

KRZYSZTOF TYSZKA-DROZDOWSKI

NOWY KONSENSUS WASZYNGTOŃSKI

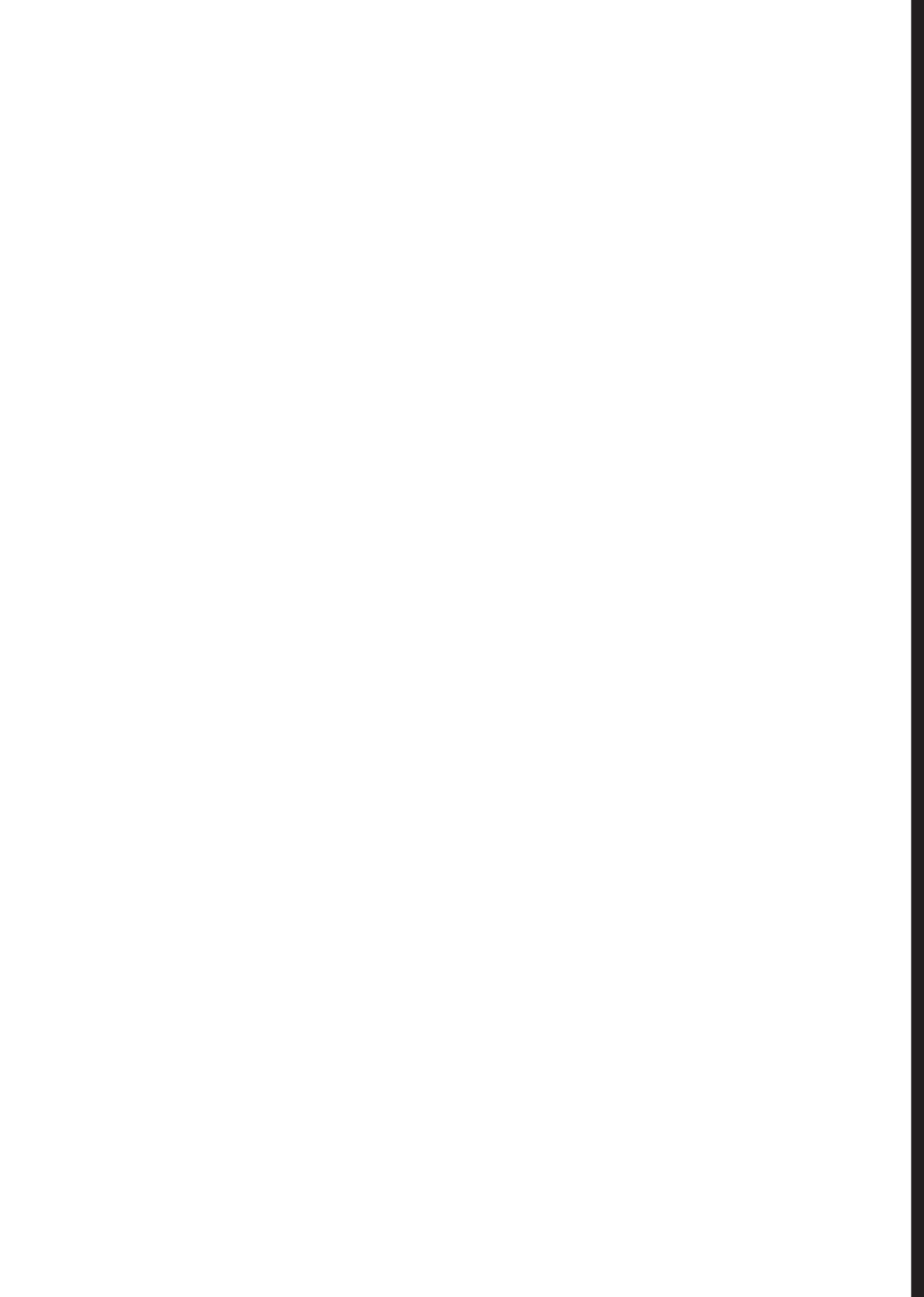
POWRÓT NEOMERKANTYLIZMU
I WSCHODNIOAZJATYCKIE PAŃSTWA ROZWOJU

INSTYTUT ZAMOYSKIEGO

© INSTYTUT ZAMOYSKIEGO
CONTACT@ZAMOYSKI-INSTITUTE.COM
WARSZAWA 2023 | ISBN 978-83-67596-04-6

SPIS TREŚCI

WSTĘP	5
INNY KANON	13
MMHIP I JAPOŃSKI CUD GOSPODARCZY	27



WSTEP



Konsensus Waszyngtoński runął. Neoliberalne dogmaty dotyczące funkcji państwa i wizji handlu przestały być obowiązującym kanonem politycznym i intelektualnym. Kres tej hegemonii położyły trzy wydarzenia.

Pierwszym było ogłoszenie przez Pekin „Made in China Plan 2025”, którego cel to zapewnić Chinom samowystarczalność w kluczowych sektorach technologicznych. Skala środków przeznaczona na ten program polityki przemysłowej przebija wszystko, co widzieliśmy do tej pory w Azji.

Drugim było przełamanie paradygmatu globalizacji przez Donalda Trumpa. Czterdziesty piąty prezydent Stanów Zjednoczonych zakończył okres, gdy wszyscy potakiwali słysząc takie wypowiedzi, jak ta Paula Krugmana, że „popierając wolny handel państwo służy własnym interesom bez względu na to, jak postępują inne państwa”. Bill Clinton – w szczytowym punkcie neoliberalizmu – mógł powiedzieć, że globalizacja „nie jest czymś, co możemy zatrzymać, to siła natury”. Nie była ona jednak faktem czy prawem – stanowiła kwestię wyboru. Trump nałożył cła na chińskie produkty i rozpoczął wysiłek *reshoringu*, wspierając amerykański przemysł w przeświadczeniu, że deindustrializacja to nie postęp, lecz deklasacja.

