

MARIAN GORYNIA

## Podstawowe aspekty polityki przemysłowej\*

### Wstęp

W dyskusji na temat potrzeby i możliwości prowadzenia polityki przemysłowej panuje duże zamieszanie. Brak precyzji uwidoczniła się już na etapie definicji polityki przemysłowej. Dla ekonomistów i polityków gospodarczych pojęcie to ma różne znaczenia. Bez uporządkowania pojęć niemożliwe jest toczenie sporów opartych na argumentach merytorycznych. Cechą dyskusji o polityce przemysłowej jest popadanie w skrajności w wyniku rozumowania na zasadzie analogii. Na podstawie studiów określonych przypadków konstruowane są uogólnienia ponadczasowe i ponadprzestrzenne, nie uwzględniające warunków krajów, w których uogólnienia te miałyby stanowić podstawę formułowania polityki gospodarczej. Zwolennicy tego podejścia należą zresztą zarówno do obozu dyskusyjatorów, jak i przeciwników polityki przemysłowej.

Uczestnicy dyskusji na temat polityki przemysłowej rzadko odwołują się do argumentów wyprowadzonych z teorii ekonomii, a zadowalają się analizami sukcesów i niepowodzeń polityki przemysłowej w różnych krajach.

### 1. Definicje polityki przemysłowej

W ogólnym, szerokim znaczeniu polityka przemysłowa oznacza tę część polityki gospodarczej, która jest ukierunkowana na powiększenie potencjału podażowego gospodarki, rozwój technologii, popieranie rozwoju przemysłu, poprawę mobilności czynników wytwórczych i adaptacji strukturalnych itp.<sup>1</sup>

Przyjęcie szerokiego określenia polityki przemysłowej powoduje, że nieostre stają się rozróżnienia między polityką przemysłową, polityką podażową, polityką strukturalną, polityką rozwoju przemysłu itp. Konstatacja ta może stanowić syntetyczną diagnozę braku porządku definicyjnego w odniesieniu do polityki przemysłowej.

Jedną z istotnych przeszkód sformułowania zadowalającej definicji polityki przemysłowej jest brak jasności i jednoznaczności w formułowaniu celów tej polityki. Daje się zauważyć coraz większą zgodność poglądów, że polityka przemysłowa powinna być skierowana na stymulowanie wzrostu gospodarczego, podnoszenie produktywności i podwyższanie konkurencyjności międzynarodowej gospodarki<sup>2</sup>. Nietrudno spostrzec, że cele te stanowią również przedmiot zaintereso-

\* W artykule wykorzystano wyniki prac prowadzonych w ramach projektu badawczego, *Adjustment Policy at Sectoral and Subnational Level. A Comparative Study of Poland, Eastern Germany, Portugal and Great Britain*.

<sup>1</sup> F.G. Adams, L.R. Klein, *Economic Evaluation of Industrial Policies for Growth and Competitiveness: Overview*, w: F.G. Adams, L.R. Klein, ed. *Industrial Policies for Growth and Competitiveness*, Lexington 1982.

<sup>2</sup> Tamże; S. Kuziński, *Polityka przemysłowa. Studium porównawcze*, „Gospodarka Narodowa” 1992, nr 6.

sowania innych dziedzin polityki gospodarczej, które zgodnie z przyjętą konwencją nie są zaliczane do polityki przemysłowej (polityka stopy procentowej, polityka kredytowa itp.).

Istota prowadzenia polityki przemysłowej bywa także wiązana z rosnącym znaczeniem funkcji mikroekonomicznych współczesnego państwa<sup>3</sup>. Mówi się również o mikroekonomicznej polityce gospodarczej, której fragment miałaby stanowić polityka przemysłowa<sup>4</sup>. Wydaje się, że automatyczne łączenie polityki przemysłowej z funkcjami mikroekonomicznymi państwa lub z mikroekonomiczną polityką gospodarczą nie jest do końca uzasadnione. Sądzić należy, że błąd ten jest konsekwencją występującego w literaturze niezbyt ostrego rozgraniczenia interwencjonizmu (polityki gospodarczej) makroekonomicznego z interwencjonizmem (polityką gospodarczą) mikroekonomicznym. Nieostrość rozgraniczenia wynika z braku jasno określonego kryterium. Do celów interwencjonizmu makroekonomicznego należy przede wszystkim zapewnienie stabilizacji gospodarki za pomocą polityki fiskalnej, pieniężnej i polityki dochodów. Cele interwencjonizmu mikroekonomicznego, określanego zazwyczaj dosyć mylącym pojęciem polityki przemysłowej, obejmują natomiast wzrost wydajności pracy, zmiany w strukturze gałęziowej i przestrzennej gospodarki, usprawnienia mechanizmu rokowań płacowych, działalność antymonopolową, stymulowanie postępu technicznego, promowanie ekspansji firm na rynkach międzynarodowych<sup>5</sup>. Przedstawione rozróżnienie budzi wątpliwości. Wydaje się, że precyzyjnym kryterium podziału polityki gospodarczej na politykę makro-, mezo- i mikroekonomiczną jest jej uniwersalny (generalny) względnie zróżnicowany (selektywny) charakter. Jeśli dany środek polityki gospodarczej obowiązuje wszystkie podmioty gospodarcze, to jest on środkiem o charakterze makroekonomicznym. Jeśli zaś uwzględnia się zróżnicowanie sektorowe, branżowe itp., to będzie on środkiem o charakterze mezoekonomicznym. Różnicowanie środków polityki gospodarczej wg podmiotów, przedsięwzięć, produktów itp. sprawia, że są to środki o charakterze mikroekonomicznym. W ten sposób polityka kursowa, polityka stopy procentowej i inne narzędzia zaliczane do środków o charakterze makroekonomicznym mogą okazać się środkami o charakterze mezo- lub mikroekonomicznym, jeśli rząd zdecydował się na ich różnicowanie w stosunku do poszczególnych branż, przedsiębiorstw itp. Stymulowanie wzrostu wydajności pracy, popieranie postępu technicznego zaliczane do interwencji mikroekonomicznej, może natomiast się odbywać za pomocą środków o charakterze ogólnym, nie zróżnicowanym, a więc makroekonomicznym (np. przyspieszona amortyzacja, ulgi podatkowe z tytułu inwestycji itp.).

