

# Robert H. Wade

---

## Powrót polityki przemysłowej?

---

Zarządzanie Publiczne nr 23 (1), 33-49

---

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Robert H. Wade

## Powrót polityki przemysłowej?

W imię wolności, wzrostu gospodarczego i ograniczenia ubóstwa rola państwa w gospodarce rynkowej powinna się ograniczyć do regulowania rynków, a (czasami) do korygowania „niesprawności rynków”. Ta neoliberalna koncepcja była nieomal powszechnie uważana za konsensus przez ostatnie dwie lub trzy dekady na Zachodzie oraz w organizacjach działających na sposób zachodni, takich jak Bank Światowy. W ostatnim jednak okresie konsensus ten jest kwestionowany z powodu wydarzeń, których nie sposób pominąć. Głównie chodzi o Wielkie Zachodnie Spowolnienie (*Great Western Slump*), które rozpoczęło się w roku 2008. Nawet jeśli obecnie dominujący w Europie nurt odchodzi od eksponowania konieczności „ograniczania wydatków”, podkreślając potrzebę „wzrostu”, to działania podejmowane z myślą o promowaniu wzrostu gospodarczego w istocie pozostają zgodne z duchem dawno temu ustanowionego konsensusu neoliberalnego. Jest on w pełni spójny z logiką działań „oszczędnościowych”.

W artykule przedstawiono podstawowe założenia stojące za neoliberalnym konsensem – w szczególności zaś przywołano opinie jego zwolenników kwestionujących zasadność prowadzenia polityki przemysłowej. W dalszej części artykułu przytoczono argumenty na rzecz twierdzenia, że rząd Stanów Zjednoczonych od dawna prowadzi – skrywany i z dobrym efektem – słabo dotychczas rozpoznany typ polityki przemysłowej. Nie koncentruje się ona ani na indywidualnych firmach, ani na obszarze geograficznym, ale na sieci firm. Ta zmiana (niewielka) w sposobie podchodzenia do gospodarki pojawiła się w Stanach Zjednoczonych po 2008 r., prowadząc do wzrostu przyzwolenia na odgrywanie przez rząd sterującej roli wobec rynków. Ponadto, część państw przynależących do grupy krajów o średnim dochodzie, głównie z sektorami wytwórczymi kurczącymi się w obliczu konkurencji ze strony Azji Wschodniej, zaczęła na nowo wykazywać zainteresowanie polityką przemysłową. Wreszcie, część ekspertów Banku Światowego zaczęła w ostatnim okresie wykazywać zainteresowanie „budowaniem konkurencyjnych przemysłów” (czyli *de facto* polityką przemysłową ujętą pod inną nazwą), co ma miejsce po raz pierwszy od połowy lat osiemdziesiątych XX w. Kombinacja tych różnych czynników może zwiastować pojawianie się klimatu na rzecz podejmowania przez państwo bardziej znaczącej roli w zakresie wspierania rozwoju, przynajmniej w „zależnych gospodarkach rynkowych”, takich jak te znajdujące się na peryferiach Europy.

Słowa kluczowe: polityka przemysłowa, neoliberalizm, sieci firm, pułapka średniego dochodu, Bank Światowy.

„Najlepsza polityka przemysłowa to brak polityki przemysłowej”  
Gary Becker, laureat Nagrody Nobla, 1985.

„Jedynie alternatywne postawy dzisiaj to neoliberal albo osoba umyślowo niedorozwinięta”  
Gustavo Franco, prezydent Banku Centralnego Brazylii, 1996.

„W bezlitosnej globalnej konkurencji rynkowej tylko rozważna i rozsądna interwencja rządu może pomóc gospodarce zmienić kierunek i adaptować się”  
Kishore Mahbubani, Dziekan Lee Kuan Yew School of Public Policy, Narodowy Uniwersytet w Singapurze, 2011.

John K. Galbraith zauważył kiedyś, że „konwencji kształtowania się nowych idei, jak „masowa inteligencja” nie daje tak wielu możliwości kształtowania się nowych idei, jak „masowy atak okoliczności, z którymi nie sposób

---

Robert H. Wade – profesor ekonomii politycznej w Londyńskiej Szkole Ekonomii, laureat nagrody Leontiefa za rok 2008. Artykuł ten jest zmodyfikowaną wersją tekstu „Return of industrial policy?” opublikowanego w *International Review of Applied Economics* (marzec 2012). Przełożył Stanisław Mazur.

walczyć” (Galbraith 1999, s. 17). Twierdzą, że potężny neoliberalny konsensus dotyczący pożądanej roli państwa w gospodarce rynkowej dominował przez ostatnie dwie lub trzy dekady na Zachodzie i w instytucjach międzynarodowych działających na modłę zachodnią, takich jak Bank Światowy. Instytucjach tak potężnych, że zdolnych do „głębokiego uspienia opinii publicznej”, jak można było to określić, posiłkując się frazą zaczerpniętą od Johna S. Milla. Ale konsensus ten jest ostatnio kwestionowany przez okoliczności, których nie sposób zignorować i na które rządy muszą odpowiedzieć.

Artykuł ten przedstawia kluczowe idee stojące za neoliberalnym przekonaniem o ekonomicznej roli państwa – w sposób, w jaki pojmował ją Gary Becker w przywołanym na wstępie cytacie. W dalszej kolejności podejmuje analizę dwojakiego rodzaju wyzwań odnoszących się do tej konwencjonalnej neoliberalnej mądrości. Pierwsze z nich płynie ze Stanów Zjednoczonych będących epicentrum kształtowania „norm globalnych” dotyczących roli państwa w gospodarce. Kryzys finansowy lat 2007–2009 i wynikający z niego długi okres spowolnienia gospodarczego nadszarpnął aurę nieomyślności związanej z „samoregulującym się rynkiem”. Odpowiedź rządu amerykańskiego polegała na uruchomieniu programu wsparcia wybranych sektorów przemysłu, wbrew dominującemu przez wiele lat przekonaniu, że rząd nie podejmował i nie powinien podejmować takich działań. Ponadto, najnowsze badania pokazują, że przez ostatnie trzy dekady rząd Stanów Zjednoczonych, na poziomie władz federalnych, stanowych i lokalnych uprawiał specyficzny typ polityki przemysłowej, którego nie odnotowano w badaniach naukowych. Kiedy rząd USA dąży do redukcji swojego zewnętrznego deficytu handlowego wynoszącego 800 mld dolarów w ciągu roku (5,3% PKB), w stosunku do zewnętrznej nadwyżki usług sięgających 170 mld dolarów rocznie (12% PKB), rządowe agencje mogą realizować tego typu politykę przemysłową, która jest trudno dostrzegalna, a zarazem sprzyja redukcji owego deficytu.

Drugie wyzwanie, kwestionujące neoliberalne przekonania, pochodzi z krajów o średnim dochodzie. Większość takich państw – w Ameryce Południowej, Afryce subsaharyjskiej,

Środkowym Wschodzie i Afryce Północnej oraz Azji Południowej – odnotowuje spadek dochodów w stosunku do państw Zachodu od lat osiemdziesiątych XX w. Spora część z nich dostrzega, że ich sektory przemysłu wytwórczego pozostają w stagnacji lub kurczą się w obliczu wschodnioazjatyckiej konkurencji. Część z nich nalega na Bank Światowy, aby udzielił im większej pomocy finansowej celem rozwoju ich polityki przemysłowej.

Kombinacja zmian (niewielkich) w podejściu do roli państwa, która pojawiła się w Stanach Zjednoczonych, sprzyja aktywniejszej roli rządu w gospodarce (pomimo silnego oporu większości Republikanów i Aktywistów Partii Herbacianej). Ponadto narastają naciski (wciąż jednak niewielkie) ze strony krajów średniego dochodu na Bank Światowy celem uzyskania pomocy na rzecz rozwoju określonych przemysłów. Wszystko to wywołuje zmianę (niewielką) w jego polityce przemysłowej, przedstawiając jej bardziej zniuansowany obraz. Przy wsparciu głównego ekonomisty Banku Światowego (chińskiej narodowości) zespół badaczy i zespół operacyjny Banku zastanawiają się, jak budować konkurencyjne przemysły. Namysł taki pojawił się po raz pierwszy od połowy lat osiemdziesiątych. Może się okazać, że będzie to wczesna faza wyłaniania się nowego zbioru norm politycznych preferujących bardziej „rozwojowe” funkcje państwa, prowadzące do ukształtowania się niemal pełnego konsensusu w odniesieniu do norm państwa „regulacyjnego, aktywnego”.

## 1. Neoliberalna recepta na ekonomiczną rolę państwa

Ekonomiczny neoliberalizm odwołuje się do różnych neoklasycznych ekonomii opartych na niemal mesjanicznej wierze w naturalny, spontaniczny, samoorganizujący się porządek gospodarki rynkowej lub bardziej technicznie rzecz ujmując, w ład oparty na wierze w efektywność rynków. Następstwem tego jest niewiara w kompetencje rządu i jego zdolność do poprawy – poprzez interwencję – negatywnych efektów wynikających z działań rynków. Zadziwiające jest jednak to, że neoliberalizm, tak sceptyczny wobec zdolności państwa do interwencji, wierzy

w jego zdolność do zachowania porządku i do penalizacji wykroczeń.

Wynikający z tego obraz gospodarki jest „raczej jak pasta do zębów lub syrop”, można byłoby rzec, używając frazy Paula Streetena (1983). Czynniki produkcji w krajach rozwiniętych są mobilne, łmogą zostać łatwo wykorzystane przez różne sektory gospodarki. Przepływy te stanowią reakcję na sygnały cenowe. Kraje rozwijające się mają więcej struktur lub segmentacji, które blokują mobilność zasobów, zatem podstawową rolę rządów państw rozwijających się powinno stać się ich usuwanie.