Robert Lighthizer, przedstawiciel do spraw handlu Trumpa, stwierdził, że „w wolnym handlu nie ma nic konserwatywnego. Co on właściwie konserwuje? Wolny handel to filozofia konsumpcji, a wyniesienie konsumpcji to kwintesencja materializmu”¹.

Pogląd, że Stany Zjednoczone mają na powrót stać się narodem producentów, podziela również Joe Biden. Jego national security advisor, Jake Sullivan, w głośnym przemówieniu w Instytucie Brookings² oznajmił, nadszedł czas nowej linii politycznej, której ambicją będzie gospodarcza rekonstrukcja kraju, jedyny sposób, by przezwyciężyć zarówno ekonomiczną stagnację, jak i natężającą się polaryzację społeczną.

Subsydia, system pożyczek, ulgi podatkowe, wymagania dotyczące lokalnej zawartości, zwiększenie wydatków na badania i rozwój – to wszystko narzędzia aktywistycznej polityki przemysłowej, którą realizuje Inflation Reduction Act i CHIPS Act. Jak ujął to główny doradca Bidena do spraw ekonomicznych, Brian Deese, indywidualne dążenie do zysku nie może dłużej sprawiać, że USA będzie zapóźnione w najważniejszych sektorach³. Restrykcje nałożone na

1 Robert Lighthizer, *The New American System: Trade for Workers in the 21st Century*, przemówienie wygłoszone w czasie American Economic Forum 29 lipca 2022, www.theamericanconservative.com/the-new-american-system-trade-for-workers-in-the-21st-century/.

2 Reactions to National Security Advisor Jake Sullivan’s speech, <https://www.brookings.edu/articles/reactions-to-national-security-advisor-jake-sullivans-brookings-speech/>.

3 Brian Deese, Remarks on Executing a Modern American Industrial Strategy, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/10/13/remarks-on-executing-a-modern-american-industrial-strategy-by-nec-director-brian-deese/>

eksport do Chin technologii związanej z półprzewodnikami⁴, a teraz na inwestycje amerykańskich podmiotów w firmy zajmujące się najnowszymi technologiami, przypieczętowują zwrot Ameryki ku neomerkantylizmowi. Światowy kryzys finansowy nadszarpnął liberalną hegemonię, ale to przemiany w Chinach i Stanach ją obaliły.

Pekin i Waszyngton wróciły na ścieżkę nacjonalizmu gospodarczego. Jakie koncepcje, jakie doświadczenia i przykłady oświetlają jednak ten nowy horyzont? Keynes stwierdził w *The General Theory of Employment, Interest and Money*, „że idee ekonomistów i filozofów politycznych, zarówno wtedy, gdy są słuszne, jak i wtedy, gdy są błędne, mają większą siłę niż się to powszechnie uważa. W gruncie rzeczy, to właściwie one rządzą światem”. Do niedawna analizom intelektualistów i poczynaniom państw przyświecał liberalizm. Teraz bieg wypadków i decyzje wielkich mocarstw wskazują na inny kanon. Ten marginalizowany zbiór idei to neomerkantylizm. Eric Helleiner w swojej przełomowej książce definiuje go jako „przekonanie o potrzebie strategicznego protekcjonizmu oraz innych form rządowego aktywizmu gospodarczego w celu zapewnienia bogactwa i siły państwowej w epoce post-smithiańskiej”⁵. To tradycja ekonomicznego myślenia i praktyki, którą wyparła zero-jedynkowa logika Zimnej Wojny. Neomerkantylizm to jednak ani socjalizm, ani leseferyzm, ani duszący interwencjonizm, ani samowola rynku. Po upadku komunizmu, liberalizm niepodzielnie władał intelektualną wyobraźnią, wypychając wszystkie inne prądy poza nawias debaty. Do czasu, aż sam doprowadził do kryzysu, którego globalizacja – w postaci znanej z lat 90. oraz początku 2000. – nie przetrwała. Trwający proces przebudowy systemu światowej gospodarki i rosnące napięcia geopolityczne sprawiają, że ta pragmatyczna, nacjonalistyczna tradycja odzyskuje aktualność.

4 Krzysztof Tyszka-Drozdowski, *The technological escalation*, The Critic, <https://thecritic.co.uk/the-technological-escalation/>.