Z punktu widzenia zakresu oddziaływania narzędzi wyróżnić można następujące typy polityk przemysłowych:

- generalna (uniwersalna, niespecyficzna) polityka przemysłowa – narzędzia polityki przemysłowej obowiązują powszechnie i nie są zróżnicowane; niekiedy określa się to jako *poziome polityki przemysłowe (horizontal industrial policies)*<sup>6</sup>;
- specyficzna w stosunku do pojmowanego funkcjonalnie rodzaju działalności polityka przemysłowa; przykładem może być popieranie badań i rozwoju, postępu technicznego, innowacji, inwestycji itp.; politykę taką określa się także jako *politykę nakładu (input policies)*<sup>7</sup>;
- polityka przemysłowa zróżnicowana regionalnie;
- polityka przemysłowa różnicowana sektorowo, np. w odniesieniu do przemysłu przetwórczego, do przemysłu przetwarzającego surowce krajowe, do przemysłu zastępującego import, do przemysłu eksportowego, rolnictwa itp.;
- polityka przemysłowa różnicowana branżowo; w odniesieniu do wyselekcjonowanych branż stosowane są specyficzne narzędzia polityki;

<sup>3</sup> A. Komański, *Mikroekonomiczne aspekty roli współczesnego państwa*, „Ekonomista” 1992, nr 5–6.

<sup>4</sup> K. Porwit, *Systemowe uwarunkowania polityki przemysłowej*, „Ekonomista” 1992, nr 2.

<sup>5</sup> A. Wojtyna, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, Warszawa 1990, s. 39. Szerzej zagadnienia interwencjonizmu makroekonomicznego i mikroekonomicznego rozwijają: B. Roper, G. Wright, *Industrial Policy, w: Markets, Intervention and Planning*, London 1987.

<sup>6</sup> Ch. Stoffaas, *The Rise of Industrial Policies*, referat przedstawiony na zebraniu Whastore EFA, Oslo 1981, Cyt. za: F.G. Adams, L.R. Klein, *Economic Evaluation...*, op. cit.

<sup>7</sup> R. Prodi, *The Italian Experience as Regards Public Sector Intervention in the Economy*, w: *International Symposium on Industrial Policy for the 80's*, Madrid 1980. Cyt. za: F.G. Adams, L. R. Klein, *Economic Evaluation...*, op. cit.

– polityka przemysłowa specyficzna w odniesieniu do pojedynczych przedsiębiorstw, przedsiębiorzeń, produktów itp.<sup>8</sup>

Zwolennicy polityki przemysłowej, zwłaszcza politycy gospodarcy, w zdecydowanej większości opowiadają się za różnicowaniem tej polityki. Wydaje się, że prezentują oni następujący sposób myślenia – skoro polityka przemysłowa ma naprawiać ułomności rynku i skoro mają one często jednostkowy, indywidualny charakter, to instrumenty polityki przemysłowej powinny uwzględniać charakter tych ułomności. Dlatego stawiana jest teza o potrzebie różnicowania polityki przemysłowej. W tym miejscu pojawia się pytanie o kryteria, które stanowiłyby podstawę takiego różnicowania. W sposób ogólny kryteria te zostały zaprezentowane w przedstawionej taksonomii polityki przemysłowej ze względu na jej zakres. Są to: rodzaj działalności, region, sektor, branża, podmiot, produkt itp. W bardziej rozwinięty sposób kryteria te identyfikuje i analizuje A. Lipowski, nazywając je *priorytetami polityki przemysłowej*<sup>9</sup>. Wyróżnia on następujące priorytety: podmiot (przedsiębiorstwo), przedmiot (produkt, grupa produktów, branża, gałąź itp.), region, forma własności, kierunek produkcji (na kraj, na eksport), technologia i rynek w sensie geograficznym i demograficznym.

A. Lipowski dokonuje również krytycznej analizy tych kryteriów pod kątem ich przydatności do stosowania rachunku ekonomicznego w określaniu polityki przemysłowej. Wskazuje, że posługiwanie się prawie każdym z nich obciążone jest wysokim ryzykiem arbitralności dokonywanych wyborów.

## 2. Uniwersalność a selektywność polityki przemysłowej

Zasygnalizowany problem generalnego lub specyficznego charakteru środków stosowanych przez politykę gospodarczą, w tym przemysłową, wymaga rozwinięcia. Na wstępie niezbędne jest rozróżnienie między selektywnością (specyficznością) zasad i narzędzi polityki przemysłowej a zróżnicowaniem efektów oddziaływania polityki przemysłowej. W praktyce efekty polityki przemysłowej są prawie zawsze zróżnicowane w przekroju sektorów, branż, regionów, produktów itp., niezależnie od tego, czy stosowana polityka ma charakter wyłącznie uniwersalny czy występują w niej narzędzia silnie zróżnicowane. Nawet jeżeli brak jakiegokolwiek polityki gospodarczej, prawdopodobnie w każdej gospodarce (systemie) zachodziłyby zmiany różnicujące sytuację w poszczególnych podsystemach, gdyż polityka gospodarcza nie jest przecież jedynym i niekoniecznie najważniejszym czynnikiem determinującym przebieg procesów gospodarczych.

