zajlott. A harmadik workshop a válság utáni fejlesztő államok lehetőségeit vitatta meg. Végül egy három panelből álló egésznapos rendezvény célozta az új fejlesztő államok főbb fókuszainak, lehetőségeinek és tapasztalatainak megvitatását.

A negyedik kutatási év a feltörekvő országok (többé-kevésbé) sikeres fejlesztési stratégiái közötti hasonlóságokat és különbségeket térképezte fel (elsősorban a gazdaságpolitikák szintjén). A fő fókusz az esetleges közös vonások feltárásán volt, amelyek általánosan alkalmazhatóak, érvényesek lehetnek a feltörekvő országok kontextusában. Ebben az évben két műhelyvita került sor. Az első az Európán kívüli jóléti modellek bemutatását és megvitatását szolgálta. Míg a második műhelyrendezvény a kutatócsoport tagjai által szerkesztett és részben írt "Fejlesztő államok a válság után – perspektívák a globális perifériáról" (The Post-Crisis

Developmental State: Perspectives from the Global Periphery”) című Palgrave kötet főbb fejezeteinek bemutatását és megvitatását szolgálta egy kerekasztal-beszélgetés keretében.

A kutatás zárókonferenciáját is az eredeti terveknek megfelelően ebben az évben rendeztük, “A fejlesztés-orientált beavatkozások átalakuló tárháza a formálódó új világrendben” címmel. Az előadások az állam fejlesztési célú beavatkozásainak új (valamint a COVID-19 járvány következtében is átalakuló) tárházát kutatták, amellyel a megosztott és fenntartható növekedés hatékonyan ösztönözhető a huszonegyedik században. Az itt elhangzott előadások és elkészült tanulmányok képezték a második, a kutatócsoport tagjai által szerkesztett és részben írt “A feltörekvő gazdaságok politikai gazdaságtana és alternatív fejlődési utak” (The Political Economy of Emerging Markets and Alternative Development Paths) című Palgrave kötet alapját.

A meghosszabbított futamidőre való tekintettel az ötödik kutatási évben a közelmúlt válságai nyomán jelentősen átalakult hazai és nemzetközi környezet tükrében vizsgáltuk a fejlesztés-orientált stratégiák és gazdaságpolitikák lehetőségeit. A poszt-Covid időszak és az energiaválság tükrében kutattuk az új(raértelmezett) fejlesztő állam koncepció relevanciáját, például a zöld iparpolitika lehetőségeit. Az év során két műhelyvitára került sor. Az első, félnapos nemzetközi workshop a poszt-Covid időszak fejlődési kihívásait elemezte. A második műhelybeszélgetés témája a digitális átalakulás, és ezzel kapcsolatban a kelet-közép-európai országok eltérő válaszai voltak. A kutatás meghosszabbítására való tekintettel a kutatócsoport mind szervezőként, mind előadóként részt vett a KRTK VGI intézetének éves nemzetközi konferenciáján, amely az állam szerepét vizsgálta a kapitalizmus változataiban, kiemelt fókusszal a strukturális átalakulásokra egy válságvezérelt világgazdaságban.

Bár részeredményeinket folyamatosan publikáltunk a kutatás időtartama során, az utolsó kutatási évben kiemelten igyekeztük pótolni a korábbi években a járványhelyzet miatt csak részben kivitelezhető disszeminációs tevékenységet, hogy eredményeinket minél szélesebb körben megismerhessék. Műhely-és panelbeszélgetések, konferenciárészvételek, médiainterjúk és online rendezvények keretében is ismertettük megállapításainkat az elmúlt évek során, különös intenzitással az utolsó két évben.

## **A kutatási eredmények összefoglalása**

A 2008-9-es globális pénzügyi és gazdasági válság, valamint az elhúzódó gazdasági kilábalás nyomán szerte a világban megfigyelhettük az államok különböző beavatkozási kísérleteit a gazdasági növekedés, fejlődés aktív ösztönzésére. Az elmúlt másfél évtized egyik legfőbb jellemzője a különböző válságok egymást követő vagy halmozódó megjelenése, ami a válságok menedzselése és a gazdasági növekedés és fejlődés beindításának címszava alatt szerte a világban az állami szerepvállalás megerősödését, kiterjedését jelentette.

