

Csáki György,
a Kodolányi János Egyetem egyetemi tanára¹

E-mail: gyorgy.csaki@gmail.com

ÚJ IPARPOLITIKA AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN

Az *iparpolitika* kategóriája évtizedeken át tabunak számított az USA-ban és a fejlett országokban éppen úgy, mint a közgazdaságtani vitákban. A neoliberális fő irány felfogásában az iparpolitika eredendően protekcionista eszköz és piactorzító hatású. Az elmúlt két-három évtizedben a szolgáltatások (világgazdasági) súlyának drámai bővülése (a nemzetközi kereskedelemben és a közvetlen tőkeáramlásban is) általában is eljelentéktelenítette az iparpolitikát, elterelte a figyelmet a feldolgozó-ipar fejlődéséről.

Neoliberális felfogás szerint az állami beavatkozás csak akkor elfogadható, ha a piacok nem képesek társadalmi optimumot eredményezni (valamilyen externália következtében), és/vagy a beavatkozás feltételezhetően közelebb viszi az eredményt a társadalmi optimumhoz – az elért nyereségnél kisebb költséggel. A valóságban azonban, teszik hozzá a neoliberálisok, mindkét feltétel csak igen ritkán teljesül.²

Az 1960-as évektől az iparpolitika elsősorban a Dél- és Kelet-Ázsiában (Japán mintájára) meghonosodott *fejlesztő állam* kulcskategóriája volt (Johnson, 1982), ennek következtében elsősorban a fejlődés-gazdaságtan részeként tárgyalta az irodalom. A fejlődés-gazdaságtan erős „intervencionista prioritásokat” fogalmazott meg, abból kiindulva, hogy a fejlődő országok nem rendelkeztek a fejlett gazdaságok modern intézményrendszerével. A fejlődés-gazdaságtan állami irányító szerepet szorgalmazott, beleértve a protekcionizmust, az egyes ágazatoknak és tevékenységeknek nyújtott szubvenciókat, állami vállalatokat, a közvetlen külföldi tőkebefektetések belépési feltételeinek szabályozását. Mindezek a tényezők a fejlődés-gazdaságtanban együttesen jelentették az iparpolitikát. Tajvan, Dél-Korea és Szingapúr fejlesztő állama (Japán mintáját követve) az indikatív tervezés, az ipari reorganizáció, a növendékiparágak védelme és az exportösztönzés együtteséből született meg, az átfogó iparpolitika a hatvanas évek második felében alakult ki.

¹ <https://doi.org/10.47630/KULG.2024.68.1-2.45>

² Ebből ered az ironikus következtetés: „A kormány nem választhat győzteseket, a vesztesek választanak kormányokat.”

A fejlesztő állam fentebb említett három sikerországa (a fejlesztő állam alapvető közös jellemzőin és a Japánt követő neomerkantilista külgazdaság-politikán túl) alapvetően eltérő gazdaságstratégiákat valósított meg: Tajvan ötven évig a kis- és középvállalatokra, Dél-Korea a hatvanas évektől kezdődően az állami támogatással kialakított nemzeti bajnokokra, Szingapúr ugyanakkor elsősorban a beáramló külföldi közvetlen befektetések ágazati orientációjára alapozta struktúrapolitikáját. A három eltérő gazdaságstratégia egyaránt sikeresnek bizonyult, mert az elejétől fogva a világgazdaság felé fordult. A világgazdaság domináns ágazataihoz való proaktív alkalmazkodás, a globálisan domináns technológiahordozó ágazatokba való bekapcsolódás feltételeinek biztosítása határozta meg a gazdaságpolitikát, az ehhez szükséges szerkezeti és technológiai rugalmasságot, valamint az oktatáspolitikát és a kutatás-fejlesztés állami befolyásolását.

A dél-kelet-ázsiai gazdasági sikereket azonban a közgazdászok többsége – nehezen megmagyarázható és másutt nem alkalmazható – kivételnek tekintette. Az 1980-as évekre már a fejlődés-gazdaságtan egyes képviselői is elfogadták, hogy az államnak semleges, nem ártóztató politikát kell folytatnia, nem szabad irányítania az áruforgalmat, a szolgáltatások és a tőke határokon átívelő áramlását. Ami ebben a felfogásban az iparpolitikát illeti, annak „legfeljebb ’funkcionális’ vagy ’horizontális’ formái az elfogadhatóak – például a kis- és középvállalkozások számára nyújtott támogatott hitelek – abban az esetben, ha a tőkepiacok vélhetően nem lennének képesek optimális hitelt nyújtani az ilyen vállalkozásoknak, de az ilyen hiteleknek bármely ágazatban egyformán a kkv-k rendelkezésére kell állniuk. Kizárt az olyan iparpolitika, amelyben az állam irányvonalakat ad, vagy másokkal szemben előnyben részesít egyes ágazatokat, iparágakat, cégeket” (Wade, 2014: 81).

