

Robert H. Wade

Polityka przemysłowa versus pułapka średniego dochodu – przykłady ukierunkowanego przeciwdziałania

Zarządzanie Publiczne nr 37 (3), 7-25

2016

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Robert H. Wade

Polityka przemysłowa *versus* pułapka średniego dochodu – przykłady ukierunkowanego przeciwdziałania¹

Liczba krajów nienależących do grupy państw zachodnich, które w ciągu ostatnich dwóch stuleci zyskały status rozwiniętych, nie przekracza 10 i nieomal każdy z nich posiada niewielką populację. Ten zadziwiający fakt łączy się z innymi dowodami potwierdzającymi istnienie „pułapki średniego dochodu” (*middle-income trap*, MIT) lub „pułapki braku zdolności konwergencji” (*non-convergence trap*), które sprzyjają zachowaniu obecnej hierarchii światowej gospodarki – pomimo twierdzenia, że rozwój przemysłu po drugiej wojnie światowej będzie służyć państwom rozwijającym się. W niniejszym artykule przedstawiono dowody na istnienie MIT, opisano mechanizmy jej powstawania, wyjaśniono, dlaczego aktywne polityki handlowe i przemysłowe są niemal niezbędnym warunkiem wyjścia kraju z tej pułapki szybciej niż w ślimaczym tempie. W pracy znalazły się także praktyczne podpowiedzi dotyczące tego, jak prowadzić wspomniane polityki – w sposób odmienny niż ten, który wynika z ducha konsensusu waszyngtońskiego oraz dwustronnych regionalnych porozumień handlowych i inwestycyjnych.

Słowa kluczowe: pułapka średniego dochodu, polityka przemysłowa, konwergencja, czynniki produkcji.

Patrząc na wzrost gospodarczy w skali globalnej w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat, widzimy uderzające, ale zarazem niedostatecznie poważnie traktowane dowody na występowanie problemów napotykanym przez państwa rozwijające się, które dążą do osiągnięcia statusu kraju rozwiniętego w zakresie struktury gospodarczej i efektywności.

Rozważamy następujące fakty wynikające z ustaleń empirycznych:

- spośród krajów nienależących do grupy państw zachodnich mniej niż 10 państw w ostatnich dwóch stuleciach stało się rozwiniętymi, nawet jeśli poszerzyć grupę tych państw i włączyć do niej Hong Kong, Singapur, Rosję i Izrael. Prawie wszystkie z nich mają niewielką liczbę mieszkańców;

- badanie Banku Światowego (World Bank 2013) identyfikuje 101 krajów w 1960 r. jako państwa o „średnim dochodzie”. Spośród nich tylko 13 osiągnęło „wysoki dochód” do 2008 r.²;
- w badaniu przeprowadzonym przez naukowców z Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) (Cherif, Hasanov 2015) progi dochodowe definiuje się w procentach amerykańskiego PKB *per capita* (parytet siły

² Różne źródła w różnych okresach wykorzystują odmiennie definicje progów dochodowych. Bank Światowy używa teraz dochodu narodowego brutto na mieszkańca, obliczanego przy zastosowaniu metody Atlasu Banku Światowego. Od połowy 2015 r. definiuje on gospodarki o niskich dochodach jako te, w których PKB na mieszkańca wynosi poniżej 1045 USD lub mniej niż w 2014 r.; gospodarki o średnich dochodach – ponad 1045 USD, ale mniej niż 12 736 USD; gospodarki o wysokim dochodzie – 12 736 USD lub więcej. Podział na gospodarki o niskich dochodach i gospodarki o wyższych dochodach przebiega na poziomie 4125 USD (World Bank 2015a). Gospodarek o wysokich dochodach jest 13, są to: Gwinea Równikowa, Grecja, Hong Kong, Irlandia, Izrael, Japonia, Mauritius, Portugalia, Portoryko, Republika Korei, Singapur, Hiszpania, Tajwan.

