

Witold Jakóbiak<sup>1</sup>

## 11. Reguły polityki przemysłowej i warunki ich stosowania

### Streszczenie

Współczesna debata wokół polityki przemysłowej charakteryzuje się różnorodnością w odniesieniu do koncepcji tej polityki, jej znaczenia, treści i zastosowań. Można odnotować rosnące zróżnicowanie uczestników dyskusji, którzy generalnie są zwolennikami lub – przeciwnie – krytykami polityki przemysłowej. Przedstawiając koncepcję, instrumenty, jak również możliwe podejścia badawcze do wspomnianej polityki, autor artykułu stawia wyraźną tezę: polityka przemysłowa może okazać się użyteczna, lecz jej skuteczność zależy od rozstrzygnięcia, jaki typ polityki i w jakich uwarunkowaniach zostanie zastosowany. Analiza pozostaje w nurcie ekonomii normatywnej i dotyczy gospodarki wschodzącej na różnych etapach jej rozwoju.

**Słowa kluczowe:** polityka przemysłowa, dostosowania strukturalne, modernizacja, rozwój

### The rules of industrial policy and conditions of their implementation

#### Abstract

The contemporary debate on industrial policy has been characterized by a contradiction in terms of concept of the policy, its merits, contents, and application. One can notice the growing diversity in contributors representing the followers or, on the contrary, the critics as far as the above-mentioned policy is concerned. In outlining the concept, instruments as well as hypothetical research approaches to this policy, the author of the article puts forward a clear thesis: industrial policy can turn out to be useful, nevertheless its effectiveness depends on what type of the policy and what economic conditions appear in practice. The analysis can be numbered among normative economics, dealing with the emerging economies at various development stages.

**Key words:** industrial policy, structural adjustment, modernization, development

#### Wstęp

---

<sup>1</sup> Autor jest pracownikiem Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie.

Podobnie jak rzeczywistość współczesnej gospodarki rynkowej, również próby tworzenia jej modeli różnią się m.in. sposobem definiowania polityki gospodarczej, a wyjątkowe wprost bogactwo pojęciowe kryje się wśród definicji polityki przemysłowej<sup>2</sup>.

Przegląd otwiera pojęcie: *systemowa polityka przemysłowa*, które oznacza zmianę – zwiększenie lub zmniejszenie – stopnia kontroli państwa nad rynkową alokacją zasobów w przemyśle (dyskusyjność tej definicji jest powodem wyjęcia jej „przed nawias” dalszych podziałów i klasyfikacji). Krótko mówiąc, chodzi o nasilenie bądź osłabienie regulacji ze strony rządu, przy czym regulacja oznacza specyficzne ramy instytucjonalne zaprojektowane w celu zapewnienia nadzoru i kontroli rządu nad firmami w poszczególnych gałęziach przemysłu. Wynika stąd, że również w gospodarce instytucjonalnie dojrzałej mamy do czynienia z ingerencją państwa w roli organu stanowiącego reguły gry (*government as rule-maker*), w tym przypadku w odniesieniu do sfery przemysłu.

Powracając do określenia *systemowa polityka przemysłowa*, należy stwierdzić, że jest ono zbitką dwóch pojęć: polityki systemowej, która obejmuje instytucjonalizację gospodarki, a także polityki przemysłowej, będącej bieżącą ingerencją rządu w alokację zasobów przy użyciu ceł importowych, subwencji podmiotowych/przedmiotowych itp. instrumentów. Tego rodzaju połączenie jest dyskusyjne, gdyż zamazuje znaczenie instytucjonalizacji, stwarzającej wszystkim podmiotom i w każdej gospodarce ograniczenia wyboru ekonomicznego. Jest ono szczególnie nietrafne w odniesieniu do gospodarki wschodzącej, w której nadal podstawowym wyzwaniem pozostaje tworzenie instytucji społecznych (w znaczeniu Veblenowskim), co wymaga eksponowania roli polityki systemowej.

---

<sup>2</sup> Zob. M. Cimolli, G. Dosi, J. E. Stiglitz (red.), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press, Oxford 2009; D. Rodrik, *Industrial Policy: Don't Ask Why, Ask How*, "Middle East Development Journal" 2009, nr 1(1), s. 1-29; D. Rodrik, *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, UNIDO 2004; H. Pack, K. Saggi, *The Case for Industrial Policy: a Critical Survey*, "World Bank Working Paper Series" 2006, nr 3839; K. Warwick, *Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends*, "OECD Science, Technology, and Industry Policy Papers" 2013, nr 2; R. Wade, *After the Crises: Industrial Policy & Developmental State*, London School of Economics, "Seminar Papers", March 2010; W. A. Naudé, *Industrial Policy. Old and New Issues*, "WIDER Working Paper" 2010, nr WP 2010/106; W. A. Naudé, *New Challenges for Industrial Policy*, "WIDER Working Paper" 2010, nr WP 2010/107; R. Hodler, *Industrial Policy in an Imperfect World*, "Journal of Development Economics" 2009, nr 90, s. 85-93; I. ul-Haque, *Rethinking Industrial Policy*, "UNCTAD Discussion Paper" 2007, nr 183.

## 1. Definicje, klasyfikacje, podejścia badawcze

Istnieje wiele komplementarnych bądź wzajemnie wykluczających się sposobów definiowania polityki przemysłowej. Pozostawiając na uboczu te mało wnoszące do tematu, można je pogrupować według następujących kryteriów:

- zakres oddziaływania polityki przemysłowej na zdarzenia w gospodarce;
- cele bieżąco formułowane przez decydentów w ramach tej polityki;
- instrumenty realizacji celów lub inaczej: narzędzia polityki przemysłowej, umożliwiające państwu bezpośrednią (incydentalne, administracyjne wkroczenie) bądź pośrednią (zasady finansowania) ingerencję w rodzajową strukturę produkcji na poziomie mikro (asortymenty i grupy towarowe), mezo (branże i gałęzie) oraz makro (działy), przy czym dwa ostatnie powstają wskutek agregacji poziomu mikro.

Wymienione kryteria stanowią wyłącznie odmienny punkt widzenia tej samej polityki rządu, natomiast pierwsze i drugie – jak się okaże – są ściśle wzajemnie związane.

Definiowanie polityki przemysłowej z punktu widzenia stawianych przed nią celów (których znaczenie jako kryterium jest tu wiodące) pozwala wyróżnić co najmniej cztery opcje:

1. Polityka przemysłowa oznacza makroekonomiczne (skierowane do całej gospodarki lub wielkich jej części) oddziaływanie administracji, których zadaniem jest ułatwienie i usprawnienie funkcjonowania samoczynnych, oddolnych dostosowań strukturalnych w przemyśle. W tym ujęciu przyjmuje się, że jeżeli środowisko makroekonomiczne jest właściwe, to nie ma potrzeby prowadzenia przez państwo niefinansowej polityki; mamy wtedy do czynienia ze świadomą rezygnacją państwa z ustalania jakiegokolwiek listy celów dotyczących sfery realnej.
2. Można wyróżnić także nieselektywną, ponadsektorową lub inaczej – horyzontalną politykę przemysłową, która koncentruje się na dziedzinach, takich jak np. badania i rozwój, edukacja, szkolenie oraz prognostyczne informowanie firm przemysłowych, ekorozwój czy infrastruktura gospodarcza. Takie określenie polityki przemysłowej zawiera wprawdzie cele adresowane do sfery rzeczowej, lecz jest ono pozbawione charakteru rankingowego, żaden sektor przemysłowy nie jest w nim uprzywilejowany, rola państwa zaś polega na korygowaniu lub (rzadko) zastępowaniu rynku.
3. W praktyce oddziaływania makroekonomiczne mogą wszakże okazać się niewystarczające do zapewnienia sprawności samoczynnym (wyłącznie

rynkowym) przemianom strukturalnym, wówczas jest zasadne podejmowanie pozarynkowej ingerencji w odniesieniu do określonych sektorów przemysłu. W ramach tak rozumianej polityki przemysłowej rząd określa rzeczowe priorytety, a polityka przyjmuje formę rankingowej listy celów i aktywnej ingerencji w alokację zasobów. W tym przypadku można mówić o polityce sektorowej lub wertykalnej.