To, że efekty są zróżnicowane, nie implikuje jednak *a priori*, że środki polityki przemysłowej powinny mieć w sposób świadomy i zamierzony selektywny charakter. Koncepcje generalnej polityki przemysłowej, zakładające wspieranie rozwoju, produktywności i konkurencyjności opierają się na założeniu, że należy stwarzać jednolite, sprzyjające zachowaniom zmierzającym w tych kierunkach, przyjazne warunki dla przedsiębiorstw. Wówczas zmiany strukturalne, czyli zróżnicowanie sytuacji różnych podsystemów, będą oparte na solidnych podstawach wynikających z działania sił rynkowych. W takim przypadku polityka gospodarcza może ograniczyć się do narzędzi podatkowych i monetarnych (jednolitych dla całej gospodarki), służących głównie stabilizowaniu przebiegu cyklu koniunkturalnego, prowadzeniu polityki antymonopolowej, stymulowaniu przedsiębiorczości itp. Przeciwnicy takiej koncepcji polityki przemysłowej wysuwają zazwyczaj argument, że krótkookresowe sygnały płynące z rynku mogą nie być reprezentatywne w dłuższej perspektywie oraz że przebieg zmian strukturalnych opartych tylko na działaniu rynku trwa dłużej niż w przypadku ingerencji polityki. Są to poważne argumenty. W zamian oferuje się aktywne podejście instytucji prowadzących politykę przemysłową, których zadaniem jest wskazanie *a priori* zwycięzców, a następnie stosowanie różnych form pomocy.

<sup>8</sup> Por. z taksonomią polityk przemysłowych przedstawioną w F.G. Adams, C.A. Bollino, *Meaning of Industrial Policy*, w: F.G. Adams, L.R. Klein, *Economic Evolution...., op. cit.*, s.14–15.

<sup>9</sup> A. Lipowski, *Polityka przemysłowa* (cz. II), „Gospodarka Narodowa” 1991, nr 5.

Otwarty pozostaje jednak problem wyboru przyszłych zwycięzców i doboru właściwych, selektywnie konstruowanych metod pomocy. Nie jest prawdziwe założenie, przyjmowane przez zwolenników tej koncepcji polityki przemysłowej, że instytucja prowadząca politykę przemysłową dysponuje doskonałą informacją, którą dodatkowo uzyskuje bez ponoszenia jakichkolwiek kosztów. Informacja, której koszty uzyskania są w rzeczywistości wysokie, może być niewiarygodna. Studia branżowe, sektorowe itp. przygotowywane przez jednostki rządowe mogą zawierać błędy, gdyż politycy zmuszeni są zwracać się o informacje do potencjalnych adresatów polityki, którzy mogą podejmować próby uzyskiwania korzyści z zaistniałych sytuacji. Prowadzenie polityki selektywnej sprzyja również powstawaniu *lobbies*, których istnienie stanowi zazwyczaj istotną przeszkodę w przypadku, gdy rząd postanowi wycofać się z określonego rodzaju polityki. Tak więc nawet politycy z najlepszymi intencjami narażeni są na popełnianie błędów. Do tego dochodzi jeszcze obawa, że interesy polityków niekoniecznie i nie zawsze są zbieżne z interesem publicznym.

Należy wreszcie pamiętać, że poziom kwalifikacji profesjonalnych polityków gospodarczych może stanowić istotną barierę zgodnego z regulami sztuki różnicowania polityki. Wymienione obawy odnośnie prowadzenia polityki gospodarczej o charakterze selektywnym wiążą się z wątpliwościami podnoszonymi przez przedstawicieli teorii *public choice* na temat roli państwa, jako mechanizmu alokacji zasobów. Znaczący jest tu szczególnie wkład badaczy zajmujących się problematyką niesprawności państwa (*government failure*)<sup>10</sup>.

Na ogół panuje zgodność poglądów, że z punktu widzenia kosztów interwencji państwa powodzenie uniwersalnej polityki przemysłowej wiąże się ze znacznie mniejszymi nakładami niż prowadzenie polityki selektywnej. Wynika to przede wszystkim z poważnych kosztów zbierania informacji, jej przetwarzania, wymiany informacji z adresatami polityki oraz monitorowania wyników polityki. Nie można także zapomnieć o kosztach wiążących się na ogół z wysokim ryzykiem popełnienia pomyłki przy stosowaniu polityki selektywnej.

Dyskusja na temat pożądanego, uniwersalnego lub selektywnego charakteru polityki przemysłowej jest szczególnie ożywiona w odniesieniu do wpływu polityki na innowacje i postęp techniczny. Z teorii innowacji wynikają dwa istotne wskazania dla polityki:

- wydatki na badania i rozwój charakteryzuje wysoki poziom niepewności, możliwości zaś prywatnych przedsiębiorstw w ponoszeniu i rozkładzie ryzyka są ograniczone;
- badania w dziedzinie technologii doprowadzone do określonego etapu dostarczają informacji wystarczających do wyboru następnego etapu; nakłady na badania są inwestycjami w rozwój technologii.

Mozna spotkać opinię, że wskazane cechy nakładów na innowacje skłaniają raczej do stosowania w polityce gospodarczej szerokiego podejścia do badań i rozwoju, aniżeli do posługiwania się podejściem selektywnym<sup>11</sup>.

### 3. Tradycyjne uzasadnienia teoretyczne polityki przemysłowej

Ogólnie rzecz ujmując, uzasadnieniem prowadzenia polityki przemysłowej są niedomagania rynkowego mechanizmu regulacji. Według J. Kotowicz potrzebę prowadzenia polityki przemysłowej i interwencjonizmu państwa w gospodarce uzasadniają ułomności popytowo-podażowego mechanizmu adaptacji strukturalnych. Wynikają one z następujących przyczyn:

- zawodności mechanizmu autoregulacyjnego w sferze wysoko kapitałochłonnych przedsięwzięć o zasięgu krajowym, obciążonych wysokim ryzykiem,
- krótkookresowego charakteru rynkowego mechanizmu alokacji zasobów nie prowadzącego do dynamizacji rozwoju i pożądanych – z makroekonomicznego punktu widzenia – przekształceń strukturalnych w długim horyzoncie czasu,

<sup>10</sup> Zob. Ch. Wolf Jr., *Markets or Governments. Choosing between Imperfect Alternatives*, Cambridge, Massachusetts 1988.