Robert H. Wade
Department of International Development
London School of Economics and Political Science
Houghton Street
London WC2A 2AE
r.wade@lse.ac.uk

¹ Dziękuję Ipek Ergin za pomocne dyskusje na temat pułapki średniego dochodu.

nabywczej USD w 2005 r.), w przeciwieństwie do badań Banku Światowego, który wykorzystuje absolutne progi dochodu *per capita*³. Ze zbioru 167 gospodarek o niskim i średnim dochodzie w 1970 r. tylko dziewięć (5%) osiągnęło wysoki dochód w 2010 r. (46% amerykańskiego PKB *per capita*). Spośród nich siedem to małe kraje europejskie, które osiągnęły wyżso-średni dochód do 1970 r. (Cypr, Czechy, Grecja, Irlandia, Malta, Portugalia, Słowenia). Tylko dwie z tych gospodarek były spoza Europy: Tajwan i Korea Południowa, która wystrzeliła z poziomu mniej niż 20% dochodu w USA w 1970 r. do ponad 65% w 2010 r. Malezja przeciwnie miała dochód około 20% w 1970 r. i 26% w 2010 r. Tajlandia i Chile miały mniej więcej podobne wyniki jak Malezja (Chile radzi sobie lepiej w pierwszej dekadzie XXI w. dzięki wzrostowi cen miedzi na rynkach światowych);

– Branko Milanović (2005) dzieli kraje na cztery grupy, kierując się kryterium PKB *per capita*. Na szczycie znajdują się „bogate kraje” Zachodu oraz Japonia, poniżej Grecja i Portugalia. Dalej umieszcza kraje „pretendentów” (mające największe szanse na dołączenie do grupy bogatych) na poziomie poniżej 2/3 dochodu państw bogatych. Milanović śledzi te przepływy w dwóch okresach: od 1960 do 1978 r. oraz od 1979 do 2000 r. Stwierdza, że mniej niż 15% krajów znajdujących się na początku każdego z tych okresów w sytuacji pretendentów jest w stanie dołączyć do grupy państw bogatych na jego końcu. Ponadto większość pretendentów w obu tych przedziałach czasowych na końcu spadła do kategorii państw o niższych dochodach. Z drugiej strony niektóre z krajów należących na początku do grupy państw bogatych spadły do niższej kategorii pod koniec okresu.

Sytuacja ta wygląda tak, jak gdyby bogate kraje były podtrzymywane przez siły analogiczne do magnetycznej lewitacji, natomiast wiele państw rozwijających się było podtrzymywanych – w sto-

sunku do krajów bogatych – przez siły analogiczne do sił grawitacji.

Brazylia jest dobrym tego przykładem. Między 1950 a 2010 r. przez pierwsze siedem lat należała do grupy „krajów o niskich dochodach”, a przez następne 53 lata do państw o „niższym średnim dochodzie”. W pierwszych latach XXI w. jej gospodarka szybko rosła, inspirując w 2009 r. „The Economist” do poświęcenia 14 stron na artykuł *Latin America's big success story* [Opowieść o wielkim sukcesie Ameryki Łacińskiej]. Od 2014 r. zachodnie media nieomal codziennie informowały o zapaści gospodarki brazylijskiej. „The Financial Times” 14 września 2015 r. zamieścił artykuł wstępny zatytułowany *Brazil's terrible fall from economic grace* [Straszliwy upadek Brazylii w gospodarczą niełaszkę]. Pojawiło się w nim stwierdzenie: „Gospodarka jest w chaosie. Najgorsza recesja w Brazylii od czasów Wielkiego Kryzysu przejawia się skurczeniem gospodarki aż o 3% w tym roku i o 2% w 2016 r. Finanse publiczne są w rozsypce (...)”.