4. Podobne powody przemawiają za prowadzeniem selektywnej polityki przemysłowej, adresowanej do grup przemysłowych bądź nawet do konkretnych firm. Przedstawiony poprzednio sposób określania polityki miał charakter przedmiotowy, ten zaś – podmiotowy. Należy podkreślić, że zarówno w trzeciej, jak i w czwartej opcji lista celów polityki przemysłowej wynika z przyjętych przez państwo priorytetów, niekiedy mówi się wręcz o interesie narodowym<sup>3</sup>.

Czynnikiem różnicującym opisane opcje polityki przemysłowej są w pierwszym rzędzie cele, natomiast pozostałe cechy opcji są wobec nich wtórne (zob. tab. 1). Wprawdzie makroekonomiczna polityka państwa przeważnie pociąga za sobą jakieś zmiany strukturalne, to jednak podstawowym jej celem w każdej gospodarce jest ustabilizowanie sfery fiskalno-monetarnej oraz stworzenie trwałych fundamentów wzrostu i rozwoju społeczno-ekonomicznego. Jeżeli pojawiają się przekształcenia strukturalne, to są one rezultatem stabilizowania środowiska makroekonomicznego, przez co wyzwalają się pozytywne, oddolne procesy dostosowawcze. W takiej sytuacji trudno twierdzić, że państwo przejawia świadomie skonkretyzowane oczekiwania pod adresem zagregowanej struktury produkcji.

Inaczej jest, gdy rząd formułuje w krótkim bądź długim okresie wyraźne zamierzenia w odniesieniu do struktury rzeczowej (opcja druga, trzecia i czwarta). Głównym celem tak prowadzonej polityki jest bowiem dążenie do ogólnego lub selektywnego kształtowania struktury produkcji; zainteresowanie rządu jest skierowane na funkcjonowanie przemysłu z punktu widzenia rzeczowej struktury produkcji, nie zaś formowania się zasobów i przepływu strumieni finansowych.

Reasumując: chociaż w wymienionych opcjach określania polityki przemysłowej mamy do czynienia z efektem zmian strukturalnych, to jednak ze względu na przyjęte

---

<sup>3</sup> T. Altenburg, *Industrial Policy in Developing Countries: Overview and Lessons from Seven Country Cases*, German Development Institute, Bonn 2011; P. Carmody, *An Asian-Driven Economic Recovery in Africa? The Zambian Case*, "World Development" 2009, 37 (7), s. 1197-1207; I. Moskovitch, D. – J. Kim, *Building an Entrepreneurial Economy: The Case of Korea 1998-2005*, "Global Economic Review" 2008, 37 (1), s. 63-73.

cele jedynie trzy ostatnie zasługują na miano polityki przemysłowej. W odniesieniu do pierwszej opcji myśl tę można ująć dosadniej – nawet świadoma rezygnacja państwa z ingerencji nie może być utożsamiana z przyjęciem jakiegokolwiek celu wraz z instrumentarium realizacji w sferze rzeczowej; celem nie może być jego brak<sup>4</sup>.

**Tabela 1.** Opcje polityki przemysłowej

Główne cechy	Opcje polityki przemysłowej				
	systemowa	makro-ekonomiczna	horyzontalna	wertykalna-przedmiotowa	wertykalna-podmiotowa
Cele	zmiana stopnia kontroli ze strony państwa	stabilizacja; trwale podstawy wzrostu i rozwoju	cele odnoszone do sfery rzeczowej, pozbawione charakteru rankingowego	cele obejmujące sferę rzeczową, tworzące listę rankingową	cele dotyczące sfery rzeczowej, tworzące listę rankingową
Rola rządu	określanie reguł gry	kształtowanie środowiska makro-ekonomicznego	nieselektywne wspieranie przemysłu	selektywne promowanie sektorów przemysłu	selektywne promowanie grup przemysłowych lub firm
Stosunek do rynkowej alokacji	czytelna zmiana jej zakresu	bezpośrednio neutralny	neutralny	nieczytelna deformacja	nieczytelna deformacja
Relacja: oddolne-odgórne dostosowania strukturalne	aktywnie określa tę relację	kształtuje sprawność dostosowań oddolnych, lecz zasadniczo relacji nie zmienia	dystansuje się wobec tej relacji	bieżąco utrwała relację, zaprojektowaną w ramach polityki systemowej	bieżąco petryfikuje relację, którą określa polityka systemowa
Instrumenty realizacji	akty prawne różnego rzędu	narzędzia fiskalno-monetarne	środki przekazu informacji, szkolenie, doradztwo itp.	instrumenty bezpośredniej lub pośredniej ingerencji w sferę produkcji	narzędzia bezpośredniej lub pośredniej ingerencji w sferę produkcji

Źródło: Opracowanie własne.

Jednym z istotnych aspektów badań wokół polityki przemysłowej jest jej ocena o charakterze *ex post*: retrospektywny ogląd zastosowanych w praktyce rozwiązań. Ograniczone ramy artykułu nie pozwalają na dokonanie przeglądu różnych możliwych podejść do tej kwestii, dlatego omówione zostanie jedynie to, które jest szczególnie

<sup>4</sup> M. Klimenko, *Industrial Targeting, Experimentation, and Long-Run Specialization*, "Journal of Development Economics" 2004, 73 (1), s. 75-105.

starannie udokumentowane, a zarazem na gruncie polskim było prekursorskie w analizowanej dziedzinie<sup>5</sup>. Autor krytycznie analizuje przedmiotową (wertikalną) politykę przemysłową, wykorzystując w tym celu następujące kryteria oceny: 1) kryterium skuteczności tej polityki; 2) kryterium jej istotności; 3) kryterium jej efektywności.

Skuteczność polityki wertykalnej można określić za pomocą ustalenia, czy polityka ta w ogóle miała jakikolwiek wpływ na rozwój priorytetowych dziedzin produkcji. Autor stwierdza, że skuteczność najlepiej badać przez porównanie rzeczywiście osiągniętej zdolności produkcyjnej w danej branży ze zdolnością zakładaną w polityce przedmiotowej. Jeżeli występują tu rozbieżności, to oznaczają one nieskuteczność ingerencji rządu.

Z kolei istotność polityki wertykalnej jest merytorycznie bardziej złożona i interpretowana w taki sposób, że gdyby nie wybór danej dziedziny wytwarzania i jej promocja przez państwo, to dziedzina ta najprawdopodobniej w ogóle by się nie rozwinęła. Jednak autor precyzuje: istotność polityki można badać jedynie pod warunkiem świadomego promowania przez rząd tych dziedzin produkcji, w które nie planowali zaangażować się przedsiębiorcy.

