

REDEFINICJA ROLI PAŃSTWA W EKONOMII ROZWOJU

Wprowadzenie

Nie istnieje państwo, które nie ingerowałoby w procesy gospodarcze. Interwencja państwa ma na celu promocję stabilnego wzrostu gospodarczego i stymulację procesów szeroko rozumianego rozwoju poprzez zapewnienie efektywnej alokacji zasobów, redystrybucji dóbr i stabilizacji gospodarki. Tym samym interwencjonizm stanowi swoistą alternatywę dla regulacji gospodarki poprzez mechanizmy rynkowe.

Relacja między państwem a rynkiem w procesie rozwoju była od zawsze obecna w debacie o czynnikach wzrostu. Kwestia ta była kluczowa zarówno dla głównego nurtu ekonomii teoretycznej, ekonomii politycznej, jak i dla wyodrębnionej po II wojnie światowej ekonomii rozwoju – subdyscypliny ekonomii koncentrującej się na problemach państw rozwijających się. Jednak ostatnie trzy dekady to okres, gdy debata ta koncentrowała się na pytaniu „państwo czy rynek”, a znaczna część teoretyków i praktyków w sposób jednoznaczny opowiadała się po stronie rynku. Jednak kryzys finansowy 2008 roku, którego źródła można upatrywać w niedoskonałościach rynku, oraz wzrost znaczenia gospodarek wschodzących sprawiły, że rola państwa w rozwoju gospodarczym ulega redefinicji.

Celem tego opracowania jest uzasadnienie następujących tez: po pierwsze, instytucje państwowe odgrywają kluczową rolę we wspieraniu rozwoju społeczno-gospodarczego; po drugie, w praktyce i teorii ekonomii rozwoju widoczne są okresy zwiększonego i osłabionego interwencjonizmu państwowego – podejście do roli państwa w procesie rozwoju wykazuje zmiany o charakterze cyklicznym. W celu uzasadnienia powyższych tez podjęto następujące kroki: w pierwszej części tekstu przedstawiono istotę interwencji państwa, w części drugiej ukazano zmiany w pojmowaniu roli państwa w ekonomii rozwoju od lat 50. ubiegłego wieku. Następnie dokonano analizy roli państwa we współczesnej ekonomii rozwoju. Część czwarta stanowi próbę przybliżenia koncepcji *developmental state*. Końcowa część opracowania zawiera wnioski z dokonanej analizy.

1. Istota interwencji państwa w procesy rozwoju gospodarczego

Ekonomia rozwoju poszukuje odpowiedzi m.in. na następujące pytania: jakie są przyczyny nierównomiernego rozwoju państw; jakie są źródła wzrostu gospodarczego; jakie działania są właściwe dla wspierania rozwoju i redukcji ubóstwa. Zadawane przez tę dyscyplinę pytania i udzielane przez nią odpowiedzi i rekomendacje nie mogą pominąć roli państwa w procesie rozwoju¹.

W kwestii zależności między państwem a rynkiem w debacie tradycyjnie dominowały dwa przeciwstawne nurty. Z jednej strony barykady znajdowali się zwolennicy tzw. kapitalizmu rynkowego (*market capitalism*), opowiadający się za maksymalnie ograniczonym oddziaływaniem państwa na gospodarkę. Alternatywny był model oparty na planowaniu gospodarczym i państwowej własności, w którym rola rynku była ograniczona. Na uboczu głównej debaty pojawiały się państwa realizujące model sterowanego przez państwo kapitalizmu (*managed capitalism*), określanego również jako *developmental state*².

Fakt, że państwo może odgrywać istotną rolę w gospodarce i życiu społecznym, nie budzi większych sprzeciwów. Problematyczny jest zakres tej interwencji³. Niezależnie od poziomu rozwoju gospodarki, minimalne zadania państwa są takie, jak określił je jeszcze Adam Smith. Państwo ma gwarantować bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, tworzyć podstawy prawa i zapewniać jego przestrzeganie, w tym gwarantować poszanowanie praw własności i swobody działalności gospodarczej. Przez ostatnie dwa stulecia zakres oczekiwań wobec władz państwowych w odniesieniu do regulacji gospodarki uległ jednak znacznemu rozszerzeniu⁴.

