

ALFREDO SAAD-FILHO

Növekedés, szegénység és egyenlőtlenség: a washingtoni konszenzustól az inkluzív növekedésig¹

A tanulmány az utóbbi években a növekedés, szegénység és egyenlőtlenség közötti viszonyról folytatott gazdaságpolitikai vitákat tekinti át. E viták központi kérdése az volt, hogy a szegénység megszüntetéséhez és az egyenlőtlenségek csökkentéséhez elegendő-e a piac vezérelte növekedés, vagy sajátos politikai intézkedésekre van szükség, mivel a cél nélküli növekedés elégtelen, vagy akár ellentétes hatású is lehet. A tanulmány ismerteti a viták eredményeit és az inkluzív növekedés (IN) paradigma Világbankon belüli kialakulását. Az IN kritikus vizsgálata ahhoz a felismeréshez vezet, hogy kritikájának az a legjobb módja, ha erőteljesebben újrafogalmazzuk a gazdaságpolitika szegényeket támogató céljait.

Bevezetés

A gazdasági növekedés, szegénység és egyenlőtlenség kapcsolatáról az 1950-es évek vége és az 1970-es évek eleje közötti uralkodó nézetek nagymértékben építettek a Kuznets (1955) és Solow (1956) modellre. Kuznets fordított U-hipotézise szerint a szegény országokban végbemenő gazdasági növekedés kezdetben nagyobb egyenlőtlenséghez vezet, ami a gazdaság folyamatos növekedése mellett később csökken. Solow növekedési modellje azt mutatta ki, hogy mivel a szegény országok gyorsabban növekednek, a termelési tényezők határhasznának kiegyenlítődése révén közelíteni fognak a fejlett országokhoz. Ebben a kedvező összefüggésben a fejlődést ösztönző erőteljes állami intervenció, az infrastruktúra és a tőkeképzés fejlesztését célzó világbanki és egyéb nemzetközi támogatások táplálták a várakozásokat, amelyek szerint a kapitalista gazdaságok legalább olyan sikeresek lesznek a növekedés, szegénységcsökkentés és a nemzetközi konvergencia terén, mint szocialista versenytársaik.

Az 1970-es évek közepén sokan egyetértettek abban, hogy e remények

¹ Alfredo Saad-Filho: Growth, Poverty and Inequality: From Washington Consensus to Inclusive Growth. DESA Working Paper No. 100, November 2010. A tanulmányt a szerző engedélyével közöljük (a szerk.).

megalapozatlanok voltak: a szegény országok többsége nem konvergált a világgazdaság gazdag centrumához, és a világ számos részén romlott a jövedelem újraelosztása. Nemigen találtak bizonyítékokat arra, hogy végül a világgazdaságban és a fejlődő országok többségében is uralkodóvá válnak az egyenlőséget erősítő folyamatok. Az ezután következő vitákat a gazdag országokban a gazdaságelmélettel és gazdaságpolitikával kapcsolatos – különösen a keynesiánusok és monetaristák közötti – ellentétek keretezték. A keynesiánusok azt állították, hogy a konvergenciához állami beavatkozásra, iparpolitikára és redisztribúcióra van szükség, a monetaristák szerint viszont a beavatkozás bizonyítottan káros, és a „szabadpiaci” politika kínálja a legígéretesebb utat a gyors növekedéshez és a szegények helyzetének javulásához.

A monetarizmus és a neoklasszikus közgazdaságtan 1970-es évek közepe és 1980-as évek vége közötti térhódítása a leszivárgási tézis felé fordította a fejlődéstudományt. A feltételezések szerint a washingtoni konszenzus (a továbbiakban: WK) jellegű gazdaságpolitika alkalmazása elvezet majd a gazdasági növekedés eredményeinek leszivárgásához. Az 1990-es évek elején e stratégia nyilvánvaló kudarca, az új intézményi közgazdaságtan kialakulása és számos ország kormánya, nemzetközi szervezetek (köztük ENSZ szervezetek), nem kormányzati szervezetek (NGO-k), egyetemek és társadalmi mozgalmak által a Világbankra és a Nemzetközi Valutaalapra gyakorolt nyomás következtében a „mainstream” gazdaságpolitika és a nemzetközi pénzügyi intézmények arra kényszerültek, hogy újból nyíltan foglalkozzanak az egyenlőtlenség és szegénységcsökkentés problémáival. Az 1990-es évek alatt és a 2000-es évek elején a – most már a washingtoni konszenzusra és a poszt-washingtoni konszenzusra (PWK) kettéváló – uralkodó megközelítés fokozatosan teret veszített a megerősödő szegénybarát alternatívák rovására. A vitán belüli hangsúlyok változásának legnyilvánvalóbb jele a Millenniumi Fejlesztési Célok (MFC) melletti globális elkötelezettség volt 2000-ben. Az inga azonban a 2000-es évek végén ismét visszalendült, a mainstream azon mesterkélt kísérlete formájában, hogy az „inkluzív növekedés” (IN) elméletével visszaszerezze az elméleti, vagy akár morális magaslatokat.

E tanulmánynak három fő célja van. Először is áttekinti a növekedésről, szegénységről és egyenlőtlenségről folyó vitákat, azt állítva, hogy e viták jellemzően a körül forogtak, hogy *elegendő-e* a piac által vezérelt növekedés a szegénység felszámolásához és az egyenlőtlenségek csökkentéséhez (mivel a növekedés eredményei automatikusan leszivárognak a szegényekhez), vagy *szükséges* a célzott gazdaságpolitika és a vagyon és/vagy a jövedelem redisztribúciója, mivel elégtelen lehet a leszivárgó hatás. Másodszor, feltérképezi e viták némelyikének káros eredményét, különösen azt, ahogy újabban a mainstream megerősödő IN paradigmája visszaszorítja a szegénybarát növekedés megközelítését. A növekedésről, szegénységről és elosztásról folyó viták középpontjában azoknak a hagyományos politikai recepteknek az alkalmazhatósága állt, amelyek háttérében a neoklasszikus szintézis, a washingtoni konszenzus vagy a poszt-washingtoni konszenzus van. Az alternatív politikákra vonatkozó javaslatok általában a *domináns elméletekkel szembeni „kritikaként”* és nem *eretnek gazdaságelméleteken alapuló pozitív programként* fogalmazódtak meg. Ebből következően a mainstream minden, akár a nemzetközi fejle-

mények, akár a kritikák hatására bekövetkező változása destabilizálja az alternatív nézeteket – legalábbis addig, amíg egy új mainstream konszenzus meg nem erősödik, amivel szemben ismét egyesülhetnek a kritikus nézetek. Harmadszor, a tanulmány kritikusan elemzi az IN paradigmát, azt állítva, hogy alkalmatlansága legjobban a szegénybarát célok szélesebb körű és ambiciózusabb kifejtése révén mutatható ki.

A tanulmány hét részből áll. Az első ismerteti a szegénység és politika kapcsolatáról a WK előtt folyó vitákat. A második és harmadik rész vázolja a WK és PWK felemelkedését és hanyatlását. A negyedik az 1990-es években és a 2000-es évek elején a szegények helyzetének javításáról folyó vitákat vizsgálja. Az ötödik a Világbank IN paradigmájának kialakulását követi nyomon, a hatodik pedig szegénybarát nézőpontból elemzi az IN paradigma alkalmatlanságát. A hetedik rész összegzi a tanulmányt.

1. Korai viták a szegénységről

A WK előtti időszak a legszorosabban kapcsolódik Robert McNamara Világbankon belüli elnökségéhez (1968–1981). E periódus retorikáját az antikommunizmus jellemezte, egy olyan időszakban, amikor úgy tűnt, hogy a szovjet és a kínai modell alternatívát kínál a fejlődő országoknak, a széles körű dekolonizáció és a példa nélküli baloldali aktivitás nyomán. Az ortodox felfogáson belül a fejlődés eszméje összekapcsolódott a modernizációval, és a keynesizmus, strukturalizmus és a közjóléti gondolkör elemi változatával. Módszertanilag a fejlődés-gazdaságtan legtöbb ága ahhoz az elképzeléshez kötődött, mely szerint a fejlődés a modernizáción keresztüli átmenet a fejlett kapitalizmus ideáltípusa felé. E felfogás legismertebb példája a gazdasági növekedés Rostow (1960) által népszerűsített, öt szakaszból álló értelmezése (lásd még Fine and Saad-Filho, 2011).

Úgy gondolták, hogy a fejlesztéspolitika nagymértékű beruházási programok állami koordinálását igényli, szükség esetén kiegészítve ezt a kulcsfontosságú ágazatok köztulajdonba vételével, annak érdekében, hogy megteremtse a magánszektorra alapozott iparosodás gazdasági infrastruktúráját. Az elképzelések szerint egy „nagy lökés” („big push”) nélkülözhetetlen a gyors növekedés, munkahelyteremtés, makrogazdasági stabilitás és kiegyensúlyozott fizetési mérleg eléréséhez, amelyek hatásaként a leszivárgás révén – különösen a munkahelyteremtésen keresztül – csökken a szegénység. A szegénység csökkenése a növekedés *indirekt* eredménye. Ezenfelül úgy gondolták, hogy a fejlődés korai szakaszában elkerülhetetlen az egyenlőtlenségek növekedése, mivel az egyenlőtlenség előnyös a tőkeakkumuláció szempontjából, ugyanis – miként a fogyasztás keynesi elmélete állítja – a gazdagoknak nagyobb a megtakarítási hajlandóságuk, mint a szegényeknek.

Nem meglepő, hogy a WK előtti elképzeléseket erősen vitatták. A bírálatok intenzitását jelezte a javasolt radikális alternatívák ereje, annak ellenére, hogy ezek egy olyan ortodoxia ellen irányultak, amely a jelen állapotokkal összehasonlítva zavarba ejtően progresszívnek tűnik. Az

ortodoxiát megkérdőjelező nézetek közül kiemelkedtek a különböző formájú függőségi elméletek, amelyek szerint a fejlettség és a fejletlenség egyazon érem két oldalát jelentik, és autonóm fejlődés csak a szocializmusban lehetséges (vö. Cardoso and Faletto, 1979; Kay, 1989, 5. fejezet; Saad-Filho, 2005).

A versengő fejlesztési stratégiák körüli vitát fűtötte az a felismerés, hogy több, a Nyugattal szövetséges országban az 1960-as években és az 1970-es évek elején végbement gyors gazdasági növekedés növekvő szegénységgel és egyenlőtlenséggel társult. Ez a leszivárgási folyamaton keresztül spontán lezajló szegénységcsökkentéssel kapcsolatos várakozások fényében meglepő fejlemény volt (Bigsten and Levin, 2004, 254–258.). Ezek a negatív eredmények és a jobboldali diktatúráknak a harmadik világon belüli terjedése éles ellentétben voltak a gazdag országoknak a II. világháború utáni, keynesi-szociáldemokrata konszenzus jegyében elért teljesítményével, valamint a szovjet és kínai modellt követő országok gazdasági sikereivel.