Évtizedeken át ezt a felfogást támogatta – gazdaságpolitikai tanácsaival és feltevélességével, valamint hiteleivel – a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank is. A változás egy 2005-ben megjelent és széles körű szakmai visszhangot kiváltó Világbank-tanulmánnyal kezdődött, amely adatokkal bőségesen alátámasztva mutatta be, hogy az 1990-es években mennyivel sikeresebbek voltak a dél-kelet-ázsiai fejlesztő államok, mint a Valutaalap és a Világbank neoliberális gazdaságpolitikai tanácsait hűen követő egyéb fejlődő országok (World Bank, 2005). A Világbank elsősorban azóta elemzi és támogatja az iparpolitikát, amióta 2008–2012 között Justin Yifu Lin³

³ Lin Tajvanon született, ott szerzett közgazdaságtani BA-t, majd a Chicagói Egyetemen MA-t és PhD-t. Néhány évvel később áttelepült Pekingbe, s már a Kínai Népköztársaság delegálta a Világbank alelnöki pozíciójára. Jelenleg a Pekingi Egyetem professzora és Hszi elnök-pártfőtitkár vezető gazdaságpolitikai tanácsadója.

töltötte be a vezető közgazdász s egyben az alelnöki pozíciót. Lin egy 2013-as Világbank-tanulmányban már – illusztris szerzőtársakkal – „Az iparpolitika megújulása” címen közölt tanulmányt (Stiglitz et al., 2013).

A közelmúltban, elsősorban a 2008-as pénzügyi válságot követően, illetve a *geopolitikai szempontok* egyre erőteljesebb gazdaságpolitikai érvényesülése következtében azonban az iparpolitika az Egyesült Államokban és a többi fejlett országban a gazdaságpolitikai preferenciák középpontjába került. A 2008-ban kitört globális pénzügyi válság elhomályosította a piac tévedhetetlenségének ideáját a fejlett országokban is. Válaszul az Obama-adminisztráció iparpolitikát vezetett be – kerülve magát a kategóriát: megpróbálta növelni a banki hitelezést, megvédte az autóipart, és bizonyos kiválasztott iparágakban támogatta az innovációt (például az energiaiparban, az orvostechikában, a gyógyszeriparban, az informatikában stb.). Átértékelődött az iparpolitika közgazdaságtani megítélése is. A „hagyományos” iparpolitika a globális értékláncok kialakulása és általánossá válása nyomán, valamint Kína félelmetes geopolitikai és gazdasági versenytársként való megjelenése következtében mára értelmezhetetlenné vált. A nemzetgazdaság szuverenitásának korábbi felfogása az volt, hogy – meghatározott, nemzetgazdasági vagy/és nemzetbiztonsági szempontból fontos ágazatokban – a vertikálisan integrált hazai vállalatok tevékenysége úgy épül egymásra, hogy az értéklánc egyetlen pontján sem alakul ki veszélyes külső függés, sebezhetőség. A globalizáció elmélyülése, a globális értékláncok összetettsége egyre nagyobb földrajzi kiterjedtsége következtében ez a felfogás érvényét veszítette.

Egy 21. századi új iparpolitikának az új globális realitásokon kell alapulnia, és két célt kell szem előtt tartania: a gazdasági jólét és biztonság eléréséhez szükséges termékek és technológiák megfelelő és versenyképes kínálatának biztosítását, valamint a várhatóan mind a nemzetbiztonság, mind a szén-dioxid-semleges gazdaságra való áttérés szempontjából alapvető fontosságú, következő generációs technológiák kifejlesztésében és bevezetésében való helytállás lehetővé tételét. Mivel a vertikálisan integrált nemzeti ellátórendszer ma már csak vágyálom, e két cél elérése érdekében a fejlett gazdaságoknak az iparpolitikát arra kell felhasználniuk, hogy jelentős befolyást szerezzenek a stratégiai gazdasági és geopolitikai jelentőségű termékek és technológiák globális piacain. Az iparpolitika akkor protekcionista, ha az import és a beáramló külföldi közvetlen beruházások korlátozására irányul annak érdekében, hogy védje a hazai termelőket a külföldi versenytársaktól. Az iparpolitika ugyanakkor preferenciális jellegű, s nem protekcionista, „ha a külföldi termelés helyett a hazai termelést támogatja. Lényeges különbséget tenni a belföldi – a földrajzi elhe-