W rozumowaniu tym teoretycznie dopuszcza się przypadek odstępstwa od polityki sektorowej neutralności w sytuacji „niedoskonałości rynku” wynikających z „pozytywnych efektów zewnętrznych” lub tego, co Alfred Marshall określił jako „efekty zewnętrzne”. Ochrona przemysłu w jego pierwszej fazie rozwoju to najlepiej znana zasada tego rodzaju. Zgodnie z nią ochrona wybranych przemysłów jest usprawiedliwiona z powodu niesprawności rynku zagrażającej ich rozwojowi. Jeśli zapewniłoby się danym branżom odpowiedni okres ochronny, stałyby się one konkurencyjne, a ich działanie niosłoby ze sobą określone korzyści społeczno-ekonomiczne, przyczyniając się do podniesienia poziomu dobrobytu.

Jednakże rozumowanie to zakłada, że interwencja publiczna jest uzasadniona tylko wtedy, kiedy (1) rynki nie są w stanie wytworzyć optimum społecznego (z powodu pewnych form „efektów zewnętrznych”), (2) można przypuszczać, że interwencja ta zbliży sytuację do optimum społecznego po kosztach niższych niż korzyści.

Następnie przyjmuje się, że w realnym świecie oba te warunki są rzadko spełnione. Wyprzedzając o kilka kroków konkluzję tego tekstu, można stwierdzić, że „rządy nie mogą wybierać zwycięzców, ale zwycięzcy mogą wybierać rządy”.

Założenia neoliberalnej ekonomii są przedstawiane jako uniwersalnie obowiązujące, jak np. w stwierdzeniu Lawrence’a Summersa (profesora ekonomii z Uniwersytetu Harvarda, byłego Sekretarza Skarbu i byłego głównego ekonomisty Banku Światowego): „Prawa ekonomii, o czym się często zapomina, są jak prawa inżynierii. Ten sam zbiór praw wszędzie działa”. Summers póź-

niej określa te prawa jako »trzy -zacje«: prywatyzacja, stabilizacja, liberalizacja”. Wyjaśnia on, że te idee są tak powszechnie akceptowane, iż nie podlegają dyskusji, podobnie jak „idea, że wielki program wydatkowy jest sposobem stymulowania gospodarki” (za: Klein 2009).

Gregory Mankiw, profesor ekonomii na Uniwersytecie Harvarda, autor powszechnie wykorzystywanych podręczników i były przewodniczący Prezydenckiej Rady Doradców Ekonomicznych, sformułował podstawową neoliberalną receptę w 2006 r. w następujący sposób: „Adam Smith miał rację, kiedy stwierdził, że »Niewiele więcej jest potrzebne, aby rządzić państwem w sposób prowadzący od barbarzyństwa do bogactwa, poza pokojem, niedokuczliwymi podatkami i dobrym działaniem wymiaru sprawiedliwości«” (Mankiw 2006). Pominął fakt, że Smith w innych swoich pracach określił wiele warunków koniecznych dla tego rządu, w tym potrzebę wprowadzenia ścisłych regulacji finansowych i handlowych.

William Easterly, były ekonomista Banku Światowego i autor *The Elusive Quest for Growth*, przywołuje podstawowy argument: „Systemy, które respektują prawa indywidualne, najbardziej sprzyjają, w długim okresie, rozwojowi gospodarczemu. Te indywidualne prawa obejmują prawa do: własności, wyrażania opinii wbrew dominującym poglądom, handlu czymkolwiek i z kimkolwiek, uruchamiania nowych przemysłów i zakładania nowych firm, do popierania nowych nurtów politycznych i tak dalej. Teoretyczna wymowa tych hipotez zakłada, że prawa indywidualne mogą umożliwić radzenie sobie z systemową niepewnością poprzez wykorzystanie lokalnej wiedzy jednostek i potężnych bodźców do rozwiązywania ich własnych lokalnych problemów, co będzie prowadziło do lepszej jakości działania, nawet jeśli decydent polityczny na szczytach władzy nie wie, jak kształtować stopy wzrostu” (Easterly 2009, s. 136, podkreślenia dodane).

Z argumentacją Easterly’ego wiążą się co najmniej trzy istotne problemy. Po pierwsze, jednostki mogą mieć kluczową i lokalnie umiejscowioną wiedzę konieczną do rozwiązywania problemów lokalnych, ale mogą nie mieć kluczowej nie-lokalnej wiedzy – której dysponentem są agencje państwowe. Po drugie, rozwój

Chin stanowi przykład spektakularnego zakwestionowania twierdzenia o konieczności istnienia „prawa handlu czymkolwiek i z kimkolwiek, uruchamiania nowych przemysłów i zakładania nowych firm, do popierania nowych nurtów politycznych”. Po trzecie, Easterly nie wspomina o prawach do pracy, prawach pracowników do uczestniczenia w zarządzaniu firmami i prawach pracowników do tworzenia zrzeszeń prowadzących w ich imieniu negocjacje zbiorowe, co ogranicza wolności pracodawców.

Docenić należy, że Easterly sam przyznaje, iż przeważająca liczba badań empirycznych przemawia przeciwko jego twierdzeniu. Dostrzega on, że typowy kraj rozwijający się osiągał lepsze wskaźniki ekonomiczne w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w., kiedy rządy prowadziły bardziej interwencjonistyczną politykę, niż to miało miejsce później, kiedy polityka ta została istotnie ograniczona. Zauważa: „To trochę tajemnicze, dlaczego oni sobie dobrze radzili (...) ten wzrost jest dla nas tajemniczy (...) Jest to także zastanawiające dla zwolenników trzymania się państwa z daleka od rynków” (Easterly 2002).

W odniesieniu do roli rządu w transakcjach międzynarodowych Martin Wolf z *Financial Times*, w artykule „Dlaczego globalizacja działa”, zachwala neoliberalną receptę: „Nie ma sensu bardziej fragmentaryzować światowej gospodarki, ale raczej należy spowodować, aby gospodarka światowa działała tak, jak gdyby była gospodarką Stanów Zjednoczonych lub co najmniej Unii Europejskiej” (Wolf 2004, s. 4). Rządy narodowe, twierdzi Wolf, nie powinny mieć większej zdolności do zarządzania międzynarodowymi przepływami ekonomicznymi niż Stany Zjednoczone lub – ewentualnie – państwa Unii.

Tim Leunig z Londyńskiej Szkoły Ekonomii tak ujmuje konsensus w sprawie polityki przemysłowej: „Rząd powinien zapewniać warunki dla rozwoju biznesu – mianowicie, efektywną infrastrukturę, wykształcone zasoby rynku pracy i lepsze planowanie. Rządy nie powinny wybierać zwycięzców – bez względu na to, czy dotyczy to poszczególnych firm, określonych sektorów, czy przemysłu jako całości” (Leunig 2010, s. 14). Jeśli jakaś specjalna pomoc jest udzielana przemysłowi, to powinna mieć ona charakter „funkcjonalny” lub „horyzontalny” i przybie-

rać postać subsydiowanych kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw celem skompensovania możliwych niesprawności rynków kapitałowych. Warunkiem uruchomienia tej pomocy jest zapewnienie, aby wsparcie świadczone w jej ramach było dostępne dla wszystkich małych i średnich przedsiębiorstw na tych samych warunkach. W tej opinii uwagę zwraca zrównanie polityki przemysłowej z polityką „wybieraniem zwycięzców”.

## 2. Ekonomia rozwoju

Ekonomia rozwoju, od momentu kiedy po II wojnie światowej wyłoniła się jako subdyscyplina, działała z silniejszym „interwencjonistycznym akcentem” niż ekonomia głównego nurtu – przy założeniu, że ta ostatnia, chociaż aspiruje do uniwersalności (jak w tytule pracy *Zasady ekonomii*), w rzeczywistości dotyczyła „szczególnego przypadku” mniejszości narodowych gospodarek krajów rozwiniętych (Seers 1963). Przeważająca większość gospodarek narodowych, mianowicie krajów rozwijających się, pozostawała w gorszej sytuacji od gospodarek wiodących, ponieważ nie miała odpowiedniej infrastruktury technicznej, instytucji rynkowych i wyposażonych w umiejętności zasobów ludzkich, którymi dysponowały kraje rozwinięte.

Zwykle charakteryzowały się one wąskosektorową strukturą produkcji zorientowaną na eksport towarów oraz wielki odsetek populacji siły roboczej zatrudnionej w nisko produktywnym rolnictwie. Ich eksport miał małą dochodową elastyczność popytową, a import cechował się wysoką elastycznością dochodową, skutkującą chronicznym deficytem w obrotach bieżących. Kraje te borykają się z problemem gwałtownego rozwoju miast związanego z tym, że ludzie masowo zaczęli opuszczać obszary wiejskie, generując potężny popyt na pracę i dobra materialne (w dużym stopniu importowane) konieczne dla tworzenia infrastruktury miejskiej i rozwoju mieszkalnictwa. Dlatego też ekonomia rozwoju opowiada się za silniejszą, sterującą rolą rządu państw rozwijających się, niż postuluje to ekonomia głównego nurtu, koncentrująca się na ochronie rynku wewnętrznego, kontroli kapitałów, celowych subsydiach, istnieniu przedsię-

biorstw publicznych i banków oraz podobnych rozwiązań. Polityki te w ich aspekcie sterowania stały się znane pod nazwą „polityki przemysłowej”, zorientowanej na zmianę struktury gospodarki, częściowo poprzez rozwój nowych przemysłów eksportowych, a częściowo przez rozwój przemysłów substytuujących import (Reinert 2007). Większa część dorobku ekonomii była często określana jako ekonomia strukturalna.

Jednakże ekonomia rozwoju od wczesnych lat osiemdziesiątych – w sposób, w jaki ujmowały ją organizacje, gdzie prym wiodły Stany Zjednoczone, takie jak Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Monetarny i Departament Skarbu Stanów Zjednoczonych, oraz wydziały ekonomii uniwersytetów zachodnich, które „formułowały globalną politykę” – zmieniła kierunek w mniejszym lub większym stopniu łącząc swoje priorytety z tymi charakterystycznymi dla ekonomii głównego nurtu. Rezultatem było to, co Albert Hirschman określił jako „monoekonomię”, a co John Williamson, odnosząc się szczególnie do krajów rozwijających się, nazwał „Konsensusem Waszyngtońskim”<sup>1</sup>.