1974-ben Hollis Chenery, a Világbank fejlesztési politikáért felelős alelnöke, a University of Sussex Fejlődéstanulmányok Intézetével közösen megjelentette a *Redistribution with Growth* (Redistribúció növekedéssel) (Chenery and others, 1974) című könyvet. A tanulmányban erős kételyek fogalmazódtak meg a Bank korábbi stratégiájával kapcsolatban, amely a „nagy lökés” jellegű növekedési programokat támogatta, és azt feltételezte, hogy a piaci folyamatok spontán csökkentik a szegénységet és az egyenlőtlenséget. A *Redistribution with Growth* hatására felülvizsgálták a Világbank tőkeintenzív fejlesztésre és a beruházható profit maximalizálására koncentráló stratégiáját, mivel ezek jövedelem- és vagyonkoncentrációhoz vezetnek és nem hoznak létre elegendő munkahelyet. Úgy vélték, hogy a Banknak új prioritásokat kell elfogadnia, amelyek értelmében a munkaintenzív ágazatokat, illetve a szegényeknek nyújtott oktatást és infrastruktúrát támogatja, elsősorban a mezőgazdasági kisüzemekben (amelyeket most legalább olyan termelékenyeknek ítélték, mint a nagyüzemeket), illetve segíti földhöz és vagyonhoz juttatni a szegényeket. E politikát támogatnia kellett a szegények jólétére és termelőképességére közvetlen hatással levő munkaerőpiac, hitelpiac és más piacok javuló működésének, valamint az egészségügyi ellátások, az oktatás és más alapszolgáltatások fejlődésének.

A globális politikai gazdaságban lezajlott változások soha nem adtak elég időt arra, hogy ezek az új prioritások megerősödjenek és hogy átfogó módon alkalmazzák őket. Sőt, a szegény országok bent rekedtek a nemzetközi adósságválságban, amely felemésztette azokat az erőforrásokat, amiket a „növekedéssel együtt megvalósított redistribúcióra” használhattak volna. Másrészt pedig a közgazdaságtanban határozott fordulat ment végbe a monetarizmus és az ezzel kapcsolatos kínálati és neoklasszikus közgazdaságtan irányában. A neoliberalizmusnak az Egyesült Államokban, az Egyesült Királyságban és másutt lezajlott, 1980-as évekbeli megszilárdulásával ezek az új közgazdaságtani áramlatok kánonná váltak (Milonakis and Fine, 2009). A fejlődés-gazdaságtanban a járadék-szerzéssel és korrupcióval kapcsolatos aggályok váltak hangsúlyossá, és az állandósuló szegénységért magukat a szegény országokat tették felelőssé. Különösen amiatt hibáztatták őket, hogy vonakodnak követni a

Nyugat által előírt „helyes” gazdaságelméletet és politikát. Nyilvánvaló, hogy e nézetek alapján nagyon behatároltak voltak a disztributív politikák lehetőségei.

2. A washingtoni konszenzus

A WK az 1980-as évek elején alakult ki, a megelőző időszak felismert gyengeségeivel szembeni, drámai jobboldali reakcióként. A WK retorikusan erősen kötődött egy univerzális neoliberais ideológiához, amely a szabadpiac kérlelhetetlen híveként fellépve azt vallotta, hogy az állam a hatástalanság és korrupció forrása, nem utolsósorban a járadékszerzésen keresztül (ennek világos kifejtésére vö. Krueger, 1974). A tudományos világban a WK elkülönült és elismert területként háttérbe szorította a régi fejlődés-gazdaságtant és helyette mereven ragaszkodott a neoklasszikus közgazdaságtan deduktív és formális módszereihez, amelyekről azt tartotta, hogy változatlan formában és közvetlenül alkalmazhatók a szegény országok problémáinak elemzésére (Jomo and Fine, 2006).

A WK négy elemből állt. Az első a modern neoklasszikus elmélet fejlődés-gazdaságtanon belüli hegemoniája. A neoklasszikus elmélet általában feltételezi, hogy a piac hatékony és az állam nem az. E feltevésből természetesen következik, hogy a fejlődés gazdasági problémáinak – mint amilyen az ipari növekedés, a nemzetközi versenyképesség és a munkahelyteremtés – kezelését a piacra és nem az államra kell bízni. A neoklasszikus elméletben való megingathatatlan hit elvezet ahhoz a feltételezéshez is, hogy a tőkemobilitás és a globalizáció kérlelhetetlen térhódítása a világ gazdaságnak és minden egyes országnak jó. Bár az ilyen jellegű politika a külföldi tőke vonzása révén a gyors gazdasági fejlődés lehetőségét kínálja, ez csak akkor valósítható meg, ha az országok politikája alkalmazkodik a (pénzügyi) piacok érdekeihez, egyébként a tőkét máshová viszik. Végül, mivel elsőbbséget biztosítanak a monetáris politikának a költségvetési politikával szemben, a kamatszintek válnak a legfontosabb gazdaságpolitikai eszközzé. Úgy gondolták, hogy a „helyes” kamatszintek révén biztosítható a fizetési mérleg egyensúlya, az alacsony infláció, a fenntartható szintű fogyasztás és beruházás, az erőforrások javuló hatékonyságú allokációja, és így a hosszú távon érvényesülő magas növekedési ráta.

Másodszor, a WK előtti időszak értékelése szerint alapvetően a tőkehiányukkal (gépek, infrastruktúra, pénz) magyarázható, hogy a szegény országok szegények maradtak. A fejlődés a modernizáción és iparosodáson keresztül végbemenő, szisztematikus átalakulási folyamat, amelyet a belső fogyasztás és a belülről finanszírozott tőkeakkumuláció ösztönöz. Ezzel szemben a WK felfogása szerint az országok a rosszul értelmezett állami beavatkozás, a korrupció, az alacsony hatékonyság és az elhibázott ösztönzők miatt szegények. A WK szerint a fejlődés a „megfelelő” ösztönzők és a neoklasszikus gazdaságpolitika – költségvetési megszorítások, privatizáció, a kormány árakba való beavatkozásának megszüntetése, munkaerő-piaci „rugalmasság”, a kereskedelem, a pénzügyek és a tőkemozgások liberalizálása – elvitathatatlan eredménye. Bár nemigen

részletezik, hogy miként nézne ki a végeredmény, de végül valószínűleg az összes ország az Egyesült Államok idealizált formájaként létezne.

Harmadszor, a WK-nak a piac jótékony hatásaira fordított kiemelt figyelmét támogatta a Friedrich von Hayek nevéhez társítható, új osztrák iskola és a közgazdaság-tudomány főáramának (*mainstream economics*) általános egyensúlyelmélete (Fine and Saad-Filho, 2011). Ezeknek az elméleteknek a libertariánus jellege ellenére, általában még az egyéni szabadság és különösen a piac közvetítésével megvalósuló szabadság legbuzgóbb hívei is elismerik, hogy ezek a szabadságok csak számos alapvető funkció és intézmény államtól érkező biztosításával (illetve annak állami kikényszerítésével) garantálhatók. Ezek a fiskális és monetáris politikától a törvényes rend és a magántulajdonosi jogok biztosításáig terjednek, és közéjük tartozik szükség esetén a „piacgazdaság” működésének katonai beavatkozással elért védelme is. Ezek után nem meglepő, hogy a WK politikája gyakran kapcsolódik a tekintélyelvűséghez, és a WK politikai demokráciát támogató nyilatkozatai korlátozottak és gyakorlatilag feltételesek (Chile klasszikus illusztrációja ennek; vö. Barber, 1995). A WK azt állítja, hogy a lehető legtöbb dolgot kell a piacra bízni, de ténylegesen bátorította a diszkrecionális jellegű állami beavatkozást és szisztematikusan támogatta a globális pénztőke hegemoniáján alapuló kapitalizmust.

Negyedszer, a WK idején a Világbank határozta meg a fejlődés tanulmányozását, azzal, hogy a Bank és az IMF ortodoxija uralta a fejlődésgazdaságtant, és a fizetési mérleg problémáival küzdő, költségvetési vagy pénzügyi válságba került szegény országokkal szemben alkalmazott feltételek révén kikényszerítették az ennek megfelelő politikát.

A szakpolitikák, szabályozások és ösztönzők e kombinációjának nyilvánvalóan az volt a célja, hogy az erőforrások allokációja terén a közvetlen beavatkozásuk kiiktatásával megváltoztassák az állami intézmények gazdasági szerepét, és a (pénzügyi) piacok ellenőrzése alá rendeljék a beruházások és a fogyasztás mértékét, a beruházási alapok felhasználását, a termékszerkezet és a foglalkoztatás összetételét és a kompetitív előnyök szelekcióját. Ilyen körülmények között a szegénység enyhítése legfeljebb retorikusan válhat prioritássá, és a disztributív törekvéseket még ekkor is visszafogta az állítólagos hatékonyságromboló következményeikkel kapcsolatos „felismerés”. A WK jelentős hatásaként az államok a jogszabálybeli változások, az intézményi átszervezések, a fizetések csökkenése és a nagyarányú létszámfőnökség miatt nagymértékben elveszítették azt a lehetőségüket, hogy saját belátásuk szerint válasszák ki, alkalmazzák és monitorozzák a disztributív és jóléti programjaikat. E kényszerek közepette a WK idején a szegények sorsa a leszivárgási folyamat megvalósulásától függött.

Azok a feltételek, amelyek közepette a WK politikát alkalmazták a szegény és a posztszocialista országokban, a WK előtti időszakban tapasztalhatóhoz képest jócskán túlmentek a monetáris és fiskális makrogazdasági politika alapvető előírásain (az IMF esetében), és a szektor-specifikus mikro- és pénzügyi politikán (a Világbank gyakorlatában). Az 1980-as években a nemzetközi pénzügyi intézmények egyre több területen követeltek beleszólást maguknak, így például az árképzésben, a termelő és pénzügyi vállalkozások tulajdonában, a piac szerkezetében és

szabályozásában, a közszektor irányításában, a politikai és gazdasági kormányzásban (UNCTAD, 2002, 16–17.). A megszabott feltételek szélesedő körét az erkölcsi kockázat és a kontraszelekció elkerülésével, valamint a kormányzati teljesítmény javításának szükségességével indokolták, amely javulás bizonyítja a közszektor új politikai menetrend iránti elkötelezettségét. Kicsit később az endogén növekedési irodalom felvetette, hogy a Solow modellel ellentétben nem elkerülhetetlen a gazdasági konvergencia. Ezzel szemben az fogalmazódott meg, hogy a konvergencia a „jó politikától” és a józan beruházási döntésektől függ, ezeket pedig csak a piactarát kormányok biztosíthatják (Bigsten and Levin, 2004, 255.).

Az 1980-as évek végén és az 1990-es években tudományos körökből és a kialakuló társadalmi mozgalmakból is támadták a washingtoni konszenzust. Három (egymással nem feltétlenül összefüggő) kritika fogalmazódott meg. Az első a fejlesztő állam eszméje ösztönözte (Fine, 2006), amelyet a kelet-ázsiai sikeres, újonnan iparosodott gazdaságokra alkalmaztak, és amelynek Japán volt az előképe. Japánt később az 1960-as és 1970-es években követte a négy „tigris” (Hong Kong Kína Különleges Igazgatású Területe, Koreai Köztársaság, Szingapúr és Tajvan Kína Tartománya), a „tigriseket” pedig újabb fáziskéséssel Kína, Indonézia, Malajzia, Thaiföld és Vietnám. Mindegyik esetben kimutatták, hogy az állam hosszú távú tervezéssel, protekcionizmussal, irányított pénzügypolitikával és a szabadpiaci érvrendszer egyéb elemeitől való eltéréssel megsértette a WK legfontosabb elveit.