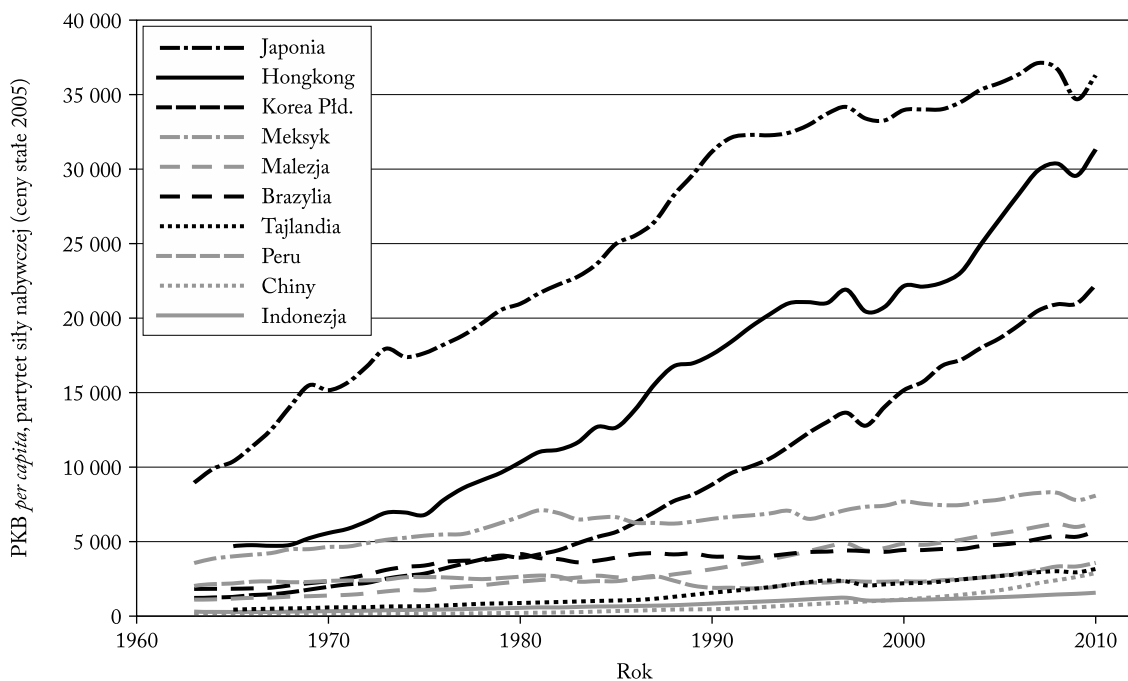
1. Pułapka średniego dochodu

Indermit Gill i Homi Kharas (2007) w pracy *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth* wyrazili ideę pułapki średniego dochodu (*middle-income trap*, MIT). Wspominają jednak o niej jedynie na dwóch z 350 stron:

W przypadku braku ekonomii skali kraje Wschodniej Azji o średnim dochodzie staną wobec konieczności prowadzenia żmudnej walki o utrzymanie ich historycznie imponującego wzrostu. Strategie oparte na akumulacji czynników produkcji prawdopodobnie będą prowadzić do coraz gorszych wyników, co jest zjawiskiem naturalnym, kiedy krańcowa produktywność kapitału spada. W Ameryce Łacińskiej i na Bliskim Wschodzie odnajdujemy przykłady regionów o średnim dochodzie, które przez dziesięciolecia, nie były w stanie wyrwać się z tej pułapki. (ibidem, s. 18)

Rycina 1 obrazuje poziomy dochodów w Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej oraz Ameryce Łacińskiej od 1960 do 2010 r. (Ergin 2015). Widzimy wczesny start Japonii, później Hong Kongu i Korei Południowej (Tajwan, który nie

³ Badanie MFW bierze medianę jako próg w „górnjej strefie dochodów średnich”, które w 2010 r. przełożyło się na 6600 USD i 16% średniego dochodu w USA. Przyjmuje ono 75 percentyla jako próg „wysokiego dochodu”, co przekłada się na 19 050 USD i 46% średniej USA.



Rycina 1. Średnie dochody w Azji Wschodniej, Azji Południowo-Wschodniej i Ameryce Łacińskiej w latach 1960–2010

Źródło: Ergin 2015.

został tu przedstawiony, wyprzedzał Koreę). Potem, dużo później, po przejściu długiej drogi, w podobnym miejscu pojawiają się kraje Azji Południowo-Wschodniej i Ameryki Łacińskiej. Zasadne jest stwierdzenie, że państwa te zostały schwyte w pułapkę średniego dochodu.

Podstawowe założenie mówi, że w matrycy 3×3, o roku początkowym (np. 1960 r.) na osi poziomej i o roku końcowym (np. 2008 r.) na osi pionowej, każda oś jest podzielona na poziomy dochodów: wysoki, średni i niski. Znacząca liczba gospodarek znajdujących się w przedziale średniego dochodu w roku początkowym będzie nadal w tym paśmie w roku końcowym; tylko niewielka część z nich przejdzie do grupy gospodarek o wysokim dochodzie.

Felipe, Abdon i Kumar (2012) z Azjatyckiego Banku Rozwoju obliczają czas spędzony w przedziale o średnim dochodzie, a dokładnie w zakresie niższych średnich dochodów, dla dużego zbioru gospodarek. W swojej pracy określają niższo-średni dochód zgodnie z metodologią Banku Światowego jako PKB *per capita* między

paritetem siły nabywczej 2000 do 7250 USD rocznie (około 5,5 do 20 USD dziennie paritetu siły nabywczej USD w 1990 r.). Dochodzą oni do wniosku, że w latach 1950–2010 Japonia, Tajwan, Korea Południowa i Chiny przeszły przez strefę niższych średnich dochodów w czasie krótszym niż dwie dekady w kierunku wyższych średnich dochodów, a następnie trzy pierwsze znalazły się w strefie wysokich dochodów.