Interwencja państwa w procesy gospodarcze może przyjąć wiele form. Zasadniczo można wyróżnić cztery typy tego rodzaju działania: 1) regulację na poziomie makroekonomicznym, 2) regulację na poziomie mikroekonomicznym, 3) interwencję skierowaną do poszczególnych podmiotów oraz 4) nacjonalizację i zarządzanie przedsiębiorstwami państwowymi. Intensywność tych działań zmienia się w zależności od bieżącej sytuacji społeczno-gospodarczej oraz poglądów rządu w tym zakresie⁵. Najczęstsze uzasadnienie dla interwencji stanowi odwołanie do niedoskonałości rynku i konieczności ich korekty. Podejście to

¹ F. Nixon: *Policy Arena. Rethinking the Political Economy of Development: Back to Basics and Beyond*. „Journal of International Development” 2006, Vol. 18, s. 968.

² A. Karnik: *Theories of State Intervention*. University of Bombay. Department of Economics Working Paper 1996, No. 96/11, s. 1.

³ M. Guzek: *Makroekonomia i polityka po neoliberalizmie. Eseje i polemiki*. Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2011, s. 87.

⁴ G. Bertucci, A. Alberti: *Globalization and the Role of the State: Challenges and Perspectives*, www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan006225.pdf s. 10, dostęp: 10.06.2012.

⁵ L.C. Bresser-Pereira: *Economic Reforms and Cycles of State Intervention*. „World Development” Vol. 21 (8), August 1993, s. 1340.

przez ostatnie siedem dekad doprowadziło do znacznej rozbudowy sektora publicznego⁶.

Niezależnie od ogólnej tendencji wzrostowej, zakres interwencjonizmu państwowego cyklicznie rozszerza się i kurczy, a w każdym kolejnym cyklu sposób i istota tej interwencji ulegają zmianie⁷. W fazie wzrostu interwencjonizmu państwo w większym stopniu oddziałuje na alokację zasobów, poziom oszczędności i inwestycji oraz na redystrybucję wytworzonego dochodu. Jeśli państwo odnosi sukcesy w tych działaniach, prowadzi to do dalszego przejmowania przez państwo regulacyjnych funkcji rynku. Jednak wraz ze wzrostem roli państwa w gospodarce, wyrażonym chociażby poprzez udział wydatków rządowych w PKB, ujawnia się dysfunkcyjność tych działań. Nadmierny poziom regulacji bardziej hamuje niż pobudza wzrost gospodarczy, a deficyt sektora finansów publicznych wypiera inwestycje prywatne. W takim momencie następuje odwrócenie cyklu. Następuje fala liberalizacji, deregulacji i prywatyzacji⁸.

Ten cykliczny charakter interwencjonizmu widoczny jest również w postępowaniu państw rozwijających się. Sposób dokonywania interwencji zmienia się wraz z poziomem rozwoju gospodarczego. Interwencja państwa była kluczowa dla tzw. późnej industrializacji (*late industrialisation*). Państwo zapewniało transfer oszczędności od społeczeństwa z przeznaczeniem na inwestycje we wskazane sektory. Jednak na pewnym etapie rozwoju problemem stawała się efektywna alokacja zasobów oraz produktywność pracy i kapitału. Ujawniały się ograniczenia, jakie dla procesu rozwoju i międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorstw stwarzała własność państwowa i planowanie, co prowadziło do stopniowego zmniejszania zakresu interwencji. Tego rodzaju sekwencję widać na przykładzie m.in. Argentyny czy Korei Południowej⁹.

2. Państwo w ekonomii rozwoju – rys historyczny

Ekonomia rozwoju rozwinęła się po II wojnie światowej, a jej dynamiczny rozwój przypadł na lata 50. i 60. XX wieku. Wyodrębnienie się ekonomii rozwoju można wiązać z szerokim uświadomieniem różnic między państwami w poziomie rozwoju związanym z procesami dekolonizacji. Dodatkowy impuls do badań nad rozwojem stanowiły doświadczenia związane z powojenną odbu-

⁶ V. Tanzi: *Gospodarcza rola państwa w XXI wieku*. Materiały i Studia, z. nr 204, Warszawa 2006, s. 5.

