

Tanulmányok

Gondolatok az iparpolitika stratégiai kérdéseiről Albert O. Hirschman munkája nyomán – I. rész

Csontos Tamás Tibor

DOI: 10.14267/VILPOL2026.03.10

A világgazdaság alapvető technológiai, geopolitikai és intézményi átalakulásokon megy keresztül, amelyek világszerte felértékelik az iparpolitika szerepét. Ebben a strukturális feszültségekkel terhelt környezetben a gazdaságok számára egyre meghatározóbbá válik, hogy képesek-e hatékony és magas minőségű iparpolitikát kialakítani, amely lehetővé teszi az új kihívásokra adott adekvát válaszokat. Mindez a közgazdasági gondolkodásban is szemléletváltást igényel: az iparpolitika létjogosultságáról szóló viták helyett egyre inkább arra a kérdésre kell fókuszálnunk, hogy milyen módon érdemes iparpolitikát tervezni és megvalósítani. Jelen esszé ehhez a gondolkodási fordulathoz kíván hozzájárulni az iparpolitika tizenkét fontos stratégiai dilemmájának azonosításával és elemzésével. A tanulmány Albert O. Hirschman *The Strategy of Economic Development* című klasszikus művének gondolati keretére épít, ugyanakkor azt kiegészíti és kritikai módon továbbgondolja a közepes fejlettségből fakadó sajátos kihívások, valamint a globális értékláncokon alapuló modern termelés kontextusában. A tanulmány tehát nem pusztán Hirschman provokatív és inspiráló gondolatainak bemutatására vállalkozik, hanem azok konstruktív kritikájára, más elméleti megközelítésekkel való összevetésére, valamint egy saját értelmezési keret kidolgozására is. Az elemzés középpontjában a közepes fejlettségi csapdában rekedő gazdaságok iparpolitikai dilemmái állnak, különös tekintettel Magyarország helyzetére, ugyanakkor hangsúlyt fektet az európai uniós iparpolitikára vonatkozó tanulságokra is. Műfajából fakadóan a tanulmány nem kész megoldásokat kínál, hanem olyan elemzési keretet és felvetéseket nyújt, amelyek további kutatás alapjául szolgálhatnak az iparpolitika stratégiai kérdéseinek vizsgálatában. Az esszé két részben kerül közlésre, jelen írás az első rész.

Kulcsszavak: iparpolitika, fejlődésgazdaságtan, közepes fejlettségi csapda, globális értékláncok

Bevezetés

Az iparpolitika visszatért a gazdaságpolitikai gyakorlatból való hosszú száműzetéséből. Ez a száműzetés nagyjából az 1980-as évek neoliberais–neokonzervatív fordulatával kezdődött, és hosszú időn át meghatározta a közgazdasági gondolkodást. Az elmúlt években a visszatérés azonban egyértelmű, ha az Egyesült Államok és az Európai Unió gazdaságpolitikai gyakorlatának változását figyeljük. Az Európai Unió, amely évtizedeken keresztül elsősorban az egységes piac logikájára építette gazdaságpolitikáját, mára felismerte az iparpolitika jelentőségét. Az iparpolitika visszatérését olyan célzott programok és eszközök jelzik, mint az IPCEI-k, a Chips Act, a karbonvám vagy az FDI-szűrési mechanizmus. Legújabbán pedig a „Made in Europe” szabályozás gondolata vetődött fel, amely az EU ipari kapacitásainak és stratégiai autonómiájának megerősítését célozza. Az európai iparpolitikai törekvések természetesen Magyarországra és a kelet-közép-európai régióra is kiterjednek. A régióban azonban az iparpolitika kérdése némileg eltérő kontextusban vetődik fel, hiszen itt szorosan kapcsolódik a felzárkózás problémájához. A rendszerváltás után kialakuló, külföldi közvetlen tőkére épülő felzárkózási modell ugyanis az utóbbi években egyre inkább elérni látszik strukturális korlátait. Ennek következtében az aktív iparpolitika jelentősége a régióban is felerősödött.

Az iparpolitika tehát visszatért a gazdaságpolitikai napirendre, és várhatóan hosszabb távon is meghatározó tényezője lesz a gazdaságpolitikai vitáknak. Ez a változás a közgazdaságtani gondolkodás számára is kihívást jelent. Ahogyan Dani Rodrik (2009) rámutat, az iparpolitikával kapcsolatos viták a közgazdaságtanban hosszú időn keresztül elsősorban a „miért” kérdése körül zajlottak, és jóval kevésbé összpontosítottak a „hogyan” problémájára. Az iparpolitikát elutasító álláspont képviselői azt igyekeztek bizonyítani, hogy az állami beavatkozás miért nem hatékony. Érveik az 1980-as évektől kibontakozó neoliberais fordulattal együtt megalapozták az iparpolitika évtizedes visszaszorulását. Ezzel szemben az iparpolitika támogatói elsősorban annak legitimitását próbálták alátámasztani, a 2010-es évekig nem sok sikerrel.

A „miértre” koncentráló viták azonban háttérbe szorítottak egy még fontosabb kérdést: hogyan lehet hatékony iparpolitikát tervezni és megvalósítani. Az iparpolitika stratégiai és tervezési kérdéseinek elemzéséről a közgazdászok hosszú időn keresztül lemondtak, és azt a gazdaságpolitikai döntéshozókra hagyták. Gyakran inkább kívülálló megfigyelőként értékelték a sokszor rosszul célzott vagy gyengén megtervezett iparpolitikai programok kudarcait, majd ezekből az iparpolitika általános hatástalanságára következtettek.

Egy olyan korszakban azonban, amikor az államok világszerte aktívan alkalmaznak iparpolitikai eszközöket, ez a megközelítés egyre kevésbé tartható. Ezt a problémát még az iparpolitikával szemben kritikus közgazdászok is elismerik. Jean Tirole (2021) például amellett érvel, hogy mivel az államok a gyakorlatban mindenképpen folytatnak iparpolitikát, a közgazdaságtan feladata az, hogy megvizsgálja: miként lehet ezt a politikát a lehető leghatékonyabban – vagy legalábbis a lehető legkevésbé torzító módon – megvalósítani. A közgazdaságtani vitáknak tehát egyre inkább az iparpolitika tervezési és stratégiai kérdései felé kell elmozdulniuk.

Jelen tanulmány e közgazdasági gondolkodási fordulat előmozdításához kíván hozzájárulni. Célja, hogy a hazai közgazdasági vitákba erőteljesebben behozza az iparpolitika stratégiai és tervezési dimenzióit, reflektálva az európai iparpolitika formálódására, valamint a közepes fejlettségből fakadó sajátos regionális dilemmákra. A tanulmányban az iparpolitikát olyan szakpolitikaként határozzuk meg, amely a gazdaság egészének – nem csupán az iparnak – a szerkezetét befolyásolja, fejleszti, illetve az azt érintő strukturális változásokat irányítja, és menedzseli. Fontos hangsúlyozni, hogy az iparpolitikát inkább egy gondolkodásmódként, mint egy rögzített eszközrendszerként értelmezzük: olyan megközelítésként, amely a vállalatok, kamarák, szakszervezetek, egyetemek, kutatóintézetek és az állam közötti párbeszédre és együttműködésre épül a gazdasági struktúra tudatos fejlesztése érdekében. Ennek a gondolkodásmódnak a központi kérdése az, hogy miként lehet a gazdasági struktúrát a közjó irányába fejleszteni.

Az iparpolitika „hogyan” kérdéséhez azonban viszonylag kevés közvetlen szakirodalmi kapaszkodó áll rendelkezésre. A neoliberais korszak dominanciája alatt a közgazdasági vitákban az iparpolitikai tervezés és stratégia kérdései sok tekintetben kiszorultak az akadémiai diskurzusból. Ezért ezen kérdések vizsgálatához érdemes visszanyúlni olyan klasszikus munkákhoz, amelyek még a neoliberais fordulat előtt születtek, és aktívan foglalkoztak a gazdasági fejlesztés közgazdasági dilemmáival. Jelen esszében ezért Albert O. Hirschman 1958-ban megjelent *The Strategy of Economic Development* (A gazdasági fejlődés stratégiája) című nagyszabású művére támaszkodunk.

Albert O. Hirschman (1915–2012) német származású amerikai közgazdász, akit a 20. század egyik legsokoldalúbb közgazdasági gondolkodójaként tartanak számon. Nemcsak a fejlődésgazdaságtan kérdéseihez járult hozzá, hanem munkásságával jelentős hatást fejtett ki a politikai gazdaságtan és a kereskedelemelmélet területén is. Hirschman fejlődésgazdaságtani gondolkodását nagyban formálták azok a tapasztalatok, amelyeket a Világbank képviselőjeként 1951 és 1956 között Latin-Amerikában eltöltött tanácsadói munkája során szerzett. Ezek alapján ismerte fel, hogy az alulfejlett országok fejlődésének megindításához sajátos fejlesztési stratégiára van szükség. Ezek a felismerések vezettek az 1958-ban megjelent művének megírásához, amely mára a fejlődésgazdaságtan egyik klasszikusává vált. Bár Hirschman könyve elsősorban a legfejletlenebb országok gazdasági felzárkózásának stratégiai kérdéseit vizsgálja, azonban számos meglátása a közepes fejlettségű, felzárkózni kívánó kelet-közép-európai gazdaságok számára is releváns tanulságokkal szolgálhat. Emellett bizonyos értelemben az európai iparpolitika számára is megfontolandó dilemmákat vet fel. A fejlődésgazdaságtannal való hosszas foglalkozás után Hirschman az 1970-es évektől egyre inkább a politikai gazdaságtan kérdései felé fordult. 1970-ben jelent meg *Kivonulás, tiltakozás, hűség* című meghatározó munkája, amely a szervezetek és közösségek működésének alapvető politikai dilemmáját vizsgálja. 1977-ben írta meg az *Érdekek és szenvedélyek* című rövid, de annál gondolatgazdagabb értekezését, amely a kapitalizmus kialakulásának filozófiai és eszmetörténeti alapjait elemzi. Összességében Hirschman egy rendkívül sokszínű gondolkodó volt, aki számos ponton járult hozzá a közgazdaságtan fejlődéséhez. Munkásságát ennek ellenére ma viszonylagos feledés övezi, ezért érdemes lehet gondolatait újra bevonni a hazai közgazdasági gondolkodásba is.