<sup>11</sup> F.G. Adams, M. Charkers, R. Wescott, *Innovation, Technical Progress and Industrial Policy: A. Survey*, w: F.G. Adams, L.R. Klein, *Economic Evolution...*, *op. cit.*, s. 44.

– konieczności uzupełniania warunków funkcjonowania rynku w tych sferach, gdzie nie może on zaspokajać potrzeb ogólnospołecznych<sup>12</sup>.

Przytoczone argumenty mają różną wagę, różny jest wynikający z nich zakres ingerencji państwa. Zgodziliby się z nimi przedstawiciele tylko niektórych doktryn ekonomicznych. Skrajni liberalowie z pewnością odrzuciliby wszystkie wymienione uzasadnienia prowadzenia polityki przemysłowej. W miarę uchylania ultraliberalnych założeń funkcjonowania gospodarki, zaakceptowane zostałyby przede wszystkim argument trzeci, dopiero później pierwszy. Najtrudniej byłoby się im pogodzić z uzasadnieniem drugim<sup>13</sup>.

Punkt wyjścia analizy teoretycznych uzasadnień polityki przemysłowej może stanowić model gospodarki rynkowej opracowany przez szkołę równowagi ogólnej<sup>14</sup>. W modelu tym gospodarka składa się z konsumentów i producentów, którzy mimo istniejących ograniczeń starają się maksymalizować swoje zadowolenie i zyski. Taka gospodarka osiąga *optimum Pareto* bez interwencji rządu. Model ten zawiera wiele *explicite* wyrażonych i *implicite* przyjmowanych założeń. Należą do nich:

- rozproszenie popytu i podaży (m.in. brak monopolii),
- jednorodność produktów (m.in. brak konkurencji przez różnicowanie),
- swoboda tworzenia i likwidacji przedsiębiorstw (m.in. brak barier mobilności),
- doskonała podzielność dóbr i czynników produkcji,
- doskonała mobilność czynników produkcji,
- doskonała i darmowa informacja (przy czym występuje tylko informacja cenowa),
- więzi między przedmiotami gospodarczymi mające charakter wyłącznie rynkowy,
- niewystępowanie dóbr publicznych i efektów zewnętrznych, czyli istnienie równości kosztów i korzyści prywatnych i społecznych.

Nietrudno stwierdzić, że w rzeczywistych systemach gospodarczych część lub nawet całość powyższych założeń nie jest spełniona<sup>15</sup>. Uzasadnia to podejmowanie przez państwo interwencji, której celem jest osiągnięcie stanu optymalnego mimo niedoskonałości rynku. Dyrektywa ta nie uwzględnia jednak faktu, że interwencja państwa kosztuje. W związku z tym można ją traktować nie w kategoriach absolutnych, lecz jako normatywną bazę prowadzenia polityki gospodarczej, zakładając, że operacjonalizacja doktryny będzie uwzględniać relacje osiąganych korzyści i ponoszonych nakładów.

W rzeczywistej gospodarce lista odchyłeń od zasad rynku doskonałego jest zazwyczaj bardzo długa. W tym miejscu ograniczymy się do przytoczenia kilku przykładów.

Firmy ponoszące nakłady na nowe produkty i technologie są narażone na ryzyko, że jeszcze przed zwróceniem się poniesionych nakładów ich produkty zostaną skopiowane przez konkurencję. Rozwiązaniem łagodzącym to zagrożenie jest przyznawanie praw patentowych wynalazcom, chociaż już to posunięcie nie całkowicie zabezpiecza przed stratami. Mimo to uważa się, że ochrona praw patentowych jest istotnym czynnikiem stymulującym rozwój gospodarczy.

Ryzyko o podobnym charakterze ponoszą firmy przeznaczające duże środki na szkolenie pracowników, którzy następnie są „podkradani” przez konkurentów. Pomoc państwa w dziedzinie szkolenia pracowników przyczynia się do zmniejszenia ryzyka ponoszonego przez poszczególne firmy.

Interwencję państwa mogą także uzasadniać przypadki występowania tzw. *efektu uczenia się przez robienie* (*learning by doing*). W początkowym okresie działania ze względu na brak doświadczenia dana firma może ponosić koszty wyższe niż konkurencji, co w warunkach czysto rynkowych oznaczać musiałoby jej eliminowanie z gry konkurencyjnej. Zakładając, że po dłuższym

<sup>12</sup> J. Kotowicz, *Interwencjonizm państwa w procesie zmian strukturalnych. Polityka przemysłowa*, „Gospodarka Narodowa” 1992, nr 4.

<sup>13</sup> D. Hübner, *O konieczności pragmatycznego podejścia do roli państwa w okresie transformacji*, „Gospodarka Narodowa” 1992, nr 10–11.

<sup>14</sup> J.K. Arow, G. Debreu, *Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy*, „Econometrica” 1954, nr 3; L. W. McKenzie, *On the Existence of General Equilibrium for a Competitive Market*, „Econometrica” 1959, nr 4.

<sup>15</sup> J. Kornai, *Anti-Equilibrium. Teoria systemów gospodarczych. Kierunki badań*, Warszawa 1973.

okresie wystąpi *efekt uczenia się*, działanie tej firmy może przyczynić się do obniżenia kosztów na danym rynku branżowym, co w ogólnym rachunku będzie oznaczać podniesienie dobrobytu. Efekt o podobnym charakterze może wystąpić w związku ze zwiększeniem przez daną firmę rozmiarów produkcji, co powinno przyczynić się do spadku kosztów jednostkowych.