⁷ Na temat cykliczności i historii interwencjonizmu państwowego: M. Wolf: *Why Globalization Works*. Yale Nota Bene, New Haven & London 2005; D. Rodrik: *The Globalization Paradox. Why Markets, States and Democracy Can't Coexist*. Oxford University Press, Oxford & New York 2011, s. 3-23; K. Sanyal: *Rethinking Capitalist Development. Primitive Accumulation, Governmentality & Post-Colonial Capitalism*. Routledge, New Delhi & Abingdon 2007; H. Elsenhans: *The Rise and Demise of the Capitalist World System*. Leipziger Universitätsverlag, Leipzig 2011.

⁸ L.C. Bresser-Pereira: Op. cit., s. 1338-1339.

⁹ Ibid., s. 1346.

dową Europy, a narastanie konfliktu między Wschodem a Zachodem zapewniało motywację polityczną dla wsparcia gospodarek państw mniej rozwiniętych¹⁰.

W latach 50. i 60. ubiegłego wieku praktycy i teoretycy rozwoju gospodarczego uznawali państwo za podstawowy mechanizm zapewniający efektywną koordynację procesów gospodarczych¹¹. Ekonomia rozwoju koncentrowała się na analizie niedoskonałości rynku, szczególnie widocznych w państwach Trzeciego Świata. W wielu regionach zaufanie do państwa jako motoru procesów rozwojowych przejawiało się w planowaniu gospodarczym czy w ograniczonym otwarciu gospodarek¹².

Etatystyczny model rozwoju początkowo zdawał się przynosić pozytywne rezultaty. Wskazują na to m.in. wyniki gospodarcze niektórych państw Ameryki Łacińskiej czy przyspieszenie gospodarcze państw Azji Wschodniej. Fascynacja planowaniem w okresie po II wojnie światowej była uzasadniona. W niektórych latach powojennych gospodarkami charakteryzującymi się najlepszymi wskaźnikami wzrostu były m.in. Rumunia i Korea Północna. Ponadto odbudowa Europy Zachodniej zawdzięczała sukces odpowiednio poprowadzonym procesom planowania, a nie zdaniu się władz tych państw na rynkową alokację zasobów¹³.

Jednak niska efektywność przedsiębiorstw państwowych i narastające zadłużenie państw Trzeciego Światowego doprowadziły w latach 70. XX wieku do rozczarowania dotychczasowymi koncepcjami. Do obnażenia słabości etatystycznego modelu rozwoju przyczyniły się w znacznym stopniu kryzys naftowy oraz będący pośrednio jego wynikiem kryzys zadłużeniowy lat 80. XX wieku. Częste były opinie, że kryzys gospodarczy, jaki dotknął państwa Ameryki Łacińskiej oraz Europy Wschodniej, był tak naprawdę kryzysem państwa. Tym samym nastąpił zwrot w stronę koncepcji neoliberalnych. Państwo zaczęło postrzegać jako barierę rozwoju, czego konsekwencją była redukcja jego roli w gospodarce¹⁴.

Paradygmat neoliberalny stał się wiodącym nie tylko w polityce poszczególnych państw, lecz i w działaniach międzynarodowych instytucji finansowych, które od połowy lat 80. XX wieku w coraz większym stopniu opierały się na założeniach określanych jako konsensus waszyngtoński. „Dziesięć przykazań” konsensusu obejmowało m.in. dyscyplinę fiskalną, reformy podatkowe, liberalizację handlu i otwartość na zagraniczne inwestycje bezpośrednie, prywatyzację

¹⁰ B. Fine: *Introduction: The Economics of Development and the Development of Economics*. W: *The New Development Economics. After the Washington Consensus*. Red. K.S. Jomo, B. Fine. Zed Books, London 2006, s. xv.

¹¹ D. Rodrik: *One Economics. Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton University Press, Princeton & Oxford 2007, s. 100.