5 Eric Helleiner, *The Neomercantilist: A global Intellectual History*, Cornell University Press, Ithaca 2021, s. 4.

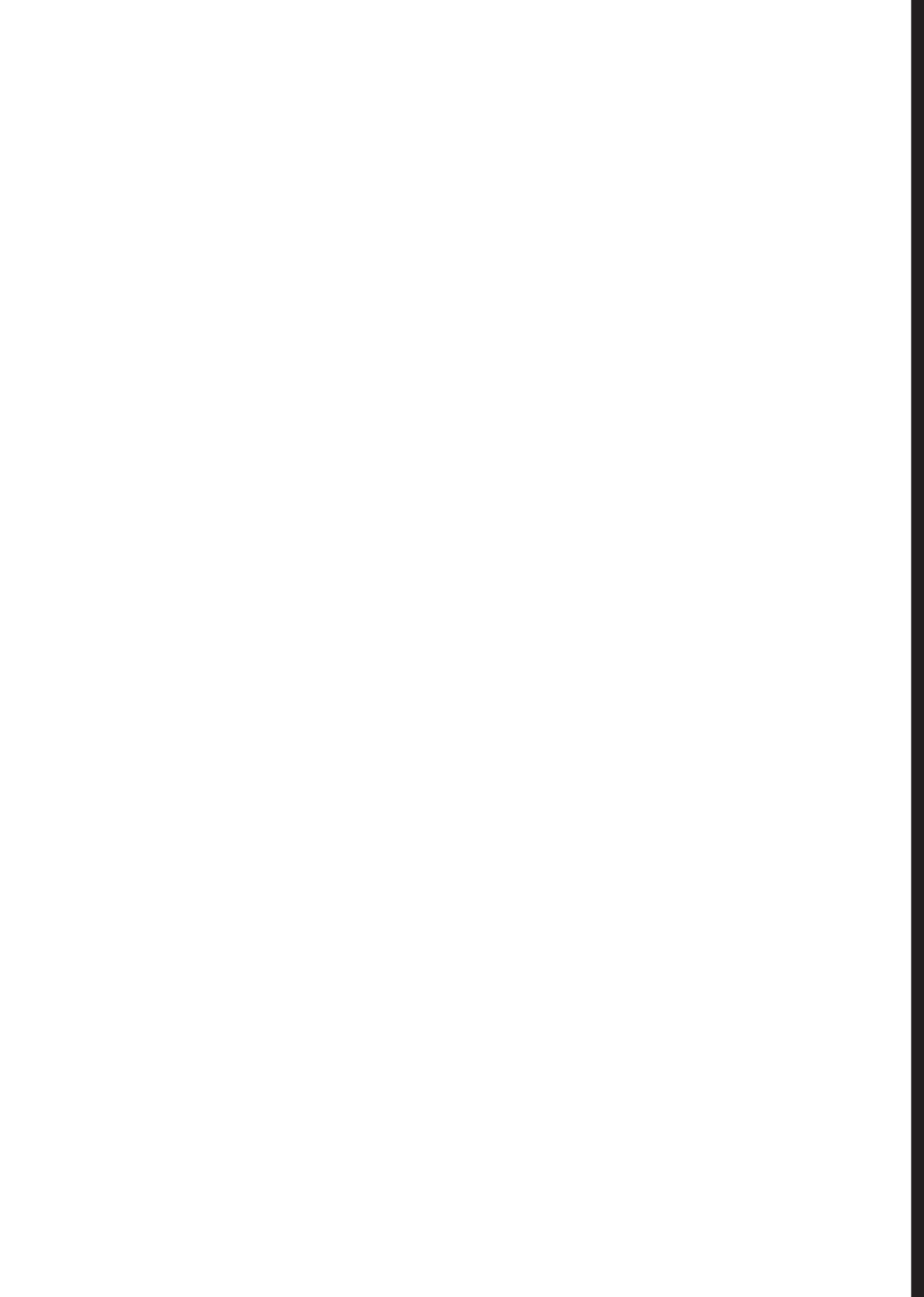
Inwestor i myśliciel Peter Thiel zwrócił uwagę, że gdy mówimy o „krajach rozwiniętych” i „rozwijających się”, to zdradzamy pewną ukrytą przesłankę naszego myślenia. Zakładamy, że rozwój dla krajów zachodnich zatrzymał się, że osiągnęły pewien szczytowy punkt, poza który już nie wykrócą. Tak jakbyśmy przyznawali, że stagnacja to normalny, jeśli nie pożądany stan. Wystarczy zawęzić naszą perspektywę do Europy, aby zobaczyć, że to myślenie ma bardzo realne konsekwencje. Jak podaje „Wall Street Journal” za Międzynarodowym Funduszem Walutowym, wzrost w strefie euro, mierzony w dolarach, wyniósł przez ostatnie 15 lat 6%, podczas gdy w Stanach – 82%⁶. Wzrost produktywności, który zwolnił w Ameryce, w Europie niemal się zatrzymał – jak w przypadku Wielkiej Brytanii – albo zaczął maleć, jak we Włoszech. Dzisiaj agresywna polityka przemysłowa Waszyngtonu sprawia, że dla europejskich firm bardziej opłacalne jest budowanie zakładów za oceanem, niż na Starym Kontynencie. AMTE Power, brytyjski koncern produkujący baterie, chce wycofać się z planów budowania fabryki w Szkocji i otworzyć ją w Stanach. BMW właśnie uruchomiło podobny zakład w Kalifornii.

Kraje europejskie nie wejdą do tej rywalizacji o nowy przemysł bez uświadomienia sobie, że państwo ma tu do odegrania bardzo ważną rolę. To ten inny, wypierany kanon ekonomicznej refleksji uzmysławia nam, że rolę państwa w XXI wieku trzeba przemyśleć. Doganianie konkurencji w niektórych sektorach, próby przyspieszenia rozwoju, jak dowodził choćby Alexander Gerschenkron, wymagają finansowego zaangażowania państwa. To ono może stworzyć i koordynować relację między podmiotami rynkowymi i instytucjami państwowymi, bez której reindustrializacja wydaje się nieosiągalna. Krótko mówiąc, bez państwa rozwoju państwa rozwinięte nie będą się dalej rozwijać.

⁶ Tom Fairless, *Europeans Are Becoming Poorer. 'Yes, We're All Worse Off.'*, Wall Street Journal, <https://www.wsj.com/amp/articles/europeans-poorer-inflation-economy-255eb629>.