Idee Konsensu Waszyngtońskiego są wyrażane w procedurach operacyjnych Banku Światowego. Od połowy lat dziewięćdziesiątych jego pracownicy, corocznie w okresie od września do maja, spotykają się z przedstawicielami państw będących pożyczkobiorcami i dokonują oceny ich rozwoju poprzez wykorzystanie formuły Polityki Krajowej i Oceny Instytucjonalnej (*Country Policy and Institutional Assessment – CPIA*). Wyniki tej oceny silnie wpływają na przebieg rozmów, które Bank prowadzi ze swoimi dłużnikami, i bezpośrednio na wysokość środków, jakie przeznaczają na cele pożyczkowe dla krajów o niskim poziomie dochodów (jak również na wysokość grantów z Global Environmental Facility). W tej formule oceny (CPIA) wyróżnia się więcej niż kilkanaście podstawowych politycznych i instytucjonalnych obszarów i stosuje się kilkanaście wskaźników w ramach każdego z tych obszarów. Kryteria oceny odzwierciedlają wiarę Banku w zbiór „najlepszych polityk” i „najlepszych instytucji” dla wszystkich krajów rozwijających się, pomimo wyrażanego przekonania

<sup>1</sup> Klasyczną polemikę na ten temat znaleźć można w pracy Deepaka Lal (1983).

o tym, że nie działa zasada „jeden rozmiar pasuje do wszystkich”.

Aby otrzymać najwyższy wynik w dziedzinie „polityki handlowej”, kraj musi mieć całkowicie zliberalizowane reguły handlowe, bez taryf na poziomie przekraczającym 16%, bardzo niskie średnie taryfy, bardzo niskie różnicowania międzysektorowe, nie może stosować jakościowych ograniczeń i subsydiów eksportowych. Innymi słowy, formuła CPIA zakłada, że optymalny poziom otwartości to maksymalna otwartość.

Aby otrzymać najwyższy wynik w dziedzinie instytucji finansowych, państwo nie może udzielać preferencyjnych kredytów (np. kierowanych do priorytetowych przemysłów)<sup>2</sup>.

Aby uzyskać najwyższy wynik w dziedzinie „instytucji rynku pracy”, państwo w zasadzie nie powinno stosować regulacji chroniących pracowników, ponieważ to tworzy „zatory w paście do zębów lub syropie” (zob. Streeten 1983) (czyli utrudnia płynne działanie). Formuła CPIA wpisuje się w linię rozumowania wielkich liberalnych myślicieli, począwszy od Smitha, który demonizował wczesny ruch związkowy i odwracał twarz od konsekwencji nieingerowania w działania wolnego rynku przejawiające się m.in. w postaci ubóstwa w Wielkiej Brytanii czy głodu w Irlandii<sup>3</sup>.

Zgromadzona została obszerna literatura służąca uzasadnieniu neoliberalnej argumentacji stojącej za Konsensusem Waszyngtońskim. Wielka liczba empirycznych dowodów przemawia za prawdziwością twierdzenia, że jeden model wzrostu jest dobry dla wszystkich, struktura pro-

<sup>2</sup> Krytykowanie przez Bank Światowy japońskiego rządu za naruszenie tej zasady w jego programie pomocowym w Azji Południowo-Wschodniej skłoniła go do całościowego zbadania procesów rozwojowych zachodzących w Azji Wschodniej. To przedsięwzięcie, jak i inne działania Banku na rzecz rynków finansowych, opisano w: Wade 1996.

<sup>3</sup> Międzynarodowa Korporacja Finansowa (International Finance Corporation), będąca wyspecjalizowaną agendą ds. sektora prywatnego Grupy Banku Światowego, niedawno zgodziła się, pod naciskami Międzynarodowej Organizacji Pracy (International Labour Organization – ILO) usunąć kryteria dotyczące rynku pracy z CPIA dla celów prowadzonych przez siebie badań. Kryteria te wciąż są używane przez pozostałe agendy Grupy Banku Światowego.

dukcji i dochodu nie ma znaczenia, kryteria oceny formuły Polityka Krajowa i Instytucjonalna stosowane przez Bank Światowy mają uniwersalne zastosowanie, oraz że rządy powinny unikać prowadzenia sektorowej polityki przemysłowej<sup>4</sup>. Ważne jest podkreślenie roli CPIA jako emanacji Konsensusu Waszyngtońskiego, ponieważ wielu komentatorów donosi o pojawieniu się „Postkonsensusu Waszyngtońskiego” oparte go na poszerzeniu jego kluczowych założeń o dodatkowe elementy, takie jak „współzarządzanie” i „płec” mające widocznie implikować (mylnie), że zasadnicza konstrukcja Konsensusu ulega zmianie.

Poza wynikami badań empirycznych, wszechogarniający narracyjny klimat „globalizacji” głosi, że przez ostatnie trzy dekady światowa gospodarka doświadczyła „wielkiej konwergencji” i że kraje rozwijające się wzrastają szybciej niż grupa państw rozwiniętych, a nierówności między nimi maleją, odwracając tendencję dywergencji występującą w XIX i w pierwszej połowie XX w. Wolf opisuje tę konwergencję jako „największy i najbardziej doniosły fakt dotyczący naszego świata” (2011).

Konsekwencją tego sposobu rozumowania jest przekonanie, że jeśli kraj rozwijający się nie osiąga sukcesów – czy to pod względem tempa rozwoju, czy stabilności finansowej – to powodem tego stanu rzeczy są prawdopodobnie nadmierne i nieefektywne interwencje publiczne (zob. Wade 1998). Utrzymuje się, że nie ma to nic wspólnego z bogatymi państwami „odpychającymi drabinę” do rozwoju (List 1966; Chang 2002). Z tego punktu widzenia kraje słabo roz-

winięte po prostu takie są, a ich sytuacja nie jest konsekwencją działań państw rozwiniętych, a jeśli coś ma wpływ na ich złą sytuację, to są to ich własne rządy, a nie „my” na Zachodzie.

Dostrzeżmy użyteczność narracji globalizacji dla uzasadniania rosnącej internacjonalizacji firm amerykańskich i europejskich, do momentu, w którym krajowe etykiety były – przynajmniej do 2008 r. i globalnego kryzysu finansowego – powszechnie uważane za niewłaściwe. Świat był ich ostrzygą.

### 3. Wyzwania dla głównego nurtu ekonomii płynące ze strony Stanów Zjednoczonych

Jednakże w ciągu ostatnich kilkunastu lat firmy z rynków wschodzących poczyniły znaczący postęp w efektywności i skuteczności działań na rynkach międzynarodowych, przy jednoczesnym zachowaniu silniejszego poczucia tożsamości narodowej niż ich zachodni odpowiednicy, często otrzymujący wsparcie państwa. Wyzwanie to uwrażliwiło zachodnie firmy i rządy na znaczenie kwestii narodowościowych oraz spowodowało, że z większą życzliwością zaczęto postrzegać ideę wsparcia państwa dla gospodarki.

Ta defensywna zmiana w orientacji miała miejsce w sytuacji interwencji rządów Stanów Zjednoczonych i Europy w odpowiedzi na globalny kryzys finansowy i spowolnienie gospodarcze z niego wynikające (od roku 2007 do 2011 i dalej trwającego). Administracja prezydenta Obamy zaangażowała się w działania zorientowane na wsparcie określonych sektorów w sposób, który rząd amerykański długo odrzucał, w tym w zwiększenie akcji kredytowej, ochronę sektora motoryzacyjnego oraz pobudzanie innowacji w wybranych obszarach (takich jak energia, medycyna, farmacja, IT), przy użyciu jawnych, jak i ukrytych klauzul „kupuj produkty amerykańskie”. Stwierdzenie, że „transgraniczne banki są międzynarodowe za życia, a krajowe po śmierci”, nagle wydaje się znajdować również zastosowanie w branżach innych niż tylko bankowość. Ponadto zarówno „interwencyjne” propozycje, jak i te formułowane przez Narodowy Bank Inwestycyjny (National Investment Bank)

<sup>4</sup> Np. Marcus Noland i Howard Pack (2003). Wyniki tego badania, podobnie jak i wielu innych, analizującego relacje między polityką przemysłową a wydajnością sektora (w zakresie rentowności i wzrostu ogólnej wydajności czynników produkcji i eksportu) pokazują niewielki zakres tych relacji w Azji Wschodniej. Podejście takie pomija jednak to, co ma szczególne znaczenie, tj. związek między polityką przemysłową a zmianami strukturalnymi, w szczególności tempo restrukturyzacji i dywersyfikacji produkcji. Easterly odrzuca ideę skutecznej polityki przemysłowej Azji Wschodniej, mówiąc: „Dowody, że dyktatorzy wybierają zwycięzców, są bardzo słabe, więc dlatego jesteśmy tak pewni, że ten czynnik przyczynił się do sukcesu Gangu Czterech” [Wschodnioazjatyckie tygrysy]?” (2009, s. 129).

zyskują zainteresowanie w szacownych kręgach politycznych (Skidelsky, Martin 2011).

Amerykańskie działania w sferze przemysłu wpływają na gospodarkę całego świata. To, co rząd Stanów Zjednoczonych czyni w zakresie polityki gospodarczej, od dawna kształtuje normy dotyczące polityki gospodarczej w pozostałych częściach globu, częściowo poprzez międzynarodowe organizacje zdominowane przez USA, takie jak Bank Światowy. Zwolennicy polityki przemysłowej mogą teraz wskazywać na przykład Stanów Zjednoczonych, kiedy przedstawiciele rządu amerykańskiego – np. negocjatorzy handlowi – mówią innym rządów, że nie mogą one prowadzić polityki przemysłowej.