A második kritika középpontjában az „emberarcú kiigazítás” gondolata állt. A WK-nak a stabilitás megteremtésében és a növekedés elérésében megmutatkozó érdemeitől függetlenül az e téren úttörő Cornia, Jolly és Stewart (1987) könyv megjelenését követően egyre többen írtak a WK programok szegénységre gyakorolt káros hatásairól. Az irodalom dokumentálta a válság humán költségeit, kimutatta, hogy a „kiigazító” országokban nőtt a szegénység, és bebizonyította, hogy a kiigazítás költségeit főleg a legsérülékenyebb csoportok viselik. Azzal vádolták a WK-t, hogy a legjobb esetben is megfélemez az arról, hogy a kiigazítás és stabilizáció programjainak terhei aránytalanul nagymértékben hárulnak a szegényekre (Chang, 2003 és Chang and Grabel, 2004). Politikája védelmében a Világbank megkérdőjelezhető módon kétségbe vonta az empirikus bizonyítékokat, szelektív módon hivatkozott az alkalmi, vagy kivétel nélkül rövid ideig felkapott sztár szereplőkre, és azt állította, hogy nem a politikával, hanem a hatékony alkalmazásával volt baj, ezzel utat nyitva a korrupcióról, jó kormányzásról és hasonlókról folytatott diskurzusnak, miközben állandóan a rosszul teljesítő országokat hibáztatta a sikertelenségért (UNCTAD, 2002, 5.). A Világbank érvelése a kelet-ázsiai újonnan iparosodott országokról szóló nagy jelentés (World Bank, 1993) kiadásában csúcsonyosodott ki. Ebben az állt, hogy ezekben az országokban széles körű volt az állami beavatkozás, de ez csak azért lehetett sikeres, mert összhangban volt azzal, amit a piac tett volna tökéletes működése esetén, és egyébként is a kelet-ázsiai példa máshol megismételhetetlen. Ezeket a valószínűtlen állításokat meglepetéssel vegyes gúnnyal fogadták és a Bank jelentése gyorsan feledésbe merült (Wade, 1996).

A WK harmadik kritikája a politika és gazdaság közötti kapcsolatot érinti. A számos dél- és kelet-európai országban az egymással szorosan

összefüggő neoliberális gazdaságpolitikába és politikai demokráciába történő átmenet súlyos feszültségekhez vezetett, mivel arra használták a demokratikus és állítólag *inkluzív* politikai rendszereket, hogy *kirekesztő* gazdaságpolitikát hajtsanak végre. A neoliberális gazdaságpolitika a többséggel szemben ellenséges államot igényel, annak ellenére, hogy egy demokratikus államnak a többség igényeire kellene fogékonynak lennie.

3. A poszt-washingtoni konszenzus

Az 1990-es évektől erősödött a WK politikával szembeni elutasítás, az aggodalmak még a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap egyes intézményeiben is megjelentek. Ennek ellenére az IMF továbbra is a reformok „erényeit” hangsúlyozta és a szegény országokat hibáztatta a kudarcokért (vö. pl. Krueger, 2004). Az IMF nézete szerint a kudarcok tanulsága az, hogy az országoknak „nagyjából ugyanazt kell csinálniuk, és jól kell tenniük a dolgukat” (Rodrik, 2006, 977.). A Világbank viszont alaposabban megvizsgálta a WK politikát, kezdve a kelet-ázsiai sikerekből adódó tanulságokkal, és elismerte, hogy a sikerek összefüggnek a jövedelem- és vagyoneeloszlással, a tömegoktatással és a beruházások állami irányításával.

A Világbank ortodox neoliberális szemlélettől való elfordulása akkor lett nyilvánvaló, mikor 1997-ben Joseph Stiglitz lett a Bank vezető közgazdásza. Stiglitz az új intézményi közgazdaságtan egyik fő képviselője, és az új pozícióját arra használta, hogy elősegítse a poszt-washingtoni konszenzus (PWK) létrejöttét (vö. pl. Stiglitz, 1998). Bár 1999-ben elbocsájtották a Világbankból, nézetei továbbra is nagyon befolyásosak maradtak, amit a 2001-ben neki ítélte Nobel-díj és a fejlődésvitákban az utóbbi időben tett nagy hatású hozzászólásai is jeleztek (Fine, Lapavitsas and Pincus, 2001; Waeyenberge, 2007).

A PWK intellektuális hatása az, hogy megváltoztatta az elemzés fókuszát: a verseny és a (tökéletes) piacok neoklasszikus hangsúlyozása helyett a gazdasági tevékenység intézményi feltételeit, a piac tökéletlen működésének jelentőségét és az intézmények különbözőségéből vagy változásaiból adódó, lehetséges kimenetek vizsgálatát helyezte az elemzés középpontjába. A PWK az állami beavatkozással szembeni megingathatatlan ellenszenv miatt elutasítja a WK-t, és a káros rövid és hosszú távú hatásai miatt megkérdőjelezi a hagyományos stabilizációs politikát.

Az új intézményi közgazdaságtan által ihletett PWK a gazdasági fejlődés árnyaltabb megértéséhez vezetett (Harris and others, 1995). Például a PWK elismeri, hogy a fejlődési folyamat középpontjában a társadalmi viszonyok alapvető változása áll, átalakul a tulajdonjogok eloszlása, megváltoznak a munka mintái, urbanizáció megy végbe, módosul a családszerkezet és így tovább, és mind elégtelen, mind pedig félrevezető lesz, ha az összetett folyamat elemzését a makrogazdasági jelenségekre korlátozzuk. A PWK retorikája viszonylag állambarát, de csak a korlátozott és lépésenkénti állami beavatkozást ismeri el, ahol az intervenciót minden egyes esetben igazolni kell, ha a mainstream kritériumok alapján kimutatható, hogy a szűk értelemben vett gazdasági haszon valószínűleg

növekedni fog. A PWK, a nyilvánvaló korlátai ellenére, a WK-hoz képest a gazdaság- és szociálpolitika sokkal szélesebb körében kínál alapot a beavatkozásra. Ugyanakkor a PWK alapvetően piacpárti marad, segíti a kevésbé vizsgált „globalizáció” folyamatát, amelynek azonban sokkal emberarcúbbnak kellene lennie, és amelyet megfelelő intézmények támogatnak és finoman irányítanak a nemzetállamok és a nemzetközi pénzügyi intézmények.

Szószerint számára a PWK határozott szakítást jelent a WK-val, mivel a neoliberalizmust szűken felfogva a WK-val és a szabadpiac erőnyeiben való dogmatikus hittel társítják. A PWK azonban jellemzően eltúlozza a hagyományos WK felfogással szembeni ellentétét. Amikor például Stiglitz élénken tiltakozott az IMF-nek különösen az Oroszországi Szövetséggel és a Koreai Köztársasággal szemben folytatott politikája ellen, erőszakkal eltávolították a világbanki pozíciójából (vö. pl. Wade, 2002). Ezzel szemben a PWK kritikusai azt állítják, hogy a PWK lényegében ugyanaz, mint a WK (és maga is a neoliberalizmus folytatódása), csak más eszközökkel (Marangos, 2007, 2008; Williamson, 2007).

Mint korábban említettük, a PWK erősen hangsúlyozza a növekedés szempontjából megfelelő intézmények fontosságát. A „tegyük megfelelővé az intézményeket” elvet gyakran eltúlozzák, egészen addig, hogy mantrává válik, éppúgy, ahogy a „tegyük megfelelővé az árakat” a WK mantrája volt (Rodrik, 2006, 979–80.). Az intézmények szerepének túlzó hangsúlyozásából három probléma adódik. Először az, hogy az irodalom képtelen erős kapcsolatokat kimutatni az intézményi szerkezet és a hosszú távú gazdasági teljesítmény között. Másodszor: a PWK által követelt intézményi reformok nem nevezhetőek újaknak; a Világbank például több évtizeden keresztül azt tanácsolta a szegény országoknak, hogy javítsák a beruházási klímát, ruházzanak be az infrastruktúrába és a mezőgazdaságba, valamint iskoláztassák a lányokat. Harmadszor, még ha kimutathatóak lennének is ezek a kapcsolatok, a következményeik gyengíthetők a szegény országokat, mivel az intézmények működése függ az adott kontextustól és ellenállnak a változásoknak, mindebből pedig az következik, hogy a gyenge intézményekkel rendelkező szegény országok képtelenek lennének a „fejlődéshez” szükséges intézményi reformok gyors alkalmazására.

Az ortodoxián belüli változások eredménye a WK politikai reformok listájának a „második generációs” reformok hosszú, de pontatlan listájával történő *megnövelése* lett, hogy létrehozzák azt, amit sokan poszt-washingtoni konszenzusnak neveznek. Az újonnan hozzáadott reformlistával kapcsolatban Rodrik (2006, 978.) megjegyezte: „Ezeknek a szükségesnek tartott intézményi reformoknak a pontos felsorolása attól függ, hogy ki és mikor beszél róluk, és a lista gyakran minden olyan dologra kiterjed – bármi legyen is az –, amiket a reformereknek eddig nem volt lehetőségük megcsinálni.” Így tehát nincs egy általános, egyhangú lista a PWK politikáról, mint ahogy a WK politikáról sincs. Mindazonáltal Rodrik a következő összehasonlítást kínálja a WK és PWK politikákról és reformokról (l. a táblázat).

1. táblázat A poszt-washingtoni konszenzus

Washingtoni konszenzus	Poszt-washingtoni konszenzus
Tulajdonosi jogok biztosítása	Korrupció-ellenesség
Dereguláció	Felelős vállalatirányítás
Költségvetési fegyelem	Független központi bank
Adóreform	Pénzügyi törvények és standardok
Privatizáció	Rugalmas munkaerőpiacok
Közkidadások átszervezése	WTO** megállapodások
Pénzügyi liberalizáció	„Megfontolt” tőkeszámvitel bevezetése
Kereskedelmi liberalizáció	Nem közvetítő jellegű árfolyam-mechanizmus
FDI* iránti nyitottság	Szociális biztonsági háló
Egységesített és versenyképes valutaváltási ráták	Célzott szegénységcsökkentés

* FDI (Foreign Direct Investment) = külföldi közvetlen beruházás (a ford.).

** WTO (World Trade Organization) = Kereskedelmi Világszervezet (a ford.).

Forrás: Rodrik (2006, 978.).

Ezeket a PWK által tett javaslatokat vagy „megerősített feltételeket” – mint a következő részletből kiderül – végül még az IMF is üdvözölte:

„Az elmúlt nagyjából egy évtizedben felismertük, hogy a gazdasági stabilitásnak a korábban gondoltnál jóval tágabb körű tényező-együttest kell felölelnie. Természetesen érvényesülnie kell a költségvetési és adósságszolgáltatási stabilitásnak. De a józan kormányzás (országos és vállalati szinten egyaránt); a hatékony és elismert intézmények; a jól megalapozott jogrendszer; a tulajdonosi jogok elismerése és védelme; a jól működő pénzügyi szektor – mindezek alapvető alkotóelemei a tartós gazdasági sikernek... Én a munkaerőpiacokat is hozzásorolom ehhez a listához. A szegénység csökkentéséhez a szegény országokban a gyorsabb növekedésnek növelnie kell a foglalkoztatást – de a merev piacok gyakran megakadályozzák ezt” (Krueger, 2004).

A nemzetközi pénzügyi intézmények által alkalmazott feltételek és szakpolitikai reformok gyarapodása felfedi, hogy változatlanul ragaszkodnak egy olyan fejlődésmélethez, amely szerint a fejlődés a változó, de kétséget kizáróan „helyes”, felülről alkalmazott és kívülről irányított politikák természetes eredménye. A feltételeket tartalmazó lista hosszának növekedése paradox módon kompatibilis e politikák legitimitásának növekedésével, mivel bizonyos korlátok között még egyes korábbi kritikusai is elfogadják ezeket, talán a retorikus engedmények és a szegénység-enyhítés parancsoló szükségességének PWK-n belüli részleges elismerése miatt.