lyezkedés értelmében – és a belföldi – a vállalati tulajdonlás értelmében – között. (...) az iparpolitika két alapvető célt szolgálhat: először is, a nemzetbiztonsági és éghajlatváltozási externáliák beépítését a piaci döntésekbe; másodsor, a piaci verseny és az innováció kiterjesztését a kritikus termékek és technológiák rugalmas, biztonságos és fenntartható globális ellátásának elősegítésére. Versenyképes globális piacok biztosításához egyre inkább a fejlett gazdaságok iparpolitikájára van szükség, hogy ellensúlyozzák Kína és más országok arra irányuló erőfeszítéseit, hogy a kritikus ágazatokban domináns pozíciót szerezzenek a globális piacokon” (Tyson & Zysman, 2023).

A Reagan–Thatcher-korszakot követően a közgazdasági fő irány a fejlett országokban és az 1989-es washingtoni konszenzus nyomán a fejlődő országokra vonatkozóan is elutasította a „győztesek kiválasztására” irányuló politikákat, amelyek nem a piacra, a vállalati hatékonyságra bízta a döntést. „Ma már azonban tudjuk, hogy az igazi kérdés nem az, hogy létezniük kell-e ilyen politikáknak, hanem az, hogy hogyan kell kezelni azokat.” (Hausmann, 2023)

A Biden-adminisztráció minden korábbinál határozottabb és minden korábban elképzelhetőnél bőkezűbben finanszírozott iparpolitikai célokat tűzött ki. Ebben nyilvánvalóan erősen közrejátszott a globális értékláncoknak a Covid-válságban tapasztalt sebezhetősége és a kínai konkurenciával szembeni erőteljes és hatékony fellépés igénye. A Biden-adminisztráció számára alighanem az is különösen fontos szempont, hogy a Trump-féle populizmus népszerűségét nagyban táplálta az USA feldolgozóiparának leépülése (pontosabban: a hazai beszállítók jóval olcsóbb külföldi, elsősorban ázsiai szállítókra cserélése) az elmúlt harminc évben, aminek következtében 30-40 millió alsó középosztálybeli amerikai jövedelmi viszonyai romlottak drámai mértékben.

Az USA új iparpolitikáját alapvetően három törvényben határozták meg. A *CHIPS and Science* törvény,⁴ az inflációcsökkentési törvény (IRA) és a kétpárti infrastrukturális törvény (BIA⁵) jelentős nemzetbiztonsági és éghajlati célokat tűz ki. Mindhárom törvény támogatásokat, adókedvezményeket, hitelgaranciákat és egyéb szokásos iparpolitikai eszközöket használ fel a magánszektor kutatás-fejlesztési tevékenységének, termelésének és foglalkoztatásbővítésének támogatására a gazdaság kulcsfontosságú területein (Tyson & Zysman, 2023).

⁴ Creating Helpful Incentives to Produce Semiconductors and Science Act of 2022.

⁵ A törvény hivatalos neve *Infrastructure Investment and Jobs Act*, de elterjedt a *Bipartisan Infrastructure Deal* – utóbbi arra utal, hogy a törvényt a kongresszus kétpárti egyetértésben fogadta el.

A három törvény közül a CHIPS and Science a legfontosabb, a legnagyobb összegű támogatási program: 278,2 milliárd dollárt biztosít 2022–2026 között a félvezetőipar termelésének és kutatás-fejlesztési kapacitásainak bővítésére, a képzett műszaki munkaerő⁶ fejlesztésére. A *CHIPS and Science Act* alapvető célja a hivatalos megfogalmazás szerint, hogy a védelmi ipar bázisául szolgáló félvezetőipari technológiák országos hálózatának kialakítását, valamint az ellátási lánc ellenálló képességének növelését szolgáló beruházásokat finanszírozza. A törvény 174 milliárd dollárnyi beruházást irányoz elő tudományos, technológiai, műszaki és matematikai programokra, munkaerőképzésre és kutatás-fejlesztésre. Az USA Kereskedelmi Minisztériuma egy 50 milliárd dolláros beruházási programot kíván felügyelni az ötéves program során, amelyből 11 milliárd dollárt fordítanak kutatás-fejlesztésre és 39 milliárd dollárt a termelés bővítésére és fejlesztésére. A 39 milliárd dolláros keret tartalmaz egy 6 milliárd dolláros hitelgarancia-programot is, amelynek révén további 75 milliárd dollár hitelt kívánnak generálni a félvezetőipar részére (McKinsey & Company, 2022).