Założenie modelu konkurencji doskonałej o braku ryzyka jest także nierealistyczne. Ryzyko może stanowić istotną barierę rozwoju gospodarczego. Przez właściwą politykę gospodarczą można zmniejszyć ryzyko ponoszone przez prywatne firmy. Zazwyczaj jednak wiąże się to z powiększeniem ryzyka społecznego – następuje transfer ryzyka z prywatnych firm do ogółu podatników.

Kolejnym uzasadnieniem interwencji państwa mogą być poprzednio podjęte interwencje. Pozornie brzmi to jak paradoks. Wcześniej podjęte interwencje, oprócz efektów zamierzonych, mogą prowadzić także do efektów ubocznych, nie zamierzonych. Do ich neutralizowania niezbędna jest powtórna interwencja. Przykładem może być ustawodawstwo dotyczące płac najniższej zarabiających (spokój społeczny), ale którego nie zamierzonym skutkiem jest zazwyczaj obniżenie konkurencyjności cenowej. W tej sytuacji koszt społeczny siły roboczej jest niższy od kosztu prywatnego i do ich zrównania, stanowiącego warunek koniecznej optymalizacji, niezbędna jest interwencja państwa (np. przez zastąpienie płac minimalnych bezpośrednimi subsydiami dla siły roboczej). Oprócz tego uzasadnieniem interwencji rządu może być polityka gospodarcza rządów innych krajów.

Jak wynika z przytoczonych przykładów, generalnym teoretycznym uzasadnieniem prowadzenia polityki przemysłowej jest rozbieżność między kosztami prywatnymi a społecznymi. Rozbieżność ta może wynikać z różnych, zasygnalizowanych już przyczyn, i może się przejawiać z różną siłą i w różnym zakresie w poszczególnych branżach, przedsiębiorstwach, projektach itp. Na przykład popieranie badań i rozwoju może być zróżnicowane branżowo oraz w innych przekrojach. Powraca pytanie: *czy prowadzona polityka gospodarcza może i powinna to zróżnicowanie uwzględniać (być branżowo – specyficzna), czy powinna mieć charakter uniwersalny?* Pierwszy wariant zakłada, że autorzy polityki gospodarczej są w stanie *a priori* desygnować zwycięzców. Wiąże się to z posiadaniem szczegółowej i potencjalnie drogiej informacji, jest ryzykowne oraz powoduje wysokie wymagania odnośnie obsługi administracyjnej. W drugim wariantcie przejawia się ogólne poparcie dla działalności rozwojowej, a liderzy i zwycięzcy są produktem naturalnej (rynkowej), a nie administracyjnej selekcji.

Omówione uzasadnienia polityki przemysłowej nie uwzględniają tych cech polityki przemysłowej, które odróżniają ją od innych rodzajów polityki gospodarczej. Są to uzasadnienia prowadzenia polityki gospodarczej w ogóle albo spełniania przez państwo funkcji regulujących w gospodarce. Na przykład w podobny sposób uzasadnia się potrzebę prowadzenia niektórych kategorii polityki gospodarczej (polityka alokacji, polityka dystrybucji) w ekonomii dobrobytu<sup>16</sup>. Przytoczone argumenty pokrywają się również z propozycjami uzasadniającymi włączanie się państwa w procesy gospodarcze<sup>17</sup>.

Wysoki stopień ogólności uzasadnień teoretycznych polityki przemysłowej (rozbieżność kosztów oraz korzyści prywatnych i społecznych, maksymalizowanie dobrobytu społecznego) sprawia, że trudno z nimi polemizować. Nie oznacza to jednak, że każdy przejaw polityki przemysłowej jest ściśle uzasadniony przesłankami teoretycznymi. Problem przejścia od trafnych uzasadnień do efektywnej operacjonalizacji jest jednym z trudniejszych problemów polityki gospodarczej.

#### 4. Obszary stosowania instrumentów polityki przemysłowej

Stwierdzenie, że zadaniem polityki przemysłowej ma być podniesienie poziomu dobrobytu, produktywności oraz konkurencyjności gospodarki ma charakter ogólny. Niezbędne jest bardziej

<sup>16</sup> P. Bohum, *Social Efficiency: A Concise Introduction to Welfare Economics*, London 1976 oraz K. Hartley, *Problems of Economic Policy*, London 1978.

<sup>17</sup> A. Wojtyna, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka...*, op. cit., Warszawa 1990.

szczegółowe określenie obszarów stanowiących przedmiot zainteresowania polityki przemysłowej. Można wyróżnić 4 takie obszary:

- oddziaływanie na strukturę rynków branżowych – promowanie konkurencji, zapobieganie powstawaniu monopoli (lub promowanie fuzji i koncentracji);
- stymulowanie innowacji, badań i rozwoju, opracowanie nowych produktów i nowych technologii itp.;
- ułatwienie sektorom, branżom i przedsiębiorstwom adaptowania ich struktury do zmieniających się warunków otoczenia; dostosowanie może odnosić się do wielkości produkcji, zatrudnienia i zaangażowanego kapitału;
- oddziaływanie na stosunki gospodarcze z zagranicą.

Do wykonywania zadań polityki przemysłowej w wymienionych obszarach służą określone narzędzia (środki, instrumenty). Typowe środki polityki przemysłowej obejmują: ulgi podatkowe, subwencje, kredyty, pożyczki, gwarancje, przyspieszoną amortyzację, cła, kontyngenty, standaryzację itp. Bogactwo instrumentów powstałych w poszczególnych krajach jest imponujące. Niekiedy reguły ich stosowania są tak skomplikowane, że korzystanie z przysługujących środków staje się utrudnione. W literaturze można bez trudu znaleźć przeglądy i analizy środków polityki przemysłowej stosowanych w poszczególnych krajach<sup>18</sup>.