Historyczne doświadczenie azjatyckich państw rozwoju nabiera aktualności. Jednocześnie jest ono słabo znane w Polsce. Celem tej pracy jest przybliżenie tych azjatyckich przykładów z pełną świadomością, że to tylko skromny szkic, ale także z nadzieją, iż to dopiero początek polskiej refleksji nad *developmental states*. Nie chodzi o ich ślepe naśladowanie – każde z nich stanowiło owoc niepowtarzalnego kontekstu. Nic jednak nie sprzyja bardziej pragmatyzmowi niż otwartość intelektualna.

Krzysztof Tyszka-Drozdowski



INNY KANON



W innym kanonie, usuniętym na marginesy debat ekonomicznych, azjatyckie państwa rozwoju zajmują szczególne miejsce. Stanowią one zaprzeczenie założeń zawartych w rekomendacjach tzw. Konsensusu Waszyngtońskiego, podważając wpisane w liberalizm poglądy dotyczące rozwoju. Należy podkreślić, że pod tym względem wizja liberalna opierała się na historycznych nieścisłościach, czego dowodzi Ha-joon Chang w *Kicking Away the Ladder*. Pójdźmy tu tokiem jego wywodów, aby oświetlić kłopoty modelu waszyngtońskiego w konfrontacji z doświadczeniami przeszłości.

Jednym z fałszywych, wciąż powielanych przekonań, jest twierdzenie, że Wielka Brytania rozwinęła swój przemysł dzięki polityce *laissez-faire*. Angielski przemysł nigdy by jednak nie przeżył takiego rozkwitu, gdyby nie wprowadzony przez Henryka VII i podtrzymany przez kolejnych władców protekcjonizm, chroniący raczkujące brytyjskie manufaktury. Jeszcze w XVIII wieku wprowadzano ustawy, które osłaniały rodzimy przemysł przed cudzoziemskimi konkurentami. Anglia zbudowała swoją potęgę za zaporą ceł i dopiero, gdy czuła się dostatecznie pewna siebie, wyruszyła na ekonomiczny podbój świata. Co więcej, równie fałszywy jest mit o tym, że Stany Zjednoczone to kraj wolnego handlu. Przez niemal cały XIX wiek panował tam protekcjonizm, a moment jego największego nasilenia –

– jak pokazał Paul Bairoch – przypada na okres największego rozwoju USA⁷. Stopniowa „konwersja” na wolny handel następuje późno, bo przed drugą wojną światową, a na dobre dokonuje się dopiero w latach 70., swoje apogeum osiągając w latach 90. za Clintona.

Zdeformowany obraz przeszłości przekłada się na zestaw rekomendacji, które nie znajdują pokrycia w doświadczeniu. Jedną z nich dotyczy np. przekonania, że bez demokracji i powszechnych wyborów nie ma wzrostu. Taka Norwegia, jedno z najbardziej zaawansowanych państw pod względem demokratycznych instytucji, wprowadziła, jak przypomina Chang, tajność wyborów dopiero pod koniec XIX wieku. W Prusach głosowanie utajniono w 1919 roku, wcześniej pracodawcy wywierali presję na swoich pracowników, by głosowali zgodnie z ich zaleceniami. We Francji kobiety otrzymały prawo do głosowania w 1945 roku. Nie znaczy to, aby demokracja nie sprzyjała rozwojowi. Aby jednak wydała swoje najlepsze owoce, potrzebuje innej polityki przemysłowej i handlowej niż ta, którą promuje liberalizm.

Inne założenie Konsensusu Waszyngtońskiego, którego nie potwierdza doświadczenie, zdaniem Changa, dotyczy banków centralnych. Banki w ogóle, zwraca uwagę koreański ekonomista, przekształciły się w profesjonalne instytucje wydające pożyczki dopiero na początku XX wieku. Przedtem decyzje o przyznawaniu pożyczek zależały przede wszystkim od osobistych stosunków i np. w Stanach Zjednoczonych otrzymywali je głównie ludzie związani z bankiem albo ich krewni. Jeszcze w XIX wieku brytyjskie banki stanowiły organizacje samopomocowe służące handlowcom, którzy potrzebowali pożyczki. Bank of England stał się pełnoprawnym bankiem centralnym dopiero w 1844 r., a Banque de France zdobył monopol na emisję pieniądza w 1848 r.

⁷ Więcej o protekcjonistycznej „tożsamości gospodarczej” Stanów Zjednoczonych zob. Krzysztof Tyszkowski, *The Neomercantilist Moment*, *American Affairs Journal*, <https://americanaffairsjournal.org/2023/02/the-neomercantilist-moment/>.

Podobnie transparentne, profesjonalne biurokracje, jak twierdzi Chang, to coś, co pojawiło się po tym, jak rozwój nabrał rozpędu. W krajach zachodnich w XVIII wieku często kupowało się urzędy. Konsensus Waszyngtoński opiera się na fałszywym odczytaniu historii – demokracja, powszechne prawo wyborcze, profesjonalizacja instytucji, otwarcie na wolny handel i zniesienie barier celnych, stanowią owoc rozwoju, nie zaś jego bezpośrednią przyczynę. Te wszystkie dokonania i środki mogą, oczywiście, wspierać wzrost, lecz tylko pod warunkiem, że zostaną sparowane z odpowiednią polityką państwową.