Ponadto kilkanaście najnowszych prac pochodzących z badań empirycznych opisuje, jak różne agencje rządu Stanów Zjednoczonych od dawna praktykują ten rodzaj polityki przemysłowej, który umykał uwadze analityków badających rolę amerykańskiego rządu w gospodarce. Kiedyś analitycy przyjmowali, że „zawodność rynku” była jedynym uzasadnieniem dla polityki przemysłowej, i pomijali te działania agencji, które służyły wspieraniu sieci przedsiębiorstw w wybranych sektorach, wykorzystujących nie tylko „twarde” instrumenty, takie jak ochrona prawa, subsydia i zamówienia publiczne, lecz także „miękkie” instrumenty interakcji między urzędnikami publicznymi, firmami, finansistami i uniwersytetami. Rozwinę to szerzej, zanim przejdę do dalszego omawiania przypadku Stanów Zjednoczonych.

### Polityka przemysłowa jako wsparcie dla sieci poziomu mezo

Ekonomia głównego nurtu posługuje się różnicowaniem na dwie kategorie, tj. „makro” (cała gospodarka) i „mikro” (firmy postrzegane jako niezależne, autonomiczne jednostki współdziałające atomistycznie na rynku, połączone w strukturalne kategorie „przemysłu” lub „sektora”). Mikroanaliza zakłada, że firmy są koordynowane przez jedną z dwóch podstawowych instytucji systemu gospodarczego: rynki lub hierarchie<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Jestem wdzięczny Johnowi Matthewsowi (2010) za przekazane uwagi.

W końcu XIX w. Alfred Marshall pośrednio wyróżnił „mezo”: poziom analizy lokujący się między poziomami mikro i makro, gdy badał „okręgi przemysłowe” (np. dzielnice przemysłu metalowego w Sheffield) oraz sformułował koncepcje, takie jak „efekty zewnętrzne” i „korzyści skali” w celu ich wyjaśnienia. Niewielu jednak uczonych budowało swoje teoretyczne propozycje na wyróżnionej przez Marshalla kategorii poziomu mezo. Nieliczni, którzy próbowali je wykorzystywać, skłonni byli poprzestać na jego statycznej koncepcji „gospodarki skali”, w której atomistyczne firmy czerpią korzyści z wydajności po prostu z racji lokalizacji (bliskości lokalizacji), a nie z powodu koordynacji strategicznej. W dzielnicach przemysłowej takich miast, jak Sheffield, sekrety przemysłu „czuć w powietrzu”, twierdził Marshall.

Od lat osiemdziesiątych pojawiła się obszerna literatura – przede wszystkim poza głównym nurtem ekonomii – na temat sieci „suprafirm”, klastrów i łańcuchów wartości, traktowanych jako trzecia podstawowa instytucja koordynacji działań firm. W przeciwieństwie do Marshalla i poglądów jego neoklasycznych następców, traktuje ona klastry i tworzenie sieci jako intencjonalne działania, część strategii firmy, i dokonuje ich interpretacji poza ramami klasycznej ekonomii opartej na założeniach ograniczonej racjonalności, uczenia się, a także ścieżek zależności, a nie równowagi i racjonalnych oczekiwań.

Podstawowym argumentem stojącym za tym rozumowaniem jest po pierwsze to, że sieci stanowią odrębny, alternatywny mechanizm koordynacji względem rynków i hierarchii. W przeciwieństwie do rynków (w których interakcje są regulowane przede wszystkim przez cenę, sądy lub umowy albo poprzez to, co ludzie w handlu określają jako „wyjątkowe okazje”) i hierarchie (gdzie interakcje są regulowane autorytatywnymi relacjami), sieci bazują na zaufaniu, kompetencji i wzajemności (rozdzielenie między sieciami i hierarchią nie zawsze jest jasne w praktyce, jak chociażby w przypadku transgranicznych łańcuchów dostaw charakterystycznych dla firm Toyota i IKEA [Best 1990]).

Po drugie, interkoordynacja pomiędzy przedsiębiorstwami poprzez sieci może nieść duże korzyści prywatne i społeczne – ponieważ uczestnictwo w sieci, zwłaszcza gdy jest ona



przestrzennie skoncentrowana (okręgi przemysłowe, specjalne strefy ekonomiczne), może poprawić jakość uczenia się, produktywność i innowacyjność dzięki dostępowi do wspólnych zasobów. Strategie firm w sieci stają się uzależnione od strategii uczestników sieci; kluczowymi kompetencjami w każdej firmie jest zarządzanie złożonymi relacjami poza firmą. „Wyłaniające się właściwości” sieci, takie jak jej kompetencje w dziedzinie absorpcji technologii, wpływają następnie na konkurencyjność każdej firmy. Sieci same stają się źródłem „wzrostu zwrotów”. Z tych powodów sprzyjają one rozwojowi przemysłów opartych na innowacyjności, w których popyt i podaż są niestabilne (stąd ich występowanie w okolicach Mediolanu i Doliny Krzemowej).

Po trzecie, sieci mogą także wytwarzać jedynie korzyści prywatne, a nie społeczne, kiedy są nasycone niekompetencją i oportunistycznym (być może pod osłoną zasady ochrony handlu).

Po czwarte, „niesprawności sieci” są powszechne, kiedy sieci albo się nie tworzą, albo tworzą się i rozpadają. Podstawowym tego powodem jest fakt, że konkurujące firmy nie są zainteresowane współpracą w sytuacji, kiedy dzielą się wiedzą wykorzystywaną do osiągnięcia prywatnej, partykularnej korzyści przez inne firmy. W przypadku wystąpienia niesprawności sieci interakcje między przedsiębiorstwami odbywają się poprzez mechanizmy suboptymalne właściwe dla rynków lub hierarchii, co oznacza rezygnację z korzyści wynikających z reguły wzajemności.

Po piąte, jednym z wielkich pytań badawczych jest to, jak firmom w sieci udaje się koordynować działania i unikać niesprawności sieci. Jednym z rozwiązań jest istnienie dominującej centrali firmy przekazującej instrukcje innym firmom. Kolejnym rozwiązaniem jest funkcjonowanie jednej agencji rządowej lub większej ich liczby, funkcjonujących jako inicjatorzy i opiekunowie działań na rzecz kompensowania „niesprawności sieci” (w odróżnieniu od „zawodności rynku”, standard „mikro” stanowi uzasadnienie dla polityki przemysłowej). Innymi słowy, agencje rządowe mogą przyczynić się do tworzenia i utrzymania sieci łączących naukowców związanych z rządem, inżynierów z korporacji, przedsiębiorców, inwestorów i badaczy uniwersyteckich, mającej na celu wspieranie rozwoju nowych przed-

siębiorstw i branż. Odbywa się to np. poprzez dotacje, rozszerzenie usług przemysłowych dla firm w wybranych sektorach albo przez mniej lub bardziej subtelne zastosowanie zasady wyczerpujących rozmów.

## Amerykańska polityka na poziomie mezo<sup>6</sup>

Klasyczne spojrzenie na politykę przemysłową Stanów Zjednoczonych w stopniu, w jakim ona w ogóle istnieje, sugeruje, że jest nieefektywna, jeśli odnosić ją do interesu narodowego. Dobrze ujął to Michael Mann: „Nie ma poważnej amerykańskiej polityki przemysłowej; pozostawiono ją potężnym aktorom powojennej amerykańskiej gospodarki – wielkim korporacjom. Wiele z jej niepowodzeń (polityki przemysłowej) spowodowanych jest radykalną separacją władzy zapisanej w konstytucji Stanów Zjednoczonych. Niełatwo prowadzić skoordynowaną politykę gospodarczą prezydentowi i jego gabinetowi, dwóm izbom Kongresu, Sądowi Najwyższemu i pięćdziesięciu stanom (także sfragmentaryzowanym przez ten sam podział władzy) – szczególnie jeśli przynależą do różnych partii politycznych” (Mann 1997, s. 484).

Bardzo podobnie brzmią argumenty Roberta Reicha, Iry Magazinera oraz zwolenników podejścia określanego jako „wielości kapitalizmów”, takich jak Peter Hall i David Soskice.

Argumentacja ta, wyrażona w języku zmiennych, mówi, że polityka przemysłowa (zorientowana na określone branże) będzie nieefektywna w kontekście: (1) struktury federalnej oraz (2) silnego podziału władzy między legislatywę, egzekutywę oraz sądownictwo. W tych warunkach rząd może realizować coś, co jest określane jako polityka przemysłowa, w ramach której wpływowe grupy interesu przechwytyują ważne części aparatu państwa i uzyskują korzystne dla siebie programy, ale będzie to działanie nieskoordynowane i wytwarzające negatywne efekty co do jakości życia. Jak twierdzi Kevin Philips, polityka przemysłowa w sfragmentaryzowanej politycznej strukturze jest zarówno „niepożądana, jak i nieefektywna” (Philips 1992, s. 104).

<sup>6</sup> Przywołane powyższe wyjaśnienie polityki przemysłowej Stanów Zjednoczonych jest oparte na pracy Andrew Schranka i Josha Whitforda (2009).

Słabością tej argumentacji jest założenie, że skuteczna polityka przemysłowa wymaga ze strony agencji rządowych scentralizowanej koordynacji programów inicjowanych z myślą o rozwoju określonych przemysłów, a nawet firm (jak to zazwyczaj dzieje się w polityce przemysłowej państw Azji Wschodniej)<sup>7</sup>.

Ostatnie badania prowadzone przez Freda Blocka, Charlesa Sabela, Andrew Schranka i Josha Whitforda odwołują się m.in. do perspektywy „mezo”, analizując wyżej poruszone zagadnienia. Identyfikują oni wiele amerykańskich programów przemysłowych mających na celu stworzenie sieci i pokonanie niesprawności sieci posługujących się nie tylko subsydiami, ochroną i regulacjami („twardymi” działaniami), lecz także doradztwem, perswazją i naciskiem wspartym przez autorytet rządu („miękkie” działania)<sup>8</sup>.