A jelen kutatás fő fókuszában azon fejlődő és feltörekvő (a világgazdaság periferiáján, félperiferiáján lévő, későn jövő) országok álltak, amelyekben az állam-vezérelt fejlődési modell hosszú történelmi hagyományokra tekint vissza. A kutatás kezdeti fázisában a huszonegyedik században megjelenő új vagy egyre intenzívebbé váló kihívásokat elemeztük, amelyek megkerülhetetlenné teszik az állam fejlesztéspolitikai beavatkozásainak és alkalmazott eszköztárának felülvizsgálatát. A legújabb változások, trendek között megjelennek gazdasági,

technológiai, szabályozási és politikai változások is, amelyek mind befolyásolják a fejlesztés-orientált megközelítés mellett elköteleződő kormányzatok mozgásterét.

A kutatás egyik fő hangsúlyát az iparpolitikák elemzése jelentette, hiszen az elmúlt években az iparpolitikai beavatkozások reneszánszát figyelhettük meg nemcsak a fejlődő, feltörekvő országokban, de a fejlettebb világban (sőt, Európában) is. A kutatás főbb megállapításai szerint az „új” iparpolitikai gyakorlatok sok esetben a régi politikák újraélesztését jelentették, valamint ezek sikere/kudarca nagymértékben függött olyan externális tényezőktől, amelyek az iparpolitikai döntéshozatal szempontjából exogénnek tekinthetők.

A 2020-ban kirobbant koronavírus járvány új megközelítésbe helyezte az állami szerepvállalást nem csak a sikeres válságkezelés tekintetében, de a gazdasági növekedés és fejlődés aktív ösztönzése terén is. A közelmúlt válságai (a 2008-9-es globális pénzügyi és gazdasági válság, majd az eurozóna válsága), valamint az ezeket követő elhúzódó gazdasági kilábalás nyomán már a COVID járvány előtt megfigyelhető volt szerte a világban az államok növekvő gazdasági szerepvállalása. A pandémia azonban nem csak tovább erősítette, de részben módosította is az állami szerepvállalást a világ országaiban. Majd Oroszország ukrajnai háborúja 2022-ben ismét alapjaiban változtatta meg nem csak a kül- és biztonság politikai környezetet, de annak gazdasági következményei (energia- és élelmiszerválság) új megvilágításba helyezték az állami beavatkozások szükségességét és megítélését is. A kutatás utolsó fázisában mindezek nyomán kifejezetten céloztuk a legújabb elméleti eredmények szintetizálását, valamint a huszonegyedik századi fejlesztés-orientált kísérletek gyakorlati tapasztalatainak összegzése mellett a legújabb fejleményekre való reflektálást is.

A kutatás részletes eredményeit a megjelent (és megjelenés alatt álló) publikációk tartalmazzák, az alábbiakban dióhéjban mutatjuk be a főbb meglátásokat. Elsőként kiemeljük, hogy a klasszikus fejlesztő állam paradigma kiinduló pontját adott országok csoportjának (kelet-ázsiai, kifejezetten az északkelet-ázsiai országok) gyakorlati tapasztalatai (sikeres felzárkózás) és empirikus elemzése jelentette (induktív érvelés). Ezen országok mélyelemzése, és összehasonlító vizsgálata során az intézményi megközelítést alkalmazó szerzők olyan közös nevezőket tudtak meghatározni (állami kapacitások és autonómia), amelyek a mai napig relevanciával bírnak. Mindezek alapján a fejlesztő állam klasszikus modellje egy állam által irányított piacgazdaság, amelyben a magántulajdon és piaci verseny dominál, a gazdasági növekedés hajtóereje mindenekelőtt az exportteljesítmény, és a kialakuló jólét a társadalom egészét szolgálja. Ugyanakkor a klasszikus fejlesztő államot a saját történelmi és regionális vonásokkal jellemezhető egyedi kontextusába ágyazódva kell értelmezni, hiszen az a „saját korának szülötte volt”. Számos olyan egyedi és megismételhetetlen körülmény szerepet játszott a kialakulásában, amelyek hozzájárultak a „kelet-ázsiai gazdasági csoda” megvalósíthatóságához. Ez azonban egyúttal azt is jelenti, hogy a klasszikus fejlesztő állam paradigma adott hely és idő függvényében volt érvényes, a körülmények megváltozásával nem megismételhető, más országok számára a modell másolása nem jelent releváns opciót.