Wreszcie efektywność polityki przedmiotowej może być analizowana w ujęciu absolutnym lub względnym. W pierwszym przypadku polityka ta jest tym efektywniejsza, im bardziej przyczynia się do wzrostu konkurencyjności przemysłu, mierzonego przyrostem nie subsydiowanego eksportu. Równocześnie jednak trzeba obliczyć koszt alternatywny promowania określonych dziedzin produkcji, jakim jest dodatnia różnica między efektywnością niepromowanych dziedzin produkcji a efektywnością osiąganą przez nie w sytuacji, gdy są przedmiotem wsparcia ze strony rządu. Natomiast w przypadku względnej efektywności polityki wertykalnej chodzi o porównanie: 1) faktycznego okresu osiągania zdolności konkurencyjnej dziedzin priorytetowych z okresem normatywnym; 2) rzeczywistego okresu dochodzenia do konkurencyjności dziedzin promowanych z tymże okresem w dziedzinach pozbawionych rządowego wsparcia w danym kraju lub w innych krajach.

W stosunku do zarysowanych rozważań można zgłosić następujące zastrzeżenia. Opracowane kryteria oceny polityki przemysłowej są na tyle intelektualnie wyrafinowane, że mogą okazać się trudne do zastosowania w analizie empirycznej

---

<sup>5</sup> A. Lipowski, *Kontrowersje wokół polityki przemysłowej azjatyckich tygrysów*, „*Ekonomista*” 1996, nr 1, s. 47-55 oraz tego autora: *Polityka przemysłowa a wzrost konkurencyjności. Doświadczenia azjatyckich tygrysów i wnioski dla Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 32-37.

o charakterze *ex post*. Rodzi się też przeświadczenie, iż omówione instrumentarium badawcze zostało zaprojektowane z myślą o „laboratoryjnie czystym” przypadku prowadzenia przez rząd polityki przemysłowej, czyli z pominięciem zakłóceń ze strony mniej lub bardziej niedoskonałego rynku, szoków zewnętrznych, czynnika politycznego itp. Tymczasem w rzeczywistości okoliczności te w pewnym stopniu determinują oddziaływanie polityki przemysłowej na wybrane dziedziny produkcji. Innymi słowy, to, co może wydawać się rezultatem wdrożenia przez rząd określonych przedsięwzięć w zakresie polityki przemysłowej, w istocie rzeczy jest efektem działania całego splotu czynników instytucjonalnych (i nie tylko). W takim przypadku powiemy, że skuteczność interwencji państwa jest niska / wysoka w danych warunkach, które stworzyły dla niej datę w układzie analitycznym. Kontynuując ten wątek, warto wskazać na ograniczenia informacji niezbędnych np. do ustalenia alternatywnego kosztu promowania wybranych dziedzin produkcji (kwestia efektywności polityki przemysłowej) bądź sprawdzenia, czy rząd nie angażował się w dziedziny będące już przedmiotem zainteresowania przedsiębiorców (problem istotności tej polityki). Można tu wysunąć tezę: im silniejsze ograniczenia informacyjne, tym mniejsza wartość poznawcza i aplikacyjna badań rzeczywistości.

W niniejszym szkicu przyjmuje się odmienny sposób oceniania polityki przemysłowej, co wynika nie tyle z jego wyższości wobec poprzednio przedstawionych (jak się okaże, nie są one bezpośrednio porównywalne), ile z podporządkowania założeniom analizy.

Na każdym etapie rozwoju gospodarki istnieje dwustronna, zwrotna relacja między uwarunkowaniami ekonomicznymi a oddziaływaniem na nie państwa. Jeśli zatem przyjąć, że polityka przemysłowa powinna stymulować korzystne zmiany strukturalne, to z tego punktu widzenia jej skuteczność zależy od interakcji, w jakie wchodzi ta polityka z warunkami gospodarowania, takimi jak np. stan profesjonalizmu administracji publicznej lub dominujące reakcje rynkowe przedsiębiorstw. Tak postawiony problem badawczy dotyczy w istocie wyboru, jaki w procesie modernizacji może być (w pewnych ramach) dokonywany przez państwo w odniesieniu do instytucjonalnych czynników zmian strukturalnych (w porównaniu z gospodarką instytucjonalnie dojrzałą; w omawianym przypadku granice tego wyboru wydają się znacznie szersze). Oznacza to, że w dalszej analizie tworzywem badawczym są różne typy polityki przemysłowej, które w każdym konkretnym przypadku wyznaczają nieco

odmienne *reguły*<sup>6</sup> (przede wszystkim dla przedsiębiorstw, ale i dla rządu), a nie bieżąca polityka przemysłowa.

Centralną kwestią jest skuteczność *ex ante* (projektowana) określonego typu polityki przemysłowej. Jest ona rozumiana jako potencjalna zdolność tej polityki do stymulowania korzystnych zmian strukturalnych w postaci efektów: imitacji zaawansowanych struktur przemysłowych, międzynarodowej konkurencyjności oraz innowacyjności produkcji, a może być wyrażona za pomocą nadwyżki szans nad zagrożeniami, jakie stwarza polityka przemysłowa w danych uwarunkowaniach. Im większa zatem owa nadwyżka, tym wyższa potencjalna skuteczność określonego typu polityki przemysłowej, zastosowanego w danych warunkach społeczno-ekonomicznych. Tak sformułowana myśl powinna być traktowana jako metodologiczna wskazówka dla podmiotu, który dokonuje wyboru instytucji zmian strukturalnych, czyli *reguł gry* obowiązujących zarówno przedsiębiorstwa, jak i administrację publiczną.

## 2. Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne

Każdą gospodarkę można w danym momencie opisać (scharakteryzować) za pomocą zestawu cech, które stanowią społeczno-ekonomiczne uwarunkowania kraju objętego analizą. Uwarunkowania te zmieniają się w czasie i przestrzeni, chociaż ich lista pozostaje stała, a do najważniejszych należy zaliczyć następujące pozycje:

- struktura i mobilność aparatu wytwórczego i zasobów pracy;
- dominujący w gospodarce typ przedsiębiorstw ze względu na prawa własności, funkcję celu i reakcje rynkowe;
- stopień rozwoju sektora finansowego, świadczącego usługi pośrednictwa pieniężno-kapitałowego (chodzi o rynkowe kanały przepływu nadwyżkowej płynności finansowej);
- już istniejące i potencjalne źródła finansowania polityki przemysłowej: zewnętrzne i wewnętrzne (redystrybucja PKB);
- stan profesjonalizmu kadr zatrudnionych w administracji publicznej, będącej podmiotem polityki przemysłowej;
- dojrzałość mechanizmu rozwiązywania konfliktów przemysłowych: artykulacji i reprezentacji grupowych interesów ekonomicznych;

---

<sup>6</sup> B. Ely, *Bad Rules Produce Bad Outcomes: Underlying Public-Policy Causes of the US Financial Crisis*, "Cato Journal" 2009, 29 (1), s. 93-114.