4. A szegénybarát politikáról folyó viták

Az 1990-es évek végén a mainstreamnek el kellett ismernie, hogy a szegénység csökkenése és a redisztribúció nem a növekedés, a makrogazdasági egyensúlyhiányok korrekciója, vagy a makrogazdasági politika és irányítás javulása nyomán jelentkező, spontán járulékos termék. Ezzel szemben a szegénységgel az e célra rendelt gazdasági és szociálpolitikai eszközkészleten keresztül, közvetlenül kell foglalkozni. A nemzetközi pénzügyi intézményeknek azokkal az állításokkal is szembe kellett nézniük, amelyek szerint az egyenlőtlenség veszélyes, mivel politikai és gazdasági instabilitáshoz, szélső esetben pedig politikai erőszakhoz és polgárháborúhoz vezethet.

A vitán belüli fokozatos hangsúlyváltás összekapcsolódott azzal, hogy a Humán Fejlődési Mutató (Human Development Index – HDI) körül az 1990-es évek elején folyó viták hatására a Világbank dokumentumaiban megjelent a szegénység szélesebb értelmezése (vö. pl. McGillivray and White, 1993; Srinivasan, 1994). Az 1990-es évek végétől a szegénybarát növekedés került a növekedésről és egyenlőtlenségről folyó viták középpontjába. Ezt jelezte például a Nanak Kakwani (Kakwani, Khandker and Son, 2004; Kakwani and Pernia, 2000) és Marton Ravallion (Ravallion, 2004; Ravallion and Chen, 2003; DFID, 2004; a vita ismertetésére és további hivatkozásokra vö. Besley and Cord, 2007 és McKinley, 2009) közötti üzenetváltás.

Kakwani szerint a szegénybarát növekedés (a továbbiakban: SZBN) a szegények jövedelmének relatív növekedését jelenti (az SZBN eredményeként a szegények jövedelme gyorsabban nő, mint a nem szegényeké, és ennek következtében a szegénység gyorsabban csökken annál, mint ha minden jövedelem azonos arányban nőtt volna). Ezzel szemben Ravallion, az egyenlőtlenségben bekövetkezett változásoktól függetlenül, a szegények életszínvonalának abszolút javulását tartotta központi fontosságúnak. Így például a Kínában végbement növekedés szegénybarát jellegét hangsúlyozta, mivel ez, az országban mélyülő egyenlőtlenségektől függetlenül, csökkentette az abszolút szegénységet (McKinley, 2009, 5–6.). Kakwani elvetette Ravallion SZBN értelmezését, mivel szerinte túl tág és így potenciálisan a történelem legtöbb növekedése beleférne, Ravallion viszont a definíciója állítólagos inkonzisztenciájáért bírálta Kakwanit.²

Az SZBN definiálásával kapcsolatos vitákat nagymértékben befolyásolták a növekedés és méltányosság közötti viszonyról alkotott néze-

² „Ha az egyenlőtlenségre összpontosítunk, a relatív definíció a szegény és nem szegény háztartások számára is az optimálisnál rosszabb eredményekre vezethet. Például a relatív definíció szerinti szegénybarát növekedést elérni kívánó társadalom előnyösebbnek tartja azt az eredményt, mikor az átlagos 2 százalékos jövedelemnövekedés mellett a szegények jövedelme 3 százalékkal nő, annál, mint amikor 6 százalékos átlagos növekedés mellett a szegények jövedelme csak 4 százalékkal nő. Igaz ugyan, hogy az első forgatókönyvben a jövedelemeloszlás változásának relatív nyertesei a szegények, de a második megoldás szerint a szegény és nem szegény háztartások is jobban járnak. Általános felismerés, hogy ha a szegénység csökkentése a cél, akkor a szegénybarát növekedés abszolút definíciója a releváns... Az abszolút definíciót használva a cél a növekedési ráta növelése, hogy a leggyorsabb szegénységcsökkenést lehessen elérni” (World Bank, 2009, 3.).

tek.³ Deininger és Squire (1998) a földbirtokeloszlás vizsgálatát használták a vagyoni egyenlőtlenségek mérésére, és arra a következtetésre jutottak, hogy a nagy egyenlőtlenség akadályozza a növekedést (Bigsten and Levin, 2004, 259.). Birdsall és Londono (1997) is azt állították, hogy ha vagyoni egyenlőtlenségek vannak, a jövedelemegyenlőtlenség nem javítja a növekedést (World Bank, 2009, 6.). Ugyanakkor Dollar és Kraay (2004, első kiadás 2002) elhíresült állítása szerint a növekedés átlagosan elosztássemleges: „a növekedést fokozó politikák és intézmények arányosan hasznára válnak a szegényeknek – és a társadalom összes többi tagjának is” (30. o.; egy hasonló álláspontra vö.: Ravallion and Chen, 1997). A következtetésük széles körű vitát váltott ki a módszertanról és a politikákról. A vita Dollar és Kraay azon állítása körül forgott, hogy bár

„a társadalom legszegényebb tagjai jövedelemarányát növelni akaró politikai beavatkozások (...) néhány országban és meghatározott feltételek között javíthatják a szegények helyzetét, semmilyen bizonyítékot sem találtunk a mi nagy nemzetközi összehasonlító adatbázisunkban arra, hogy szisztematikusan emelték volna a legszegényebbek jövedelemarányát” (32. o.).

Azaz, míg a célzott beavatkozások hatása bizonytalan és gyenge, a növekedés *egészen biztosan* növeli a szegények jólétét. Következésképpen, a jövedelemeloszlás megváltoztatására irányuló kísérletek nagyrészt eredménytelenek, és a hagyományos politikák („magántulajdonosi jogok, stabilitás és nyitottság”, 57. o.) vezetnek a szegények és gazdagok számára is optimális eredményre.

Kissé grandiózus állításaik ellenére Dollar és Kraay munkájának lényege annak az egyszerű megerősítése, hogy „az empirikus bizonyítékok (...) következetesen azt mutatják, hogy az intézményekben és a politikai hatalomban végbemenő radikális változások nélkül a jövedelemeloszlás mértéke meglehetősen stabil marad” (Rao, 2002, 7.). Bár Dollar és Kraay, illetve Rao érvelése a politikai spektrum nagyon különböző részéből veszi eredetét, azt állítják, hogy *tudatos* közpolitikai intézkedések kellenek az elosztás jelentős módosításához, és az egyenlőbb jövedelemeloszlás *nem* szükségszerűen rontja a növekedési teljesítményt.

A növekedés és méltányosság közötti általános viszony kutatása felértarta az irodalomban általánosan elterjedt két, versengő SZBN definíció következményeit. Ha az SZBN-t úgy definiáljuk, hogy *méltányosságot erősítő növekedés*, akkor a gazdaságpolitikák közötti választás során a méltányosság lesz a meghatározó alapelv, és csak a méltányosságot közvetlenül erősítő politikák minősülnek „szegénybarátnak”. Ezzel szemben, ha az SZBN-t a *szegények abszolút létfeltételeit javító növekedésként* értelmezzük, akkor az SZBN tartalmazza az összes, nem perverz elosztást eredményező növekedést, és bármely szegénységenyhítő politika „szegénybarát” lesz. Ebben az esetben a méltányosság csak eszközjellegű érték: olyan eszköz, amit *esetleg* figyelembe lehet venni, *ha* növeli egy adott gazdaságpolitikai intézkedéscsomag szegénységenyhítő hatását (McKinley, 2009, 10.).

Ha az utóbbi (abszolút) SZBN definíciót fogadjuk el, akkor természetese-

³ Ennek áttekintésére vö. Bowman (1997), Cornia (2004), Cramer (2000), Kanbur (1998), Niggle (1998) és Persson and Tabellini (1994).

sen a mainstream növekedésmaximalizáló politikák vonzóbbak lesznek, mint az előbbi (relatív) SZBN definíciót követő szűkebb körű, méltányosságot fokozó politikák. A gyorsabb növekedés, az egyes társadalmi csoportokra, régiókra, foglalkozásokra, képzettségi szintekre, eltérő neműekre, korcsoportokra stb. gyakorolt eltérő hatásától függetlenül rendes esetben kisebb-nagyobb mértékben mindenki helyzetét javítja. Mivel majdnem mindenki nyer a gyorsabb növekedéssel, egyesek viszont – a méltányosságot támogató növekedés, az előidézett politikai feszültségek és a gazdasági hatékonyságvesztés következményeként – veszíthetnek, nem könnyű ellenállni az SZBN abszolút értelmezésének és az ehhez társuló politikáknak.

E fejlemények hozzájárultak ahhoz, hogy az SZBN körüli vita középpontjába a méltányosság (amely a gazdagokkal szemben jobban támogatja a szegényeket) és a növekedés (ami mindenki javára szolgál) közötti viszony optimalizálásának feltételei kerültek. Mint McKinley (2009, 6., 9.) megjegyzi, az idők folyamán

„Kakwani és Ravallion definíciói hasonlatosabbá váltak egymáshoz. A szerzők egyezsége jutottak abban, hogy a végső cél a szegénységcsökkentés maximalizálása. Kezdték egyetérteni abban is, hogy az (abszolút javulást eredményező) gyorsabb növekedésnek és a (relatív javulást hozó) nagyobb méltányosságnak egyaránt prioritásnak kell lennie (...) ma már mindkét kutató alapvetően pragmatikus kérdésként fogja fel, hogy miként kombinálják a két megközelítést. Az alapvető konceptuális probléma (...) az, hogy Kakwani és Ravallion SZBN definíciója valóban konvergált egy közös pragmatizmus irányába. Más szóval, összekeverték a két eszközt, azaz a gyorsabb növekedést és a nagyobb méltányosságot, hogy maximalizálják a szegénységre gyakorolt hatásukat. Másodlagos kérdés, hogy pontosan hogyan érik el ezt a hatást.”

Annak, hogy a méltányosság elve helyett a szegénységcsökkentés célja került a vita középpontjába, logikus következményeként az SZBN vitának olyan kimenete lett, amely kedvezőtlen a méltányosság erősítése számára. Ha mindenki egyetért abban, hogy a végső cél a szegénység megszüntetése, és mindenki elismeri, hogy a növekedés segíti e cél elérését, csak abban térhetnek el a vélemények, hogy milyen politikai intézkedések kombinációjával maximalizálható a növekedés szegénységcsökkentő hatása (és melyiknek lehetnek vagy nem lehetnek a méltányosságot befolyásoló következményei).