*

W 1993 r. Bank Światowy wydał raport *East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, w którym wskazywał na czynniki, które zagwarantowały sukces wschodnioazjatyckim państwom rozwoju. Dołożył przy tym wszelkich starań, aby przedstawione tam tezy nie kwestionowały neoklasycznych i liberalnych teorii. Czytamy tam, że każde z omawianych państw realizowało inną strategię, stosując inne środki, lecz to, co je połączyło w drodze do sukcesu, to „wspólne, przyjazne rynkowi polityki ekonomiczne”. Ich sukces nie byłby też możliwy, podkreślają autorzy, gdyby nie „stabilność makroekonomiczna” i inwestycja w kapitał ludzki. Przyznają jednocześnie, że „niektóre, ograniczone interwencje przyczyniły się do wzrostu”⁸. Czas tej wstrzemięźliwej przychylności szybko minął, gdy w 1997 roku przez Azję przetoczył się kryzys finansowy.

8 Nancy M. Birdsall, Jose Edgardo L. Campos, Chang-Shik Kim, W. Max Corden, Lawrence MacDonald, Howard Pack, John Page, Richard Sabor, Joseph E. Stiglitz, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. A World Bank Policy Research Report*, World Bank Group, Washington, D.C., s. vi, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/975081468244550798/pdf/multi-page.pdf>.

Miała rację Meredith Woo-Cumings, gdy uczuła przed zachodnimi, a przede wszystkim amerykańskimi ocenami azjatyckich państw rozwoju. Ameryka przeszła od atmosfery hysterii w związku z rosnącą pozycją gospodarczą Japonii, do stanowczego przekonania, że dogmatyczny liberalizm to jedyny sprawny system. „Cud gospodarczy” prędko ogłoszono złudzeniem.

Czy jednak wysuwane przez liberalnych krytyków zarzuty o przyczynowy związek między państwami rozwoju a kryzysem z 1997 roku, są uzasadnione? Tajwanu właściwie kryzys nie dotknął, chociaż stanowił jaskrawy przykład państwowego aktywizmu w sferze gospodarki. Uderzył za to w Japonię, lecz nie z powodu polityki rozwoju, tylko ze względu na źle obliczoną liberalizację finansową i słabe zarządzanie sytuacją makroekonomiczną. W czasie, gdy w Korei zaczął kumulować się dług, który doprowadzi do kryzysu, państwo rozwoju i polityka przemysłowa były już w dużej mierze zdemontowane.

Nie bez powodu mówimy o „cudzie” w kontekście wschodnioazjatyckich państw rozwoju. Niemal wszystkie z nich dokonały niezwykłego wyczynu, skoku - żeby sparafrazować tytuł autobiografii Lee Kuan Yew - z trzeciego do pierwszego świata. Myślą przewodnią wszystkich tych wysiłków jest idea, że system międzynarodowy to nie tylko układ odrębnych, suwerennych bytów. To również pewna struktura podziału pracy.

Pytanie, na które państwo rozwoju stanowi odpowiedź, brzmi: czy można wybrać, stworzyć sobie miejsce w międzynarodowym podziale pracy? Tu azjatycki neomerkantylizm zrywa z liberalną ortodoksją. W teoriach neoklasycznych wniosek jest prosty: państwa powinny skoncentrować się na tej działalności, w której mają już jakąś przewagę, rozumianą tu głównie jako rezerwy naturalnych surowców. Korea Południowa, Japonia czy Tajwan stanowią żywy dowód, że woluntaryzm państwa może doprowadzić do zmiany miejsca w międzynarodowym podziale pracy. Ta zdolność nie zależy wyłącznie od produktu czy typu działalności - tekstylia pomogły wysoko awansować XVIII-wiecznej Anglii, ale ta branża pewnie nie

przyniesie podobnego efektu w XXI-wiecznym Wietnamie – lecz od potencjału danego sektora w globalnym podziale pracy. By osiągnąć tę zdolność potrzeba elity zorientowanej na rozwój, przedsiębiorczego dynamizmu i odpowiedniej architektury instytucjonalnej. Te trzy czynniki, działające w synergii, są w stanie wytworzyć przewagę komparatywną.

Trzeba położyć nacisk na fakt, jak słusznie robi to Manuel Castells, że szybkie uprzemysłowienie w tych krajach nie stanowiło rezultatu decentralizacji i delokalizacji w wykonaniu wielkich korporacji⁹. W przypadku Singapuru taki opis jest bliższy prawdy, nie moglibyśmy jednak tego samego powiedzieć o Korei czy Tajwanie, gdzie zagraniczne firmy odgrywały niewielką rolę. Woluntarystyczne podejście do przewagi komparatywnej było równoznaczne z wejściem do wielu różnorodnych sektorów, nie zaś z wąską specjalizacją. Azjatyckie państwa rozwoju wybijają się elastycznością i skłonnością do adaptacji.

Peter B. Evans przedstawia w swojej klasycznej pracy, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, szereg pomocnych rozróżnień. Aby aktywizm gospodarczy nie przerodził się w przytłaczający i ociężały interwencjonizm, państwo rozwoju powinno unikać brania na siebie roli „demiurga”. Nie powinno stwarzać całych branż od zera, samodzielnie i pod ścisłym nadzorem, tłumiąc przedsiębiorczą energię. Evans sugeruje, że o wiele bardziej skuteczna jest rola „akuszer”. Jeśli państwo-demiurg wychodzi od przesłanki całkowitego braku zaufania wobec prywatnego kapitału, o tyle państwo-akuszer zakłada, że klasa przedsiębiorcza jest bardziej plastyczna. Państwo-demiurg zastępuje ją zupełnie, podczas gdy państwo-akuszer stara się zachęcić przedsiębiorców do rozwinięcia działalności w bardziej wymagających kierunkach.