- stopień stabilności politycznej w kraju, zwłaszcza w odniesieniu do rządu i jego agend odpowiedzialnych za rezultaty prowadzonej polityki przemysłowej;
- intensywność i kierunki otwierania gospodarki na świat, a zarazem uwikłania się w ograniczenia traktatowe, ustalane (niekiedy narzucane) przez organizacje międzynarodowe (np. Unię Gospodarczą i Walutową, OECD, WTO).

Dla potrzeb analizy ogólnie zaprezentowane uwarunkowania zostaną wypełnione konkretną treścią ekonomiczną, co umożliwi wyłonienie dwóch zasadniczych przypadków. Pierwszy to *start do modernizacji*. Jest on realistyczny o tyle, że obejmuje wiele cech gospodarki wschodzącej, w tym postsocjalistycznej. Drugi przypadek z kolei to *zakumulowany efekt modernizacji*<sup>7</sup>. Dotyczy on wielu uwarunkowań tych krajów (zarówno postsocjalistycznych, jak i BRICs), którym z sukcesem udaje się kontynuować kompleksowy proces modernizacji gospodarki. Realizm obu przypadków w niczym jednak nie podważa normatywnego charakteru prowadzonych rozważań.

### 2.1. Start do modernizacji

Sprawą o doniosłym znaczeniu jest tu aparat wytwórczy, którego wolumen i struktura są konsekwencją z jednej strony minionych decyzji władz gospodarczych, a nawet politycznych, z drugiej zaś – międzydziałowej i międzygałęziowej alokacji kapitału. Stała pogoń tych władz za sukcesem gospodarczym owocuje skrzywieniem inwestycyjnym (dotyczy to przede wszystkim krajów postsocjalistycznych, ale nie tylko, przykładem są Chiny<sup>8</sup>). Wprawdzie mała mobilność środków inwestycyjnych jest oczywista, lecz zbyt intensywne lokowanie środków w budynki i hale produkcyjne jeszcze bardziej tę mobilność ogranicza. Dodatkową okolicznością jest alokowanie kapitału przede wszystkim w przemyśle i to w gałęziach nastawionych na produkcję dóbr pośrednich.

Podobna sytuacja jest w dziedzinie zasobów siły roboczej, które są skoncentrowane w surowcowych gałęziach przemysłu, podczas gdy ich niedobór występuje w obszarze usług rynkowych. Ponadto praca żywa cechuje się stosunkowo niewielką mobilnością, która jest zdeterminowana m.in. przez historycznie ukształtowaną niechęć do zmiany

---

<sup>7</sup> M. Cimolli, G. Dosi, J. E. Stiglitz (red.), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press, Oxford 2009.

<sup>8</sup> M. Funke, R. Ruhwedel, *Export Variety and Economic Growth in East European Transition Economies*, "Economics of Transition" 2005, 13 (1), s. 25-50; B. Naughton, *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, Cambridge MIT Press, Cambridge 2007; St. Barnett, R. Brooks, *What's Driving Investment in China?*, "IMF Working Paper" 2006, nr WP/06/265.

zawodu bądź miejsca zatrudnienia. To psychospołeczne uwarunkowanie jest potęgowane przez brak rozwiniętego i elastycznego systemu kształcenia zawodowego, a także przez niedostatek oddawanych do użytku mieszkań, zwłaszcza w gospodarczo zacofanych regionach danego kraju. Niechlubną rolę w tym zakresie odgrywają niekiedy również branżowe związki zawodowe, zmierzające do stabilizacji zatrudnienia i satysfakcjonujących podwyżek płac.

W punkcie *startu do modernizacji* dominują przedsiębiorstwa, które są bądź częścią jednolitego funduszu własności państwowej, bądź spółkami skarbu państwa. Różnią się one istotnie od przedsiębiorstw w rozwiniętej gospodarce rynkowej, o ile bowiem te ostatnie kierują się zyskiem i długookresowym rozwojem, o tyle te pierwsze są zorientowane głównie na informację pochodzącą od władz gospodarczych i / lub politycznych.

Dylematy istnieją również w sferze finansów. Po pierwsze, sektor finansowy, zajmujący się udostępnianiem nadwyżkowej płynności finansowej podmiotom zgłaszającym na nią popyt, jest zacofany. Chodzi tu o małe zróżnicowanie jego funkcji (np. fundusze inwestycyjne, banki handlowe i hipoteczne, instytucje ubezpieczeniowe) oraz niską jakość usług finansowych. Sektor finansowy ostrożnie ogranicza swą działalność do tradycyjnych funkcji depozytowo-kredytowych, udzielając niekiedy kredytów w oparciu o preferencje polityczne i powoli absorbując wiedzę o nowoczesnych produktach finansowych. Po drugie, istnieje zróżnicowana sytuacja w dziedzinie wewnętrznych lub zewnętrznych źródeł finansowania polityki przemysłowej. W punkcie *startu do modernizacji* utrzymuje się na ogół znaczny deficyt budżetowy o ujemnym saldzie pierwotnym, co silnie ogranicza możliwości ponoszenia wydatków na realizację selektywnej polityki przemysłowej. Pewniejszym źródłem jej opłacania wydają się zatem międzynarodowe środki zewnętrzne, udostępniane m.in. przez MFW. Jednak i one cechują się pewną sztywnością: mają charakter celowy ze względu na obwarowanie kryteriami efektywnościowymi.

Kolejne dylematy związane są ze stanem profesjonalizmu administracji publicznej oraz z jakością mechanizmu artykulacji i reprezentacji interesów grupowych<sup>9</sup>. Kwalifikacje administracji są wysoce niezadowolające: jest to kwestia mentalności urzędników, którzy w długim okresie tkwili bądź w reżimie planu centralnego, bądź w korupcyjnych układach na styku władzy i biznesu. Choć zapewne część kadr administracji jest podatna na przyswajanie nowoczesnej wiedzy o rynkowej polityce przemysłowej, to jednak liczni pracownicy powinni ustąpić miejsca nowym, lepiej

---

<sup>9</sup> Por. S. T. Coate, S. E. Morris, *On the Design of Transfers to Special Interests*, "Journal of Political Economy" 1995, nr 103, s. 1210-1235.

przygotowanym kadrom. Równie krytyczne uwagi należy zgłosić wobec mechanizmu artykulacji interesów ekonomicznych, gdyż w tej dziedzinie mamy do czynienia z pustym polem, które powinno być wypełnione przez mechanizm negocjacji trójstronnych (wariant neokorporatywizmu), obejmujących reprezentację rządu, pracodawców i pracobiorców.

Bardziej optymistycznie sytuacja kształtuje się w dziedzinie stabilności politycznej, ale tylko w odniesieniu do krajów postsocjalistycznych. Wynika to z faktu, iż w kraju stojącym u progu transformacji ustrojowej zarówno większość społeczeństwa, jak i elity polityczne są zdeterminowane w dążeniu do dokonania rzeczywistej i przełomowej zmiany: kierunek przemian politycznych jest jednoznaczny i niepodważalny. Ponadto dopiero rodząca się demokracja parlamentarna nie zdołała stworzyć opozycji, która zwykle nęka rząd, co kreuje komfortową sytuację, gdy administracja zamierza prowadzić politykę przemysłową przynoszącą efekty strukturalne z odroczeniem. Równie optymistycznie można zapatrywać się na zewnętrzne ograniczenia polityki przemysłowej, chociaż w tej dziedzinie sytuacja jest paradoksalna. Mianowicie, mała intensywność kontaktów handlowych krajów wschodzących z międzynarodowymi ugrupowaniami integracyjnymi (co samo w sobie jest niekorzystne) powoduje z kolei niezależność tych krajów od ograniczeń traktatowych (m.in. kwestia liberalizacji obrotów towarowych i kapitałowych czy pomocy publicznej dla firm lub sektorów przemysłu).