Programy te prowadzą krajowe, stanowe i lokalne agencje, które same są stosunkowo słabo skoordynowane. Na poziomie krajowym to: Narodowy Instytut Zdrowia (National Institutes of Health – NIH), Agencja Zaawansowanych Projektów Badawczych (Advanced Research Projects Agency – ARPA), Narodowy Instytut Standaryzacji i Technologii (National Institute of Standards and Technology – NIST), Administracja ds. małej przedsiębiorczości (Small Business Administration – SBA) i inne. Finansują one badania i rozwój w wybranych sek-

torach oraz wykorzystują fundusze, którymi zarządzają, na wspieranie działania sieci współpracy między firmami, naukowcami, inżynierami oraz inwestorami wysokiego ryzyka. NIST organizuje Ogólne Partnerstwo Przemysłowe (Manufacturing Extension Partnerships – MEPs) na określonych obszarach geograficznych celem doradzania lokalnym firmom. SBA rozdysponowuje granty z programu Badania Innowacyjne dla Małych Przedsiębiorstw (Small Business Innovation Research – SBIR). Agencje federalne z wielkimi budżetami na badania naukowe (np. NIH, Departament Energii) są zobowiązane do przeznaczenia 2,5% dotacji na programy SBA, która z kolei przyznaje od 5000 do 1500 grantów dla małych firm rocznie. Granty te są szczególnie ważne z punktu widzenia integrowania aktywności uczelni i firm (np. w ostatnich latach ponad dwie trzecie tych grantów trafiło do firm, których założycielami byli obecni lub dawni pracownicy uczelni).

SEMATECH jest znanym przykładem sieciowego podejścia do polityki przemysłowej. Powstał w 1987 r. z inicjatywy federalnej (Departament Obrony) Agencji ds. Zaawansowanych Projektów (Advanced Research Agency Project – ARPA) w odpowiedzi na praktyczne zniknięcie z rynku amerykańskich firm zdolnych do wytwarzania urządzeń potrzebnych do produkcji półprzewodników. Wiodącymi producentami tego sprzętu w tym czasie byli Japończycy, którzy wytworzone przez siebie produkty przetrzymywali przez okres sześciu miesięcy przed ich wypuszczeniem na rynek pod pretekstem „testowania” przez japońskich producentów półprzewodników, dając tym ostatnim znaczącą przewagę konkurencyjną nad amerykańskimi rywalami. ARPA zgromadziła czternastu amerykańskich producentów półprzewodników i zachęciła (pomimo ich oporu) do utworzenia konsorcjum finansującego badania i rozwój oraz do budowania potencjału w celu ponownego wejścia na rynek. Kiedy popyt na półprzewodniki zmalał, SEMATECH rozkwitł, ponieważ firmy chętnie angażowały swoich najlepszych pracowników w inicjowane przez niego przedsięwzięcia. Kiedy popyt na półprzewodniki wzrastał, a co za tym idzie, firmy miały wysokie zyski, były one mniej skłonne do współpracy. Działania ARPA (finansowanie i tworzenie warunków do konfrontowania

<sup>7</sup> Japonia, Korea Płd. i Tajwan również zastosowały miękką-mezo politykę przemysłową tego samego typu jak ta opisana w przypadku Stanów Zjednoczonych, polegającą na tworzeniu więzi wejścia–wyjścia w gospodarce narodowej. Niedawno Korea Płd. i Tajwan podjęły działania na rzecz pełniejszego wykorzystania okręgów przemysłowych w postaci parków naukowych. Przykładem tego było utworzenie na Tajwanie Parku Naukowego Hsinchu w 1980 r. Na jego terenie stworzono kilka klastrów firm produkujących wysokiej jakości komponenty dla komputerów i urządzeń peryferyjnych, telekomunikacji, optoelektroniki i paneli płaskich, maszyn precyzyjnych i biotechnologicznych, z silnymi powiązaniem z dostawcami komponentów i użytkownikami. (zob. Wade 2003; Storm, Naasterpad 2005; Mathews 2010).

<sup>8</sup> Te badania dotyczą przemysłów cywilnych. Ponadto rząd Stanów Zjednoczonych praktykuje na szeroką skalę politykę przemysłową zakamuflowaną w płaszcz polityki obronnej, często przynoszącą korzyści sferze cywilnej (zob. Kitson 2005).

nowatorskich pomysłów) pomogły temu konsorcjum przejść przez wiele cykli gospodarczych. Zarząd SEMATECH-u w 1996 r. uznał, że jest on na tyle rozwinięty, iż zdecydował się kontynuować jego działania bez finansowania federalnego. Inicjatywa ta kwitnie do dzisiaj.

Schrank i Whitford twierdzą, że „Rząd federalny prowadzi politykę przemysłową w ramach zdecentralizowanych instytucji politycznych od ponad generacji (...) Amerykańska polityka przemysłowa wykracza poza zapewnienie konkurencji na rynku, utrzymanie makro stabilności i dostarczanie dóbr publicznych w celu zaspokojenia specyficznych potrzeb firmy na wiele różnych sposobów i przez wiele różnych agencji” (Schrank, Whitford 2009).

Spostrzeżenie to można wyrazić słowami autorów innych badań: „Poniżej ideologicznej powierzchni pojawia się potężne »wymyślone« podłoże nasycone federalnymi, stanowymi i lokalnymi programami wspierania innowacji, z których każdy wypełnia lukę istniejącą w innym” (Etzkowitz et al. 2008, s. 685).

Jedna z osób zaangażowanych w realizację tych programów stwierdziła: „Z pewnością programy te są *de facto* polityką przemysłową, ale nie możemy używać tego określenia, więc zwykle posługujemy się terminem polityki badań i rozwoju” (ibidem, s. 314, za: Schrank, Whitford 2009, s. 93).

Miękka, mezo-zdecentralizowana forma amerykańskiej polityki przemysłowej przynosi korzyści ekonomiczne: lepiej pasuje zarówno do coraz bardziej zdecentralizowanej struktury produkcji, jak i „separacji władzy”, którą opisano przywołanym cytatem z Manna. Kiedyś wertykalnie zintegrowane firmy, stają się coraz bardziej zdeintegrowanymi podmiotami, strukturami mniejszej skali rozrzuconymi jak grzyby po całym kraju. Wraz z tym, jak wzrasta ich udział w produkcji, rosną zyski wynikające z działania sieci. Przedsiębiorstwa wprowadzone do sieci innowacji są bardziej skłonne do konkurencji na autostradzie (wysokie umiejętności, innowacje) niż na kiepskiej drodze (niskie płace). Ponadto decentralizacja – z programami oferowanymi przez wiele agencji rządowych na różnych poziomach i w różnych lokalizacjach – pozwala na eksperymentowanie.

Trudno jednak ocenić ekonomiczną stopę zwrotu takich rozproszonych programów, zwłaszcza poprzez analizę kosztów i korzyści. Z pewnością możemy powiedzieć, że:

- poprzez te programy udało się wypracować wartościowe produkty i użyteczne procesy<sup>9</sup>;
- programy te pomagają uwolnić się od konieczności wspierania nierentownych sektorów gospodarki, przynajmniej tych w cywilnych sektorach przemysłu (w odróżnieniu od rolnictwa i obrony);
- sieci firm pozostające poza oddziaływaniem programów publicznych są częściej narażone na niższą dynamikę rozwoju lub bankructwo. To może na pierwszy rzut oka przemawiać za korzyściami zaangażowania publicznego w gospodarce. Sherrie Human i Keith Provan (2000) twierdzą na przykład, że z sieci małych firm (pozostających poza programami publicznymi), które badano w połowie lat dziewięćdziesiątych XX w., ponad 60% upadło do czasu ponownego badania, które przeprowadzono w 1998 r. Maryann Feldman i Maryellen Kelley (2001) dowodzą, że firmy objęte sieciami publicznego wsparcia z większym prawdopodobieństwem są skłonne współpracować z innymi firmami niż te, które tego wsparcia nie otrzymują.

#### 4. Wyzwania wobec konwencjonalnej mądrości płynące z państw o średnim dochodzie

W krajach rozwijających się rewolty na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej zapoczątkowane w grudniu 2010 r. zwróciły uwagę na brak dywersyfikacji przemysłu w tym regionie świata. Od Tunezji po Syrię protestujący nie tylko mówią „chcemy wybrać naszych władców”, lecz także dodają „chcemy pracy”. Ich niecierpliwość skłania do pilnego zwrócenia uwagi na sposób, w jaki po rewolcie państwo może pomóc w dywersyfikacji zbyt specjalistycznej struktury gospodarczej i generowaniu produktywnego

<sup>9</sup> Najbardziej spektakularnym przykładem w tym przypadku jest Internet, utworzony w ramach sieci sponzorowanej przez ARPA. Powodzenie tego przedsięwzięcia byłoby niemożliwe bez wsparcia publicznego.

zatrudnienia dla nadwyżki siły roboczej napływającej na rynek pracy.

Z dala od bieżących wydarzeń analiza dowodów dotyczących długoterminowych trendów rozwojowych jednoznacznie wyjaśnia, że – w przeciwieństwie do narracji legitymizującej globalizacji – konwergencja dochodów między krajami jest raczej wyjątkiem niż normą. W większości państw rozwijających się okres lat osiemdziesiątych, dziewięćdziesiątych XX i początek XXI w. to stracone dekady, charakteryzujące się niższymi stopami wzrostu niż w okresie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. Tylko dwojakiemu rodzajowi państw udało się podnieść od 1980 r. dochody *per capita* w stosunku do dochodów mieszkańców kapitalistycznego rdzenia świata. To państwa Azji Wschodniej i Południowej oraz Chiny i Indie – w przypadku tych dwóch ostatnich wzrost nastąpił z bardzo niskiego poziomu (Wade 2004). Karawana rozwoju jednak się wydłuża (Wade 2011a).

Narasta liczba dowodów wskazujących na to, że wiele krajów o dochodach wyższych i średnich, które mogłyby być pierwszymi w kolejce do uzyskania statusu państw rozwiniętych gospodarczo, tkwi w „pułapce średniego dochodu”. Firmy w tych krajach dostrzegają, że nie mogą konkurować z firmami z krajów o niższym poziomie płac, jak i z firmami produkującymi towary i oferującymi usługi wymagające technologicznego zaawansowania, z krajów o wyższym poziomie płac.