Az esszé tehát Hirschman 1958-as könyvének gondolatmenetéből kiindulva fogalmaz meg tizenkét olyan stratégiai és tervezési dilemmát, amelyek a kortárs iparpolitikai viták szempontjából is relevánsak lehetnek. A tanulmány első részében ezek közül az első hatot közöljük. A dilemmák ismertetése során elsősorban a közepes fejlettségű gazdaságok, különösen a kelet-közép-európai országok sajátos szemszögéből vizsgálódunk, és reflektálunk a kortárs gazdaságpolitikai relevanciákra, a regionális és európai iparpolitika szempontjaira. Az esszé összegzésére a tanulmány második részében kerül sor.

Dilemmák és tanulságok az iparpolitika stratégia és tervezési kérdéseiről

Hirschman könyve rendkívül provokatív olvasmány, amely sok tekintetben eretneknek számított a korabeli főáramú fejlődésgazdaságtanban, és számos állítása még ma is feszegeti a közgazdasági konszenzus alapjait. Hirschman szerint a fejletlenség problémája nem elsősorban az erőforrások hiányára vagy szűkösségére vezethető vissza. Állítása szerint a fejletlen gazdaságokban az erőforrások valójában megvannak, csak rejtettek, szétszórtak vagy rosszul hasznosítottak. A fejlődés előmozdításának kulcsa ezért nem a szűkös erőforrások hatékonyabb allokációja, hanem a rejtett erőforrások mobilizációja. Ehhez olyan ösztönző mechanizmusokra (inducement mechanisms) van szükség, amelyek képesek ezeket az erőforrásokat felszínre hozni és a fejlődési folyamat szolgálatába állítani. Hirschman értelmezésében az iparpolitika egyik központi feladata éppen az ilyen ösztönző mechanizmusok megtalálása és kialakítása; könyve nagyrészt ezen mechanizmusok feltárására tesz kísérletet.

Fontos hangsúlyozni, mielőtt részletesebben is bemutatnánk a mű által felvetett dilemmákat, hogy Hirschman könyvének több „öztönző mechanizmusa” a modern gazdasági környezetben már nehezen alkalmazható vagy kritikára ad okot. Ennek ellenére a mű olyan izgalmas perspektívát kínál a fejlődési folyamat és az iparpolitika szerepének értelmezéséhez, amely miatt kiváló kiindulópontként szolgál a további vitákhoz. Az egyes dilemmák tárgyalásakor ezért – ahol szükséges – kritikai megjegyzéseket is teszünk, és megkíséreljük felvázolni saját értelmezésünket a felvetett kérdésekkel kapcsolatban, sok tekintetben túl is lépve Hirschman eredeti gondolatain. Munkánk tehát konstruktív, de kritikus áttekintés, amely egyben saját elméleti hozzájárulásunk körvonalait is felvázolja.

1. dilemma: Az iparpolitika mint a „produktív feszültségek” menedzsmentje

Érdekes Hirschman kifejezetten provokatív gondolatával kezdeni, miszerint a gazdasági fejlődés szükségszerűen kiegyensúlyozatlan folyamat. A fejlődés nem úgy zajlik, hogy a gazdaság minden ágazata egyszerre, azonos ütemben és harmonikus módon fejlődik. Éppen ellenkezőleg: a fejlődési folyamatot feszültségek és egyensúlytalanságok kísérik. A gazdaság egyes területei gyorsabban mozdulnak el, mint mások, ami hiányokat, többleteket, súrlódásokat és szűk keresztmetszeteket hoz létre. Ezek a jelenségek a felületes szemlélő számára gyakran a fejlődés kudarcának tűnnek, Hirschman szerint azonban éppen a fejlődési dinamika fontos motorjai.

Hirschman szerint nem az egyensúly, hanem az egyensúlytalanság hoz létre olyan ösztönző mechanizmusokat és „kreatív feszültségeket”, amelyek mozgásba hozzák a rejtett erőforrásokat és előmozdítják a fejlődési folyamatot. A hirschmani elképzelés tehát az egyensúlytalanságokon keresztüli fejlődés. Ahhoz azonban, hogy ezek a feszültségek valóban produktívak legyenek, és ne vezessenek a fejlődés megrekedéséhez, szükség van az állam szerepére. Hirschman gondolatvilágában ezért az iparpolitikát olyan eszközként értelmezhetjük, amely képes a fejlődés során létrejövő egyensúlytalanságok menedzselésére. Szemben azzal a közkeletű elképzeléssel, hogy az állam feladata a gazdasági fejlődés kiegyensúlyozottságának biztosítása, Hirschman szerint az államnak sok esetben éppen tudatosan kell egyensúlytalanságokat létrehoznia, majd ezek kezelésével kell előmozdítania a fejlődési folyamatot. A hirschmani megközelítés tehát egy gyorsan reagáló államot feltételez, amely az általa létrehozott produktív feszültségekre képes reagálni, és egyfajta „nyomásenyhítő” funkciót is betölt. Az állam tehát egyszerre hozza létre a fejlődési nyomásokat, majd reagál az ezekből fakadó szűk keresztmetszetekre. Ebben az értelemben az iparpolitika a „produktív feszültségek” menedzselését jelenti.

Mivel Hirschman elsősorban a legfejletlenebb gazdaságok problémáit vizsgálta, érdemes gondolatait a közepes fejlettség kihívásaival is ütköztetni. A „produktív feszültségek” logikája ugyanis közepes fejlettségi szinten jelentősen eltérhet attól, amit az alulfejlett gazdaságok esetében látunk, ahol gyakorlatilag minden érdemi beruházás képes számottevő fejlesztési nyomást létrehozni. Közepes fejlettségi szinten azonban a hiányok és szűk keresztmetszetek már nem feltétlenül produktívak: sok esetben bénító hatásúvá válnak, vagy nem produktív alkalmazkodási folyamatokat indítanak el.

Ennek felismeréséhez különösen fontos Kornai János munkássága, amely fejlődésgazdaságtani szempontból is jelentős tanulságokkal szolgál [1]. Kornainál a „hiány” értelmezése korántsem pozitív, hanem a tervgazdasági működés szerves velejárója, sőt a technológiai és gazdasági stagnálás egyik alapvető mechanizmusa. Kornai (1971, p. 311) már az Anti-Equilibrium-ben kritikai megjegyzést tesz a hirschmani kiegyensúlyozatlan növekedés elméletével kapcsolatban, hangsúlyozva, hogy a hiány és a szűk keresztmetszetek volumen növekedésre gyakorolt pozitív hatásai mellett azok minőségre és technológiai fejlődésre gyakorolt káros következményeit alábecsüli. Az *„Erőltetett vagy harmonikus növekedés”* című könyvében ezt az álláspontot tovább erősíti, bár elismeri, hogy alacsony fejlettségi szinten a hiány mozgósító erejű lehet, de hangsúlyozza, hogy ez nem általános érvényű: a kelet-európai szocialista tapasztalatok alapján a hiány inkább negatív hatású (Kornai, 1972, p. 136). Ilyen környezetben a hiány nem ösztönzi a fejlődést, hanem rontja a minőséget, gyengíti a visszacsatolási mechanizmusokat, és lassítja a technológiai alkalmazkodást. Bár hangsúlyozza, hogy hiány kapitalista rendszerekben is előfordulhat – például háború vagy konjunkturális felfutás idején –, a szocialista gazdaság sajátossága a krónikus és újratermelő hiány (Kornai, 1980). Ezzel szemben a kapitalista gazdaságok alapvető problémája inkább az ellenkező előjelű: az erőforrások alulhasználsa, a többlet és a keresleti korlátok jelenléte (Kornai, 2011).