## 2.2. Zakumulowany efekt modernizacji

W długim okresie pomyślny przebieg procesu modernizacji powoduje, iż część zasobów kapitałowych jest zrealokowana w kierunku przemysłu przetwórczego dostarczającego produkty finalne (często będące nośnikiem postępu technicznego), a także sektora usług rynkowych. W obu tych dziedzinach szybko wzrasta wydajność pracy dzięki substytucji pracy przez kapitał. Nakłady inwestycyjne są w coraz wyższym stopniu przeznaczane na restytucję i modernizację maszyn i urządzeń, dzięki czemu zwiększa się przeciętna mobilność kapitału<sup>10</sup>.

Podobny jest również kierunek realokacji zasobów pracy przy zwiększającej się mobilności siły roboczej (m.in. migracja z regionów wiejskich do miast). Spetryfikowana niechęć do zmiany profesji lub miejsca zatrudnienia jest wypierana przez nowe instytucje rynkowe; pulsowanie struktury podmiotowej, a także zmiany

---

<sup>10</sup> V. S. Deichmann, S. V. Lall, S. J. Redding, *Industrial Location in Developing Countries*, "World Bank Research Observer" 2008, 23 (2), s. 219-246.

międzygałęziowej stopy zysku wciąż zmieniają wielkość i strukturę popytu pracodawców na czynnik ludzki. Pozytywną rolę zaczyna odgrywać rozbudowany system pośrednictwa pracy, związki zawodowe zaś (tam, gdzie istnieją) stopniowo akceptują nowe reguły rynku pracy, koncentrując swe zainteresowanie wokół możliwie satysfakcjonujących warunków przepływu siły roboczej.

Zdecydowany postęp można odnotować zarówno wśród przedsiębiorstw sfery realnej, jak i w sektorze finansowym. W środowisku przedsiębiorstw (zwłaszcza prywatnych) można obserwować zjawisko przesuwania się na rankingowej liście celów w postaci: maksymalizacji nadwyżki finansowej, generowania lub absorbowania postępu technicznego, innowacyjności produkcji itp. Wszystko to ułatwia tym firmom pozyskiwanie i przetwarzanie informacji cenowej, ich reakcje zaś stają się typowe dla organizacji rynkowych. Równocześnie jednak należy wskazać na enklawy firm pozostających w procesie restrukturyzacji, likwidacji lub upadłości, a także na silne i, niekiedy, zachowawcze związki zawodowe wypychające konflikty w górę, na szczebel rządu. W sektorze finansowym z kolei na plan pierwszy wysuwa się prywatyzacja i pozyskiwanie kapitału zagranicznego, co w sumie wpływa korzystnie na funkcję celu organizacji, wymagane kwalifikacje menedżerów i personelu, jakość produktów finansowych, a także na różnorodność kanałów przepływu nadwyżkowej płynności (dzięki specjalizacji).

Inaczej przedstawia się sytuacja w dziedzinie wewnętrznych lub zewnętrznych źródeł finansowania polityki przemysłowej. W pierwszym przypadku (dotyczy to głównie krajów postsocjalistycznych) niekiedy utrzymuje się duży deficyt budżetowy i dług publiczny, natomiast możliwości sfinansowania są ograniczone m.in. przez brak rozwiniętego rynku finansowego i skromne oszczędności krajowe oraz eliminację kredytu bezpośredniego, który zwykle był udzielany przez bank centralny. Równocześnie międzynarodowe organizacje finansowe nie są już tak skore do udzielania zwrotnej pomocy na cele restrukturyzacyjne (zapewne zanikają tu motywacje polityczne, jak się wydaje dość istotne u progu transformacji ustrojowej).

W obszarze administracji publicznej jako podmiotu polityki przemysłowej na uwagę zasługują dwie sprawy. Pierwsza to (często pokoleniowa) wymiana kadr, szkolenie i nabywanie umiejętności w kontaktach z zagranicą; pozytywnie zaznacza się też obecność ekspertów i doradców z krajów zaawansowanych. Druga dotyczy szerszego kontekstu zmian, odnoszących się do funkcji i organizacji administracji rządowej. Jednym z przejawów tych zmian jest utworzenie zintegrowanego urzędu centralnego, który jest w stanie uzgodnić cele i instrumenty polityki przemysłowej,

handlowej, regionalnej itp., ma on również rzeczywisty wpływ na publiczne środki niezbędne do sfinansowania polityki przemysłowej.

W przypadku *zakumulowanego efektu modernizacji* pewne trudności powstają w związku z przyjęciem założeń co do uwarunkowań społeczno-politycznych w krajach, w których okrzepła demokracja parlamentarna. Wprawdzie istnienie legitymizowanego mechanizmu reprezentacji interesów grupowych staje się faktem, to jednak jego rzeczywista rola i znaczenie w rozwiązywaniu konfliktu interesów są uzależnione m.in. od opcji politycznej, która wyłoniła rząd. Na przykład wiadomo, że opcja liberalna zaledwie toleruje ten mechanizm, uważając go za istotne źródło gospodarczych dysfunkcji (m.in. presji inflacyjnej, hamowania postępu technicznego). Natomiast opcja socjaldemokratyczna dostrzega w tym mechanizmie przede wszystkim instrument zapobiegania społecznym konfliktom, które destrukcyjnie wpływają na stan gospodarki. Podobnie niejednoznaczne założenia należy przyjąć w dziedzinie stabilności politycznej w kraju; zależy ona od wielu wewnętrznych i zewnętrznych czynników, które mogą się zmieniać z okresu na okres. W miarę pewne jest jedynie to, że okrzepnięcie demokracji parlamentarnej naraża rząd (prowadzący m.in. politykę przemysłową) na ostrą i krytyczną ocenę ze strony opozycji, zwłaszcza w obliczu ingerencji w przemiany strukturalne o charakterze długookresowym.

Na koniec problem zewnętrznych ograniczeń polityki przemysłowej. W długim okresie otwieranie się gospodarki wschodzącej na świat pociąga za sobą koszt alternatywny w formie utraty względnej niezależności danego kraju od wysoce zorganizowanego otoczenia zewnętrznego (ściślej rzecz ujmując, chodzi o ograniczenia traktatowe)<sup>11</sup>. Wiele regulacji traktatowych precyzuje kwestie istotne z punktu widzenia potencjalnej polityki przemysłowej: ochronę konkurencji w związku z porozumieniami między firmami, nadużywanie pozycji dominującej, funkcjonowanie przedsiębiorstw publicznych, a także pomoc państwa wobec sektora przedsiębiorstw.

### 3. Typy (reguły) polityki przemysłowej

Jeśli uwzględni się przytoczone w analizie kryteria rozróżnienia polityki przemysłowej, to w gruncie rzeczy można je sprowadzić do następujących:

- horyzont czasowy decyzji, podejmowanych przez organa administracji publicznej: krótki lub długi;
- stopień i sposób ingerowania państwa: selektywne lub nieselektywne, realizowane za pomocą narzędzi o charakterze bezpośrednim bądź pośrednim;

---

<sup>11</sup> B. Greenwald, J. E. Stiglitz, *Helping Infant Economies Grow: Foundations of Trade Policies for Developing Countries*, "American Economic Review" 2006, 96 (2), s. 141-146.