¹² I. Goldin, K. Reinert: *Globalization for Development. Meeting New Challenges*. New Edition. Oxford University Press, Oxford & New York 2012, s. 237-238; Economic Commission for Africa (UNECA): *Economic Report on Africa 2011. Governing development in Africa – the role of the state in economic transformation*. Addis Ababa 2011, s. 75.

¹³ H. Elsenhans: Op. cit., s. 102.

¹⁴ L.C. Bresser-Pereira: Op. cit., s. 1337.

przedsiębiorstw państwowych czy szeroko rozumianą deregulację. Pewien paradoks stanowi fakt, że w pierwotnym wydaniu reformy promowane w ramach konsensusu nie były pojmowane jako skrajnie neoliberalne, lecz jako racjonalna korekta niedoskonałości gospodarek zadłużonych państw.

Jednak wobec negatywnych skutków liberalizacji gospodarek państw najbiedniejszych paradygmat neoliberalny stał się pod koniec ubiegłego wieku obiektem krytyki. Wskazywano na rosnące nierówności społeczne, degradację środowiska naturalnego oraz wszelkiego rodzaju koszty społeczne. Podkreślano, że wzrost gospodarczy odnotowywany po 1980 roku był zdecydowanie niższy niż w czasie realizowania interwencjonistycznej polityki gospodarczej. Osiągnięcie makrostabilizacji i otwarcie gospodarki okazały się warunkami istotnymi, lecz niewystarczającymi dla wzrostu i redukcji ubóstwa. Do osiągnięcia stabilnego rozwoju zabrakło przede wszystkim odpowiednio rozwiniętych instytucji¹⁵.

3. Państwo w ekonomii rozwoju XXI wieku

Jeszcze w końcu XX wieku nastąpił swoisty powrót państwa jako głównego inicjatora procesów rozwoju. Stało się jasne, że stabilne struktury państwowe są warunkiem koniecznym prawidłowego funkcjonowania gospodarki i rozwoju społecznego oraz rozwoju kapitalizmu. W przypadku inwestycji zagranicznych negocjacje z inwestorami oraz stworzenie odpowiedniego klimatu inwestycyjnego są domeną państwa, które musi zapewnić również odpowiednią stabilność finansową¹⁶. Bez interwencji państwa trudno mówić o transformacji sektora rolnego. Również koncepcje polityki przemysłowej w XXI wieku odwołują się do roli państwa. Różnica w stosunku do wcześniejszego okresu polega na włączaniu wysiłków sektora prywatnego w szersze ramy przygotowane przez państwo ułatwiające restrukturyzację i postęp techniczny¹⁷.

W tym kontekście należy wspomnieć, że oparcie się na rynku nie tylko nie przyniosło spodziewanych rezultatów w postaci przyspieszonego rozwoju państw Południa, lecz również w pewnym sensie doprowadziło do zapaści państw bogatej Północy. Walcząc z kryzysem 2008 roku, wiele państw odeszło od neoliberalnych zasad. Przejmowanie zadłużonych przedsiębiorstw, wykup toksycznych aktywów instytucji finansowych czy próby stymulacji popytu poprzez zwiększenie wydatków rządowych stoją w sprzeczności z tezami propagowanymi przez ostatnie dekady¹⁸.

¹⁵ I. Goldin, K. Reinert: Op. cit., s. 238.

¹⁶ D. Nayyar: *Globalization and Development*. W: *Rethinking Development Economics*. Red. Ha-Joon Chang. Anthem Press, London 2003, s. 77.

¹⁷ D. Rodrik: *One Economics...*, op. cit., s. 100.

¹⁸ S. Breslin: *The 'China model' and the global crisis: from Friedrich List to a Chinese mode of governance?* „International Affairs” 2011, Vol. 87:6, s. 1327.

Odejście od jednoznacznego poparcia dla neoliberalizmu widoczne jest również na forum międzynarodowych instytucji finansowych. Mimo uznania dla roli sektora prywatnego w procesie rozwoju, równie istotne w tym zakresie są stabilne instytucje państwowe¹⁹. Odnosząc się do tej kwestii Dani Rodrik pisze, że zakładana przez wielu badaczy dychotomia między rynkiem a państwem jest sprzeczna w swoich założeniach, a obecnie coraz częściej podkreśla się komplementarność między rynkiem a państwem²⁰.