⁹ Manuel Castells, *Four Asian Tigers With a Dragon Head: A Comparative Analysis of the State, Economy, and Society in the Asian Pacific Rim*, w: *States and Development in the Asian Pacific Rim*, red. Richard P. Appelbaum, Jeffrey Henderson, Sage Publications, Newbury Park 1992, s. 50.

Kolejny ważny składnik państw rozwoju to merytokratyczna, elitarna biurokracja. Wyselekcjonowana w surowym procesie rekrutacji, pozwala na długoletnią karierę pokrywającą się z długofalowymi ambicjami, które realizują instytucje, tworząc przy tym pewien etos. Tutaj można wysunąć największy zarzut wobec państw rozwoju, a dokładnie wobec ewentualnych prób naśladowania tych modeli. Jeśli warunkiem koniecznym mobilizacji państwa i potencjału sektora prywatnego jest elita wysokiej jakości, to nie powinno dziwić, że nie wszystkim krajom udało się stworzenie *developmental state*. Bliższe spojrzenie na przykłady, gdzie to się powiodło, pokazuje, że merytokratyczna elita w instytucjach państwowych to nieodłączny warunek sukcesu.

W wielu państwach azjatyckich biurokracja stanowiła elitarne ciało. W Korei tradycja egzaminów państwowych zaczyna się w VIII wieku naszej ery. Pomimo burzliwej historii, poczucie wysokich standardów wymaganych w instytucjach państwowych utrzymało się do czasów współczesnych (nawet jeśli początek XXI wieku wypada pod tym względem gorzej niż druga połowa XX w.). W instytucjach państwowych odsetek tych, którzy zdali elitarny egzamin służby cywilnej Haengsi, wzrósł czterokrotnie za rządów Park Chung-hee. Między 1949 a 1980 rokiem, zarówno w Korei, jak i w Japonii, liczba tych, którym udało się przejść przez proces rekrutacji wynosiła ok. 2%.

Nawet pełen rezerwy raport Banku Światowego podkreślał dowartościowanie państwowych biurokracji jako istotny czynnik „wschodnioazjatyckiego cudu”. W dokumencie czytamy, że azjatyckie państwa rozwoju starały się zapewnić swoim urzędnikom płace porównywalne z tymi, jakie otrzymuje się na podobnych stanowiskach w sektorze prywatnym.

Łatwiej uzmysłwić sobie rolę prorozwojowej biurokracji, gdy rzucimy ją na tło jej wypaczonych form. Brazylia stanowi przykład, gdzie elity rozwoju nie mogą prowadzić spójnej działalności ze względu na fragmentację państwa i brak autonomii względem sfery politycznej. Niektóre państwa afrykańskie z kolei uosabiają model *predatory state*, gdzie elita degeneruje się w drapieżną grupę interesu, wyzyskującą społeczeństwo i prowadzącą politykę obliczoną wyłącznie na zaspokojenie swoich własnych potrzeb.

Brazylijskiej biurokracji brakuje spójności, koherencji wspólnego etosu i celów. Agenda rozwojowa realizowana jest w poszczególnych, odizolowanych branżach, jej podstawa instytucjonalna jest jednak krucha, szybko ustępuje klientelizmowi i korupcji, które przekreślają włożony wysiłek. Upolitycznienie biurokracji uniemożliwia merytokratyczną selekcję. Według Bena Rossa Schneidera, podczas gdy w Japonii premier wybiera jedynie kilkudziesięciu urzędników, to w Brazylii od politycznych decyzji zależą dziesiątki tysięcy posad. Chalmers Johnson zauważał, że projekt rozwoju, któremu

przewodziło japońskie MITI, stanowił rewolucyjne i transformacyjne dążenie. Jeżeli instytucje działają fragmentami, po kawałku, to skok rozwojowy staje się niewykonalny.

Zmiany przeprowadza się tworząc „kieszonki efektywności”, wyspy skutecznego, merytorycznego zarządzania na oceanie klientelizmu. I właśnie ten ich charakter – izolacja w sieci klientelistycznych relacji – sprawia, że kieszonki efektywnego działania zależą od personalnej protekcji politycznej. Działanie instytucji, zależne od zmiany politycznych wiatrów i protekcji, czyni niemożliwym długie, skupione na dalekosiężnych celach kariery, znane np. z japońskiego Ministerstwa Międzynarodowego Handlu i Przemysłu. Jeśli kilka najwyższych stanowisk w każdej agencji leży w gestii politycznych decydentów, to poświęcenie się podnoszeniu kompetencji przynosi ograniczone owoce.

Tak zwane *predatory state*, które będę nazywał „państwem grabieżczym”, niszczy same warunki rozwoju. Tak jak w przypadku brazylijskim mamy do czynienia z ciągłą grą i próbami sił między klien-

telistycznymi układami a wyspami skuteczności państwowej, tak tu te pojęcia tracą sens. Klasa polityczna traktuje państwo jak swoją własność, drenując jego zasoby i wspierając tylko te posunięcia, które przynoszą jej osobistą korzyść. Jeśli Brazylia ucieleśniała sytuację, w której odizolowane grupki łączy wspólna wizja rozwoju państwa, to w państwie grabieżczym liczą się tylko osobiste układy i egoizm. Ilustracji dostarczały niektóre państwa afrykańskie, gdzie rządzące elity odziedziczyły po okresie kolonialnym silne narzędzia państwowe, lecz posługiwały się nimi tylko i wyłącznie w celu maksymalizacji osobistego zysku kosztem społeczeństwa.

Co wyróżnia państwa grabieżcze, to całkowita niezdolność do sformułowania wspólnego projektu. Te projekty rozwoju mogą wyłonić się w ramach społeczeństwa obywatelskiego, dlatego rządzący dążą do stłamszenia go, albo zneutralizowania poprzez korupcję.