A két megközelítés tehát első ránézésre ellentétes: Hirschmannál a hiány produktív fejlesztési nyomásként jelenik meg, míg Kornainál a szocialista rendszer krónikus torzulásaként. A két szerző hiányképe azonban annyiban mégis összeegyeztethető, hogy mindketten szakítanak azzal az elképzeléssel, amely a fejlődést alapvetően egyensúlyi folyamatként írja le. Kornai (1971) már az *Anti-Equilibrium*-ben hangsúlyozza, hogy a valós gazdasági rendszerek tartósan egyensúlyon kívüli állapotokban működnek, és az egyensúlytalanságot nem kivételként, hanem az elemzés központi tárgyaként kell kezelni. Következtetések sem feltétlenül mondanak ellent egymásnak, mivel eltérő intézményi környezetben vizsgálódnak: Kornai a tartós hiányokkal jellemezhető tervgazdaságot elemzi, míg Hirschman egy olyan piacgazdasági környezetet feltételez, ahol a rendszer alapvetően képes reagálni az időleges egyensúlytalanságokra. Kornai (2011) elméletében a kapitalizmus éppen rendszerspecifikus sajátosságainak köszönhetően tartósan többletet generál, így képes kezelni az időlegesen fellépő, hirschmani értelemben vett fejlesztési nyomásokat, miközben a szocialista rendszerben ugyanezek a nyomások könnyen krónikus hiánnyá és önújratermelő torzulássá válnak.

Ahhoz azonban, hogy Hirschman alapvetően pozitív hiányképét össze tudjuk kapcsolni Kornai negatív hiányértelmezésével és a közepes fejlettség tapasztalataival, érdemes egy köztes fogalmat bevezetni. A közepes fejlettség egyik kulcsproblémája ugyanis az, hogy nemcsak a fejlesztési nyomások erőssége számít, hanem az is, hogy a társadalom és az intézmények mennyiben és milyen módon képesek reagálni ezekre a nyomásokra. Ezt nevezhetjük rezponzivitásnak. A rezponzivitás nem pusztán reakciót jelent, hanem a reakció minőségét és irányát is magában foglalja. A hirschmani értelemben vett produktív feszültségek csak akkor vezetnek strukturális átalakuláshoz, ha ezekre a nyomásokra produktív válaszok születnek, vagyis, ha a gazdasági szereplők beruházással, tanulással, innovációval vagy szerkezeti alkalmazkodással reagálnak. Amennyiben azonban a rezponzivitás torzul, a gazdasági szereplők hosszabb távon alkalmazkodni kezdenek a diszfunkcionális helyzetekhez, vagy romboló erőfeszítéseket tesznek a nyomás kioltására, megkerülésére. Ilyenkor a hiányok és szűk keresztmetszetek nem a fejlődés motorjaivá, hanem a stagnálás tartós elemeivé válnak. A közepes fejlettség csapdájának egyik lényegi eleme éppen az, hogy a fejlesztési nyomások nem alakulnak át produktív alkalmazkodássá. Ezért indokolt megkülönböztetni a produktív és a torzult rezponzivitás fogalmát. A torzult rezponzivitás nem a reakció teljes hiányát jelenti, hanem olyan válaszokat, amelyek vagy nem kezelik a probléma gyökerét, vagy kifejezetten aláássák a hosszú távú fejlődési lehetőségeket.

A torzult rezponzivitás mögött a közepes fejlettség esetében, a teljesség igénye nélkül, érdemes négy alapvető mechanizmust megkülönböztetni, amelyek akár egyszerre is jelentkezhetnek.

A puha költségvetési korlát problémája

A torzult rezponzivitás fogalmának bevezetése segít megmagyarázni azt is, hogy a hiány miért jelenik meg negatív jelenséggént Kornai megközelítésében. Ebben az összefüggésben különösen releváns Kornai puha költségvetési korlátról szóló elmélete. Kornai rámutatott, hogy a tervgazdaságban a vállalatok nem voltak rákényszerítve a hatékony alkalmazkodásra, mivel számíthattak az állami kimentésre. Ennek következtében erőfeszítéseik nem a teljesítmény javítá-

sára, hanem a további erőforrások megszerzésére irányultak. A puha költségvetési korlát tehát torzította a válaszadási mechanizmusokat, és hozzájárult a hiányok újratermelődéséhez (Kornai, 1980). Hasonló logika érvényesülhet a kapitalista gazdaságokban is, ha az állami támogatások rendszere nem megfelelően célzott, és gyengíti a piaci fegyelmet. Ha hiányzik a fegyelmező erő, akkor a válaszok nem a termelékenység, a technológiai fejlődés vagy a szerkezeti alkalmazkodás irányába mozdulnak el, hanem a költségvetési korlát puhítása felé. Ez tipikusan torzult rezponzivitás, amely tartós fennállása esetén magukat a válaszadás mögötti ösztönzőket is leépíti: ha a szereplők úgyis arra számítanak, hogy végső soron megmenti őket az állam, akkor egyre kevésbé érdekeltek a produktív alkalmazkodásban.

A kapitalista gazdaságokban a kemény költségvetési korlát fegyelmező mechanizmusként segíti a gazdasági szereplők produktív alkalmazkodását. Ugyanakkor érdemes felvetni, hogy a költségvetési korlát akár „túl kemény” is lehet. Ilyen helyzet alakulhat ki például akkor, ha a vállalatok nem jutnak megfelelő és versenyképes finanszírozáshoz, nem kapnak elegendő időt, vagy nem áll rendelkezésükre olyan intézményi támogatás, amely lehetővé tenné a kihívásokhoz való produktív alkalmazkodást. A válasz ilyenkor nem innováció, hanem visszahúzó hatás: költségcsökkentés, beruházások elhalasztása vagy akár kilépés. Ez a megfontolás különösen fontos a felzárkózó gazdaságok esetében, amelyek a nemzetközi versenyben eleve alacsonyabb technológiai, pénzügyi és szervezeti képességekkel rendelkeznek. Ilyen kontextusban a „túl kemény” költségvetési korlát nem ösztönzi, hanem ellehetetlenítheti a produktív alkalmazkodást. Ez lényegében az iparpolitika melletti klasszikus érv, a gyermekipar-érv újrafogalmazása, amely már a 19. században megjelent (List, 1940).

Ebből az következik, hogy sem a túl puha, sem a túl kemény költségvetési korlát nem kedvez a produktív rezponzivitásnak. Az előbbi esetben hiányzik az ösztönzés, az utóbbiban pedig a képesség. A rezponzivitás így egy köztes tartományban maximalizálódhat, ahol egyszerre van jelen a fegyelmezés és az alkalmazkodáshoz szükséges képességek biztosítása. Ez a gondolat párhuzamba állítható Aghion és szerzőtársai (2005) eredményével, amely szerint a verseny és az innováció között fordított U-alakú kapcsolat áll fenn: a túl gyenge és a túl erős verseny egyaránt visszafoghatja az innovációt.

Állami kapacitás hiánya

Ha az állami kapacitások nem elégségesek, akkor előfordulhat, hogy az állami intézményrendszer jelentős késéssel vagy egyáltalán nem reagál a felmerülő nyomásokra. Ennek következtében a gazdasági szereplők fokozatosan elveszíthetik hitüket abban, hogy a nyomások rendszerszintű megoldásokhoz vezethetnek. Ez hosszabb távon az ösztönzők kioltásához és a diszfunkcionális állapotokhoz való alkalmazkodáshoz vezet. Más szóval: nem pusztán arról van szó, hogy az állam nem old meg egy adott problémát, hanem arról, hogy a reakció hiányával gyengíti a gazdasági szereplők produktív válaszadási hajlandóságát is. A tartós állami reakcióképtelenség így önálló módon is torzítja a rezponzivitást.

A szereplők szervezetlensége

A torzult reszponzivitás további oka lehet, hogy az érintett gazdasági és társadalmi szereplők nincsenek kellően megszervezve ahhoz, hogy a nyomás megszüntetése vagy produktív kezelése irányába mozdítsák a rendszert. Ennek oka lehet a civil társadalom gyengesége, az érdekképviseleti intézmények hiánya, vagy a demokratikus berendezkedés alulfejlettsége. Ilyen esetben a nyomásra adott kollektív válaszadási képesség alacsony marad. Ez azért különösen fontos, mert a fejlődési nyomások sok esetben nem egyéni, hanem kollektív cselekvést igényelnek. Ha nincs intézményesített csatorna a kollektív problémák artikulálására és kezelésére, akkor a szereplők vagy beletörődnek a helyzetbe, vagy informális, egyéni stratégiákhoz fordulnak.

A formális csatornák hiánya vagy túlzott költségessége

A torzult reszponzivitás további típusa, amikor a gazdasági szereplők nem formális, hanem informális módon próbálják kezelni a nyomásokat, és ezzel lényegében nem megoldják, hanem kikerülik azokat. Ennek jellegzetes formája a magyar kontextusban a „megoldjuk okosba” típusú stratégia. Ilyenkor informális vagy félformális megoldások alakulnak ki, amelyek rövid távon enyhítik a feszültségeket, de nem vezetnek strukturális változáshoz. A gazdasági szereplők személyes hálózatokra, informális megállapodásokra vagy szabálykerülő stratégiákra támaszkodnak. Ez a viselkedés gyakran racionális válasz a formális intézmények gyengeségére, a piacra lépési korlátokra, az állam lassú reakcióképességére vagy a szabályok betartásának túlzott költségeire. Hosszabb távon azonban ezek a megoldások aláássák a fejlődési nyomások produktív feldolgozását, és konzerválják a fennálló szerkezeti problémákat. Ennek egyik további esete a járadékvadász viselkedés, amikor a szereplők az intézményi környezet saját érdekükben történő átalakítására törekednek, akár az állam foglyul ejtésén keresztül is.