Współczesne podejście do rozwoju nie zrywa całkowicie z paradygmatem neoliberalnym. Wręcz przeciwnie, rozbudowuje go i uzupełnia. Coraz częściej pojawia się przeświadczenie, że o ile docelowo polityka gospodarcza oparta na założeniach neoliberalnych jest najwłaściwszym – choć dalekim od idealnego – rozwiązaniem, niekoniecznie musi być taką w procesie rozwoju. Początkowe etapy uprzemysłowienia gospodarki, modernizacja i dywersyfikacja rolnictwa czy budowa nowoczesnego sektora usług, a także harmonizacja poszczególnych sektorów gospodarki i pomnażanie kluczowego dla rozwoju kapitału ludzkiego nie dają się zrealizować bez zaangażowania państwa²¹.

4. *Developmental state* – optymalny wybór dla państw rozwijających się?

W ostatnich latach debata w ramach badań nad rozwojem przesunęła się z pytania, czy państwo jest ważnym elementem w procesie rozwoju w stronę pytania, jaki typ państwa najlepiej wspiera rozwój gospodarczy. Odpowiedź na to pytanie zdaniem wielu badaczy stanowi państwo oparte na założeniach *developmental state*.

W połowie lat 70. ubiegłego wieku Korea Południowa, Hongkong, Singapur oraz Tajwan odnotowywały dwucyfrowe wskaźniki wzrostu. Rządy tych państw kierowały rynkiem, świadomie zaburzając rynkowy mechanizm regulacji gospodarki. Interwencja państwa nie ograniczała się do poziomu makro, lecz również obejmowała działania skierowane do poszczególnych przedsiębiorstw prywatnych. Sukcesy tych państw, które w krótkim czasie przeobraziły się z prymitywnych gospodarek w najbardziej innowacyjne i zamożne obszary świata, skierowały zainteresowanie badaczy w stronę realizowanej przez nie koncepcji rozwoju²². Analizując rozwój azjatyckich tygrysów, zwracano uwagę na rolę państwa i planowania. Podkreślano, że największe sukcesy odniosły

¹⁹ I. Goldin, K. Reinert: Op. cit., s. 238.

²⁰ D. Rodrik: *The Globalization Paradox*, op. cit., s. 9.

²¹ B. Fine: *Introduction...*, op. cit., s. xix; G. Bertucci, A. Alberti: Op. cit., s. 15-17.

²² A. Hoogvelt: *Globalization and the Postcolonial World. The New Political Economy of Development*. Second Edition, Substantially Revised and Updated. Palgrave Macmillan, Basingstoke & New York 2001, s. 218-219.

państwa, które szukały własnej drogi rozwoju, nie stosując się do zaleceń międzynarodowych instytucji finansowych²³.

Developmental state można zdefiniować jako państwo określające rozwój gospodarczy jako cel nadrzędny i zapewniające realizację tego celu poprzez użycie odpowiednich narzędzi. Jest to państwo prowadzące aktywną politykę gospodarczą mającą na celu przyspieszenie rozwoju gospodarczego. Istotne jest tu połączenie planowania gospodarczego z własnością prywatną²⁴. *Developmental state* dąży do stabilizacji makroekonomicznej i stwarza efektywne struktury administracji publicznej i sądownictwa, zapewniające poszanowanie prawa własności i sprawne rozwiązywanie konfliktów. Równocześnie państwo takie realizuje inwestycje infrastrukturalne oraz wspiera rozwój kapitału ludzkiego. Wdrożenie tej koncepcji zdaje się w największym stopniu wspierać akumulację bogactwa, przyspieszać tempo wzrostu gospodarczego oraz transformację struktur społecznych państw rozwijających się. *Developmental state* to nie tyle określony system gospodarczy, ile narzędzie umożliwiające osiągnięcie celu, jakim jest „dogonienie” gospodarek rozwiniętych (*catching up*)²⁵.