Merytokratyczna, elitarna biurokracja jest również niezbędna, by sprostać jeszcze dwóm funkcjom, które przypadają jej w azjatyckich państwach rozwoju. Te dwie cechy przeczą neoklasycznym koncepcjom, które, jak słusznie pisze Robert Wade w *Governing the Market*, wyrażają głęboki pesymizm względem tego, czy politycy są zdolni powstrzymać się od nadużywania władzy ekonomicznej, a jeszcze głębszy wobec zdolności państwa to rozpoznawania okazji, które przeoczył rynek.

Pierwsza z tych cech to selektywność ingerencji. Biurokracja stanowi tu membranę albo filtr, który dopuszcza do czynników decyzyjnych tylko wartościowe z punktu widzenia rozwoju projekty. Interwencja w Japonii czy na Tajwanie ograniczała się wyłącznie do obszarów o znaczeniu strategicznym – umiejętność dostrzeżenia i oceny projektów pod tym kątem wymaga wysokich kompetencji i uzdolnień kognitywnych.

Etos, czyli tutaj poczucie wspólnego wysiłku w realizacji agendy rozwojowej, tworzy pewien fundament etyczny. Bez niego eliminacja pojawiających się patologii staje się utrudniona albo po prostu niemożliwa. Ta spójność etyczna stanowi podstawę skutecznej walki z klientelizmem, który wykoleja dążenie rozwojowe, sprzyjając stagnacji. Przykład braku tolerancji dla tego typu zjawisk dostarcza Korea. Podejrzenia wokół związku skupiającego podmioty z przemysłu tekstylnego doprowadziły do największego audytu w dziejach kraju i do zwolnienia setek urzędników państwowych, którzy przyjmowali łapówki od związku. Państwo rozwoju jest świadome, że klientelizm to początek jego końca, dlatego musi zwalczać bezwzględnie każdy jego przejaw.

Reka Juhasz i Dani Rodrik nie bez racji kładą akcent na różnice występujące między wschodnioazjatyckimi państwami rozwoju. Zaliczają się do nich w końcu miasta-państwa jak Singapur, ale też kraje o sporym rynku wewnętrznym jak Japonia. Siłą rzeczy ich strategie były odmienne. Badacze przyznają jednocześnie, że z tych różnorodnych przykładów można wyciągnąć lekcje, jak choćby tę o istotnej roli polityki handlowej, czy o interakcji między instytucjami międzynarodowymi a polityką przemysłową.

Te lekcje pozostaną chyba jednak nieczytelne, jeżeli nie zaczniemy od początku. Jak przypomina Stephan Haggard¹⁰, możemy precyzyjnie wskazać moment pojawienia się pojęcia „państwa rozwoju”. Do dyskusji wprowadził je Chalmers Johnson, publikując w 1982 roku swoją klasyczną pracę, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy*.

¹⁰ Stephen Haggard, *Developmental States*, University of California, San Diego 2018, s. 1.



MMHIP
I JAPOŃSKI
CUD GOSPODARCZY



Gdy Chalmers Johnson postanowił napisać swoją książkę o japońskim państwie rozwoju, przyświecał mu, jak sam przyznawał, jasny cel. Zamierzał pokazać, że w polityce gospodarczej wybór nie sprowadza się do dychotomii: amerykański liberalizm albo sowiecki socjalizm. Japonia poszła własną drogą, realizując odrębny wariant rozwoju.

„Priorytet wybrany przez państwo”, pisze Johnson w tym niemal filozoficznym zdaniu, „określa jego istotę”¹¹. Rozwój gospodarczy stał się główną i wszechogarniającą aspiracją japońskiego państwa, jako dążenie niezbędne do tego, by odbudować kraj po wojnie, a potem poszerzyć pole manewru i umocnić niepodległość wobec USA. W przypadku wielu wschodnioazjatyckich państw, rozwój pozwalał osiągać inne cele, służąc przetrwaniu – myślę tu przede wszystkim o Singapurze i Korei Południowej – czy osiągnięciu niezależności w realizowaniu interesu narodowego.

Nie ma państwa, które nie włączałoby się w rynek i gospodarkę własnego kraju. Różnice dotyczą tylko rodzaju, skali i stopnia tego zaangażowania. Johnson wskazuje na kontrast między postawą amerykańską i japońską – ta pierwsza ucieleśnia nastawienie regulacyjne, ta druga zorientowana jest na rozwój. W modelu regulacyjnym państwo skupia się konstruowaniu formalnych ram i zasad dla rynku.

¹¹ Chalmers Johnson, *MITI And The Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy*, Stanford University Press, Stanford 1982, s. 305.

Japońskie państwo rozwoju przejawiało natomiast dalece bardziej aktywistyczne zachowania. Ograniczało importy produktów w branżach, w których chciało zachęcić do rodzimej działalności. Kładło nacisk na sprowadzanie towarów zaawansowanych technologicznie oraz maszyn, tak aby przyswoić sobie know-how i techniczne kompetencje, a następnie wykorzystać je w krajowej produkcji. Kluczowa rola przypadła tu Ministerstwu Międzynarodowego Handlu i Przemysłu. Było to niewielkie liczebnie, elitarne ciało biurokratyczne, w którym zebrano najbardziej utalentowanych menedżerów w Japonii. Obdarzono je szeroką autonomią, tak że czynniki polityczne nie miały zbytniego wpływu na jego strukturę i działalność. Relacja między Projektem Manhattan a amerykańską legislacją, twierdzi Johnson, trafnie ilustruje stosunek między MMHiP a japońską legislacją.