Ze środkami polityki gospodarczej wiąże się kilka zagadnień o dużej doniosłości teoretycznej i praktycznej, a mianowicie:

- teoria (zasada) *second-best*,
- koncepcja hierarchii środków polityki gospodarczej,
- zagadnienie komplementarności, substytucyjności, ekwifinalności i spójności środków polityki gospodarczej.

Teoria *second-best* zaciera jednoznaczność rekomendacji dla polityki gospodarczej płynących z modelu *optimum Pareto*. W koncepcjach tego modelu rząd ujmowany jest jako agencja do maksymalizowania dobrobytu społecznego, a polityka gospodarcza jest środkiem prowadzącym do osiągnięcia tego celu<sup>19</sup>. Polityka gospodarcza powinna więc prowadzić do spełnienia warunków optymalności w sensie *optimum Pareto*. Jednak zasada *second-best* głosi, że jeśli w jakimś sektorze gospodarki nie są spełnione te warunki, to ich spełnienie w pozostałych sektorach raczej oddala gospodarkę, niż ją przybliża do punktu optimum. Oznacza to, że niesłuszne jest podejście, zgodnie z którym lepiej przestrzegać niektórych warunków optimum niż żadnych. Fałszywy jest również pogląd, że lepiej dochodzić do warunków optimum w tym samym stopniu, niż w różnych stopniach. Z teorii *second-best* wynikają trojaki konsekwencje dla polityki gospodarczej:

- możliwe są próby szacowania rozwiązań *second-best*, ale brak prostych reguł utrudnia operjonalizację zasady,
- wskazania teorii *second-best* są niekiedy ignorowane, mimo akceptowania teoretycznej zasady podnosi się, iż zbyt mało wiemy o funkcjonowaniu gospodarki, aby próbować ustalić *second-best* z zadowalającym stopniem wiarygodności, a im silniej próbujemy znaleźć *second-best*, tym bardziej odchodzimy od *first-best*,
- stosowane jest podejście, którego punktem wyjścia jest określenie zależności między sektorem, w którym jeden z warunków Pareto nie jest spełniony, a resztą gospodarki; jeśli stopień wydzielenia jest wysoki, to można zrezygnować ze wskazań zasady *second-best* i stosować regułę Pareto.

Z zasadą *second-best* wiąże się koncepcja hierarchii środków polityki gospodarczej, której twórcą jest Corden<sup>20</sup>. Według tej koncepcji, dla każdego przypadku rozbieżności między kosztami prywatnymi i społecznymi istnieje pewna hierarchia adekwatności środków polityki gospodarczej. Adekwatność określana jest z punktu widzenia funkcji dobrobytu społecznego. Zdaniem

<sup>18</sup> F.G. Adams, L.R. Klein, *Industrial Policies for Growth and Competitiveness*, Lexington 1982; S. Kuźniński, *Polityka przemysłowa. Studium porównawcze*, „Gospodarka Narodowa” 1992, nr 6.

<sup>19</sup> K. Hartley, *Problems of Economic Policy*, London 1978, s. 33.

<sup>20</sup> W.M. Corden, *Trade Policy and Economic Welfare*, Oxford 1974, s. 29.

Cordena najważniejsze są środki polityki, które podchodzą do rozbieżności w sposób możliwie bezpośredni, gdyż powodują one stosunkowo najmniejsze skutki uboczne, nie zamierzone i niezgodne z intencjami twórców polityki.

Między stosowanymi środkami polityki gospodarczej mogą występować różnorakie związki. Pierwszym typem powiązań jest komplementarność oddziaływania dwóch lub więcej środków polityki zmierzających do tego samego celu. W tym wypadku możliwe jest uzyskanie efektu energii. Teoretycznie nie można jednak wykluczyć, że zastosowane środki będą działały w rozbieżnych kierunkach i wzajemnie osłabiały skutki zamierzone przez polityków. Zagrożenie brakiem spójności stosowanych środków jest szczególnie duże, jeśli weźmiemy pod uwagę skutki uboczne. Innym typem zależności jest substytucyjność. Jeden środek może zastępować inny, żeby osiągnąć określony cel. Niezbędne jest określenie stopy substytucji, co może jednak okazać się niewystarczające ze względu na wspomniane skutki uboczne. Wiąże się to z szerszym problemem ekwifinalizmu. Polega on na tym, że osiągnięcie danego celu polityki gospodarczej zazwyczaj możliwe jest przy zastosowaniu nie jednej kombinacji środków polityki, lecz kilku alternatywnych kombinacji, wśród których należy dokonać wyboru.

### 5. Polityka przemysłowa w krajach rozwijających się i rozwiniętych

W literaturze znaleźć można pogląd, że w krajach rozwijających się silniejsze jest uzasadnienie prowadzenia polityki przemysłowej niż w krajach rozwiniętych<sup>21</sup>. Obrona tezy opiera się na analizie czynników przemawiających za celowością stosowania polityki przemysłowej w krajach rozwijających się. Generalnie rzecz biorąc, przesłanki prowadzenia polityki przemysłowej w krajach rozwijających się są podobne do tych, które spotyka się w krajach rozwiniętych. Różnice wynikają z zakresu lub stopnia intensywności przyczyn uzasadniających politykę przemysłową.