5. Politikaváltás a Világbankban?

Annak ellenére, hogy a Világbankhoz kötődő kutatók sikeresek voltak a szegénybarát politikáról folyó vitákban, a Bankon belüli fejlemények – köztük a washingtoni konszenzustól való elfordulás, illetve Joseph Stiglitz kinevezése és ezt követő elbocsátása – megingatták a Bank fejlődéssel és méltányossággal kapcsolatos nézeteit, és hozzájárultak a fejlesztéspolitikában követett gyakorlata széttöredezéséhez. A Bank 2005-ben kiadta az *Economic Growth in the 1990-s: Learning from a Decade of Reform* (Gazdasági növekedés az 1990-es években: egy reformévtized tanulságai) (World Bank, 2005) könyvét, 2008-ban pedig a sikeres gazdaságok kiemelkedő

közgazdaszai és „vezetői” által alkotott, a Világbank által finanszírozott Commission on Growth and Development (CGD⁴) (Növekedési és Fejlődési Bizottság) publikálta a *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development* (Növekedési jelentés: a fenntartható növekedés és az inkluzív fejlődés stratégiái) című jelentését (CGD, 2008). E dokumentumok és az ezeket kiegészítő kiadványok, különösen Besley and Cord (2007) és a World Bank (2008, 2009), éles ellentétben vannak a (P) WK hagyományos leírásaival. Látszólag nem kínálnak fejlesztésre vonatkozó terveket, és helyette a tapasztalat, a szelektív reformok, az eklektizmus, a kísérletezés, a középszint és a cselekvő tanulás (learning-by-doing) fontosságát hangsúlyozzák.⁵

A Világbank és a CGD számára a tapasztalatok először is azt mutatják, hogy a korábbi szovjet blokk országaiban a nemzetközi pénzügyi intézmények útmutatása ellenére gazdasági összeomlás következett be, a szubszaharai afrikai országok a jelentős politikai reformok, támogatások és adósságkönnyítések ellenére kudarcot vallottak a gazdasági fejlődés terén, és a reformországokban ismétlődő pénzügyi és költségvetési válságok törnek ki. A Bank azt is elismeri, hogy a legtöbb szegény ország növekedési teljesítménye alulmúlta a reformperiódus előtti időszakét. Végül pedig ezek a jelentések elfogadják, hogy a szegénység legutóbbi generáció alatti csökkenése jórészt a Kínában és Indiában végbement gyors növekedésnek tulajdonítható, és mellékesen megjegyzik, hogy ezek a országok nem hagyományos politikát folytattak. Míg az *Economic Growth in the 1990-s* nem foglalkozott közvetlenül ezzel a kérdéssel, a CGD mindkét országból szakértőket hívott meg a jelentés elkészítéséhez. Másodszor: a jelentések elismerték, hogy a mainstream eltúlozta a minimális állami szerepvállalás előnyeit (CGD, 2008, 5.). Harmadszor pedig, túl nagy hangsúly volt a kormányzati cselekvést korlátozó szabályokon (CGD, 2008, 54.). Negyedszer: a reformok nem lehetnek túlzottan ambiciózusak, egyrészt mert ez politikailag nem célszerű, másrészt mert elméletileg sem lenne tanácsos (World Bank, 2009, 7.). Ötödször: a gazdaságpolitika szükségszerűen függ a körülményektől (CGD, 2008, 5.). Énnél fogva ezek a jelentések „olyan keretet kínálnak, amely segíti a politikusokat abban, hogy megalkossák a saját növekedési stratégiájukat” (CGD, 2008, 2.).⁶

A Világbank és a CGD, az ezzel kapcsolatos állításaik ellenére, meglehetősen részletes képet alkot a „helyes” gazdaságpolitikáról. A kiindulópontjuk egy hosszú és teljesen hagyományos lista a célokról: stabil makrogazdasági környezet, költségvetési fegyelem, árstabilitás, beruházási klíma javítása, tulajdonosi jogok erősítése, a szabályozás javítása az alacsonyabb tranzakciós költségek érdekében, magas megtakarítási és

⁴ A „Növekedési és Fejlődési Bizottság politikusokból, vezető üzletemberekből és tudósokból álló, a Világbank, a Hewlett Foundation, Ausztrália, Hollandia, Svédország és az Egyesült Királyság kormánya által támogatott, független csoport” (CGD, 2008, 13.).

⁵ „A politikának türelmesnek, pragmatikusnak és kísérletezőnek kell lennie” (CGD, 2008, 15.).

⁶ A CGD (2008. 5.) nyomtatékkal megjegyzik: „A magas növekedésű gazdaságokban a kormányok nem voltak szabadpiaci puristák. Különböző politikákkal próbálkoztak annak érdekében, hogy diverzifikálják az exportot és fenntartsák a versenyképességet.”

beruházási ráta, az erőforrások allokálását végző, áttekinthető piacok, infrastruktúrához való nagyobb hozzáférés, az erőforrások (különösen a munkaerő) javuló mobilitása, a kereskedelem nyitottsága és a világgpiacba irányuló stratégiai integrálódás, valamint hozzáértő, megbízható és a növekedés iránt elkötelezett kormányzat.⁷

Az elosztási megfontolások, két kivételtől eltekintve, figyelemre méltóan hiányoznak a burjánzó célok közül. Először, a CGD (2008, 7.) megjegyzi, hogy a Kuznets típusú egyenlőtlenség politikai instabilitást okozhat. Másodszor, a fentebb áttekintett szegénybarát vita tanulságai alapján a Bank elismeri: a nagy egyenlőtlenségek megakadályozhatják, hogy a növekedés csökkentse az abszolút szegénységet (Besley and Cord, 2007, 1.). E fenntartások közlése után a Bank jelentései *kizárólag* az abszolút szegénységre összpontosítanak és egyáltalán nem foglalkoznak az „aktív” elosztási megfontolásokkal. Más szóval, a növekedés szükséges és elégséges feltétel a fejlődés kulcsfontosságú céljának eléréséhez:

„A növekedés nem önmagában vett cél. De ez teszi lehetővé az egyének és társadalmak egyéb fontos céljainak elérését. Tömegesen megővhatja az embereket a szegénységtől és a robotolástól. Erre soha semmi más nem volt képes. És ez az, ami megteremti a forrásokat az egészségügyi ellátáshoz, az oktatáshoz és a világ által vállalt más Millenniumi Fejlesztési Célkitűzésekhez” (CGD, 2008, 1.).

A fenntartható növekedés számos feltételtől függ, először is mindekelőtt a versenyképes környezettől:

„A növekedés (...) a versenyképességre irányuló nyomások eredménye. A növekedés iránt elkötelezett kormányoknak ezért liberalizálniuk kell az árupiacokat, ami lehetővé teszi az új, termelékenyebb vállalatok piacra lépését és az elavult cégek kihullását. A munkaerőpiacon is manőverezési teret kell teremteniük, hogy az új ágazatok gyorsan munkahelyeket teremtsenek és a munkások szabadon mozoghassanak, hogy betöltsék ezeket az állásokat” (CGD, 2008, 6.).

Másodszor: a kormányzati aktivitás hiánya helyett a kormány elkötelezettségét igényli, különösen „egy egyre jobban hozzáértő, hitelt érdemlő és elkötelezett kormányt (...), ami erős politikai vezetést biztosít” (CGD, 2008, 3.). Harmadszor: erőteljes közberuházások kellenek az infrastruktúrába, valamint a fizikai és humán tőke fejlesztésébe, például az utakba, kikötőkbe, repülőterekbe, hírközlésbe, az egészségügybe és oktatásba, különösen a lányok tanításába. Az effajta beruházás vonzza a magánberuházásokat és emeli ezek jövőbeli megtérülési rátáját (CGD, 2008, 5-6.). Negyedszer: a munkaerőpiac bővülésének elősegítéséhez szükség van rugalmas munkaerőpiacra (Besley and Cord, 2007, 17.).⁸ Ötödször, a növekedés és a szegénységnyihítás a tartós termelékenységnövekedéstől (World Bank, 2009, 11.), valamint a kereskedelem, a beruházások

⁷ Vö. Besley and Cord (2007, 14. és 17.); CGD (2008, 5., 15. és 21.); és World Bank (2009, 7.).

⁸ Azonnal hozzátesznek három fenntartást (uo.): „Először: a munkaerő-piaci szabályozás csak egyike azoknak a tényezőknek, amelyek befolyással vannak a beruházási klímára és a vállalat azon hajlamára, hogy formalizálja a tevékenységét (...) Másodszor: a lazuló munkaerő-piaci szabályozásnak egyes régiókban csekély hatása lehet a munkaerőpiacokra, különösen, ha a foglalkoztatás főleg a mezőgazdaságban koncentrálódik (...) Harmadszor: a munkaerő-piaci szabályok (...) a szociális védelem egy formáját jelentik”.

és a technológiaközvetítés révén megvalósuló nemzetközi integrációtól függ (CGD, 2008, 2.). Hatodszor: a növekedés az export versenyképességének megőrzése érdekében a valutaváltási ráták alakítását is megkívánja. Ez viszonylag egyszerűen megvalósítható és valószínűleg előnyös is, mivel semleges az egyes gazdasági szektorok számára (CGD, 2008, 50.). Hetedszer: a tőkeszámlák liberalizálása csökkenti a tőke költségeit. Ezt azonban fokozatosan kell bevezetni, mert a túl gyors liberalizálás egyébként elkerülhető makrogazdasági kockázatokat hordoz. Szükség esetén korlátozni kell a tőkét (CGD, 2008, 57.).⁹ Nyolcadszor: szükség van szociális biztonsági hálóra, nem elsősorban szegénnytámogató megfontolásokból, hanem eszközként: enélkül „gyorsan csökkenni fog a növekedési stratégia tömegtámogatása” (CGD, 2008, 6.). Ezeknek a biztonsági hálóknak azonban korlátozottaknak kell lenniük, mert „a szegény országokban ezek a programok jelentősen megterhelhetik a már egyébként is feszített költségvetést, és a szegénység redisztribúció révén realizált csökkentése elméletileg lehetetlen azokban az országokban, ahol az éves átlagjövedelem 700 US\$ alatt van” (World Bank, 2009, 2.). Végül, politikai támogatás kell a reformhoz, mivel még a legjobb technikai megoldások is csak akkor működőképesek, ha politikailag életképesek (World Bank, 2008, Annex 1, 8.).

A korábbi szegénybarát viták fényében fontos megemlíteni, hogy a Világbank és a CGD jelentések szerint a szegénység csökkentésének elsődleges eszköze a *gyorsabb növekedés*, nem pedig, mondjuk, a szegények sajátos problémáit orvosló politika:

„a szegények jövedelmének gyorsabb növelését célzó politikusoknak azt tanácsoljuk, hogy olyan politikákat alkalmazzanak, amelyek a növekedés általános gyorsulásához vezetnek az országaikban. Tehát a sikeres szegénybarát növekedési stratégiának a lényegét tekintve a fenntartható és gyors gazdasági növekedést támogató intézkedéseket kell tartalmaznia (...) Ezek az alkotóelemek – jó kormányzás, stabilitás és közjavak – alapvetőek ahhoz, hogy a nem szegények és különösen a szegények között segítsék a magánkezdeményezést és beruházást” (Besley and Cord, 2007, 19.).

E politikai tanácsok megvalósításához minden egyes időpontban selektív, stratégiai és szekvenciális összpontosítás szükséges a növekedéssel kapcsolatos akadályok elhárítására. Mint Rodrik (2006, 982.) határozottan megfogalmazza:

„A (kiegészített) [azaz poszt-] washingtoni konszenzus típusú politikai reformok hatástalanok, mert semmi sem biztosítja, hogy szorosan célzottak legyenek a gazdasági növekedést akadályozó legfontosabb kényszerekre. A trükk lényege, hogy megtaláljuk azokat a területeket, ahol a reformnak a legnagyobb hozadéka lesz. Másként a politikusok arra kárhozzáttnak, hogy szórópisztollyal lövöldözzenek: a legtöbb lehetséges célpontra elsütik a pisztolyukat, remélve, hogy közülük lesz néhány olyan is, amit tényleg üldöznek. Ezzel szemben a sikeres növekedési stratégia annak azonosításával kezdődik, hogy melyek a leginkább gátló akadályok.”

⁹ „Igen, a tőke ellenőrzése alól ki lehet bújni, de ugyanez a helyzet az adókkal is, és ez mégsem tántorítja el a kormányokat attól, hogy megpróbálják megadóztatni az állampolgáraikat” (Pedro Pablo Kuczynski, in CGD, 2008, 52.).