MMHiP koncentrowało się, po pierwsze, na wytypowaniu sektorów przemysłowych, które należy rozwinąć, czyli na strukturalnej polityce przemysłowej. Po drugie, dobierało najlepsze środki służące szybkiemu rozwojowi wskazanych branż. Po trzecie, czuwało nad zdrową konkurencją w strategicznych sektorach. Do wachlarza środków, których używało MMHiP, aby osiągnąć te cele, zaliczały się:

1. precyzyjne zakrojone ulgi i inne zachęty podatkowe;
2. projektowanie planów dla poszczególnych sfer gospodarki;
3. zakładanie profesjonalnych forów, gdzie wymieniano opinie, rozwiązywano spory i dyskutowano nad polityką przemysłową w poszczególnych sektorach;
4. cedowanie na prywatne lub półprywatne podmioty niektórych funkcji pozostających dotychczas w gestii rządu;
5. opieranie się na partnerstwie publiczno-prywatnym w innowacyjnych przedsięwzięciach wysokiego ryzyka;
6. kształtowanie prawa konkurencji, którego priorytetem nie była konkurencja w kraju, lecz zachowanie konkurencji w przestrzeni międzynarodowej i realizacja ambicji rozwojowych.

Głównym obszarem działań MMHiP była polityka przemysłowa. Zamiarem nie było tu zastąpienie rynku, lecz takie ukształtowanie zachęt, by wpłynąć na zachowanie podmiotów w nim uczestniczących. Jego wkład był ignorowany na Zachodzie w latach Zimnej Wojny, bo pokazywał, że państwo może mieć dodatni wpływ na rynek. Socjaliści ignorowali go, bo dowodził, że wyparcie sił rynkowych przez państwo to droga donikąd.

Interesujące zagadnienie, które porusza Johnson, to kwestia legitymizacji japońskiego państwa rozwoju. Amerykański badacz twierdzi, że to projekt rewolucyjny. Evans z kolei określa go mianem transformacyjnego. Nie czerpie on swojej legitymizacji ze społeczeństwa obywatelskiego, ani ze źródeł, które wymienia Max Weber. To dążenie do przeobrażeń gospodarczo-społecznych stanowi uzasadnienie władzy w oczach narodu. Castells unika słowa „rewolucja”, tłumacząc, że źródłem legitymizacji takiego państwa jest to, że przyczynia się do rozwoju i jest w stanie utrzymać go w dłuższej perspektywie czasowej. Przez rozwój rozumie on tu „kombinację trwałego, wysokiego wzrostu gospodarczego ze strukturalną zmianą w systemie produkcji, zarówno w kraju, jak i w stosunku do gospodarki światowej”¹².

Niektórzy krytycy książki Johnsona przekonują, że swój skok rozwojowy Japonia zawdzięczała Stanom Zjednoczonym. Nie da się zaprzeczyć, że Japonia korzystała z relatywnej otwartości rynku amerykańskiego na swoje produkty. Kraj Kwitnącej Wiśni, odpowiadał na te wątpliwości Johnson, był wirtuozem w tym trudnym przedsięwzięciu: uzyskać jak najwięcej od Waszyngtonu, a przy tym uginać się jak najmniej przed jego geopolitycznymi żądaniami. Inne azjatyckie państwa rozwoju również cieszyły się wsparciem USA, a jednak żadne z nich nie potrafiło wykorzystać go tak jak Japonia, która w drugiej połowie lat 80. wyrosła w oczach wielu Amerykanów na geopolitycznego konkurenta Waszyngtonu.

12 Manuel Castells, *Four Asian Tigers With a Dragon Head...*, s. 56.

*

Zagadnienie azjatyckich państw rozwoju zasługuje na bardziej wyczerpującą analizę. Zgodnie z zapowiedzią ze wstępu, moją intencją było zarysowanie podstawowych pojęć i problemów związanych z tematyką *developmental states*. Osobnego opracowania wymaga kwestia tego, jakim zmianom uległ ten model w ostatnich dziesięcioleciach. Nie ma wątpliwości, że Korea Południowa, Singapur, Japonia czy Tajwan do dzisiaj czerpią korzyści z gospodarczej mobilizacji, jaką przeprowadziły ich państwa rozwoju. W Japonii, skonfrontowanej z komplikującą się sytuacją geopolityczną, w dawne instytucje wstąpiła nowa energia. Chiny piszą osobny, pasjonujący rozdział historii *developmental state*.

Rozwój, do którego zmierzały państwa wschodnioazjatyckie ostatecznie podminował struktury, które go umożliwiły. Sukces tych polityk, pisze Tian He w *The Political Economy of Developmental States in East Asia*, stworzył nowe, wpływowe grupy interesu w promowanych sektorach, broniące własnych interesów, niekiedy niespójnych z aspiracjami rozwojowymi biurokracji. Rozkwit gospodarczy przyczynił się również do wyłonienia społeczeństwa obywatelskiego – transformacyjna legitymizacja przestała zadawać nowe klasy średnie.

Narastanie napięć geopolitycznych w Azji, fragmentacja światowej gospodarki, pociągające za sobą nacjonalizm surowcowy czy pragnienie samowystarczalności, mogą sprzyjać odnowie państwa rozwoju w tym regionie. Te same czynniki spowodują poszukiwanie zbliżonych strategii w innych częściach świata. Epoka postliberalna przyniesie nowe eksperymenty polityczno-gospodarcze, a rozwój stanie się motywem przewodnim wielu z nich.