Klasycznym uzasadnieniem polityki przemysłowej jest występowanie efektów zewnętrznych – negatywnych i pozytywnych. Najlepszą polityką byłoby zinternalizowanie tych efektów i doprowadzenie do ujęcia w cenach całkowitych kosztów i korzyści społecznych. Nie zawsze jest to możliwe. Często negatywnymi efektami zewnętrznymi jest zanieczyszczenie środowiska oraz powodowanie nadmiernej koncentracji. Akurat te dwa rodzaje efektów zewnętrznych wydają się wykazywać wysoką elastyczność dochodową, co uzasadniałoby twierdzenie, że istnieją słabsze przesłanki do kontrolowania zanieczyszczeń i nadmiernej koncentracji w krajach rozwijających się niż w krajach rozwiniętych. Często omawianym w literaturze pozytywnym efektem zewnętrznym są wyniki szkolenia pracowników uzasadniające angażowanie się państwa w tę dziedzinę. Niekiedy jednak szkolenia mają specyficzny charakter, ograniczony do danej firmy i trudno mówić o pozytywnych efektach zewnętrznych. W większości wypadków szkolenie ma jednak charakter bardziej generalny i wobec niedoskonałości rynku kapitałowego (nie zawsze możliwe jest zaciągnięcie przez pracownika pożyczki na sfinansowanie szkolenia) jest to uzasadnienie interwencji państwa w tej dziedzinie. Inną przesłanką polityki gospodarczej może być występowanie rosnących przychodów. Spełnienie jednej z zasad optymalnej alokacji zasobów, polegającej na zrównaniu ceny z kosztem marginalnym, możliwe jest przy zaangażowaniu rządu (subsytia), w przeciwnym bowiem razie prywatna firma poniosłaby straty, gdyby rozwijała produkcję ponad punkt, w którym następuje zrównanie marginalnego przychodu z marginalnym kosztem. Mniejsze w tendencji rozmiary rynków krajów rozwijających się sprawiają, że prawdopodobieństwo występowania korzyści w niektórych sektorach krajów rozwijających się jest wyższe w tych krajach niż w krajach rozwiniętych.

W krajach rozwijających się zrywczej silniejsza jest fragmentaryzacja rynków niż w krajach rozwiniętych. Sprawia to, że różne podmioty gospodarcze ponoszą różne koszty tych samych czynników produkcji. Większe jest prawdopodobieństwo powstawania monopolii przestrzennych, co wywiera negatywny wpływ na efektywność statyczną i dynamiczną. Może to stanowić kolejny powód do podejmowania działań przez politykę przemysłową.

<sup>21</sup> J.R. Behrman, *Developing – Country Perspective on Industrial Policy*, w: F.G. Adams, L.R. Klein, *Industrial Policies for Growth and Competitiveness*, *op. cit.*



W krajach rozwijających się mniejsze jest nasycenie przedsiębiorcami prywatnymi niż w krajach rozwiniętych. Może to powodować ingerencję państwa w różnych formach, z utworzeniem przedsiębiorstw państwowych włącznie. W takim przypadku wątpliwe jest, czy decyzje urzędników będą oparte na wystarczająco wiarygodnych informacjach. Bardziej wskazanym działaniem jest dostarczanie sektorowi prywatnemu informacji o możliwościach inwestycyjnych.

Istnienie korporacji ponadnarodowych niekiedy prowadzi do asymetrii władzy gospodarczej w stosunkach między partnerami z krajów rozwiniętych i rozwijających się. Polityka przemysłowa może być instrumentem zapobiegającym takiej dominacji, np. przez ustanowienie zasad zagranicznych inwestycji bezpośrednich, systemu podatkowego, treningu kadr kierowniczych itp.

Często spotykane opóźnienia w rozwoju infrastruktury w krajach rozwijających się są kolejną przesłanką angażowania sił państwa. Dodatkowym uzasadnieniem jest to, że w sferze infrastruktury w stosunku do skali produkcji zazwyczaj szybciej zwiększają się przychody oraz efekty zewnętrzne. Pomoc państwa w finansowaniu inwestycji może więc przyczynić się do podniesienia ogólnego poziomu efektywności gospodarki.

## 6. Oceny efektywności i skuteczności prowadzenia polityki przemysłowej

Próba dokonania ogólnej oceny efektywności i skuteczności polityki przemysłowej jest zadaniem bardzo trudnym, jeśli nie niemożliwym. Trzeba bowiem pamiętać o odmienności podejścia i stosowanych instrumentów polityki przemysłowej w poszczególnych krajach, a także o ich zmienności w czasie. Wydaje się, że dokonujący takiej oceny nie popełni dużego błędu, jeśli odrzuci rozwiązania skrajne. Za kompletnym eliminowaniem polityki przemysłowej nie opowiadają się nawet liberałowie, którzy na ogół zgadzają się z koniecznością przeciwdziałania przez państwo niedoskonałościom rynku. Wyjątek stanowią zwolennicy skrajnej wersji liberalizmu nazywanej libertarianizmem (zakładającej, że państwo i sektor publiczny są całkowicie niepotrzebne) oraz propagatorzy mniej skrajnej wersji liberalizmu (opowiadający się za koncepcją państwa minimalnego lub „stróża nocnego”)<sup>22</sup>. Jednocześnie nie można się jednak zgodzić z tezą, że jedyną receptą na naprawę polskiej gospodarki po zrealizowaniu zbyt drastycznego i zbyt długo trwającego programu stabilizacyjnego jest prowadzenie przez państwo aktywnej polityki przemysłowej.

Uproszczenie kryjące się w tym rozumowaniu ilustruje poważny problem metodyczny wszystkich nauk społecznych, a ekonomii w szczególności. Panuje na ogół zgoda, że najwyższą formą poznania naukowego jest zidentyfikowanie i wyjaśnienie zależności przyczynowo-skutkowych między badanymi zjawiskami. Wyróżnik nauk społecznych polega na tym, że zazwyczaj mamy do czynienia ze złożonym splotem przyczyn oraz z praktycznym brakiem możliwości przeprowadzenia eksperymentów. W tych warunkach twierdzenie o zależności przyczynowo-skutkowej nie ma zazwyczaj walorów prawdy naukowej, lecz jest hipotezą, której zweryfikowanie w przyszłości nie będzie do końca możliwe ze względu na zmienność w czasie splotu przyczyn. Trudności te sprawiają, że naukowcy odwołują się do mniej zaawansowanych sposobów wyjaśniania, jak np. wyjaśnienia funkcjonalne. Niekiedy popełniany jest błąd, polegający na wykryciu zależności korelacyjnej i na utożsamianiu jej z zależnością przyczynowo-skutkową.