Na przykład stosunek regionalnej wartości dodanej produkcji do regionalnego PKB w Ameryce Łacińskiej spadł z 27% w 1980 r. do 18% w 2009 r. Owe 18% to prawie tyle samo, ile wynosi stosunek znacznie wyższego dochodu w strefie euro. Jego odpowiednik w Azji Wschodniej to 31%. Większość strojów karnawałowych w Brazylii jest produkowanych obecnie w Chinach.

Nawet gospodarki Azji Południowo-Wschodniej, w przeciwieństwie do powszechnej opinii, nie odnotowują już wysokiej wartości dodanej działań produkcyjnych. To prawda, że Maleszja, Tajlandia i Indonezja doświadczały od połowy lat siedemdziesiątych głębokiej zmiany strukturalnej i przeszły z gospodarki opartej na surowcach naturalnych do produkcji, szczególnie w elektronice, elektrotechnice, tkaninach

i przemyśle samochodowym. Kraje te zdołały zbudować potencjał produkcyjny i osiągnąć sprawność zarządzania umożliwiające im wzrost produktywności do poziomu krajów rozwiniętych w sferze wytwarzania standardowych produktów. Brak jednak przykładów innych krajów rozwijających się, poza Azją Północno-Wschodnią, które doświadczyłyby takiego wzrostu zdolności produkcyjnych.

Ale w przeciwieństwie do Tajwanu i Korei Płd. będących na podobnym etapie rozwoju, żaden z nich – w tym najbogatsza Maleszja – nie zbudował wewnętrznych zdolności do projektowania innowacji i komercjalizacji produktów w sektorach nowych, bardziej rentownych, a jedynie kilka firm zdołało stworzyć marki regionalne. Wszystkie z nich pozostają w dużym stopniu zależne od korporacji transnarodowych (Multinational Corporation – MNC) wspierających eksport ich produktów o wysokim zaawansowaniu technologicznym. Co najistotniejsze, powiązania MNC z gospodarkami krajowymi są słabe, co powoduje, że krajowa wartość dodana w przemyśle przetwórczym pozostaje ogólnie niska.

Rzeczywiście, w miarę postępu Chin w tym zakresie (budowania powiązań z MNC oraz tworzenia krajowego potencjału innowacyjnego) mamy do czynienia z zabawą gospodarek Azji Południowo-Wschodniej w „przeskakiwanie kozła”, skutkującą jeszcze silniejszym oddziaływaniem na nie presji konkurencyjnej. Ponadto chińskie firmy rekoncentrują swoją aktywność na terytorium Chin, co powoduje, że upadają regionalne łańcuchy wartości, na których wcześniej mocno opierała się chińska gospodarka. W efekcie, fabryki z państw Azji Południowo-Wschodniej tracą możliwość wysyłania swoich produktów do Chin. Te z kolei tworzą fabryki w zachodnich prowincjach, w których poziom płac jest niższy niż w pozostałych częściach kraju. Ta ponowna rekoncentracja łańcuchów wartości potęguje problemy, z którymi mierzą się producenci komponentów z Azji Południowo-Wschodniej.

Badania prowadzone ostatnio w Maleszji pokazują, że płace realne spadły w latach 2002–2008, jak również obniżyła się średnia intensywność umiejętności produkcji. Twierdzi się, że „przemysł Maleszji wydaje się obniżać poziom

technologicznego rozwoju, słabną zachęty dla pracowników, aby doskonalili swoje umiejętności (...) jego możliwości technologiczne są stosunkowo statyczne (a być może nawet się obniżają) (...) konkurencyjność przemysłu stała się znakiem czasu” (Yusuf, Nabeshima 2009, s. 26).

Rządy krajów o średnich dochodach znalazły się w pułapce, a tym samym stają się skłonne do kwestionowania ugruntowanej od wielu lat argumentacji ekonomii głównego nurtu oraz Banku Światowego sprowadzającej się do twierdzenia, że „najlepsza polityka przemysłowa to brak polityki”.

Powyższe okoliczności i dowody, płynące zarówno ze Stanów Zjednoczonych jako epicentrum „globalnej polityki”, jak i ze strony zaniepokojonych rządów i analityków państw o średnim dochodzie, spowodowały, że zagadnienie polityki przemysłowej ponownie stało się przedmiotem publicznej debaty w stopniu, który nie miał miejsca od dekad. Nawet Bank Światowy, będący przez wiele lat orędownikiem neutralnych polityk sektorowych krajów rozwijających się, ostatnio zaczął formułować pewne wartościowe spostrzeżenia odnośnie do polityki przemysłowej.

## 5. Bank Światowy po części zaczął interesować się polityką przemysłową

Przez ostatnie trzy dekady Bank Światowy promował globalny program polityczny zwany Konsensusem Waszyngtońskim jako rdzeń polityki gospodarczej dla krajów będących jego kredytobiorcami. W latach osiemdziesiątych XX w. eksperci Banku do spraw rozwoju przemysłu i technologii przemysłowych zostali poproszeni o znalezienie sobie nowego zatrudnienia, a ich miejsce zajęli specjaliści do spraw prywatyzacji, liberalizacji, stabilizacji, walki z ubóstwem, dobrych rządów, oceny środowiska i tym podobnych.

Powoli zaczynają się pojawiać małe oznaki zmian<sup>10</sup>. Justin Yifu Lin, mianowany głównym ekonomistą Banku Światowego w 2008 r., stara się zdynamizować prace nad koncepcjami polityki przemysłowej. Jest on pierwszą w historii Banku osobą niebędącą obywatelem żad-

nego z państw należących do G7, która zajmuje tak kluczową pozycję w instytucji zdolnej do kontrolowania i propagowania koncepcji o zasięgu globalnym (jego poprzednikami byli Amerykanie, Brytyjczycy, Francuzi). Lin jest Chińczykiem urodzonym na Tajwanie. Zbiegł do Chin i tam został okrzyknięty bohaterem. Po studiach na Uniwersytecie w Chicago przygotował doktorat z ekonomii, a następnie wykładał w Australijskim Uniwersytecie Narodowym. Te ostatnie kwalifikacje budują jego wiarygodność w oczach amerykańskich ekonomistów. Opierając się na swojej wiedzy o industrializacji Azji Wschodniej i teoriach dotyczących faz wzrostu (takich jak dzieła Akamatsu, japońskiego ekonomisty z początków lat trzydziestych XX w.; Ozawa 2009), Lin wsparł ideę „nowej ekonomii strukturalnej”. Bazuje ona m.in. na założeniu, że „rozwój” to nie tylko wyższe poziomy dochodów i konsumpcji (obszar zainteresowania Banku Światowego „redukcją ubóstwa” wynikającej z Milenijnych Celów Rozwojowych), lecz także zmiany w strukturze produkcji. Lin twierdzi, że rządy mogą skutecznie nakłaniać firmy do dywersyfikacji i modernizacji produkcji – z zastrzeżeniem, iż działania rządu powinny być prowadzone w ramach istniejącej w gospodarce przewagi komparatywnej, której natura będzie ewoluować wraz z zachodzącymi zmianami.

Istota tego podejścia nie polega na przesuwaniu wsparcia publicznego z jednego sektora do innego poprzez wykorzystanie funkcji produkcji. Jego sednem jest rozbudowany, stale doskonały system zorganizowania produkcji charakterystyczny dla tego, którym posługuje się Toyota. W systemie te różne produkty mają zróżnicowane potencjały wzrostu, a ograniczenia i możliwości są identyfikowane w miarę ich pojawiania się w czasie. Uczenie się i samoodkrywanie przez aktorów, prywatnych i publicznych, to procesy o znaczeniu centralnym dla rozwoju. To one prowadzą do technicznej i organizacyjnej doskonałości, poszerzając zakresy działań (w odróżnieniu od wąskiej specjalizacji). Tego typu reformy nie mają na celu spełniania „listy życzeń” Konsensusu Waszyngtońskiego pochodzącej z „nowoczesnej” ekonomii, ale są bardziej nakierowane na odkrywanie konkretnych ograniczeń i możliwości ujawnionych w procesie ciągłego doskonalenia.

<sup>10</sup> Zob. użyteczny przegląd Banku Światowego (2009).

Lin (2010, s. 330f) określa sześć kroków składających się na strategiczną interwencję publiczną w danym kraju:

1. Rząd (G) identyfikuje listę dóbr i usług wytwarzanych przez ostatnie dwie dekady w dynamicznie rozwijających się krajach z podobną strukturą subwencjonowania i przeciętnym PKB wyższym o 100%.
2. Z listy produktów, G nadaje priorytety tym, których produkcję już rozpoczęły krajowe, prywatne firmy, i pomaga usunąć przeszkody stojące na drodze do ich wzrostu i unowocześnienia.
3. Część umieszczonych na liście produktów może być zupełnie nowa dla firm krajowych; w takich przypadkach G może podjąć działania, aby przyciągnąć firmy z krajów o wyższym poziomie dochodów zidentyfikowanych w kroku 1., w celu zainwestowania przez nie w tych branżach.
4. G powinien zwrócić uwagę na prywatne, ekonomicznie udane przedsięwzięcia związane z wytwarzaniem produktów, które nie znalazły się na tej liście, i tworzyć warunki dla ich wzrostu.
5. W krajach rozwijających się, mających słabą infrastrukturę i nieprzyjazne otoczenie dla biznesu, G może inwestować w parki przemysłowe lub strefy eksportowe i wprowadzać usprawnienia, by przyciągnąć krajowe firmy prywatne i/lub zagraniczne chętne do inwestowania w wybranych przemysłach.
6. G powinien dostarczać ograniczonych zachęt dla firm krajowych lub inwestorów zagranicznych, którzy wytwarzają produkty znajdujące się na liście opracowanej w kroku 1., celem kompensacji ich kosztów wynikających z wytworzenia wiedzy publicznej będącej konsekwencją ich inwestycji.