Wiele krajów Ameryki Łacińskiej i Karaibów spędziło ponad cztery dekady między 1950 a 2010 r. w zakresie niższych średnich dochodów i pozostało tam w 2010 r. Są to Brazylia, Boliwia, Kolumbia, Ekwador, Salwador, Gwatemala, Jamajka, Panama i Peru.

W istocie nieomal wszystkie kraje Ameryki Łacińskiej i Bliskiego Wschodu dotarły do progu niższych średnich dochodów do lat sześćdziesiątych lub siedemdziesiątych i większość z nich obecnie tam pozostaje albo znajduje się nieco powyżej tego pułapu.

Kraje Azji Południowo-Wschodniej znajdują się pomiędzy Malezją a Tajlandią. Spędziły one

prawie trzy dekady w niższym średnim przedziale przed dojściem do przedziału wyższego średniego (gdzie pozostawały od 2010 r., do którego dysponujemy danymi). Filipiny czekały ponad trzy dekady, zanim doszły do wyższych średnich dochodów. Indonezja pozostaje w niższym średnim zakresie dochodów 25 lat po wzroście powyżej pułapu niskich dochodów.

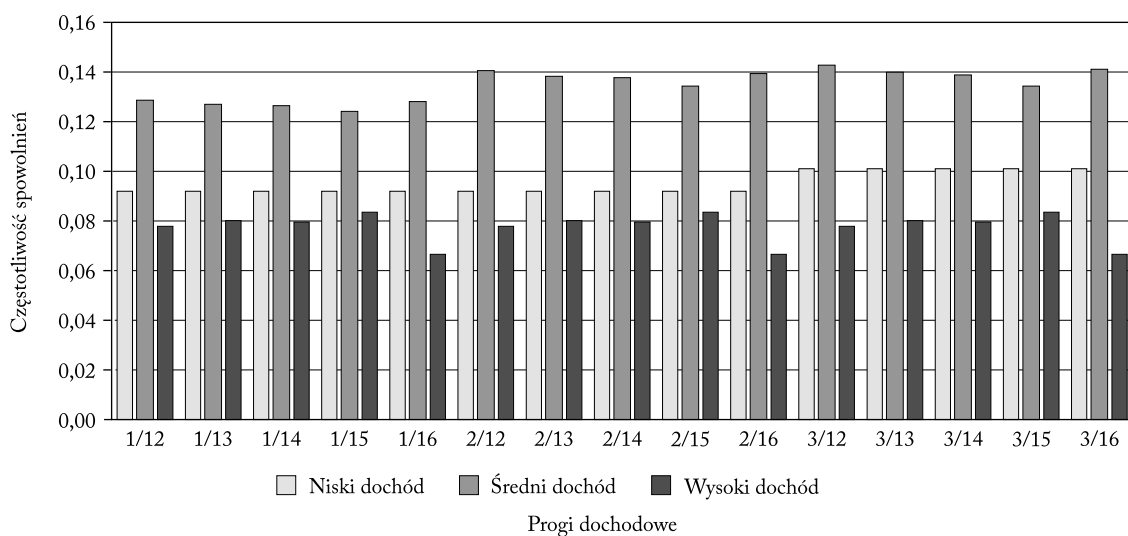
Polska w przywoływanych wyżej badaniach Cherifa i Hasanova (2015) lokowała się w latach siedemdziesiątych w przedziale niższych średnich dochodów (około 22% średniego dochodu w Stanach Zjednoczonych). Bardzo podobnie wyglądało to w latach dziewięćdziesiątych. Potem sytuacja zaczęła się szybko zmieniać i średni dochód osiągnął 40% w 2010 r. Wciąż jednak pomimo szybkiego wzrostu dochód ten znajduje się poniżej progów wysokich dochodów. Oznacza to pozostawanie Polski przez co najmniej cztery dekady w przedziale średnich dochodów.

Więcej dowodów na występowanie MIT dostarczają wyniki badań przeprowadzonych przez naukowców z MFW (Aiyar, Duval, Puy, Wu, Zhang 2013). Obserwują oni częstotliwość „spowolnienia wzrostu” dla dużego zbioru krajów podzielonych na państwa o niskich, średnich i wysokich dochodach – wykorzystując 15 wia-

rygodnych absolutnych progów dochodowych dla zakresu średniego dochodu, a spowolnienie wzrostu definiując przez skomplikowany wzór oparty na przedłużonym odchyleniu w dół od ekstrapolowanej ścieżki wzrostu we wcześniejszych okresach, które cechowały się szybszym wzrostem.