A Világbank egyre inkább elkötelezte magát a „növekedési diagnosztika” jellegű megközelítés mellett, és 2008 közepén (az Egyesült Királyság Nemzetközi Fejlesztési Minisztériumával együtt) intenzív műhelytanácskozást tartott, hogy alaposan megvizsgálja a növekedési diagnosztika és a kormányzással és intézményi berendezkedéssel foglalkozó, meglévő munkák közötti kapcsolatokból származó politikai tanulságokat (World Bank, 2008, 1.).

6. Az inkluzív növekedés és korlátai

Az SZBN vitában részt vevők álláspontjának fokozatos közeledése egymáshoz, valamint a Világbank és csatolt részei által kialakított új (de szilárdan neoklasszikus) növekedési stratégia a 3. évezred első évtizedének végén elősegítette az inkluzív növekedés (a továbbiakban: IN) paradigma megalkotását. Az IN hangsúlyozza a növekedés szegénységcsökkentésben játszott szerepét, elismeri, hogy széles körű politika-együttes kell az eredmények eléréséhez, és célul tűzi ki a megfelelő politikák „növekedési diagnosztika” segítségével történő kiválasztását:

„Az inkluzív növekedés a növekedés ütemére és mintájára is vonatkozik, amelyek megítélésünk szerint összefonódnak egymással és ezért együtt kell kezelni őket... A szegénység és a növekedés elemzései hagyományosan elválnak egymástól. Ez a tanulmány egy olyan analitikus stratégia fogalmi kereteit írja le, amely a két szálon futó elemzés integrálását és a fenntartható és inkluzív növekedés útjában álló, az egyes országokra jellemző akadályok azonosítását és fontossági sorrendbe rendezését célozza... A széles alapú és inkluzív növekedés ösztönzése nem jelenti az állami támogatással megvalósuló gazdaságpolitikához való visszatérést. Ehelyett arról van szó, hogy a növekedés útjában álló akadályok elmozdítására és az egyenlő versenyfeltételek megteremtésére kerül a hangsúly” (World Bank, 2009, 1–2.).

A Világbank számára az IN szélesebb körű, mint a szegénybarát növekedés:

„A gyors (...) növekedés vitán felül szükséges a szegénység számottevő csökkentéséhez, de ahhoz, hogy ez a növekedés hosszú távon fenntartható legyen, különböző szektorok bevonásával szélessen megalapozottnak és az ország munkaerőjének nagy részét [sic] érintően inkluzívnak kell lennie... A [relatív] szegénybarát megközelítés főleg a szegények jólétét hangsúlyozza, míg az inkluzív növekedés a munkaerő nagy része számára rendelkezésre álló lehetőségekkel foglalkozik, egyaránt szem előtt tartva a szegények és a középosztálybeliek helyzetét” (World Bank, 2009, 1.).

Az inkluzív jelleget úgy értelmezik, hogy esélyegyenlőséget teremt „a piacokhoz, az erőforrásokhoz való hozzáférésben, és semleges szabályozási környezetet biztosít az üzleti életben és az egyének számára” (World Bank, 2009, 2.). Az egyenlő hozzáférés eszköz mivolta miatt értékes, mivel „a szisztematikus egyenlőtlenség 'toxikus' hatású, mert politikai konfliktuscsatornákon keresztül kisiklatja a növekedési folyamatot” (uo.). Nem meglepő módon.

„Az inkluzív növekedés értelmezése összhangban van a szegénybarát növekedés abszolút definíciójával, a relatív definícióval viszont nincs. Az abszolút definíció szerint a növe-

kedés (...) akkor szegénybarát, ha a szegények abszolút értelemben profitálnak belőle... Ezzel szemben a relatív definíció azt mondja ki, hogy a növekedés »szegénybarát«, ha – és csak akkor, ha – csökken az egyenlőtlenség. De míg az abszolút szegénybarát növekedés közvetlen jövedelemredistribúciós programok eredménye is lehet, ahhoz, hogy a növekedést inkluzívnak nevezhessük, növelni kell a termelékenységet és új munkahelyeket kell teremteni. Röviden, az inkluzív növekedés lényege a növekedés ütemének felgyorsítása és a gazdaság méretének növelése, mindeközben versenysemleges feltételeket biztosítva a beruházások számára és növelve a produktív foglalkoztatási lehetőségeket (...) Az [IN] a produktív foglalkoztatásra és nem a jövedelemredistribúcióra összpontosít. Az inkluzív növekedést jellemzően a növekedés piaci ösztönzői fűtik, ahol a kormánynak a folyamatot elősegítő szerepe van” (World Bank, 2009, 3–4.).

A Világbanknak a növekedési diagnosztika és az inkluzív növekedés előtt álló, szekvenciálisan kezelendő akadályok azonosítása felé fordulása azokat a vitákat újítja fel, amik egyrészt az 1980-as években, a latin-amerikai radikális reformok első hullámának összeomlása után a „liberalizálás parancsáról”, másrészt később a korábbi szovjet blokkon belüli átmenet felgyorsításáról folytak. Mindkét esetben lényegében ugyanazt a világbankos csomagot kínálták, mindössze a végrehajtás sorrendjét és sebességét tartották vitathatónak, figyelmen kívül hagyva a kiigazítást végző országok állandósuló alacsony teljesítményét és megújuló válságát. A Világbank még a PWK idején is olyan csomagként mutatta be a javaslatait a klienseinek, amely alkotóelemeinek megvalósítási sorrendje esetleg felcserélhető, de egyik intézkedés sem hagyható el. Érdekes módon a WK és a PWK gazdaságpolitikáját is valószínűleg *deduktív módon*, a „legjobb” gazdaságelméletből (azaz vagy a neoklasszikus elméletből, vagy az „új intézményi közgazdaságtanból”) kiindulva alakították ki.

Az új IN paradigma ettől két tekintetben különbözik. Először: a „helyes” politikát feltehetően *induktív módon*, a világban végbement sikeres növekedési tapasztalatokból vezették le. Ez lehetőséget kínált arra, hogy gondosan kiválogatott elemeket vegyenek át a fejlesztő államról folyó vitából, úgy, mintha ezek egyszerű praktikus igazságok lennének. Másodszor: a 2. táblázat bemutatja, hogy az empiricizmus felé való fordulás ellenére az IN politikája a *lényegét tekintve* ugyanaz, mint a PWK, *kiegészítve a kormány növekedést támogató intézkedéseivel*. Más szóval: a Világbank a lényegét tekintve semmit sem engedett, sem az általa favorizált politika tartalmából, sem a növekedés (elosztással szembeni) elsődlegességéből a szegények helyzetének javítása tekintetében – mindössze egy őszintétlen méltatás jut a méltányosság fontosságának.

Mindez azt jelenti, hogy az IN paradigma hatféle módon is korlátozott. Először is az IN azt feltételezi, hogy a gazdasági növekedés a szegénység megszüntetésének leghatalmasabb eszköze. Ez az átfogó állítás azonban figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy a növekedés szegénységet is *teremthet*, mivel technikai változásokhoz, a tulajdonosi és felhasználói jogok módosulásához, a munkaerőpiacok átalakulásához vezet, ezek pedig sok embert kifoszthatnak és elszegényíthetnek. Sok munkás nem tud alternatív termelési eszközöket vagy azonos fizetésű munkahelyet találni magának, illetve nem tudja átképezni magát, hogy máshol jobb lehetőségekhez jusson. Az önfoglalkoztatók is kerülhetnek olyan helyzetbe, hogy a hitel- és piacra jutási lehetőségeik beszűkülése

miatt romlanak a kilátásaik. Az IN figyelmen kívül hagyja a strukturális egyenlőtlenségeket is, amelyek felívelő gazdasági fejlődés esetén is szegénységet okozhatnak. Ha elég gyors a jövedelem- és termelékenység-növekedés, akkor a legtöbb ember még az egyenlőtlenség növekedése esetén is vitán felül jól jár (vö. Brazília és Mexikó az 1950-es évektől az 1970-es évekig, az öböl menti gazdaságok az 1970-es évek eleje és 1980-as évek eleje között, és Kína az 1980-as évektől). De ha nem elég gyors vagy egyenetlen a GDP növekedése, az a népesség nagy csoportjaiban a jólét stagnálásához vagy csökkenéséhez vezethet (pl. Oroszország és a többi korábbi szovjet köztársaság az 1990-es években, és a legtöbb közép-keleti, afrikai és szegény latin-amerikai ország az 1980-as években és az 1990-es évek elején), és ez határozottan ellentmond az SZBN „abszolút” definíciója állításainak (vö. a tanulmány 4. szakasza).

2. táblázat A washingtoni konszenzustól az inkluzív növekedésig

Eredeti washingtoni konszenzus	Poszt-washingtoni konszenzus (Eredeti WK plusz)	Inkluzív növekedés
Tulajdonosi jogok biztosítása	Korrupció-ellenesség	Versenyképes környezet
Dereguláció	Felelős vállalatirányítás	Kormány elkötelezettsége a növekedés iránt
Költségvetési fegyelem	Független központi bank	„Jó politikák”
Adóreform	Pénzügyi törvények és standardok	Közzszektor beruházásai
Privatizáció	Rugalmas munkaerőpiacok	Munkaerő-piaci dereguláció
Közkiadások átszervezése	WTO megállapodások	Foglalkoztatás és termelékenység növekedése
Pénzügyi liberalizáció	„Megfontolt” tőkeszámvitel bevezetése	Nemzetközi integráció
Kereskedelmi liberalizáció	Nem közvetítő jellegű árfolyam-mechanizmus	Valutaváltási árfolyamok irányítása
FDI iránti nyitottság	Szociális biztonsági háló	„Megfontolt” tőkeszámvitel bevezetése
Egységesített és versenyképes valutaváltási ráták	Célzott szegénységcsökkentés	Szociális biztonsági háló

Forrás: 1. táblázat és 5. szakasz

Másodszor: az IN azt feltételezi, hogy az országok vagy azért vallanak kudarcot, mert nem ismerik a „helyes” megoldást (amelyre a Bank – érthetetlen módon – maga is csak éppen most jött rá), vagy mert alkalmatlan a kormányzat (például korrupció vagy járadékszerzés miatt). De ugyanennyire valószínű az is, hogy az országok azért vallanak kudarcot, mert a valutaválság vagy fizetési mérleg válság, az elégtelen támogatások, a piacokhoz való hozzáférés hiánya, a túlzott hazai vagy külföldi eladósodás, a kedvezőtlen feltételek, vagy a negatív gazdasági növekedés miatt nem valósítható meg az általuk jónak tartott politika.

Harmadszor: az IN nem foglalkozik a korábbi világbanki stratégiák korlátaival, például a politikai legitimáció, a tulajdonjog és a részvétel¹⁰ közötti ellentmondásokkal, a politikaváltások költségeivel, és a nemzetközi pénzügyi intézmények politikáján belüli önkorrigáló mechanizmusok hiányával. Az IN folytatja azt a korábbi gyakorlatot, hogy a kudarcokért az áldozatokat hibáztatják, és ellenszerként továbbra is az a követelés szolgál, hogy próbálják meg ugyanazt még egyszer, csak keményebben. Ha felelősen akarnak foglalkozni ezekkel a korlátokkal, akkor a nemzetközi pénzügyi intézményeknek jelentősen enyhíteniük kell a feltételelességen. A feltételelesség a kísérletezés ellensége, amely nélkül nem lennének olyan tanulságok, amiket a Világbank által összeverbuvált „vezetők” megbeszélhetnének. A feltételelesség kedvezőtlenül hat az általános elvek és a helyi feltételek közötti kontextuális kapcsolatokra is, ezek pedig állítólag az IN lényegéhez tartoznak.