Összességében Hirschman elmélete a közepes fejlettség problémájának elemzésekor kiegészítésre szorul. A probléma nem a fejlesztési nyomások hiányában rejlik, hanem abban, hogy ezek a nyomások milyen válaszokat váltanak ki. A hirschmani értelemben vett produktív feszültségek csak ott vezetnek fejlődéshez, ahol a gazdasági és intézményi reszponzivitás produktív formái dominálnak. Amennyiben azonban a reszponzivitás torzul, ugyanazok a hiányok és szűk keresztmetszetek nem a fejlődés motorjaivá, hanem a stagnálás és a szerkezeti merevség tartós forrásaivá válnak. A közepes fejlettség egyik alapvető csapdája – amelyre a magyar fejlődés számos példát szolgáltat – éppen az, hogy a politikai stabilitás fenntartása érdekében az állam gyakran eltűri vagy hallgatólagosan támogatja a torzult reszponzivitás fennmaradását.

Ebből négy fontos tanulság következik a közepes fejlettség iparpolitikájára vonatkozóan.

Egyrészt, növelni kell az állam reszponzivitását, amelynek egyik kulcsa az állami kapacitások megerősítése. A hirschmani logika alapján a fejlődési nyomások csak akkor tudnak produktív feszültségekké válni, ha az állam képes azokra megfelelő időben és megfelelő minőségben reagálni. A gyors és hiteles reagálás nemcsak a közvetlen problémák kezelését teszi lehetővé, hanem hosszabb távon a gazdasági szereplők reszponzivitását is növeli.

Másrészt, erősíteni kell a társadalom más szereplőinek produktív reszponzivitási képességét. Ebben kulcsszerepe van a civil társadalomnak, a szakszervezeteknek és a különböző közösségi, szakmai és demokratikus intézményeknek. A reszponzivitás növelése több rétegű stratégia, amely attól függően működik, hogy a fejlődési nyomás a gazdasági rendszer mely pontján jelenik meg. Ha például a nyomás munkaerőhiány formájában jelentkezik, akkor a szakszervezetek hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a gazdasági szereplők ne romboló stratégiákhoz – például túlórákhoz vagy informális megoldásokhoz – nyúljanak, hanem produktív beruházásokkal és technológiai fejlesztésekkel reagáljanak. Mivel a fejlődési nyomások több dimenzióban jelennek meg, szükséges a civil társadalom szélesebb körű megerősítése is: ide tartozik a fogyasztói tudatosság, a lokális közösségek, a korrupcióellenes kezdeményezések, a szakmai és iparági szervezetek, valamint a hiteles média szerepe.

Harmadrészt, el kell kerülni mind a puha, mind a túlzottan kemény költségvetési korlát problémáját. A fejlődés szempontjából olyan költségvetési korlátra van szükség, amely egyszerre biztosít ösztönzést és teret hagy a produktív válaszadásra. Ezt nevezhetjük optimális vagy figyelmeztető költségvetési korlátnak. A túl puha korlát gyengíti a produktív reszponzivitási hajlandóságot, míg a túl kemény korlát csökkenti a produktív reszponzivitás képességét; mindkét esetben alacsony marad a gazdaság produktív reszponzivitása.

Negyedrész, az informális csatornák visszaszorításához a formális intézményi csatornákat elérhetőbbé, gyorsabbá és kevésbé költségessé kell tenni, miközben az államnak aktívan fel kell lépnie az informális megoldásokkal szemben. Ez azonban csak akkor lehet hatékony, ha a civil társadalom intézményei is kellően erősek ahhoz, hogy kikényszerítsék a formális szabályok betartását.

Összességében ebben a megközelítésben az iparpolitika feladata messze túlmutat az egyszerű állami támogatásokon: alapvetően intézményformáló és kultúraformáló szereppel bír, amelynek központi célja a gazdaság produktív reszponzivitásának erősítése.

2. dilemma: A húzóágazatok és az útfüggőség

A kiegyensúlyozatlan fejlődés gondolatából következik, hogy a gazdaságnak minden időpillanatban vannak bizonyos húzóágazatai, amelyek élen járnak és magukkal húzzák a fejlődés folyamatát. Az iparpolitika egyik fontos eleme tehát a húzóágazatok felismerése és támogatása. Hirschmani szempontból a húzóágazatok kiválasztásánál nem önmagában a hozzáadott érték, a foglalkoztatottság, a termelés nagysága vagy bármilyen más hagyományos mutató kell, hogy döntő legyen, hanem az, hogy az adott ágazat mennyire képes „produktív nyomást” gyakorolni a gazdaság egészére, vagyis mennyire képes elősegíteni a további fejlődés folyamatát. Olyan szektorok támogatása tehát, amelyek alacsony nyomást fejtenek ki a gazdaság többi részére, ebből a perspektívából ellenjavallt még akkor is, ha más szempontból vonzóknak tűnnek.

A közepes fejlettség esetében azonban egy olyan problémába ütközünk, amelyeket Hirschman még nem tárgyalt részletesen. A közepes fejlettségi szinten már léteznek korábban kialakult (vagy tudatosan kialakított) húzóágazatok, amelyek útfüggőséget hoznak létre. Ezek

a húzóágazatok a fejlődés korábbi szakaszában generáltak produktív feszültségeket, így nagy szerepet játszottak abban, hogy a gazdaság elérje a közepes fejlettségi szintet. A közepes fejlettségi szinten azonban ezek az ágazatok gyakran már nem képesek elegendő fejlesztési nyomást létrehozni ahhoz, hogy a gazdaság tovább tudjon lépni egy magasabb fejlettségi szintre. Ennek következményeként reked meg a gazdaság a közepes fejlettség állapotában.

Ebben a helyzetben az iparpolitika sajátos csapdába kerülhet. Egyrészt az útfüggőség miatt szükséges a korábban kialakult húzóágazatok további támogatása, hiszen ezek fenntartják az addig kialakult felzárkózási modellt, és segítenek elkerülni egy esetleges visszacsúszást. Másrészt azonban új húzóágazatok kijelölésére és fejlesztésére is szükség lenne ahhoz, hogy a gazdaság képes legyen egy fejlődési ugrást végrehajtani. Ez a helyzet könnyen oda vezethet, hogy az iparpolitika – részben a könnyebb út választása, részben pedig a már meglévő érdekcsoportok nyomása miatt – inkább a meglévő húzóágazatok további erősítésére koncentrál. Ez azonban hozzájárulhat a közepes fejlettség csapdájának fennmaradásához, hiszen nem hozza létre azokat az új produktív feszültségeket, amelyek a gazdaság szerkezeti megújulásához szükségesek.

Sőt az is előfordulhat, hogy az útfüggőség további erősítése olyan irányú nyomásokat és feszültségeket hoz létre, amelyek már nem produktívak, hanem kifejezetten romboló hatásúak. Rombolóak abban az értelemben, hogy olyan infrastruktúrákba és kapacitásokba vonják el az erőforrásokat, amelyek végső soron akadályozzák más potenciális húzóágazatok kialakulását. A helyzetet jól illusztrálja a hazai akkumulátorgyártás fejlesztése, amely az útfüggőség egyik tipikus példája. Ez a stratégia nagyrészt a korábban kialakult autóiipari húzóágazatra épül, ugyanakkor olyan fejlesztési nyomásokat generál – például az energiahálózat bővítése vagy a vízfelhasználás terén –, amelyekbe történő beruházások éppen attól vonhatják el az erőforrásokat, hogy az autóiiparon kívül más potenciális húzóágazatok is megerősödjenek.

Az útfüggőség és az új húzóágazatok közötti választás az iparpolitika egyik alapvető dilemmája a közepes fejlettség szintjén. Ennek feloldása nem egyszerű, és két alapvető stratégia kínálkozik.

Az egyik a fokozatos leválás stratégiája, amely során az iparpolitika már explicit módon új ágazatokat jelöl ki húzóágazatként, miközben a korábban kialakult húzóágazatokat csak fokozatosan engedi el. A cél az, hogy a gazdaság strukturális átalakulása ne egyszerre és sokszerűen történjen, hanem egy hosszabb átmeneti időszakon keresztül menjen végbe. Ez a stratégia azért lehet előnyös, mert menedzselhetővé teszi a létrejövő produktív feszültségeket. Ehhez tartozhat például a húzóágazatokon belüli vertikális feljebb lépés előmozdítása. Ez abból következik, hogy a globális értékláncokban szerveződő termelés korában – még ha ez Hirschman számára nem is lehetett látható – valójában nemcsak az számít, hogy egy gazdaság mely ágazatokban vesz részt, hanem az is, hogy az adott ágazaton belül milyen tevékenységeket végez. Nem pusztán az ágazat határozza meg tehát a produktív nyomás mértékét, hanem az is, hogy az ország az adott értékláncon belül milyen pozíciót foglal el. A magasabb tudásigényű tevékenységek erősebb produktív feszültségeket generálhatnak, mint az alacsonyabb tudásszintű tevékenységek. Az iparpolitika központi feladata ezért nemcsak az ágazatok kiválasztása, hanem az értékláncokon belüli pozíciók tudatos emelése is az adott ágazaton belül. Ez lehetővé teszi, hogy a gazdaság növelje a produktív nyomást anélkül, hogy teljes mértékben szakítana a már kialakult útfüggőséggel.