Lin podkreśla, że wsparcie to musi być adresowane do działań przebiegających w ramach ekonomicznej przewagi komparatywnej. To jest użyteczna obrona przed standardowym oskarżeniem, że jego podejście równa się „rządowi próbującemu wybierać zwycięzców”. Ale Lin pozostaje niechętny wobec idei identyfikowania kryteriów stanowiących podstawę rozróżniania na inwestycje w istniejącej ekonomicznej przewadze komparatywnej i poza nią.

Ha-Joon Chang kwestionuje interpretację Lin: (1) Japońskie wsparcie dla przemysłów stalowego, motoryzacyjnego, okrętowego i podobnych miało miejsce w późnych latach pięćdziesiątych i wczesnych sześćdziesiątych XX w., kiedy dochód Japonii *per capita* wynosił jedynie 19% (1961) notowanego w Stanach Zjednoczonych (według rynkowej stopy wymiany); (2) Korea wsparła przemysł ciężki i chemiczny w późnych latach sześćdziesiątych, kiedy jej dochód *per capita* wynosił tylko 6% dochodu notowanego w Stanach Zjednoczonych; (3) Korea wsparła produkcję półprzewodników w 1983 r., kiedy jej dochód *per capita* wynosił tylko 14% rejestrowanego w Stanach. Obraz tych kombinacji produktów i średnich dochodów sugeruje, że Japonia i Korea inwestowały mocno w produkty daleko wykraczające poza ich przewagi komparatywne (np. wytwarzane w krajach z dwukrotnie większym średnim dochodem, zgodnie z krokiem pierwszym z listy Lin).

Lin odpowiada, że te działania mieściły się w obszarze przewagi komparatywnej tych państw, w tym czasie. W Korei: „POSCO [gigantyczna państwowa firma stalowa założona w 1968 r. wbrew radom Banku Światowego, która wkrótce stała się najbardziej efektywnym producentem produktów stalowych w świecie] odniosła sukces dzięki produkcji ubrań, obuwia i za sprawą innych pracochłonnych branż. Wraz z sukcesem w tych obszarach Korea zgromadziła kapitał, a kapitałochłonność jej struktury subsydiowania wzrosła. Z perspektywy strategii przewagi komparatywnej konieczna stała się modernizacja kilku firm w branżach bardziej kapitałochłonnych”.

Lin argumentuje dalej: „Przemysły, takie jak produkcja stali i stoczniowy, były jednymi z najbardziej zaawansowanych gałęzi przemysłu na świecie w XIX w., ale w połowie XX w. nie miały już tej wiodącej pozycji. Inwestycje w tych dojrzałych branżach zatem wymagały dużych ilości kapitału w porównaniu z tradycyjnymi przemysłami pracochłonnymi, ale ich intensywność kapitału była znacznie niższa niż ta występująca we wschodzących gałęziach przemysłu. Nie jest więc zaskakujące, że przy wsparciu rządu w przewyciężeniu problemów z mobilizacją dużej ilości kapitału w gospodarkach ze słabo rozwiniętym sektorem finansowym te branże są

rentowne w gospodarkach, które osiągnęły status niższego średniego dochodu lub zbliżają się do jego osiągnięcia” (Lin, Chang 2009).

Podstawowym argumentem wydaje się to, że wiemy, że Japonii i Korei udało się odnieść sukces w pewnych branżach, dlatego branże te musiały być tymi, które miały przewagę komparatywną. To trąci tautologią. Istnieje niebezpieczeństwo, że zasada Lin mówiąca, iż polityka przemysłowa powinna się rozwijać w obszarach przewagi komparatywnej, sankcjonuje wiek kamienia łupanego w gospodarce, handlu w gospodarce ICT, specjalizację w produkcji wyrobów kamieniochłonnych, jakby to miało wynikać z zasady optymalnej równowagi (Salazar-Xirinachs, Nubler, 2010).

Pomimo tych krytycznych uwag uważam, że argumenty Lin są ważne dla rozwoju debaty publicznej nad polityką przemysłową, zwłaszcza że pochodzą od głównego ekonomisty instytucji ważnej dla kształtowania globalnej opinii publicznej.

Nie chcę powiedzieć, że główny ekonomista Lin i jego koncepcje strategicznej interwencji rządu w przemysł przekonały większość ekonomistów Banku Światowego. Lin sam mówi, że z jego argumentami sympatyzuje ich mniej niż 10%. Moje badania prowadzone w Banku w lecie 2010 r. pokazują, że wielu z nich z irytacją odrzuca jego argumenty. „Każdy produkt koreański ma 100 usterek. Kto by postawił na to swoje pieniądze?” stwierdził jeden z wyższych urzędników tej instytucji<sup>11</sup>.

Jednak niektórzy ekonomiści Banku Światowego są gotowi do udzielania pozytywnej odpowiedzi na wnioski pożyczkowe rządów, które poszukują środków finansowych dla budowania konkurencyjnych przemysłów i rozpytujących wokół o wskazówki, jak przemysły te budować.

Kolejnym, potencjalnie ważnym zdarzeniem dla budowania klimatu sprzyjającego rozwijaniu polityki przemysłowej jest mianowanie Janamitra Devana wiceprezydentem odpowiedzialnym za Finansowanie i Rozwój Sektora Prywatnego (Financial and Private Sector Development – FPD), na początku 2010 r. Devan, były dy-

rektor McKinsey, w niezamarynowanym sosie neoliberalnej ekonomii dostrzega potencjał wsparcia publicznego określonych branż. Z jego inicjatywy FPD sformułowała coś, co zostało nazwane programem Konkurencyjne Przemysły (Competitive Industries – CI) (uniką się stosowania pojęcia „polityka przemysłowa”). Program ten jest po części odpowiedzią na istnienie sporej przepaści między działaniami Banku Światowego prowadzonymi w sferze relacji z rządami narodowymi a działaniami Międzynarodowej Korporacji Finansowej (International Finance Corporation – IFC) i jej relacji z prywatnymi firmami. Zazwyczaj Bank działa w celu poprawy „klimatu inwestycyjnego”, a IFC udziela wsparcia konkretnym firmom. Brak jednak spójności między tymi działaniami. W ramach CI Bank Światowy i IFC zaczynają integrować swoje działania w krajach, w których odbywa się pilotaż (celem przewyciężenia silosów, jak określa się je w żargonie Banku) i skupiać się na pomocy rządów w zakresie formułowania strategii dla rozwoju określonych branż (w tym opieki zdrowotnej, ICT, turystyki, agrobiznesu, budownictwa, handlu). W tym celu używa się sześciu kroków Lin jako orientacyjnych wskazówek. Jednym z najbardziej frapujących pytań jest to, jak zapewnić, aby wspierane publicznie branże służyły rozwojowi gospodarki narodowej, a nie przede wszystkim „kuzynom ministra”. Obecnie prowadzony jest pilotaż tych polityk CI w Kenii, Wietnamie, Indiach, Jordanii i Kazachstanie.

Zmiany w Banku Światowym, zarówno w sferze deklaracji, jak i praktycznych działań wciąż mają charakter wstępny<sup>12</sup>. Jest to jednak zjawisko o potencjalnie dalekosiężnych konsekwencjach dla zmiany dominujących wzorców dochodów i konsumpcji. Zmiana ta ma nastąpić poprzez rozwój aktywności produkcyjnej w ramach polityki przemysłowej oraz dywersyfikacji koncepcji indywidualnego i kolektywnego uczenia się. Biorąc pod uwagę niechęć ze strony większości pracowników Banku Światowego, zmiany w normach określających rolę państwa warunkowane będą zewnętrzną presją ze stro-

<sup>11</sup> Prace terenowe zostały wykonane wspólnie z Jakobem Vestergaardem z Duńskiego Instytutu Studiów Międzynarodowych (The Danish Institute of International Studies).

<sup>12</sup> Kluczowy zespół Competitive Industries składa się tylko z kilku osób, a jego liderem jest nowy pracownik Banku, który przyszedł z McKinseya.

ny wpływowych państw i organizacji pozarządowych wspierających argumenty Lin i inicjatywy, takie jak CI i podobne przedsięwzięcia (Park, Vetterlein 2010).

## 6. Konkluzje

Reguły rządzenia, zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i Wielkiej Brytanii (to państwa, których normy w największym stopniu kształtują myślenie banków działających na rzecz rozwoju) od dawna pozostają wrogie wobec idei tworzenia narodowych strategii i długoterminowych celów. Od początku obecnego spowolnienia ekonomicznego żaden rząd nie promował narodowej strategii budowania nowych konkurencyjnych przemysłów. To zaskakujące, jak szybko początkowy przypływ entuzjazmu w obliczu „interwencji” rządu (jak na okładce *Newsweeka* „Teraz jesteśmy wszyscy socjalistami” [2009]) został zawrócony do punktu z 2011 r., w którym to relacja między władzą demokratycznych państw a rynkami finansowymi nigdy nie była bardziej sprzyjająca tym ostatnim.

Ale fakty są czasami niewygodne. Niepokój wielu rozwiniętych i rozwijających się państw o erozję produkcji w obliczu chińskiej konkurencji, niepokój w wielu krajach o średnim dochodzie, które znalazły się w pułapce średniego dochodu, wreszcie niepokój wielu biedniejszych państw, jak się może wydawać, skazanych na status eksportera surowców – łączą się z narastającymi wątpliwościami co do wiarygodności teoretycznych i empirycznych podstaw Konsensusu Waszyngtońskiego, w tym jego recepty dotyczącej roli państwa (zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się). Wywołany przez Stany Zjednoczone krach finansowy i długotrwałe spowolnienie gospodarcze w większości gospodarek zachodnich nadwyrężyło aurę magii „rynku” i przyczyniło się do wzrostu znaczenia ponownej specjalizacji gospodarczej wykraczającej poza sferę finansów.