Negyedszer: a Világbank és a CGD jelentések azt célozzák, hogy bemutassák a „sikeres” politikák kézenfekvő menüjét, és ezzel együtt legitimálják a szegénybarát és méltányosságot erősítő törekvéseknek a PWK növekedést erősítő verziójával való helyettesítését. Ezekben a jelentésekben azonban hibás az érvelés. Két példa elegendő lesz ennek szemléltetésére. A CGD (2008, 2.) azt állítja, hogy „az évi 7 százalékos növekedés (...) csak azért lehetséges, mert a világgazdaság ma nyitottabb és integráltabb”. Ez valószínűleg a szabadkereskedelmet és a szabad tőkemozgásokat támogató érv. Csábító lehet, de egyúttal téves is, mivel egyszerűen figyelmen kívül hagy számos, a „reformok” és a neoliberais „globalizáció” előtt lezajlott gyors és tartós gazdasági növekedést, például Brazíliában, Kínában, Indiában, Mexikóban, Norvégiában, Lengyelországban, Dél-Afrikában és Oroszországban, nem is szólva a Koreai Köztársaságban és Tajvan Kína Tartományában az 1980-as évek közepéig végbement, erősen szelektív „globális integrációról”. A második példa arra a kutyára vonatkozik, amelyik nem ugatott¹¹: bár a Világbank a szegénység definíciójában egyre inkább elismeri a vagyontulajdon jelentőségét, az IN a saját válogatott növekedési példáiban nem foglalkozik a vagyontulajdon szerepével, olyanokkal, mint például a radikális földreform Kínában, Japánban, a Koreai Köztársaságban és Tajvan Kína Tartományában, vagy a nyersanyagokra kivetett adók elosztási következményeivel Botswanában és Ománban.

Ötödször: a szociális biztonsági háló IN-be történt beemelése elsősorban eszközjellegű. Enyhíti a szegénységet, legitimációt biztosít a Világbank által helyesnek tartott politikának és lehetőséget ad arra, hogy a szegények is nyerjenek a növekedésből – de *nincsenek* elosztási céljai. Az IN-ben az elosztás teljesen esetleges; e stratégia teljesen a növekedésre és

¹⁰ A Bank soha sem tudta megoldani az olyan talányokat, mint amilyen például ez: „a Világbank kutatásai azt mutatják, hogy az afrikai szegények nem önmagában a tulajdonjogok fejlesztését akarják, hanem inkább földreformot szeretnének (UNCTAD, 2002, 40.). Ezekben az esetekben figyelmen kívül kell hagyni a szegények véleményét.”

¹¹ Utalás Arthur Conan Doyle Ezüstcsillag (Silver Blaze) c. novellájára, amelyben ellopják az Ezüstcsillag nevű híres versenylovat és meggyilkolják a trénerét. Sherlock Holmes szerint a rejtély megoldásának kulcseleme, hogy a gyilkosság éjszakáján nem ugatott a kutya, tehát a tettes házon belüli ismerős volt (*a ford.*).

az ebből esetleg a szegények helyzetét javító potenciális jóléti haszonra összpontosít.

Végül, miközben az IN feltételezett erényeit magasztatja, a Világbank következetesen elhárítja magát az azzal kapcsolatos felelősséget, hogy rossz tanácsokat adott a múltban a klienseinek, vagy hogy az általa képviselt politikának számos esetben negatív következményei voltak. A korábbi javaslatok következményeivel való szembenézés elmaradása kétségkívül rontja az IN hitelességét és egyúttal elhomályosítja az IN, a PWK és az eredeti WK közötti különbségeket. A negatívumokról való hallgatás ráadásul nincs összhangban azzal sem, hogy a Bank hangsúlyosan figyelmeztet a politikai döntések meghozatalát és végrehajtását befolyásoló akadályokra és kényszerekre, mivel e kényszerek és akadályok között vitán felül ott vannak a nemzetközi pénzügyi intézmények által kikényszerített feltételek, amelyeket megtámogatnak a refinanszírozás, a segélyek és adósságkönnyítés mézesmadzagjával, és engedetlenség esetén pedig hatalmas büntetéseket szabnak ki. Bár a Világbank jelenleg siker esetén nem mindig magának követeli a babért (csupán örül annak, hogy a megfelelő „vezetőket” üdvözölheti a CGD-ben), a kudarcokért továbbra is a szegényekre és az átmeneti országokra hárítja a felelősséget: nyilvánvaló, ha vannak sikeres országok, akkor a sikertelenek csak magukat okolhatják (vö. pl. Besley and Cord, 2007, 20.). Ha a Világbank nem vállalja a szegény, közepes jövedelmű és átmeneti országok rossz gazdasági teljesítménye miatt rá eső felelősséget, akkor üres frázis marad az az állítása, hogy – végül – megalkotta a „helyes” gazdaságpolitikát.

Következtetés

A (P)WK-t az 1990-es években és a 2000-es évek elején az elméleti következetlenségei, a szegény országokban tapasztalható gyenge makrogazdasági teljesítménnyel és megújuló válságokkal való szoros kapcsolata, valamint a vagyon, a jövedelem és a hatalom eloszlásában számos esetben bekövetkező regresszív változások miatt bírálták. Az a felismerés is erősödött, hogy a hagyományos politikák akadályozhatják a szegénybarát célok – köztük a Millenniumi Fejlesztési Célok – elérését (Jomo and Fine, 2006; Milanovic, 2002 és 2003; Weller and Hersh, 2004). Ezeket a kritikákat gyengítette az a felismerés, hogy ha elutasítjuk azt a nézetet, mely szerint a (P)WK az egyetlen lehetőség, akkor alternatívát kell kínálnunk a szegény országokban folytatandó makrogazdasági politikát illetően.

A szegénybarát politika keretei a 2000-es évek elején alakultak ki különböző makrogazdasági hagyományokból (különösen a posztkeynesizmusból, az intézményi, az evolúciós, a Kalecki és a marxista iskolából) építkezve, és szorosan kötődve a közgazdasági mainstreamnek a fejlődés-gazdaságtan strukturalista, fejlesztési és más kritikai elméletein alapuló kritikájához.¹² E tradíciók némelyike gyökeret eresztett az ENSZ

¹² A szegénybarát irodalom ismertetésére vö. Dagdeviren and others (2002), Kakwani (2001, 2002), Kakwani and Pernia (2000), McCulloch and Baulch (1999), McKinley (2001, 2003), Osmani (2001), Palanivel (2003), Pasha and Palanivel (2004), Rao (2002), Saad-Filho (2007), UNDP (2002), Vandemoortele (2004) and Winters (2002).

Fejlesztési Programjában (UNDP), az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciájában (UNCTAD), az ENSZ Latin-amerikai és Karib-térségi Gazdasági Bizottságában (ECLAC), az ENSZ Világgazdasági Fejlesztési Kutatóintézetében (WIDER) és az ENSZ más szervezeteiben, néhány NGO-ban és egyetemen. Ezek a hagyományok jó ösztönzőket kínáltak a szegények alapszükségeire és a jövedelem, a vagyon, a hatalom szegény országokon belüli egyenlőbb elosztására koncentráló gazdaság-politika számára.

A „korai” SZBN irodalom azzal támadta a (P)WK-t, hogy a méltányosság morális kötelesség és hogy az elosztásnak és a növekedésnek a szegények javát kell szolgálnia. Az ezen állítások közötti ellentmondást – az egyik az alapelvekre, a másik az eszközökre vonatkozik – egy négy részből álló érvelés keretében kihasználta a mainstream. Először is a mainstream elismerte, hogy a méltányosság önmagában vett jó. Másodszor: a méltányosság fogalmát az esélyegyenlőségre korlátozta. Harmadszor: a méltányosság növekedésre gyakorolt hatásának részletes mérésével „operacionalizálta” a növekedés és az elosztás közötti kapcsolatot. Végül arra a következtetésre jutott, hogy a szegénység és az egyenlőtlenség kölcsönösen erősítik egymást, és az „inkluzív” növekedés a legjobb eszköz arra, hogy a két területen egyszerre javítsák a helyzetet.

A mainstreamnek a „korai” SZBN irodalom feltartóztatására és visszafordítására irányuló stratégiája több okból nagyrészt sikeres volt, például mert sokkal nagyobb lehetősége volt az intézményi erőforrások használatára és a kutatási támogatások megszerzésére, vagy azért, mert az SZBN tábor meggondolatlanul hajlott arra, hogy keresse a megegyezést a mainstreammel. Visszatekintve botorság volt elfogadni, hogy minden, a szegények helyzetét javító növekedés „szegénybarát”, mivel ez kombinálja a szegénybarát növekedés definícióját az ilyen növekedés egyik sikermutatójával. Ez az engedmény volt a későbbi bajok első jele, amely sebezhetővé tette az SZBN megközelítést a fentebb vázolt mainstream stratégiaival szemben. Az SZBN iránt elkötelezett kutatóknak nem kellett volna belemenniük a mainstreammel a (nem beágyazott) növekedés kvantitatív következményeinek az elosztásra és az abszolút szegénységre gyakorolt hatásairól folytatott, elfajult vitába sem. Ez hiba volt, mivel nem lehet értelmes vitát folytatni „úgy általában” a növekedés elosztási vagy bármilyen egyéb hatásáról.¹³ *Növekedés csak konkrétan van*, a speciális fiskális, monetáris, ipari, foglalkoztatási, fizetési mérlegre vonatkozó, elosztási és szociális politikákat tartalmazó fejlesztési stratégia eredményeként. Mivel a növekedés jellege kibogozhatatlanul szoros kapcsolatban áll az elosztási (és egyéb) eredményeivel, nincs értelme az utóbbi vizsgálatának, ha figyelmen kívül hagyjuk az ezeket az eredményeket keretbe foglaló intézményi és politikai kontextust. Taktikai szinten az SZBN tábor előnyére vált volna, ha rákényszerítette volna a mainstreamet, hogy álljon elő az általa helyesnek tartott „szegénybarát”

¹³ Más szóval a növekedéselosztás dichotómia hibás, és nem lehet szétválasztani a szegénység változásait növekedési és elosztási komponensre, mert a két alkotórész közötti kölcsönhatás nem adódik egyszerűen össze: a növekedés egyenlőtlenségre gyakorolt hatása és a szegénység növekedés-rugalmassága az egyenlőtlenség mértékének, az ország fejlettségének stb. megfelelően változik (Heltberg, 2004, 82., 90.).

politikával. Ez ugyanis egyértelművé tette volna, hogy nagyon kis ellentétes irányba mutató változás történt, és így az is világos lett volna, hogy a mainstream elosztás iránti érdeklődése másodlagos és erősen behatárolt maradt.

A retorikus konvergencia ára a morális és elméleti magaslatoknak a kialakuló IN paradigma révén történt, mainstream általi elfoglalása lett. Az IN kritikus értékelése megmutatja, hogy egyértelműen a mainstream (P)WK tradícióba tartozik, és az is nyilvánvaló ebből az értékelésből, hogy az ebből a tradícióból fakadó politikai előírások csak kivételesen voltak sikeresek. Az IN paradigmát is tartalmazó mainstream e korlátai és hiányosságai miatt megkerülhetetlen feladat a szegénybarát fejlesztési stratégiák új generációjának kimunkálása. E stratégiának összhangban kell lennie a fenntarthatóság, méltányosság, demokrácia és társadalmi igazságosság követelményeivel és segítenie kell a gazdasági növekedést, a tömeges foglalkoztatást, a társadalmi befogadást, az alapszükségletek kielégítését és a nagy többség jólétének javítását. A feladat nem könnyű, de éppen itt az ideje, hogy nekilássunk.