Felmerülhet azonban, hogy a fokozatos leválás stratégiája nem minden esetben optimális. Ha a meglévő húzóágazatok túl erős útfüggőséget hoznak létre, akkor a fokozatos átmenet könnyen a fennálló gazdasági struktúra stabilizálásához vezethet. Ilyen helyzetben elképzelhető, hogy egy radikálisabb iparpolitikai váltás – az új húzóágazatok gyors és célzott támogatása és a régiek magukra hagyása – képes erősebb egyensúlytalanságokat és produktív feszültségeket létrehozni, amelyek felgyorsíthatják a strukturális átalakulást. Ezt nevezhetjük iparpolitikai sokkstratégiának. Egy ilyen sokkstratégia azonban csak bizonyos feltételek mellett lehet működőképes. Indokoltsága elsősorban akkor merül fel, amikor az útfüggőség már bénító hatású, és a fokozatos alkalmazkodás nem képes megtörni a fennálló szerkezeti korlátokat. Ugyanakkor alapvető feltétel, hogy az új húzóágazatok esetében már létezzen valamiféle gazdasági vagy technológiai bázis, amelyre az iparpolitika építhet. Emellett szükséges egy tudatos és következetes állami stratégia, valamint egy gyors reagálású, hatékony és kompetens bürokrácia is, amely képes koordinálni a létrejövő strukturális átalakulást.

3. dilemma: Többlet vagy hiány általi infrastruktúra-fejlesztés

Hirschman alapvetése, hogy a gazdasági fejlődés egyik alapvető motorja a produktív nyomások létrejötte. Ebből kiindulva azt is vizsgálta, hogy az infrastruktúrába és a termelő kapacitásokba történő beruházások milyen sorrendje generál nagyobb fejlesztési nyomást a gazdaságban. Más szóval azt a kérdést tette fel, hogy ha először az infrastruktúra fejlesztését támogatjuk, akkor ez mekkora nyomást hoz létre a termelő kapacitások kiépítésére, illetve fordítva: ha először a termelő kapacitások fejlesztése történik meg, akkor ez milyen mértékben kényszeríti ki az infrastruktúra fejlesztését.

E gondolatmenet alapján Hirschman két alapvető fejlődési pályát különböztetett meg: az infrastruktúra-többlet általi fejlődést és az infrastruktúra-hiány általi fejlődést. Hirschman mellett érvelt, hogy az infrastruktúra-hiány általi fejlődési pálya sok esetben hatékonyabb lehet, mert a termelő kapacitások elsődleges fejlesztése – megfelelő infrastruktúra hiányában – erősebb produktív nyomást gyakorol az infrastruktúra kiépítésére, mint fordítva. Az infrastruktúra-többlet általi fejlődés esetében ugyanis a termelő kapacitások megjelenésére gyakorolt nyomás sokszor gyengébb. Az infrastruktúra inkább permisszív, vagyis lehetővé tevő funkciót tölt be: feltétele a termelésnek, de nem feltétlenül indukálja annak megjelenését.

Hirschman gondolatmenete sok tekintetben a hétköznapi példák szintjén is jól illusztrálható. Önmagában az, hogy egy fejletlen területre autópályát építünk, nem feltétlenül fog gyárakat vagy más termelő kapacitásokat odavonzani. Az infrastruktúra inkább csak lehetővé teszi ezt, de nem szükségszerűen indukálja. A magyar autópálya-építési gyakorlat ezt jól szemlélteti. A 2000-es évektől kezdve Magyarországon – Hirschmani megfontolással ellentétben – inkább az infrastruktúra-többlet általi fejlesztés logikája dominált. Ennek lényege az volt, hogy az ország különböző régióiban autópályákat építsenek, abban a reményben, hogy ez majd automatikusan bevonzza a külföldi működőtőkét (termelő kapacitást). Ez azonban az esetek többségében nem következett be. Az autópályák sok esetben nem váltak a termelő beruházások automati-

kus indukciós mechanizmusává, hanem inkább permisszív módon működtek. Az infrastruktúra által generált fejlesztési nyomás tehát sok esetben viszonylag alacsony maradt. Az agresszív autópálya-építési politika a 2000-es években jelentős költségvetési terheket is eredményezett, miközben egy olyan felzárkóztatási narratívát erősített, amely szerint egy autópálya megépítése önmagában elegendő egy térség gazdasági fejlődésének beindításához. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy ez a kapcsolat korántsem automatikus.

Ezzel szemben az is jól megfigyelhető a magyar gyakorlatban, hogy amikor egy jelentős külföldi tőke beruházás valósul meg, az infrastruktúra-fejlesztés sokkal gyorsabban követi azt. Amikor például egy autógyár települt be egy adott régióba, és ahhoz vasúti kapcsolatot vagy energetikai fejlesztéseket kellett kiépíteni, az állam rendszerint gyorsan reagált, és megeremtette a szükséges infrastruktúrát. Hasonló jelenség figyelhető meg ma is az akkumulátorgyárak esetében. Ilyenkor a termelő kapacitás létrejötté valóban erősebb nyomást gyakorol az infrastruktúra fejlesztésére, ami megerősíti a hirschmani „szűkösség általi fejlődés” logikáját. Ráadásul ilyen esetekben a beruházó vállalatok is bevonhatók az infrastruktúra finanszírozásába – bár a magyar gyakorlatban ez nem mindig történik meg –, ami csökkentheti az állami költségvetés terheit.

A szűkös infrastruktúra általi fejlődés tehát bizonyos feltételek mellett valóban előnyös lehet. Ugyanakkor Hirschman eredeti álláspontjához képest közepes fejlettségi szinten ennek a stratégiának már jóval szigorúbb feltételei vannak, és bizonyos esetekben egyáltalán nem tekinthető optimális megoldásnak.

Az egyik fontos feltétel, hogy az indukált infrastruktúra-fejlesztés valóban közjót szolgáló beruházás legyen. Ha az infrastruktúra kizárólag egyetlen termelő beruházás kiszolgálására épül ki – például egy gyárhoz vezető út vagy energiaellátás formájában –, akkor könnyen előfordulhat, hogy valójában egy szűk körű, kvázi magáninfrastruktúra jön létre, amely nem generál további fejlesztési nyomásokat a gazdaság más szereplői számára.

Másrészt fontos feltétel az is, hogy a termelő beruházások tulajdonosai bizonyos mértékben részt vállaljanak az infrastruktúra finanszírozásában, hiszen annak kiépítése részben az ő működésüket teszi lehetővé.

Harmadrészt közepes fejlettségi szinten általában már nem a teljes infrastruktúra hiányáról van szó, hanem inkább annak kihasználatlanságáról, elavultságáról vagy rossz szerkezetéről. Ilyen helyzetben gyakran az a kérdés merül fel, hogy egy beruházást a már meglévő infrastruktúrával rendelkező területen érdemes-e megvalósítani, vagy inkább olyan térségben, ahol az infrastruktúra még nem áll rendelkezésre. Bár úgy tűnhet, az utóbbi eset nagyobb fejlesztési nyomást generálhat, mégsem biztos, hogy ez a társadalmi szempontból optimális megoldás. A barnamezős beruházások ugyanis sok esetben alacsonyabb társadalmi költségek mellett képesek jelentős fejlesztési nyomást létrehozni. A közepes fejlettségű gazdaságokban a meglévő infrastruktúra gyakran részben kihasználatlan, ezért elegendő lehet annak felújítása vagy bővítése. A barnamezős beruházások ezért alacsonyabb társadalmi költséggel járnak, mint a teljesen új infrastruktúrát igénylő zöldmezős beruházások. Ugyanakkor a fejlesztési nyomás nem feltétlenül kisebb, hiszen a beruházás már egy meglévő gazdasági térben jön létre. Ez egyrészt

lehetővé teszi, hogy a termelés gyorsabban meginduljon, másrészt erősebb agglomerációs előnyöket generálhat, és felpörgetheti a már létező, de alulhasznosított gazdasági kapacitásokat. Egy zöldmezős beruházás esetében ezzel szemben a gazdasági tér kialakulása általában lassabb és költségesebb folyamat. Ebben az értelemben az iparpolitikai döntések során nem pusztán az abszolút értelemben vett fejlesztési nyomást érdemes vizsgálni, hanem azt is, hogy az adott beruházás mekkora fejlesztési nyomást generál a társadalmi költségekhez képest. Ezt nevezhetjük relatív fejlesztési nyomásnak, amely pontosabb döntési kritériumot adhat az iparpolitikai választások során, mint az abszolút fejlesztési nyomás mértéke.

Negyedrészlet azt is figyelembe kell venni, hogy bizonyos esetekben az infrastruktúra-fejlesztés önmagában is jelentős társadalmi és gazdasági hatásokkal járhat. Az infrastruktúra gyakran a technológiai fejlődés, a társadalmi mobilitás vagy éppen a regionális integráció egyik alapvető feltétele. Ilyen esetekben az infrastruktúra-többlet általi fejlődési stratégia erősen indokolt lehet. Ez különösen akkor lehet igaz, ha egy nagy költségű infrastruktúra kiépítése éppen azt a kezdeti lökést adja meg, amely csökkenti a beruházási kockázatokat, és ezáltal megkönnyíti a magántőke számára a termelő kapacitások kiépítését. Ebben az esetben az infrastruktúra előzetes fejlesztése olyan fejlesztési nyomásokat generálhat, amelyek gyorsabban és stabilabban indítják be a gazdasági aktivitást, mintha az infrastruktúrát csak utólag építenék ki.