- relacja rynek-państwo w dziedzinie oddziaływania na zagregowaną strukturę produkcji: polityka programująca (*ex ante*) albo polityka korygująca (*ex post*).

Sformułowane kryteria reprezentują zaledwie odmienny punkt patrzenia na politykę przemysłową i są wzajemnie sprzężone, tworząc kombinacje, które pozwalają wyróżnić z kolei odmienne typy (reguły) polityki przemysłowej.

### 3.1. Typ I

Charakter strategiczny, selektywne decyzje administracji z udziałem narzędzi bezpośredniej ingerencji, polityka programująca (*ex ante*). W tym przypadku mamy do czynienia z rozstrzygnięciami długookresowymi, przesądzającymi przede wszystkim o alokacji zasobów inwestycyjnych o charakterze rozwojowym. Dla potrzeb rządu jest konieczne opracowanie długofalowej wizji i określenie podstawowych problemów wymagających strategicznych wyborów strukturalnych. Słowem, istotę długookresowej polityki przemysłowej upatruje się w aktywnym antycypowaniu wyzwań przyszłości, mających swe źródło również w zewnętrznym otoczeniu gospodarki. Administracja formułuje selektywne priorytety (wertykalne decyzje) o charakterze podmiotowym, przedmiotowym, regionalnym, a także ze względu na kierunki produkcji (kraj-zagranica). W celu ich realizacji są wykorzystywane głównie narzędzia bezpośrednio ingerujące w przemiany strukturalne (np. adresowane zakupy rządowe, koncesje i zezwolenia), gdyż (w założeniu) najlepiej służą wdrażaniu wizji przemian strukturalnych, jest to zatem polityka programująca.

### 3.2. Typ II

Charakter raczej średniookresowy, decyzje selektywne zastrzeżone tylko dla określonych sfer, głównie narzędzia pośrednie, dominuje polityka korygująca (*ex post*). W omawianym przypadku wprowadzie rząd nie opracowuje strategii strukturalnej, to jednak rezerwuje możliwość okresowego utrzymania priorytetów adresowanych do wybranych, nielicznych sfer przemysłu (np. górnictwa lub przemysłu zbrojeniowego). Średniookresowy charakter polityki przemysłowej wynika z faktu, iż opracowany przez ekspertów program niezbędnej restrukturyzacji wyselekcjonowanych sfer nie wykracza poza ten właśnie okres. W jego realizacji najbardziej skuteczne okażą się narzędzia bezpośredniej ingerencji państwa, ale w odniesieniu do wszystkich pozostałych sfer bardziej obiecujące są instrumenty o charakterze pośrednim (np. subsydia dla firm inwestujących w badania i rozwój). Jest to zatem głównie polityka korygująca dostosowania rynkowe.

### 3.3. Typ III

Charakter krótkookresowy, decyzje nieselektywne, narzędzia pośrednie, polityka korygująca (*ex post*). W tym przypadku polityka przemysłowa jest słabo ukierunkowana, co oznacza, iż w istocie pomoc inwestycyjną czy udogodnienia eksportowe może uzyskać określony podmiot bez względu na jego profil produkcji. Jest to rezultat braku projektowania strategii (wizji) przemian strukturalnych w gospodarce, polityka przemysłowa zaś stanowi tu bieżącą, doraźną odpowiedź na wciąż nowe wyzwania rozwojowe. Nieselektywny (horyzontalny) sposób formułowania przez rząd decyzji nie dotyczy wszakże sfer o szczególnym znaczeniu dla gospodarki (np. przemysłów zbrojeniowego bądź kosmicznego), wobec których są stosowane instrumenty bezpośredniej ingerencji administracji. Innymi słowy, w odniesieniu do tych gałęzi stopień regulacji jest znacznie większy niż w pozostałych sferach przemysłu, w których polityka przemysłowa odgrywa rolę wtórną w stosunku do rynku, dostarczającego firmom informacji cenowej niezbędnej do dokonania wyborów alokacyjnych.

## 4. Uwarunkowania a wybór reguł polityki przemysłowej

W ostatnim etapie analizy centralną kwestią jest potencjalna skuteczność określonego typu polityki przemysłowej w różnych uwarunkowaniach. Punktem wyjścia jest sytuacja, którą określono jako *start do modernizacji*.

Jeśliby zastosować w niej typ I polityki przemysłowej, to biorąc pod uwagę szanse, jakie potencjalnie on stwarza, należy wskazać na możliwość przełamania dryfu, w jakim znajduje się zagregowana struktura produkcji. Wydaje się to realne do osiągnięcia dzięki programującemu charakterowi polityki typu I, w związku z którym państwo posługuje się głównie narzędziami bezpośredniej ingerencji w przemiany strukturalne. Innymi słowy, niekorzystnie spetryfikowana struktura produkcji, która rodzi silne wyzwania wobec polityki przemysłowej, może poddać się programującemu oddziaływaniu polityki typu I dzięki np. zakupom rządowym czy programom restrukturyzacji branż / gałęzi. Należy jednak zaznaczyć, że ta właściwość polityki przemysłowej wynika nie tyle z jej strategicznego charakteru, ile z faktu stosowania przez administrację również narzędzi bezpośrednich.

Wśród szans, jakie stwarza omawiana polityka przemysłowa, należy odnotować możliwość sfinansowania (kosztownej przeciw) polityki selektywnej za pomocą źródeł zewnętrznych, które w sytuacji znacznego deficytu budżetu krajowego stanowią stosunkowo dostępny strumień finansowy. Jednak ma on charakter zwrotny, co

oznacza, że zaciągnięte kredyty zagraniczne muszą być w przyszłości spłacone ze środków, które zostaną uzyskane dzięki korzystnym zmianom strukturalnym i rosnącemu w sposób mnożnikowy PKB. Dodatkową okolicznością przemawiającą za istnieniem szans jest brak traktatowych ograniczeń ze strony międzynarodowych organizacji gospodarczych i finansowych, w znacznym stopniu eliminujących możliwości stosowania instrumentów bezpośrednich. Równocześnie stabilność polityczna w kraju i nieokrzepła opozycja parlamentarna stwarzają rządowi komfortową sytuację z perspektywy wdrożenia założeń i odroczonej polityki przemysłowej (sytuacja ta jest tym bardziej oczywista, jeśli istniejący ustroj polityczny blokuje powstanie demokratycznej opozycji).

Uważny namysł nad typem I tej polityki prowadzi do spostrzeżenia o przewadze zagrożeń; mogą one przybrać postać m.in. tłumienia mozolnie budowanych oddolnych procesów dostosowawczych, skoro w obszarze zmian strukturalnych punkt ciężkości spoczywa na decyzjach nierynkowych. W omawianym przypadku cała infrastruktura rynkowa wraz z kanałami poziomego przepływu kapitału finansowego zostałaby podporządkowana priorytetom państwa, realizowanym za pomocą narzędzi bezpośrednich oraz pośrednich, zróżnicowanych podmiotowo / przedmiotowo, globalne koszty zaś poniesione w związku z kreacją sektora prywatno-rynkowego przekształciłyby się w zwykłą stratę. Należy też wskazać na prawdopodobny woluntaryzm decyzji związany z selektywnością i strategicznością polityki, której podmiotem byłyby nieprofesjonalne kadry urzędnicze. Ponadto dałyby znać o sobie ograniczenia informacyjne, istniejące w warunkach niepewności silnej u progu modernizacji.