Az infrastrukturális törvény az USA történetének legambiciózusabb fejlesztési terve, amely, miközben 10 év alatt 1,5 millió munkahelyet is teremthet, célul tűzi ki többek között, hogy minden amerikai család tiszta ivóvízhez jusson, ennek érdekében számolja fel az ólomvezetékeket; hogy minden amerikai hozzáférjen megbízható, nagy sebességű internethez; hogy kiépítse az elektromos járművek töltésének országos hálózatát; hogy korszerűsítse az ország energetikai infrastruktúráját annak érdekében, hogy tiszta, megbízható energiaszolgáltatást biztosítson az egész országban – a legmodernebb energetikai technológiákat alkalmazva a kibocsátásmentes jövő elérése érdekében –, ellenállóvá tegye az infrastruktúrát az éghajlatváltozás, a kibertámadások és a szélsőséges időjárási jelenségek hatásaival szemben egyaránt (The White House, 2021).

Az inflációcsökkentési törvény az USA történetének legnagyobb, 370 milliárd dolláros beruházási programja az energiatermelés és a klímaválság területén. A törvény 11,7 milliárd dollárral 100 milliárd dollárra növeli a *Loan Programs Office* forrásait, és hitelgaranciák révén további 250 milliárd dollár hitel folyósítását kívánja elérni. A végső cél 2050-re a zero nettó károsanyag-kibocsátású gazdaság megteremtése (Department of Energy, 2023).

Az USA új iparpolitikája a 2020-as évtized világgazdasági helyzetének, jellemzőinek következménye. Tükrözi a geopolitikai szempontok felértékelődését (a

⁶ STEM workforce = Science, Technology, Engineering, and Mathematics workforce.

nemzetbiztonsági szempontok érvényesítését a gazdaságpolitikában), az éghajlatváltozás következtében elengedhetlenné és halaszthatatlanná vált környezetvédelmi teendőket, valamint a meghatározó tudományos-technológiai tendenciák érvényesítésének igényét. A programok megvalósítására fordítható dollárszázmilliárdok vélhetően hasznosulni fognak, de a valódi célok csak akkor valósulhatnak meg, ha növelik az amerikai gazdaság globális versenyképességét.

Hivatkozások

- Department of Energy (2023). *Inflation Reduction Act of 2022*. September 22. <https://www.energy.gov/lpo/inflation-reduction-act-2022#:~:text=The%20President's%2020%20Inflation%20%20Reduction%20Act,energy%20manufacturing%2C%20and%20putting%20the>
- Hausmann, R. (2023). *Why Industrial Policy is Back?* Project Syndicate, January 26. <https://www.project-syndicate.org/commentary/why-economists-have-rediscovered-industrial-policy-by-ricardo-hausmann-2023-01>
- Johnson, Ch. (1982). *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*. Stanford University Press. <https://www.sup.org/books/title/?id=2791>
- McKinsey & Company (2022). *The CHIPS and Science Act: Here is what's in it*. October 4. <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/public%20and%20social%20sector/our%20insights/the%20chips%20and%20science%20act%20heres%20whats%20in%20it/the-chips-and-science-act-heres-whats-in-it.pdf>
- Stiglitz, J., Lin, J. Y., & Monga, C. (2013). *The Rejuvenation of Industrial Policy*. World Bank, Policy Research Working Paper 6628. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2333944
- Tyson, L., & Zysman, J. (2023). *The New Industrial Policy and Its Critics*. Project Syndicate, November 17. <https://www.project-syndicate.org/onpoint/the-case-for-new-industrial-policy-by-laura-tyson-and-john-zysman-2023-11>
- Wade, R. (2014). The Return of Industrial policy. In P. Arestis, & M. Sawyer (Eds.), *Economic Policies of the New Thinking in Economics*. Routledge. pp. 76–92.
- The White House (2021). *Fact Sheet: The Bipartisan Infrastructure Deal*. Nov 06. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/06/fact-sheet-the-bipartisan-infrastructure-deal/>
- World Bank (2005). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/9dc42d3a-ea25-5060-8a09-bf9b8cf22f17>