Ezt a logikát jól szemlélteti – bár a termelő kapacitásoktól kissé eltérő területen – a városi lakásépítések példája. Ha egy új lakónegyed esetében először a lakások épülnek meg, és a tömegközlekedési infrastruktúra – például egy metróvonal – csak később valósul meg, akkor a közlekedési infrastruktúra hiánya hosszú ideig jelentős társadalmi költségeket okozhat. A metró építése ugyanis hosszú és költséges folyamat, ezért a lakóövezet éveken keresztül alulfejlett közlekedési feltételek mellett működik. Ezzel szemben bizonyos esetekben hatékonyabb lehet, ha a nagy költségű infrastruktúra – például a metró – már a lakásépítések előtt kiépül. Ez csökkenti a beruházási bizonytalanságot, és lehetővé teszi, hogy a lakásépítések nagyobb volumenben és kisebb kockázat mellett valósuljanak meg. Ilyen esetekben tehát az infrastruktúra előzetes kiépítése nem csupán permisszív, hanem kifejezetten indukáló szerepet tölthet be. Ennek következtében a társadalmi költség és a létrejövő fejlesztési nyomás aránya – vagyis a relatív fejlesztési nyomás – kedvezőbb lehet, mint abban az esetben, amikor az infrastruktúrát csak utólag építik ki a már meglévő lakókapacitások kiszolgálására.

4. dilemma: Kapcsolódási hatások és enklávé gazdaság

Az eddigiekből is látszik, hogy Hirschman gondolkodásában az iparpolitika egyik legfontosabb célja a produktív fejlesztési nyomások létrehozása. Könyvében ugyanakkor arra is kísérletet tesz, hogy ezeket a nyomásokat konkrétabban megragadja. Ennek érdekében vezeti be a kapcsolódási hatások (linkage effects) fogalmát. Ennek lényege, hogy egy adott ágazat különböző mértékben képes kapcsolódó iparágak létrejöttét indukálni, vagyis eltérő erősségű fejlődési nyomásokat generál a gazdaságban. Hirschman két alapvető kapcsolódási hatást különböztet meg: backward (hátramutató) és forward (előremutató) kapcsolatokat. A backward kapcsoló-

dási hatások azt jelentik, hogy egy ágazat keresletet teremt az inputjai iránt, és ezzel ösztönzi a hazai beszállítói szektor kialakulását. A forward kapcsolódási hatások ezzel szemben azt jelzik, hogy az adott ágazat outputja más iparágak számára válik inputtá, vagyis új termelési tevékenységek megjelenését indukálhatja a gazdaság más területein. Hirschman ugyanakkor elsősorban a backward kapcsolódási hatásokat tekinti a fejlődés valódi indukáló mechanizmusának. Ennek oka, hogy a forward kapcsolódások esetében mindig fennáll a bizonytalanság: az adott ágazat outputját felhasználó iparágak létrejötte attól függ, hogy lesz-e elegendő végső kereslet az általuk előállított termékek iránt. A backward kapcsolódások ezzel szemben közvetlenebb módon generálnak fejlesztési nyomást, mivel a termeléshez szükséges inputok iránti kereslet közvetlenül megjelenik.

Hirschman emellett megkülönböztette az úgynevezett enklávé export ágazatokat, amelyek tipikusan a nyersanyagtermelő szektorokhoz kapcsolódnak. Ezekben az esetekben a termék feldolgozás nélkül kerül exportra, így az adott ágazat csak korlátozott kapcsolódási hatásokat hoz létre a hazai gazdaságban. Hirschman ugyanakkor elismerte, hogy ezeknek az ágazatoknak lehet bizonyos pozitív szerepük is, mivel exportbevételt generálnak, amely hozzájárulhat az import finanszírozásához. A hátramutató kapcsolódások hiánya miatt azonban fejlődési szempontból kevésbé kedvezőek. Hasonló módon különítette el Hirschman az úgynevezett enklávé import ágazatokat is. Ezek az iparágak döntően importált inputokra épülnek, miközben termelésüket a hazai piacra értékesítik. Hirschman szerint ezekben az ágazatokban nagyobb tér nyílhat a hátramutató kapcsolódások kialakulására, így a fejlődés korai szakaszában kedvezőbb szerepet játszhatnak, mint az enklávé export szektorok. A legkedvezőbbnek ugyanakkor az úgynevezett „középső” iparágakat tartotta, amelyek egyszerre képesek hátra- és előremutató kapcsolódásokat generálni. Ezek az iparágak egyszerre teremtenek keresletet a beszállítói oldalon, miközben termékeik más ágazatok számára inputként szolgálnak, így erőteljesebb és komplexebb fejlődési dinamikát képesek elindítani a gazdaságban.

A hirschmani megközelítést két ponton érdemes továbbgondolni a modern, globális értéklánccokra épülő és egyre inkább tudásalapú gazdaságok kontextusában.

Az eredeti hirschmani koncepcióban a kapcsolódási hatások elsősorban konkrét input–output kapcsolatokat jelentenek az egyes ágazatok között. Ez a megközelítés továbbra is releváns, ugyanakkor a modern, tudásalapú és globális értéklánccokra épülő gazdaságokban érdemes ezt kiegészíteni a kapcsolódások tudásdimenziójával. Ezt nevezhetjük tudáskapcsolódásnak. A fogalom megkülönböztetendő a tudásspilloverektől. Míg a tudásspillover egy adott gazdasági tevékenység más szereplőkre kiterjedő, gyakran nem szándékolt tudáshatásait jelenti, addig a tudáskapcsolódás konkrétabb és strukturáltabb jelenség: arra utal, hogy egy adott ágazat vagy tevékenység milyen intézményesült tanulási és tudásáramlási kapcsolatokat generál hátrafelé és előre felé a gazdaságban. Ebből következően a magasabb tudásintenzitású tevékenységek nemcsak erősebb input-oldali kapcsolódásokat hoznak létre, hanem mélyebb tanulási folyamatokat is indukálnak a beszállítói hálózatokban, miközben az általuk létrehozott tudás más ágazatok számára is termelési alapként szolgálhat. A modern iparpolitika szempontjából ezért nem

elegendő pusztán az anyagi kapcsolódási hatások erősítése: legalább ilyen fontos a tudáskapcsolódások tudatos fejlesztése. Ez a megközelítés konkrétabb és célzottabb beavatkozásokat tesz lehetővé, mint a pusztán általános tudásspilloverekre építő stratégiák.

A második fontos kérdés a kontroll problémája a globális értékláncok esetében. A GVC-kben ugyanis a kapcsolódási hatásokat jelentős mértékben az adott értékláncot kontrolláló vállalatok határozzák meg. Emiatt az iparpolitika mozgásteret korlátozottabb lehet, ha az anyagi és tudáskapcsolódások felett nincs érdemi ráhatása a gazdaságban. Elméletben a globális értékláncokba való integráció jelentős kapcsolódási hatásokat generálhatna, a gyakorlatban azonban ezek sokszor attól függnek, hogy az értéklánc vezető vállalatai milyen mértékben ösztönzik vagy engedik meg ezen kapcsolódások kialakulását. A globális értékláncok menedzsmentlogikájában ugyanis gyakori, hogy a kapcsolódási hatásokat más országokban érvényesítik, vagy a kulcsfontosságú tevékenységeket központilag kontrollálják. Ez különösen igaz a tudáskapcsolódások esetében. A külföldi kontroll alatt álló vállalatok általában nem érdekeltek abban, hogy túl széles körű tudáskapcsolódások alakuljanak ki a fogadó gazdaságban, mivel ez gyengítheti technológiai előnyüket és kontrolljukat az értéklánc felett. Számukra gyakran elegendő egy olyan minimális tudásátadás, amely biztosítja a termelési folyamat működését, miközben a kulcs technológiák feletti kontroll továbbra is náluk marad. Ez nem jelenti azt, hogy egyáltalán ne jöhetnének létre tudáskapcsolódások, de azok mértékének és irányának befolyásolása a hazai iparpolitika számára korlátozott.

A hirschmani kapcsolódási hatások modern értelmezéséből következik a kelet-közép-európai, külföldi tőkére és globális értékláncokra (GVC) épülő fejlődési modell egyik alapvető korlátja. Bár igaz, hogy a GVC-kbe való részvétel magasabb technológiai és tudásszintű tevékenységek beáramlásával jár, a probléma az, hogy ezek a tevékenységek sok esetben nem hoznak létre elegendő anyagi és tudáskapcsolódást a hazai gazdaságban. Ennek egyik fő oka, hogy a tudás és a kapcsolódások feletti kontroll az értéklánc vezető vállalatainak – jellemzően külföldi cégeknek – a kezében marad. Ez egy enklávészerű gazdasági integrációt eredményezhet, amelyben a hátra- és előremutató kapcsolódások gyengék vagy szűk körben maradnak. Az ilyen struktúrában az adott ágazat importból szerzi be az inputokat, majd azokat feldolgozás vagy összeszerelés után exportálja. Ez a Hirschman által leírt logika alapján gyakorlatilag enklávé import- export iparági struktúrát jelent. Ezt a jelenséget Boda és szerzőtársai (2025) empirikusan is kimutatják területi input-output táblák segítségével. Elemzésük szerint a magyar gazdaságban a külföldi tőke által dominált régiókban rendkívül magas a gazdasági nyitottság, vagyis az import- és export hányad, miközben az országon belüli gazdasági kapcsolatok viszonylag gyengék. Ezt a jelenséget találóan belső autarkiának nevezik. A globális értékláncokba való integráció egyik sajátos jellemzője tehát az ilyen torz szerkezet, amely gyenge kapcsolódási hatásokkal jár.