Nagyon leegyszerűsítve két érvet említünk, hogy miért is érdemes mindezek tükrében fejlesztő államokról beszélni a huszonegyedik század harmadik évtizedének elején. Egyrészt bár a klasszikus fejlesztő állam modell napjainkban nem alkalmazható, a kelet-ázsiai térségen kívül és a huszonegyedik század megváltozott körülményei között nem működőképes, ennek ellenére vannak olyan történelmi tanulságok, amelyek napjainkban is relevanciával bírnak. Ezek közül kiemelhetjük a „jó kormányzás”, a gazdasági teljesítmény és nemzetközi versenyképesség

elősegítését célzó állam, a teljesítmény alapú kiválasztási és előmeneteli rendszerrel jellemezhető, jól képzett, elit bürokrácia, a minőségi oktatás és a K+F tevékenységek központi szerepét, mint a gazdasági fejlődés kulcstényezőit – napjainkban is. A teljesség igénye nélkül kiemelünk egy másik fontos tanulságot, mégpedig a befogadó politikák alkalmazását (stakeholder approach), azaz az érdekelteket bevonó megközelítés jelentőségét. A befogadó politikák jellemzően fenntarthatóak, ha ugyanis a gazdasági növekedés megosztott módon következik be, és az egész társadalom jólétét szolgálja, akkor az nem csak a gazdasági növekedéshez járul hozzá, hanem a megvalósított fejlődési modell legitimitását, a politikák fenntarthatóságát is biztosítja. A megvalósított megosztott növekedés egyik fő hajtóereje a humántőke magas kiinduló szintje és folyamatos fejlesztése volt, ami szintén az oktatási rendszer központi jelentőségére hívja fel a figyelmet.

Másrészt azonban azért is kell napjainkban a fejlesztő államokról beszélni, mert a fejlesztő állam megközelítés reneszánszát éli napjainkban, de ez a nemzetközi szakirodalomban nem jelenti a klasszikus paradigmához való visszatérést, hanem egy új koncepció van kialakulóban, bár ennek áttörése még nem következett be. Ugyanakkor számos feltörekvő ország kormányzati retorikájában is megjelent a fejlesztő államokra való hivatkozás Szubszaharai Afrikától kezdve, Latin-Amerikán és Dél-Ázsián keresztül a Kelet-Közép-Európáig (a két Palgrave kötet vonatkozó fejezetei jól illusztrálják napjaink reneszánszának sokszínűségét).

Összességében a klasszikus fejlesztő államok történelmi tanulsága továbbra is mérvadó: az állami beavatkozások legfőbb célja piac-barát módon a versenyképesség és az exportteljesítmény növelése, a technológiai fejlődés, a globális értékláncokban a feljebb lépés elősegítése, a minél jobb gazdasági beágyazódás erősítése (intenzív előre és visszamutató kapcsolatok által). Ugyanakkor mindez pragmatikusan került megvalósításra (a sikeres beavatkozások fenntartása és kiterjesztése, a nem-sikeres beavatkozások leépítése és megszüntetése), azaz a kísérlet és tévedés elve érvényesül. A fókuszban a jobb gazdasági teljesítmény, gazdasági és társadalmi feljebb lépés (upgrading) – munkahelyteremtés és minőségi változások – álltak, továbbá az ezt elősegítő intézményi változások és támogató gazdaságpolitikák központi jelentőséggel bírtak. Ez jól kontrasztba állítható napjaink hibrid rezsimeivel, amelyek a fejlesztő állam címszava alatt versenyt korlátozó beavatkozásokkal operálnak, miközben az elsődleges szempontot nem a gazdasági, hanem politikai megfontolások jelentik (politikai lojalitás és nem gazdasági teljesítmény az előfeltétel, valamint politikai klientúra építése és nem a gazdasági versenyképesség növelése a cél). Rövidtávon egyéb tényezők függvényében ez utóbbi esetben is bekövetkezhet gazdasági növekedés, hiszen a gazdaságilag nem hatékony beavatkozások költségei ideig-óráig rejtve maradhatnak, de hosszabb távon az erőforrások elosztásának hatékonyság veszteségei aláássák a fenntartható, inkluzív (befogadó) és megosztott növekedés alapjait.