Szeroko zakrojony program zmian strukturalnych (agregowany do poziomu branż lub gałęzi), realizowany przy użyciu licznych narzędzi bezpośrednich, może wywołać w krótkim okresie zauważalne efekty restrukturyzacyjne. Ale właśnie dlatego wymaga on uzyskania konsensu co do rozłożenia społecznych kosztów przemian strukturalnych (chodzi m.in. o rosnące bezrobocie strukturalne). Tymczasem nie funkcjonuje jeszcze mechanizm reprezentacji interesów, nie ma też ugruntowanej tradycji negocjacji społecznych (w niektórych krajach wschodzących perspektywa postępu w tej dziedzinie jest zresztą wątpliwa).

Analizując zastosowanie typu II polityki przemysłowej w sytuacji *startu do modernizacji*, należy wskazać na odmienną relację między szansami a zagrożeniami, przy przewadze tych pierwszych. Szansą jest to, iż stosowanie polityki korygującej, opartej na narzędziach pośredniej ingerencji, nie zagraża dalszemu rozwojowi oddolnych (rynkowych) przystosowań strukturalnych. Równocześnie nie należy się



obawiać dryfowania zagregowanej struktury produkcji, skoro wybrane sfery produkcji podlegają restrukturyzacji, a przyjęte przez rząd priorytety ani nie mają charakteru strategicznego, ani nie są oparte na finezyjnym rachunku alternatywnych korzyści. Dotyczą one natomiast tych wszystkich sfer, które z oczywistych powodów (m.in. w świetle badań międzynarodowych, negatywnych doświadczeń gospodarki planowej) powinny być przekształcone.

Istnieją również kolejne argumenty przemawiające za tym, że typ II polityki przemysłowej stwarza szanse, mianowicie, nie stawia zbyt wysokich wymagań wobec umiejętności urzędników: pozyskiwania i przetwarzania wielkiej ilości informacji, obliczania alternatywnych kosztów decyzji itp. Ten typ polityki angażuje też skromniejsze środki finansowe o charakterze publicznym, zmniejszając skalę szkodliwej redystrybucji PKB. Nie bez znaczenia są w omawianym przypadku mniejsze koszty społeczne: wolniejsze tempo i węższa skala przemian strukturalnych hamują wzrost bezrobocia i nie wymagają stale negocjowanego przyzwolenia związków zawodowych.

Nie można jednak pominąć potencjalnych zagrożeń: 1) polityka korygująca (*ex post*) może okazać się bezradna wobec konieczności dokonania zmian w spetryfikowanej strukturze produkcji; 2) wynika stąd, że ten typ polityki wymaga współdziałania z polityką komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw, a także wsparcia ze strony polityki rozwojowej; 3) im intensywniej jest kreowany rynek i jego podmioty, tym lepiej dla skuteczności polityki korygującej.

Jeśli chodzi o typ III polityki przemysłowej, to w sytuacji *startu do modernizacji* jego potencjalna skuteczność w dziedzinie stymulowania korzystnych zmian strukturalnych jest wątpliwa. Szanse są tu nikłe, sprowadzają się głównie do braku blokowania przez tę politykę oddolnych dostosowań strukturalnych, mających swe źródło w mechanizmie rynkowym, niskich kosztów transakcyjnych, zwolnienia urzędników z obowiązku opracowania strategii długookresowej, a także wyeliminowania redystrybucyjnych transferów w układzie przedmiotowym / podmiotowym. Równocześnie jest wątpliwa zdolność polityki przemysłowej do przełamania dryfu zagregowanej struktury produkcji: horyzontalne decyzje administracji, wsparte wyłącznie narzędziami pośrednimi, okażą się zawodne wobec skostniałych monopolii państwowych. Wynika stąd wniosek, że bardziej niż w typie II polityki, doniosłe znaczenie przypada polityce systemowej (instytucjonalnej) i rozwojowej, jakiegokolwiek zaś niepowodzenia rządu w tej dziedzinie podważają skuteczność polityki przemysłowej i same zmiany strukturalne.

Rozważając przypadek *zakumulowanego efektu modernizacji*, należy wyrazić wątpliwość co do skuteczności typu I polityki przemysłowej. Mówiąc wprost: wydaje się on nieprzydatny, bo niedostosowany do uwarunkowań istniejących na tym etapie modernizacji. Skoro bowiem kapitał i praca żywa są już po części zrealokowane, zaś zagregowana struktura produkcji zmierza w kierunku nowoczesnej struktury kreacji PKB, to rodzi się pytanie o rolę strategii przemian i narzędzi bezpośredniej ingerencji państwa. Co więcej, jeśliby zastosować w tych uwarunkowaniach wieloletni program przemian, to jest wielce prawdopodobne, że podważyłoby to korzyści płynące z elastycznego funkcjonowania rynku, reagującego również na sygnały ze zmiennego w dobie globalizacji otoczenia zewnętrznego. Ponadto taka polityka jest kosztowna, a zarazem w znacznym stopniu niezgodna z międzynarodowymi umowami handlowymi (przykładem jest przejściowa, ekonomiczno-prawna ochrona korporacji, podejmującej wysiłek wejścia do konkurencyjnego segmentu rynku globalnego).

Inna ocenę skuteczności należy sformułować w odniesieniu do typu II polityki przemysłowej, ze względu na potencjalną nadwyżkę szans nad zagrożeniami. Przed wszystkim stosowanie (generalnie) nieselektywnej polityki o charakterze korygującym, opartej na narzędziach pośredniej ingerencji, z jednej strony pozwala na kontynuację korzystnego trendu oddolnych dostosowań, z drugiej zaś umożliwia administracji usuwanie *ex post* defektów funkcjonowania rynku (w tym negatywnych efektów zewnętrznych). Równocześnie w każdym przypadku, gdy pojawia się potrzeba sformułowania przez państwo określonego priorytetu, do dyspozycji administracji pozostają instrumenty bezpośrednie programujące zdarzenia. Prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożeń jest znaczne jedynie w przypadku, gdy rząd próbuje nadrobić zaniechania z przeszłości w odniesieniu do określonych dziedzin przemysłu. Jeśli bowiem w tym celu administracja sięgnie po selektywne instrumenty pośrednie, to ich skuteczność może być niedostateczna wobec silnie spetryfikowanych struktur przemysłowych (np. górnictwa węgla kamiennego). W tej sytuacji wymiana tych narzędzi lub tylko ich wsparcie przez instrumenty bezpośrednie niekorzystnie zwiększy globalne koszty restrukturyzacji wybranych sektorów przemysłu.