Fordította: Nyilas Mihály

Irodalom

- Barber, W. J. (1995): Chile con Chicago: a review essay. *Journal of Economic Literature*, vol. 33, pp. 1941–1949.
- Besley, T., and L. J. Cord, eds. (2007): *Delivering on the Promise of Pro-Poor Growth: Insights and Lessons from Country Experiences*. Washington, D. C.: World Bank. Available from <http://go.worldbank.org/IV26CMV950>.
- Bigsten, A., and J. Levin (2004): Growth, income distribution and poverty: a review. In *Growth, Inequality, and Poverty: Prospects for Pro-Poor Economic Development*, A. Shorrocks and R. van der Hoeven, eds. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Birdsall, N., and J. Londono (1997): Asset inequality matters: an assessment of the World Bank's approach to poverty reduction. *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 87, No. 2, pp 32–37.
- Bowman, K. (1997): Should the Kuznets Effect be relied on to induce equalizing growth: evidence from post-1950 development. *World Development*, vol. 25, pp. 127–143.
- Buira, A. (2003): An analysis of IMF conditionality. G24 Discussion Paper, No. 22. Available from <http://www.g24.org/buiratgm.pdf>.
- Cardoso, F. H., and E. Faletto (1979): *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley, California: University of California Press.
- Chang, H.-J., and I. Grabel (2004): *Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual*. London: Zed Books.
- Chang, H.-J., ed. (2003): *Rethinking Development Economics*. London: Anthem Press.
- Chenery, H., and others (1974): *Redistribution with Growth: Policies to Improve Income Distribution in Developing Countries in the Context of Economic Growth*. London: Oxford University Press.
- Cling, J. P., M. Razafindrakoto and F. Roubaud (2002): The PRSP initiative: old wine in new bottles? Available from http://www.dial.prd.fr/dial_evenements/conf_scientifique/pdf/abcde2002/razafindrakoto.pdf.

- Commission on Growth and Development (CGD) (2008): *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington, D. C.: World Bank. Available from <http://cgd.s3.amazonaws.com/GrowthReportComplete.pdf>.
- Cornia, A., R. Jolly and F. Stewart (1987): *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Cornia, G. A., ed. (2004): *Inequality, Growth and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Cramer, C. (2000): *Inequality, Development and Economic Correctness*. SOAS Department of Economics Working Paper, No. 105.
- Dagdeviren, H., R. van der Hoeven, and J. Weeks (2002): Poverty reduction with growth and redistribution. *Development and Change*, vol. 33, pp. 383–413.
- Deininger, K., and L. Squire (1998): New ways of looking at old issues: inequality and growth. *Journal of Development Economics*, vol. 57, pp. 259–287.
- Dollar, D., and A. Kraay (2004): Growth is good for the poor. In *Growth, Inequality, and Poverty: Prospects for Pro-Poor Economic Development*, A. Shorrocks and R. van der Hoeven, eds. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Fine, B. (2006): The developmental state and the political economy of development. In *The New Development Economics: After the Washington Consensus*, Jomo, K. and B. Fine, eds. New Delhi, India: Tulika; and London: Zed Press.
- Fine, B., and C. Stoneman (1996): Introduction: state and development. *Journal of Southern African Studies*, vol. 22, pp. 5–26.
- Fine, B., C. Lapavistas, and J. Pincus, eds. (2001): *Development Policy in the Twenty-first Century: Beyond the Post-Washington Consensus*. London: Routledge.
- Fine, B., and A. Saad-Filho (2011): Neoliberal development and its critics. In *Politics of Neoliberalism*, H. Webber, ed. London: Routledge.
- Harriss J., J. Hunter and C. Lewis, eds. (1995): *New Institutional Economics and Third World Development*. London: Routledge.
- Heltberg, R. (2004): The growth elasticity of poverty. In *Growth, Inequality, and Poverty: Prospects for Pro-Poor Economic Development*. A. Shorrocks and R. van der Hoeven, eds. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Jomo, K., and B. Fine, eds. (2006): *The New Development Economics: After the Washington Consensus*, New Delhi, India: Tulika; and London: Zed Press.
- Kakwani, N. (2001): *Pro-Poor Growth and Policies*. Manila, Philippines: Asian Development Bank.
- Kakwani, N. (2002): *Pro-Poor Growth and Policies*. United Nations Development Programme (UNDP) Asia-Pacific Regional Programme on the Macroeconomics of Poverty Reduction.
- Kakwani, N., and E. M. Pernia (2000): What is pro-poor growth?, *Asian Development Review*, vol. 18, pp. 1–16.
- Kakwani, N., S. Khandker and H. H. Son (2004): *Pro-Poor Growth: Concepts and Measurements with Country Case Studies*. Working Paper, No. 1, International Poverty Centre, Brasilia.
- Kanbur, R. (1998): *Income Distribution and Development*. World Bank Working Paper, No. 98–13.
- Kay, C. (1989): *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*. London: Routledge.
- Krueger, A. O. (1974): The Political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, vol. 64, pp. 291–303.
- Krueger, A. O. (2004): Meant well, tried little, failed much: policy reforms in emerging market economies. Available from <http://www.imf.org/external/np/speeches/2004/032304a.htm>.
- Kuznets, S. (1955): Economic growth and income inequality. *American Economic Review*, vol. 45, No. 1, pp. 1–28.
- Lewis, A. (1954): Economic development with unlimited supplies of labor. *The Manchester School*, vol. 22, pp. 139–191.

- Lipsey, R.G., and K. Lancaster (1956–57): The general theory of second best. *Review of Economic Studies*, vol. 24, No. 1, pp. 11–32.
- Marangos, J. (2007): Was shock therapy consistent with the Washington Consensus? *Comparative Economic Studies*, vol. 49, No. 1, pp. 32–58.
- Marangos, J. (2008): The evolution of the anti-Washington Consensus debate: from „post-Washington Consensus” to „after the Washington Consensus”. *Competition and Change*, vol. 12, No. 3, pp. 227–44.
- McCulloch, N., and B. Baulch (1999): Assessing the poverty bias of growth: methodology and an application to Andhra Pradesh and Uttar Pradesh. IDS Working Paper, No. 98.
- McGillivray, M., and H. White (1993): Measuring development? The UNDP’s Human Development Index. *Journal of International Development*, vol. 5, No. 2, pp. 183–192.
- McKinley, T. (2001): Introduction. In *Macroeconomic Policy, Growth and Poverty Reduction*, T. McKinley, ed. London: Palgrave.
- McKinley, T. (2003): *The Macroeconomics of Poverty Reduction: Initial Findings of the UNDP Asia-Pacific Regional Programme*. New York: United Nations Development Programme.
- McKinley, T. (2009): Revisiting the dynamics of growth, inequality and poverty reduction. Centre for Development Policy and Research, SOAS, Discussion Paper No. 25/09.
- Milanovic, B. (2002): True world income distribution, 1988 and 1993: first calculation based on household surveys alone. *Economic Journal*, vol. 112, pp. 51–92.
- Milanovic, B. (2003): The two faces of globalization: against globalization as we know it. *World Development*, vol. 31, pp. 667–683.
- Milonakis, D., and B. Fine (2009): *From Political Economy to Economics: Method, the Social and the Historical in the Evolution of Economic Theory*. London: Routledge.
- Niggle, C. (1998): Equality, democracy, institutions and growth. *Journal of Economic Issues*, vol. 32, pp. 523–530.
- Osmani, S. R. (2001): Growth strategies and poverty reduction. Asia and Pacific Forum on Poverty: Reforming Policies and Institutions for Poverty Reduction. Manila, Philippines: Asian Development Bank.
- Palanivel, T. (2003): Report of the Regional Workshop on Macroeconomics of Poverty Reduction. United Nations Development Programme.
- Pasha, H. A., and T. Palanivel (2004): *Pro-Poor Growth and Policies: The Asian Experience*. New York: United Nations Development Programme.
- Pender, J. (2001): From „Structural Adjustment” to „Comprehensive Development Framework”: conditionality transformed? *Third World Quarterly*, vol. 22, pp. 397–411.
- Persson, T., and G. Tabellini (1994): Is inequality harmful for growth? *American Economic Review*, vol. 84, pp. 600–621.
- Rao, J. M. (2002): The possibility of pro-poor development: distribution, growth and policy interactions. Unpublished manuscript.
- Ravallion, M. (2004): *Pro-poor growth: a primer*. Policy Research Working Paper, No. WPS3242, Washington, D. C.: World Bank.
- Ravallion, M., and S. Chen (1997): What can new survey data tell us about recent changes in distribution and poverty? *The World Bank Economic Review*, vol. 11, No. 2.
- Ravallion, M., and S. Chen (2003): Measuring pro-poor growth. *Economic Letters*, vol. 78, pp. 93–99.
- Rodrik, D. (2006): Goodbye Washington Consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank’s „Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform”. *Journal of Economic Literature*, vol. 44, pp. 973–987.
- Rostow, W. (1960): *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

- Saad-Filho, A. (2005): The rise and decline of Latin American structuralism and dependency theory. In *The Origins of Development Economics: How Schools of Economic Thought Have Addressed Development*, Jomo, K.S., and E. S. Reinert, eds. London: Zed Books; and New Delhi, India: Tulika Books.
- Saad-Filho, A. (2007): There is life beyond the Washington Consensus: an introduction to pro-poor macroeconomic policies. *Review of Political Economy*, vol. 19, No. 4, pp. 513–537.
- Solow, R. M. (1956): A contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, pp. 65–94.
- Srinivasan, T. N. (1994): Human development: a new paradigm or reinvention of the wheel? *American Economic Review Papers & Proceedings*, vol. 84, No. 2, pp. 238–243.
- Stiglitz, J. (1998): More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus. WIDER Annual Lecture 2. World Institute for Development Economics Research.
- United Kingdom Department for International Development (DFID) (2004): What is pro-poor growth and why do we need to know? Pro-Poor Growth Briefing Note 1, Department for International Development.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2002): From Adjustment to Poverty Reduction: What is New? Available from <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=2764&intlItemID=2872&lang=1>.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2002): *The Role of Economic Policies in Poverty Reduction*. New York: UNDP
- Vandemoortele, J. (2004): Can the MDGs Foster a New Partnership for Pro-Poor Policies? United Nations Development Programme.
- Wade, R. (1996): Japan, the World Bank, and the art of paradigm maintenance: the East Asian miracle in political perspective. *New Left Review*, vol. 217.
- Wade, R. (2002): US hegemony and the World Bank: the fight over people and ideas. *Review of International Political Economy*, vol. 9, No. 2, pp. 215–243.
- Waeyenberge, E. (2007): Exploring the emergence of a new aid regime: selectivity, knowledge and the World Bank, University of London, PhD thesis.
- Weller, C. E., and A. Hersh (2004): The long and short of it: global liberalization and the incomes of the poor. *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 26, pp. 471–504.
- Williamson, J. (2007): Shock therapy and the Washington Consensus: a comment. *Comparative Economic Studies*, vol. 49, No. 1, pp. 59–60.
- Winters, L. A. (2002): Trade policies for poverty alleviation. In *Development, Trade, and the WTO*, B. Hoekman, A. Mattoo and P. English, eds. Washington, D. C.: World Bank.
- World Bank (1993): *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- World Bank (2005): *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, D. C.: World Bank.
- World Bank (2008): Strengthening political economy understanding for growth analysis. DFID—World Bank workshop, London, 5 November 2008. Available from <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/468980-1218567884549/LondonWorkshop200811.pdf>.
- World Bank (2009): What is Inclusive Growth? Available from <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/468980-1218567884549/WhatIsInclusiveGrowth20081230.pdf>.