2022-ben újabb válsággal szembesültek a világ gazdaságai, az orosz invázió Ukrajnában, valamint ennek következményei – többek között az energiaválság, inflációs nyomás – alapjaiban változtatták meg az egyes államok mozgásterét. Mindezt a közelmúlt válságainak tükrében kell értelmezni, és ezek paradox módon egyidőben eredményezték szerte a világban az államok növekvő gazdasági szerepvállalását és a fiskális mozgásterük beszűkülését. Ezáltal napjaink hibrid rezsimeinek összehasonlító elemzése újra az elméleti és gyakorlati viták kereszttüzebe került. Meghaladottá vált az a tatcher-i és huntingtoni nézet, amelyek szerint nincsenek alternatív fejlődési utak, és hosszú távon minden ország a liberális demokrácia és piacgazdaság ideáltípusához konvergál. Mindez felértékelte az eddigi sikeres gyakorlatok

elemzését, és történelmi tapasztalatainak feltérképezését (a válság utáni fejlesztő állam tapasztalatokat és az alternatív fejlődési utak keresését jól illusztrálják a két megjelent Palgrave kötet vonatkozó fejezetei). Ugyanakkor a közelmúlt populista, illiberális rezsimjei jellemzően csak a retorikájukban használták fejlesztés-orientált címkét, míg gazdaságpolitikájukban ezzel többnyire homlokegyenest ellenkező gyakorlatokat alkalmaztak.

Végül két további tanulságot emelünk ki. Egyrészt a klasszikus fejlesztő állam irodalmak meglátása, amely szerint heterodox gazdaságpolitikák sikerének alapfeltétele a megfelelő állami kapacitások és autonómia, csak az érme egyik oldalát jelentik. A fejlődés melletti „őszinte” politikai elköteleződés hiányában, azaz megfelelő fejlesztési ideológia, vízió és ambíció, mentalitás (mindset) hiányában, az erős állami kapacitásokat a mindenkori politikai elit foglyul ejtheti, és saját (politikai) céljainak megvalósítására (ki-)használhatja. Másrészt a fejlesztő állam retorika, a kelet-ázsiai modellre való hivatkozás mintegy jogalapot (valid kifogást) jelent a diszkrecionális állami beavatkozások igazolására, és ezáltal elfedheti az illiberális és intervencionista gazdaságpolitika visszaéléseit.

Összességében tehát az állami beavatkozások célja és jellege kulcsfontosságú tényező a fejlődési kimenetel tekintetében. És mindeközben nem a retorika, hanem a valós hajtóerők felfedése és gazdaságpolitikai gyakorlatok feltérképezése kulcsfontosságú, hiszen mind a Covid19 járvány, mind az orosz-ukrán háború következményei új lehetőségeket teremtettek az állami beavatkozások igazolására. Ugyanakkor napjaink illiberális hibrid rezsimjei alapján térnek el a klasszikus fejlesztő államok intézményi és politikai gyakorlataitól. Bár a történelmi perspektíva még hiányzik a huszonegyedik századi fejlesztés-orientált tapasztalatok megítéléséhez, a legújabb államkapitalista kísérletek egy jelentős része (Braziliától Törökországon át a KKE térséggel bezárólag) gyakorlatilag szembe megy azokkal a főbb elméleti és történelmi meglátásokkal, amelyek a humántőkébe való – oktatási és egészségügyi – befektetéseket, a termelési értékláncokban való feljebb lépést, az intézményépítést és a fenntartható fejlődés melletti hosszú távú (őszinte) elköteleződést emelik ki.

**A kutatás utolsó évében beadott, befogadott vagy végső döntésre váró/bírálat alatt lévő tanulmányok (a már publikált anyagok a "Közlemények" között találhatóak):**

(1) Judit Ricz, Michael Schedelik (várható megjelenés: 2024): Brazil's National Champions Strategy (2007-13): A Critical Appraisal.

Competition & Change

SCIMAGO 'Q1' besorolás (befogadva, online first megjelenés várható 2023. ősz)

(2) Ricz, Judit; Sallai, Dorottya; Sass, Magdolna (várható megjelenés: 2024): The role of the state in shaping the competitiveness and internationalisation (of firms and/or sectors) in the twenty-first century. Introduction to the Special Issue.

Competition & Change

SCIMAGO 'Q1' besorolás (bírálatok nyomán átdolgozva, döntésre várva)

(3) Éltető Andrea, Judit Ricz (várható megjelenés: 2024): Captured green aims in hybrid regimes: the case of Hungary

East European Politics

SCIMAGO 'Q1' besorolás (beadva, első bírálatra várva)

(4) Judit Ricz, Andrea Éltető (várható megjelenés: 2024): The hidden environmental side of the FDI-led development model – the example of EV battery production in Hungary?

Journal of International Relations and Development

SCIMAGO 'Q1' besorolás (beadva, első bírálatra várva)

(5) Judit Ricz, István Benczes (várható megjelenés 2024): Populist Rule and Developmental Statism in Hungary: An Uneasy Fit

Communist and Post-Communist Studies

SCIMAGO 'Q2' besorolás (beadva, első bírálatra várva)