**Tabela 2.** Skuteczność typów (reguł) polityki przemysłowej w różnych uwarunkowaniach

Uwarunkowania	Typy polityki przemysłowej		
	I	II	III
Przypadek 1: <i>start do modernizacji</i>	<p><b>szanse:</b> przełamanie dryfu zagregowanej struktury produkcji, w warunkach stabilności politycznej i zewnętrznych źródeł finansowania;</p> <p><b>zagrożenia:</b> tłumienie oddolnych (rynkowych) dostosowań strukturalnych, woluntaryzm i korupcja administracji</p>	<p><b>szanse:</b> sprzyjanie rozwojowi oddolnych dostosowań strukturalnych, przy nielicznych priorytetach co do dziedzin „schodzących”;</p> <p><b>zagrożenia:</b> mała skuteczność w sytuacji niedostatecznego wsparcia ze strony prywatyzacji i polityki rozwojowej</p>	<p><b>szanse:</b> eliminowanie redystrybucji PKB i niskie koszty globalne (w tym transakcyjne) polityki przemysłowej;</p> <p><b>zagrożenia:</b> brak zdolności do przełamania dryfu zagregowanej struktury produkcji</p>
Przypadek 2: <i>zakumulowany efekt modernizacji</i>	<p><b>szanse:</b> trudno dostrzec;</p> <p><b>zagrożenia:</b> na długą metę polityka ogranicza rynek w dziedzinie zmian strukturalnych, jest kosztowna w sytuacji niedostępności źródeł jej finansowania, napotyka też sprzeciw opozycji parlamentarnej</p>	<p><b>szanse:</b> kontynuowanie korzystnego trendu oddolnych zmian strukturalnych, usuwanie <i>ex post</i> defektów działania rynku, eliminowanie strukturalnych zaniedbań z przeszłości;</p> <p><b>zagrożenia:</b> nieistotne</p>	<p><b>szanse:</b> polityka przemysłowa w ogóle nie deformuje informacji cenowej;</p> <p><b>zagrożenia:</b> potencjalny niedobór narzędzi, dzięki którym są realizowane cele państwa, zbyt krótki horyzont czasowy polityki przemysłowej (np. w sferze badań i rozwoju)</p>

Źródło: Opracowanie własne.

Jeśli chodzi o zastosowanie typu III polityki przemysłowej, to szanse obiecywane przez tę politykę są zbliżone do poprzednio omówionych (w istocie typ III jest słabszą odmianą typu II). Sprowadzają się one przede wszystkim do wzmocnienia trendu oddolnych dostosowań strukturalnych, gdyż horyzontalny i korygujący charakter polityki przemysłowej nie deformuje informacji cenowej. Równocześnie jednak rysują się pewne zagrożenia:

- 1) ogólnie obowiązujący, nieselektywny charakter polityki może okazać się niewystarczający do zrealizowania gospodarczych celów administracji;
- 2) krótki horyzont czasowy decyzji rządu może nie sprzyjać np. formułowaniu przez firmy własnych programów, które dotyczą badań i rozwoju.

\* \* \*

W przypadku *startu do modernizacji* o prymat rywalizują ze sobą typy I oraz II, chociaż w każdym z nich układ szans i zagrożeń jest nieco odmienny (por. tab. 2). Typ I stwarza na krótką metę oczywistą szansę w postaci przełamania dryfu zagregowanej struktury produkcji, w warunkach stabilności politycznej i zewnętrznych źródeł finansowania polityki przemysłowej. Jednak na długą metę rodzą się tu potencjalne zagrożenia w formie tłumienia dostosowań oddolnych, a także woluntaryzmu i / lub korupcji urzędników. Z kolei typ II może okazać się w krótkim okresie mało skuteczny w sytuacji niedostatecznego wsparcia ze strony komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw oraz polityki rozwojowej, lecz w długim czasie sprzyja kreacji rynkowych dostosowań strukturalnych, przy nielicznych priorytetach rządu. Natomiast typ III charakteryzuje się nieskutecznością ze względu na brak zdolności do przełamania dryfu zagregowanej struktury produkcji: zagrożenia dominują tu nad szansami.

W przypadku *zakumulowanego efektu modernizacji* typ I jest całkowicie nieskuteczny, gdyż nie stwarza szans, wymienione zaś wcześniej zagrożenia są potęgowane przez wysokie koszty polityki przemysłowej (w warunkach niedostępności źródeł jej finansowania) i sprzeciw opozycji parlamentarnej. Z punktu widzenia relacji między szansami a zagrożeniami bardziej obiecujące są pozostałe rozwiązania instytucjonalne, zwłaszcza typ II polityki przemysłowej, w odniesieniu do którego trudno jest określić istotne zagrożenia.

### Literatura cytowana

- Altenburg T., *Industrial Policy in Developing Countries: Overview and Lessons from Seven Country Cases*, German Development Institute, Bonn 2011.
- Barnett S., Brooks R., *What's Driving Investment in China?*, "IMF Working Paper" 2006, nr WP/06/265.
- Carmody P., *An Asian-Driven Economic Recovery in Africa? The Zambian Case*, "World Development" 2009, No. 37 (7).
- Cimolli M., Dosi G., Stiglitz J. E. (red.), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press, Oxford 2009.
- Coate S. T., Morris S. E., *On the Design of Transfers to Special Interests*, "Journal of Political Economy" 1995, nr 103.
- Deichman V. S., Lall S. V., Redding S. J., *Industrial Location in Developing Countries*, "World Bank Research Observer" 2008, No. 23 (2).
- Ely B., *Bad Rules Produce Bad Outcomes: Underlying Public-Policy Causes of the US Financial Crises*, "Cato Journal" 2009, No. 29 (1).

- Funke M., Ruhwedel R., *Export Variety and Economic Growth in East European Transition Economies*, "Economics of Transition" 2005, No. 13 (1).
- Greenwald B., Stiglitz J. E., *Helping Infant Economies Grow: Foundations of Trade Policies for Developing Countries*, "American Economic Review" 2006, No. 96 (2).
- Hodler R., *Industrial Policy in an Imperfect World*, "Journal of Development Economics" 2009, No. 90.
- Klimenko M., *Industrial Targeting, Experimentation and Long-Run Specialization*, "Journal of Development Economics" 2004, No.73 (1).
- Lipowski A., *Kontrowersje wokół polityki przemysłowej azjatyckich tygrysów*, „Ekonomista” 1996, nr 1.
- Lipowski A., *Polityka przemysłowa a wzrost konkurencyjności. Doświadczenia azjatyckich tygrysów i wnioski dla Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Moskovitch I., Kim D. – J., *Building an Entrepreneurial Economy: The Case of Korea 1998-2005*, "Global Economic Review" 2008, No. 37 (1).
- Naudé W. A., *New Challenges for Industrial Policy*, "WIDER Working Paper" 2010, No. WP 2010/107.
- Naudé W. A., *Industrial Policy. Old and New Issues*, "WIDER Working Paper" 2010, No. WP 2010/106.
- Naughton B., *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, Cambridge MIT Press, Cambridge 2007.
- Pack H., Saggi K., *The Case for Industrial Policy: A Critical Survey*, "World Bank Working Paper Series" 2006, No. 3839.
- Rodrik D., *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, UNIDO 2004.
- Rodrik D., *Industrial Policy: Don't Ask Why, Ask How*, "Middle East Development Journal" 2009, No.1 (1).
- ul – Haque I., *Rethinking Industrial Policy*, "UNCTAD Discussion Paper" 2007, No. 183.
- Warwick K., *Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends*, "OECD Science, Technology, and Industry Policy Papers" 2013, No. 2.
- Wade R., *After the Crises: Industrial Policy & Developmental State*, London School of Economics, "Seminar Papers", March 2010.