Ekonomiści rozwoju, tacy jak Dani Rodrik, Ricardo Hausmann i Justin Lin, politolodzy Andrew Schrank i Josh Whitford, socjolog, jak Fred Block, i badacze zarządzania strategicznego, jak John Mathews, zaczęli wskazywać „akademickie bańki”. Część niedawno przygoto-

wanych opracowań sugeruje błędy we wcześniejszych pracach służących dyskredytowaniu sektorowej polityki przemysłowej oraz zwraca uwagę na wcześniej zaniebane miękkie-mezo formy polityki przemysłowej. Inni specjaliści rozwoju koncentrują się na ważnym pytaniu, w jaki sposób wpływać na polityków i urzędników, aby dążyli oni do świadczenia usług (w tym polityki przemysłowej), które służą gospodarce narodowej, a nie tylko interesom branżowym (Besley, Persson 2011).

Niektóre rządy państw o średnim dochodzie czerpią inspirację z doświadczeń Wschodniej Azji i wykorzystują swój, nabierający znaczenia, głos na forum banków rozwoju, aby zmienić dominujące normy tak, by służyły prowadzeniu lepszej polityki przemysłowej – a nie jej ograniczaniu (Wade 2011b). Ożywienie zainteresowania polityką przemysłową części pracowników Banku Światowego jest istotne ze względu na jego rolę w kształtowaniu globalnych standardów politycznych.

Często mówi się, że zasady międzynarodowego porządku gospodarczego stanowią istotne ograniczenie dla prowadzenia skutecznej polityki przemysłowej. To, bez wątpienia, jest prawdą. Reguły Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization – WTO) uczyniły znaczną część interwencji rozwojowych w Azji Wschodniej możliwymi do zaskarżenia lub wręcz nielegalnymi (Wade 2003). W tym kontekście nabiera znaczenia dotychczas lekceważone rozróżnienie na twardą i miękką politykę przemysłową. Większość z tych działań, które WTO uznaje za wątpliwe prawnie lub nielegalne, ogniskuje się na „twardych” instrumentach (ochrona rynku, dotacje, ograniczenia ilościowe i tym podobne). Obowiązujące przepisy pozostawiają jednak możliwość stosowania „miękkich” instrumentów. Rządy krajów rozwijających się powinny wykorzystać tę przestrzeń, nawet jeśli starają się one modyfikować reguły tak, aby umożliwiały one szersze wykorzystanie twardych instrumentów, jak te, które stosowali Zachodni Europejczycy i Północni Amerykanie, kiedy doganiali Wielką Brytanię w XIX w., i wschodnioazjatyckie tygrysy, które dogoniły Zachód w drugiej połowie XX w.

Przełożył Stanisław Mazur



## Literatura

- Becker G. (1985). „The best industrial policy is none at all”, *Business Week*, August 25.
- Besley T., Persson T. (2011). *Pillars of Prosperity*. Princeton: Princeton University Press.
- Best M. (1990). *The New Competition*. Cambridge: Polity Press.
- Chang H.J. (2002). *Kicking Away the Ladder? Economic Development in Historical Perspective*. London: Anthem.
- Easterly W. (2002). „The failure of development economics”, *Challenge*, t. 45, nr 1, s. 88–103.
- Easterly W. (2009). „The indomitable in pursuit of the inexplicable: The world development reports’ failure to comprehend economic growth despite determined attempts, 1978–2008”, w: S. Yusuf (red.), *Development Economics Through the Decades: A Critical Look at 30 Years of The World Development Report*. Washington, DC: World Bank.
- Etzkowitz H., Ranga M., Brenner M., Fuaranys L., Maculan A.M., Kneller R. (2008). „Pathways to the Entrepreneurial University: Towards a global convergence”, *Science and Public Policy*, t. 35, nr 9, s. 681–695.
- Feldman M., Kelley M. (2001). „Leveraging research and development”, w: Ch. Wessner (red.), *The Advanced Technology Program: Assessing Outcomes*, Washington, DC: National Academy Press.
- Franco G. (1996). *Veja*, November 15.
- Galbraith J.K. (1999). *The Affluent Society*. Harmondsworth: Penguin.
- Hicks J. (1946). *Value and Capita* (wyd. 2). Oxford: Oxford University Press.
- Human S., Provan K. (2000). „Legitimacy building in the evolution of small-firm networks”, *Administrative Science Quarterly*, t. 45, nr 3, s. 327–365.
- Kitson M. (2005). „The American economic model and European economic policy”, *Cambridge Journal of Economics*, t. 39, nr 7, s. 987–1001.
- Klein N. (2009). „Why we should banish Larry Summers from public life”, *Washington Post*, April 19.
- Kohli A. (2004). *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Lal D. (1983). *The Poverty of ‘Development Economics’*. London: Institute of Economic Affairs.
- Leunig T. (2010). „Economy class: Public or private?”, *Prospect*, 21 sierpnia.
- Lin J.Y. (2010). „Six steps for strategic government intervention”, *Global Policy*, t. 1, nr 3, s. 330–331.
- Lin J.Y., Chang, H.J. (2009). „Should industrial policy in developing countries conform to comparative advantage or defy it?”, *Development Policy Review*, t. 27, nr 5.
- List F. (1966). *The National System of Political Economy*. New York: Kelley.
- Mahbubani K. (2011). „US needs to shed its taboo on economic planning”, *Financial Times*, May 06.
- Mankiw G. (2006). „Repeat after me”, *The Wall Street Journal*, January 03.
- Mann M. (1997). „Has globalization ended the rise and fall of the Nation State?”, *Review of International Political Economy*, t. 4, nr 3, s. 472–496.
- Matthews J. (2010). *Strategizing in Industrial Clusters: Collective Efficiency, Increasing Returns and Higher-order Capabilities*. Lund: University of Lund.
- Newsweek* (2009). February 16.
- Noland M., Pack H. (2003). *Industrial Policy in an Era of Globalization: Lessons from Asia*. Washington DC: Institute of International Economics.
- Ozawa T. (2009). *The Rise of East Asia: The ‘Flying-geese’ Theory of Tandem Growth and Regional Agglomeration*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Park S., Vetterlein A. (red.) (2010). *Owning Development: Creating Policy Norms in the IMF and the World Bank*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Philips K. (1992). „US industrial policy: Inevitable and ineffective”, *Harvard Business Review*, t. 70, nr 4.
- Reinert E. (2007). *How Rich Countries Got Rich... and Why Poor Countries Stay Poor*. London: Constable.
- Salazar-Xirinachs J., Nübler I. (2010). Review of *Industrial Policy and Development*: M. Cimoli, G. Dosi, J. Stiglitz (red.) (2009), New York: Oxford University Press, *International Labour Review*, t. 149, nr 1.
- Schrank A., Whitford J. (2009). „Industrial policy in the United States: A neo-Polanyian interpretation”, *Politics and Society*, t. 37, nr 4, s. 521–553.
- Seers D. (1963). „The limitations of the special case”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, t. 25, nr 2, s. 77–98.
- Skidelsky R., Martin F. (2011). „For a National Investment Bank”, *New York Review of Books*, April 28.
- Storm S., Naasterpad C. (2005). „Strategic factors in economic development: East Asian industrialization 1950–2003”, *Development and Change*, t. 36, nr 6, s. 1059–1094.
- Streeten P. (1983). „Development dichotomies”, *World Development*, t. 11, nr 10, s. 875–89.
- Wade R. (1996). „Japan, the World Bank, and the art of paradigm maintenance: The East Asia mira-

cle in political perspective”, *New Left Review*, t. 217, s. 3–36.

Wade R. (1998). „The Asian debt-and-development crisis of 1997–? Causes and consequences”, *World Development*, t. 26, nr 8, s. 1535–1553.

Wade R. (2003). „What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of ‘development space’”, *Review of International Political Economy*, t. 10, nr 4, s. 621–644.

Wade R. (2004). *Governing the Market*. Princeton: Princeton University Press.

Wade R. (2011a). „Emerging world order? From multipolarity to multilateralism in the G20, the World

Bank, and the IMF”, *Politics and Society*, t. 39, nr 3, s. 347–378.

Wade R. (2011b), „Globalization, growth, poverty, inequality, resentment and imperialism”, w: J. Ravenhill (red.), *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.

Wolf M. (2004). *Why Globalization Works*. New Haven, CT: Yale University Press.

Wolf M. (2011). „In the grip of a great convergence”, *Financial Times*, January 05.

World Bank (2009). *Industrial Policies. Knowledge in Development Notes*, December 31.

Yusuf S., Nabeshima K. (2009). *Tiger Economies Under Threat*. Washington, DC: World Bank.

## Return of industrial policy?

For the sake of freedom, economic growth and poverty reduction the state in market economies should limit itself to regulating markets and (sometimes) correcting “market failures”. This neoliberal conception has been the near-consensus for the past two to three decades in the West and in western-led international organizations like the World Bank. But as of recently the consensus has been challenged by circumstances with which it cannot contend, notably the Great Western Slump which started in 2008. Yet even as the narrative in Europe shifts away from emphasising the need for “austerity”, emphasising instead the need for “growth”, the measures invoked to promote growth mainly conform to the long-established neoliberal consensus, which are entirely consistent with the “austerity” agenda.

The article spells out key ideas behind the neoliberal consensus – in particular, its rejection of industrial policy. It then argues that the US government has long practiced – below the radar, and to good effect -- a hitherto little noticed type of industrial policy focused neither on the individual firm nor on the geographic region but on networks of firms, and that a (small) change in the American normative climate has occurred post 2008 in favour of a government steering role in markets. Moreover, some middle-income countries, with manufacturing sectors shrinking in the face of East Asian competition, have recently shown renewed interest in industrial policy. Finally, parts of the World Bank have recently begun to operationalize industrial policy, under the banner of “building competitive industries” (industrial policy by another name), as has not been the case since the mid 1980s. The combination of these several forces may herald the emergence of new norms in favour of a more “developmental” role of the state, at least in “dependent market economies” such as those on the European periphery.

Keywords: industrial policy, neoliberalism, firm networks, middle-income trap, World Bank.