Ebből következik, hogy a globális értékláncokba való részvétel önmagában nem elegendő a felzárkózási folyamat elősegítéséhez, mivel nem feltétlenül indukálja azokat a kapcsolódási hatásokat, amelyek a fejlődés szélesebb gazdasági dinamizálását biztosítanák. Felmerül tehát a kérdés: milyen iparpolitikai stratégia segíthet az enklávészerű struktúrák meghaladásában?

Az egyik lehetséges irány a globális értékláncokban való részvétel mellett azok kapcsolódási hatásainak erősítése. A globális értékláncokról nem lehet lemondani, hiszen jelentős technológiai és tudásáramlást biztosítanak, ugyanakkor törekedni kell arra, hogy ezek a kapcsolódások mélyebbek legyenek. Ez elérhető például erősebb beszállító-fejlesztési programokkal, egyetemi partnerségekkel, vagy azzal, hogy az adott ország az értékláncon belül magasabb tudásszintű tevékenységek felé mozdul el. Ugyanakkor – ahogy korábban láttuk – ezek a stratégiák korlátokba ütközhetnek, részben a kontroll problémájából fakadóan.

Ezért merül fel egy második stratégiai irány: a hazai tulajdonú gazdasági szereplők megerősítése, amelyek esetében nagyobb lehet a kapcsolódások feletti kontroll és a közvetlen fejlesztési nyomás. A probléma ugyanakkor az, hogy ezekben az esetekben a technológiai és tudásszint gyakran alacsonyabb lehet, mint a globális értékláncokban működő vállalatok esetében. Ez különösen akkor jelent kockázatot, ha a hazai iparfejlesztés zárványjellegű, autark és nemzetközileg versenyképtelen struktúrákat hoz létre – ennek hátrányait a szocialista iparfejlesztés tapasztalatai jól mutatják.

A megfelelő iparpolitikai stratégia ezért e két megközelítés együttes alkalmazása lehet. Korábbi munkánkban ezt a részvétel és önerő kettős stratégiájaként írtuk le (Csontos, 2023). A külföldi tőkére épülő fejlődési modellt, amely kizárólag a GVC-részvételre épült, érdemes tehát meghaladni és szükséges az „önerő” (vagyis a hazai gazdaságfejlesztés) megerősítése is.

Ennek egyik lehetséges eszköze a vegyes vállalatok modellje, amely képes lehet összekapcsolni a magas technológiai szintet és a nagyobb hazai kontrollt. A vegyes vállalatok létrehozása azonban nem kizárólag a hazai gazdaság döntésén múlik, hiszen ehhez a külföldi vállalatok együttműködése is szükséges. Ennek előidézésére az egyes nemzetállamok mozgástere gyakran korlátozott. Itt válik különösen fontossá az Európai Unió kibontakozó iparpolitikája, amely kedvező keretet teremthet az ilyen típusú együttműködések számára. Az európai iparpolitikai törekvések – például a „Made in Europe” kezdeményezések – egyik lehetséges iránya lehet egy kiterjedt európai vegyesvállalati rendszer létrehozása. Ez egyszerre járulhatna hozzá az európai gazdasági integráció erősítéséhez és a technológiai tudás szélesebb körű megosztásához, miközben a keleti periféria számára is új felzárkózási lehetőségeket teremthetne. A vegyes vállalatok ilyen formája hozzájárulhatna ahhoz, hogy a globális értékláncokhoz való kapcsolódás ne pusztán enklávészerű integrációt jelentsen, hanem erősebb anyagi és tudásalapú kapcsolódásokat hozzon létre az európai gazdaságon belül. Emellett regionális együttműködésben – például a Visegrádi országok között – is érdemes lehet vegyes vállalatok létrehozását ösztönözni. Az ilyen kezdeményezések lehetőséget adhatnak arra, hogy a hasonló fejlettségi helyzetben lévő országok összehangolják felzárkózási erőfeszítéseiket, és közösen építsenek ki erősebb ipari és technológiai kapacitásokat. A kulcskérdés természetesen ez esetben is az, hogy ezek a vegyes vállalatok milyen mértékben képesek növelni a gazdaságon belüli kapcsolódási hatásokat.

5. dilemma: A kereslet irányítása mint iparpolitika

Hirschman kapcsolódási elméletéből az következik, hogy a végső kereslet alakulása kulcsszerepet játszik a gazdasági struktúra fejlődésében. A hátramutató kapcsolódások logikája alapján egy adott végső kereslet kielégítése nemcsak egyetlen ágazat bővülését indukálja, hanem egy láncolatban keresztül további iparágak kialakulását is ösztönözheti. Amennyiben például az állam egy adott termék vagy szolgáltatás iránt jelentős keresletet generál, akkor ennek kielégítésére termelő kapacitások jönnek létre, amelyek inputigénye újabb iparágak megjelenését vagy bővülését váltja ki, és így tovább.

Ez a felismerés arra hívja fel a figyelmet, hogy az iparpolitika – amelyet gyakran kínálati oldali politikaként értelmeznek – valójában a kereslet befolyásolásának eszközeivel is élhet. A kereslet irányítása tehát nem másodlagos, hanem központi iparpolitikai eszköz lehet. A kereslet befolyásolásának eszköztára sokrétű. Ide tartozhatnak például: állami közbeszerzési programok, szabályozási előírások (pl. zöld standardok), adókedvezmények vagy fogyasztási ösztönzők, valamint nagy volumenű állami beruházási programok. Ezek az eszközök közvetlenül vagy közvetve képesek új piaci keresletet teremteni, amelyen keresztül iparági fejlődési folyamatok indulhatnak el.

A globalizáció körülményei között azonban a keresletvezérelt iparpolitika hatékonysága nem magától értetődő. Nyitott gazdaságokban fennáll annak a veszélye, hogy az államilag generált kereslet nem a hazai gazdaságban, hanem importon keresztül elégül ki. Ebben az esetben a kereslet nem generál érdemi hazai kapcsolódási hatásokat, így a Hirschman-féle dinamika nem érvényesül. Ezért a keresletvezérelt iparpolitika csak akkor képes valódi fejlődési nyomásokat létrehozni, ha azt lokalizációs feltételekhez kötik. A lokalizációs politikák célja, hogy a kereslet kielégítése legalább részben a hazai gazdaságban történjen, ezáltal biztosítva a hátramutató kapcsolódások kialakulását. Az ilyen típusú politikák egyre inkább megjelennek az úgynevezett „új iparpolitika” eszköztárában. Ide tartozhatnak például: helyi beszállítói arányokra vonatkozó előírások, technológiai vagy tudástranszfer követelmények, vagy éppen a hazai vállalatok bevonására vonatkozó feltételek.

Az Európai Unió esetében ezek a politikák viszont érzékeny kérdést jelentenek a közös piac szabályai miatt. Uniós szinten értelmezve tehát a lokalizáció nem feltétlenül nemzeti, hanem európai szintű lehet. Vagyis a keresletvezérelt iparpolitika az EU-n belüli értékláncok erősítését célozhatja, anélkül, hogy sértené a belső piac integritását. Ebben az értelemben az EU iparpolitikájának egyik lehetséges iránya a keresletvezérelt fejlesztés, amely már több esetben is megjelent (például zöld átállási programok). E logika továbbgondolásaként felmerülhet, hogy a lokalizációs feltételekhez vegyes vállalati formák is kapcsolódjanak, amelyekbe ösztönözve lehetne a periférikus tagállamok vállalatainak bevonása. Ez egyszerre erősítheti a kapcsolódási hatásokat és a felzárkózási potenciált.

A kereslet irányítása több szempontból hatékonyabb iparpolitikai eszköz lehet, mint a közvetlen állami támogatások. A közvetlen támogatások esetében az államnak: jelentős állami kapacitásokkal kell rendelkeznie, például nagy mennyiségű információval a támogatandó

projektek minőségéről, folyamatos monitoringot kell végeznie, és képesnek kell lennie a feltételek kikényszerítésére. Ezek az állami kapacitások különösen a felzárkózó gazdaságokban gyakran korlátozottak.

Ezzel szemben a keresletvezérelt megközelítés decentralizálja a döntéshozatalt, mivel a vállalatok a kereslet jelzéseire reagálnak, miközben egyfajta automatikus szelekciós mechanizmust is létrehoz. Ez a megközelítés emellett csökkentheti – bár nem szükségszerűen szünteti meg – az állam információs terheit. Amennyiben ezt lokalizációs feltételekkel kombinálják, a keresletvezérelt iparpolitika egyszerre képes hozzájárulni az államépítés finanszírozásához, valamint elősegíti a vállalati tanulást és a gazdasági kapcsolatok (linkages) kialakulását. Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy ez a megközelítés csak addig tekinthető hatékonynak, amíg valóban ösztönzi a vállalati tanulást és a képességfejlesztést. Ennek érdekében elengedhetetlen a magas minőségi követelmények érvényesítése, amelyek nemcsak a hazai piacon jelentenek mércét, hanem referenciaként szolgálhatnak a nemzetközi piacokon való helytálláshoz is. Emellett a keresletvezérelt iparpolitika – megfelelő kialakítás esetén – hozzájárulhat az exportpiacok volatilitásából fakadó kockázatok mérsékléséhez is, különösen a jelenlegi turbulens világgazdasági környezetben. A stabilabb keresleti környezet lehetőséget biztosíthat a hazai vállalatok számára a fokozatos alkalmazkodásra, ezáltal erősítve nemzetközi versenyképességüket.