Odnosząc przedstawione uwagi do polityki przemysłowej można zauważyć, iż niekiedy z faktu, że w jakimś kraju dzięki prowadzonej aktywnie polityce przemysłowej nastąpiły zmiany strukturalne, oceniane jako pozytywne (*ex post*), wyciąga się wniosek, że właśnie polityka przemysłowa przyczyniła się do tych pozytywnych zmian. Zagadnienie to jest zazwyczaj bardziej złożone. A. Lipowski pisze: „Korea Płd. stosowała w latach 1973–79 priorytety rzeczowe w odniesieniu do 6 wybranych gałęzi przemysłu ciężkiego i chemicznego. Wybór ten został dokonany po przeszło 5-letnich analizach z udziałem ekspertów zagranicznych (USA, Japonia). W rezultacie forsownego inwestowania w tych dziedzinach w 1980 r. dochód narodowy spadł o 5%, a w większości z tych dziedzin stopień wykorzystania mocy osiągnął 40%. W sumie

<sup>22</sup> S. Ch. Kolm, *Le contrat social libéral. Philosophie et pratique du libéralisme*, Paris 1985; M. Rothbard, *For a New Liberty*, New York 1973.

*priorytety rzeczowe w polityce przemysłowej rządu Parka zostały ostro skrytykowane przez wielu ekonomistów koreańskich. Należy dodać, że priorytety te były realizowane głównie przez przeważający w tym kraju sektor prywatny. Można powiedzieć, że sukces gospodarki koreańskiej dokonał się nie dzięki tym priorytetom, lecz mimo nich*<sup>23</sup>. Podobne oceny są formułowane w odniesieniu do gospodarki japońskiej i działalności Ministra Przemysłu i Handlu (MITI). Do zbliżonych wniosków prowadzą studia nad polityką przemysłową we Francji, W. Brytanii, RFN oraz innych krajach rozwiniętych.

Celem zaprezentowanych uwag nie jest całkowite podważanie sensowności prowadzenia polityki przemysłowej. Chodzi tylko o zaznaczenie, że niekiedy przypisywane są jej efekty przez nią nie wywołane. Dostępne są dobrze udokumentowane studia przypadków, w których efekty można z dużym prawdopodobieństwem przypisać prowadzeniu polityki przemysłowej<sup>24</sup>. Wątpiący ma zawsze jednak prawo postawić pytanie: *jakie efekty osiągnięto by, gdyby nie zastosowano narzędzi polityki przemysłowej?* Odpowiedź na tak postawione pytanie jest w kategoriach absolutnej pewności niemożliwa, a uciekanie się do porównań międzynarodowych nie na wiele się zdaje.

Bez ryzyka popelnienia większego błędu można więc stwierdzić, że część przedsięwzięć polityki przemysłowej kończy się niepowodzeniem, a część prowadzi do sukcesu. Powstaje problem proporcji. Te z kolei zależą przede wszystkim od cech twórców i wykonawców polityki, od stosowanych instrumentów oraz od ich adresatów.

W teorii ekonomii oraz w istniejących doktrynach ekonomicznych nie ma zgodności co do potrzeby i możliwości stosowania polityki przemysłowej. Z doświadczeń różnych krajów prowadzących w przeszłości politykę przemysłową wynika, że w niektórych przypadkach osiągnięto sukcesy (powstaje pytanie – *w jakim stopniu spowodowane przez politykę gospodarczą, a w jakim przez inne czynniki?*), a w innych zanotowano niepowodzenia (także tu aktualne jest powyższe pytanie). Proste, jednoznaczne, skrajne, a niekiedy dogmatyczne zalecenia odnośnie do zakresu, treści i instrumentów tej polityki wydają się więc nieporozumieniem.

Nie jest zwłaszcza oczywisty głoszony przez licznych zwolenników polityki przemysłowej postulat selektywnego stosowania jej środków, a w skrajnym przypadku daleko posunięta indywidualizacja posunięć interwencyjnych. Wprawdzie – zgodnie z koncepcją hierarchii polityki gospodarczej Cordena – najbardziej adekwatne są te środki polityki, które w sposób możliwie bezpośredni oddziałują na odstępstwa od modelu optymalnego, to jeśli weźmie się pod uwagę niedoskonałą informację, wysokie koszty pozyskania informacji oraz możliwość rozbieżności między funkcjami użyteczności, może się okazać, że bardziej wskazane jest posługiwanie się ogólnymi, niespecyficznymi środkami polityki przemysłowej, aniżeli korzystanie z instrumentów stosowanych selektywnie. Zazwyczaj przyjmuje się, że uzasadnieniem zindywidualizowania posunięć polityki przemysłowej mogą być czynniki społeczne, polityczne, ekologiczne itp. Każde zastosowanie narzędzi selektywnych powinno być poprzedzone dogłębną analizą ich potencjalnych skutków ubocznych, do których zaliczyć można nieefektywność eksploatacyjną (*X – inefficiency*), stwarzanie warunków do szukania korzyści (*rent-seeking*) oraz koszty efektywności związane z redystrybucją dochodów. Takie skutki prowadzenia polityki przemysłowej mogą doprowadzić do obniżenia, zamiast do deklarowanego podwyższenia dobrobytu społecznego.

<sup>23</sup> A. Lipowski, *Polityka...*, op. cit.

<sup>24</sup> Ch. Colclough, *Structuralism versus Neo-liberalism*, w: *States or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate*, pod red. Ch. Colclough i J. Manor, Oxford 1991.