Obecnie koncepcja *developmental state* pojawia się najczęściej w dwóch ujęciach. Po pierwsze, jako propozycja dla państw afrykańskich – regionu najbardziej opóźnionego pod względem rozwoju – umożliwiająca wyjście z pułapki ubóstwa. Po drugie, elementy tej koncepcji widoczne są w obecnej strategii rozwoju Chin, uznawanej za najważniejszą alternatywę wobec neoliberalnego paradygmatu rozwoju²⁶.

Podsumowanie

W ekonomii rozwoju początkowo powszechne było przekonanie, że państwa rozwijające się charakteryzują się występowaniem znacznej ilości niedoskonałości rynku, które wymagają korekty dokonywanej przez państwo. W kolejnym okresie za największe zagrożenie uznane zostały słabości państwa, a najczęściej rekomendowanym rozwiązaniem dla państw rozwijających się było ograniczenie roli państwa w gospodarce. Jednak rzeczywistość zdewaluowała oba podejścia. Planowanie gospodarcze, substytucja importu oraz oparcie gospodarki na własności publicznej w nielicznych przypadkach przyniosły sukces.

²³ Więcej na ten temat: A. Kholi: *State-Led Development. Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge University Press, Cambridge 2004.

²⁴ Stąd częste określenie tego modelu systemu gospodarczego jako *state capitalism* lub *developmental capitalism*. Por.: P. Dicken: *Global Shift. Mapping the Changing Contours of the World Economy*. 5th Edition. Sage Publications, London 2007, s. 177-179.

²⁵ Economic Commission for Africa (UNECA): Op. cit., s. 96; T. Mkandawire: *From maladjusted states to democratic development in Africa*. W: *Constructing a democratic developmental state in South Africa. Potentials and challenges*. Red. O. Edigheji. HSRC Press, Cape Town 2010, s. 59.

²⁶ Na temat strategii rozwoju Chin: S. Breslin: Op. cit.; M. Beeson: *Developmental States in East Asia: A Comparison of the Japanese and Chinese Experiences*. „Asian Perspective” 2009, Vol. 33 (2), s. 5-39.

Z kolei liberalizacja i otwarcie gospodarki wprawdzie prowadziły do rozwoju eksportu, lecz równocześnie zwiększały podatność gospodarek na kryzysy. Swoistą alternatywę dla dwóch skrajnych podejść zdaje się zapewniać koncepcja *developmental state*, która zdaje się obecnie optymalnym rozwiązaniem dla państw rozwijających się.

Joseph Stiglitz wielokrotnie powtarzał, że transformacja gospodarki w stronę gospodarki rynkowej nie oznacza odrzucenia państwa, lecz redefinicję jego roli²⁷. Tego rodzaju redefinicja roli państwa ma miejsce obecnie w ekonomii rozwoju. W efekcie kryzysów gospodarczych i finansowych ostatniej dekady nastąpił zwrot w stronę korekty procesów gospodarczych dokonywanych przez państwo. Zwrot ten dokonuje się w warunkach postępujących procesów globalizacji i wzrastającej współzależności między uczestnikami gospodarki światowej. Następuje częściowy zanik dychotomii państwo – rynek. Właściwym rozwiązaniem jest to, które jest skuteczne. W praktyce coraz częściej oznacza to nie tylko poszukiwanie ścieżek rozwoju odzwierciedlających specyfikę danego państwa, lecz również włączanie sektora prywatnego w realizację projektów państwa.

REDEFINITION OF THE ROLE OF THE STATE IN DEVELOPMENT ECONOMICS

Summary

The debate on relation between states and market has always been pivotal to development economics. The role of the state changes with a country's stage of economic development as well as changes in the external environment. The proposed solutions have varied between the socialist state planning model and the liberal model based on the Washington consensus. In between these two extremes there is a concept of developmental state linking active state intervention with a well developed private sector. The role of the state in development has undergone an extensive revaluation after to the recent economic crises and failure of a liberal approach. As a result, contemporary development economics abandons the dichotomy between states and markets.

²⁷ *Redefining the Role of the State. Joseph Stiglitz on building a 'post-Washington consensus'*. An interview with introduction by Brian Snowdon. „World Economics” 2001, Vol. 2, No. 3, s. 49.