A keresletvezérelt iparpolitika működésére számos példa található. Az észak digitális állam kiépítése jól mutatja, hogy az állam által generált kereslet hogyan járulhat hozzá egy teljes szektor fejlődéséhez (lásd: Espinosa & Pino, 2025). Az állam digitalizációs törekvései keresletet teremtettek digitális megoldások iránt, amely elősegítette a hazai IT-szektor megerősödését. Hasonló logika érvényesülhet más ágazatokban is: az egészségügyi rendszerre irányuló beszerzési program ösztönözheti az orvostechikai ipar fejlődését, egy zöld átállási program támogathatja az energiatechnológiai és környezetipari ágazatokat, az élelmiszeripar esetében pedig például közétkeztetési reformok, minőségi és fenntarthatósági standardok bevezetése teremthet keresletet magasabb hozzáadott értékű hazai termékek iránt.

6. dilemma: Az infláció mint iparpolitikai probléma

Mivel Hirschman a fejlődési folyamatot alapvetően kiegyensúlyozatlan növekedésként írja le, amelyben a hiányok és szűk keresztmetszetek viszik előre a gazdasági átalakulást, az árnövekedéseket sem pusztán makrogazdasági problémaként, hanem fejlődési jelzésként értelmezi. Az egyes szektorokban megjelenő relatív áremelkedések olyan nyomásként jelennek meg, amelyek a kínálat bővítésére ösztönöznek, és ezáltal új beruházásokat, illetve kapcsolódó iparágak kialakulását indukálhatják.

Ez a mechanizmus azonban csak akkor működik, ha a gazdaság képes reagálni ezekre az árjelzésekre. A klasszikus közgazdasági megközelítés ezt a képességet a kínálat rugalmasságával ragadja meg: ha a kínálat rugalmas, az árjelzések kínálati alkalmazkodást váltanak ki; ha viszont rugalmatlan, az egyedi árváltozások nem vezetnek kapacitásbővüléshez, hanem általános inflációs folyamattá alakulhatnak. Hirschman ezt a jelenséget az úgynevezett ár–ár spirállal írja le,

amelynek lényege, hogy az egyes szektorokban jelentkező költségnövekedések tovagyrúznak a gazdaságban. Ez különösen akkor erős, ha az adott ágazat magas inflációs húzással rendelkezik, vagyis az ottani árváltozások széles körben hatnak más szektorokra is. Ezzel Hirschman implicit módon szembeállítja az ár–bér spirál klasszikus, keresletvezérelt inflációs magyarázatát, és rámutat arra, hogy számos esetben az infláció mögött kínálati korlátok állnak.

Ez a felismerés iparpolitikai szempontból kulcsfontosságú, mivel az infláció kezelésének módja alapvetően függ attól, hogy mi áll a háttérben. Ár–ár spirál esetén a kereslet visszafogása önmagában nemcsak, hogy nem hatékony, hanem kifejezetten káros is lehet, mivel a probléma forrása nem a túlkereslet, hanem a kínálati alkalmazkodás hiánya. Ilyen esetben a gazdaságpolitika feladata nem a kereslet csökkentése, hanem annak megértése, hogy mi akadályozza a kínálati reakciókat.

Ezen a ponton tehát visszatérünk a korábban bevezetett torzult rezponzivitás problémájához. A korábban azonosított mechanizmusok mellett a kínálat rugalmatlansága egy további fontos oka lehet annak, hogy a fejlesztési nyomások nem alakulnak át produktív alkalmazkodássá. Ebben az értelemben az inflációs folyamatok a rezponzivitás működésének sajátos indikátoraiként is értelmezhetők. Amennyiben a gazdasági szereplők nem reagálnak az árjelzésekre kínálati alkalmazkodással – például beruházással, kapacitásbővítéssel vagy technológiai fejlesztéssel –, ennek háttérben gyakran a produktív válaszadás képességének hiánya áll. Ez fakadhat finanszírozási korlátokból, technológiai lemaradásból vagy intézményi hiányosságokból. Ilyen esetekben a szereplők nem a kínálat bővítésével, hanem az árak emelésével reagálnak, ami az inflációs folyamatok erősödéséhez vezet.

Hirschman inflációs értelmezésének különös aktualitást ad, hogy az elmúlt években Magyarország is jelentős inflációs hullám zajlott le, amelynek számottevő része kínálati eredetű volt, például az energiahordozók árának emelkedése miatt. Ebből következően a kezelés sem korlátozódhatott pusztán restriktív monetáris politikára. Ez különösen jól látható az élelmiszer-infláció esetében, amely Magyarországon kiemelkedően magas volt. Ennek okait nem elsősorban a túlzott keresletben, hanem a mezőgazdaság és az élelmiszeripar alacsony termelékenységében és alkalmazkodási képességében érdemes keresni (lásd például: KSH, 2025). Az ágazat a szerkezeti problémái miatt a költségnövekedésekre nem hatékonyságnöveléssel, hanem árnöveléssel reagált, ami hozzájárult az infláció tovagyrúzásához. Az élelmiszerek keresletének rugalmatlansága tovább növelte az áremelések lehetőségét. Ebben a helyzetben az infláció elleni politika félrecsúszik, ha kizárólag a kereslet visszafogására, például a reálbérek csökkentésére épít. Az ilyen intézkedések nem a probléma gyökerét kezelik, hanem csupán a tüneteket enyhítik, miközben további társadalmi költségeket generálnak. A jelen elemzés keretrendszerében az infláció ilyen esetei a rezponzivitás torzulásaként értelmezhetők. Az ár–ár spirál kialakulása annak a jele, hogy a gazdaság nem képes a fejlődési nyomásokat produktív módon feldolgozni.

Ebből következően az infláció kezelése iparpolitikai feladattá válik. A gazdaságpolitika célja ilyenkor nem egyszerűen az infláció letörése, hanem a rezponzivitás helyreállítása: olyan ösztönzői és intézményi környezet kialakítása, amely egyszerre biztosítja a válaszadási kényszert és a válaszadás képességét, valamint a produktív alkalmazkodás irányába tereli a gazdasági szereplőket. Ebben az értelemben az infláció nem csupán stabilizációs probléma, hanem iparpolitikai probléma is.

Ez különösen igaz lesz az előttünk álló években, amikor a zöld átmenet, az energiapiaci átalakulás és a globális ellátási láncok újraszerveződése tartós kínálati feszültségeket generál. Ezek kezelése nem lehetséges pusztán keresletszabályozással: a gazdaságpolitika sikerének kulcsa az lesz, hogy képes-e ezeket a feszültségeket produktív folyamattá alakítani.

Folytatása következik...

Jegyzetek

[1] Mivel Kornai műveinek többsége esetében az angol nyelvű kiadásokat használtuk, a hivatkozásjegyzékben is ezek szerepelnek. Kivételt képez Kornai (2011) munkája, amelynél a magyar nyelvű kiadás állt rendelkezésünkre.

Irodalomjegyzék

- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., & Howitt, P. (2005). Competition and innovation: An inverted-U relationship. *The Quarterly Journal of Economics*, 120(2), 701–728. <https://doi.org/10.1093/qje/120.2.701>
- Boda, Gy., Kiss, F., Láncz, G., Matyusz, Zs., & Thék, R. (2024). *Sodródásból feljebb lépés: Tudásalapú versenyképesség*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Csontos, T. T. (2023). Részvétel és önerő: A közepes jövedelmi csapda egy lehetséges újraértelmezése= Participation and Self-Enforcement: A Possible Reinterpretation of the Middle-Income Trap. *Köz-gazdaság*, 18(1), 13-40.
- Espinosa, V. I., & Pino, A. (2025). E-Government as a development strategy: The case of Estonia. *International Journal of Public Administration*, 48(2), 86-99.
- Hirschman, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. Yale University Press.
- Kornai, J. (1971). *Anti-equilibrium: On economic systems theory and the tasks of research*. Amsterdam: North-Holland.
- Kornai, J. (1972). *Rush versus harmonious growth. Meditation on the theory and on the policies of economic growth* Amsterdam: North-Holland.
- Kornai, J. (1980). *Economics of shortage (Vols. 1–2)*. Amsterdam: North-Holland.
- Kornai, J. (2011). *Gondolatok a kapitalizmusról*. Budapest: Akadémiai Kiadó.

KSH (2025). *Value chain length and territorial concentration in the food industry*. <https://www.ksh.hu/s/en/experimental-statistics/publications/value-chain-length-and-territorial-concentration-in-the-food-industry/>

List, F. (1940). *A politikai gazdaságtan nemzeti rendszere*. Budapest: Magyar Közgazdasági Társaság

Rodrik, D. (2009). Industrial Policy: don't ask why, ask how. *Middle East developmen journal*, 1(1), 1-29.

Tirole, J. (2021). *Közgazdaságtan a közjóért*. Budapest: Osiris Kiadó.