Z ich badań płynie czytelny komunikat: kraje o średnich dochodach są częściej narażone na spowolnienie wzrostu gospodarczego niż te o niskich lub wysokich dochodach. Innymi słowy korelacja między poziomem średniego dochodu a przyszłą stopą wzrostu jest niższa dla krajów o niskich oraz wysokich dochodach (por. rycina 2). Robertson i Ye (2013) potwierdzają wnioski Aiyara i jego współpracowników, wykorzystując nieco inną miarę średnich dochodów.

Lant Pritchett i Lawrence Summers (2014) dokonując analizy tych danych, dochodzą do wniosku, że korelacja między poziomem dochodów i późniejszym spowolnieniem wzrostu jest mniejsza niż pomiędzy szybkim tempem wzrostu i kolejnymi ostrymi spowolnieniami dynamiki rozwoju gospodarczego, bez względu na poziom dochodów. Dominującą tendencją w zakresie ścieżek (wzorców) wzrostu jest – jak mówią – regresja do średniej globalnej. Konkretnie



Rycina 2. Częstotliwość występowania zjawisk wzrostu–spowolnienia w różnych zakresach średniego dochodu

Źródło: Aiyar, Duval, Puy, Wu, Zhang 2013.

epizody „superszybkiego wzrostu” (6% rocznie lub więcej) trwające dłużej niż 15 lat są rzadkie. Chiny ustanowiły rekord, doświadczając do 2010 r. (koniec dostępnych danych) superszybkiego wzrostu w każdym z poprzednich 33 lat. Jedynymi krajami o zbliżonej dynamice rozwoju są Tajwan – 32 lata (1962–1994), oraz Korea Południowa – 29 lat (1962–1991).

Pritchett i Summers wykorzystują wyniki tych badań do podważenia *Asiaphoria* – założenia mówiącego, że środek ciężkości światowej gospodarki szybko przesuwa się do Chin i Indii. Jest ono oparte na ekstrapolacji na przyszłość niedawnego szybkiego wzrostu tych państw. Przykład stanowi raport OECD (Johansson et al. 2012) *Looking 2060: Long-term global growth prospects*, który prognozuje wzrost PKB *per capita* od 2011 do 2020 r. na poziomie 6,6% dla Chin i 6,7% dla Indii.

Prognozy o takim charakterze nie uwzględniają dominującego wzorca statystycznego regresji do średniej globalnej. W domyśle zakładają, że wzrost gospodarki danego kraju w przeszłości ma wagę 1 wobec globalnej średniej wagi na poziomie 0 – podczas gdy dowody wskazują, że waga powinna stanowić mniej więcej 0,2 dla ostatniego wzrostu i 0,8 dla średniej globalnego wzrostu. Chiny, które ustanowiły rekord świata w długości superszybkiego wzrostu przed 2010 r., doświadczają ostrego spowolnienia gospodarczego po 2012 r. (spodziewanego i wciąż trwającego).

Zarówno Aiyer i jego współpracownicy (2013), jak i Pritchett z Summersem (2014) mogą mieć rację: ostre spowolnienie wzrostu gospodarczego i długotrwały niski wzrost w przypadku państw znajdujących się w szerokim zakresie średnich dochodów mogą być spowodowane – w uproszczeniu – przez kombinację poziomu średniego dochodu i trwałego szybkiego wzrostu, po którym następuje regresja do średniej globalnej.

Możemy stwierdzić, że pułapka średniego dochodu nie jest dobrze obudowana dowodami empirycznymi, jeśli uznać, że oznacza jedynie określony próg dochodowy (np. 10 tys. USD), po przekroczeniu którego kraj będzie – z dużym prawdopodobieństwem – doświadczal gwałtownego spowolnienia wzrostu, a następnie długotrwałą semistagnacją (Im, Rosenblatt 2013).

Jednakże gdy używamy tego pojęcia w luźniejszym, bardziej metaforycznym sensie – dla stwierdzenia, że kraje w szerokim paśmie średniego dochodu są narażone z większym prawdopodobieństwem niż kraje o niskich lub wysokich dochodach, iż po okresach szybkiego wzrostu będą następowały ostre spowolnienia i utrzymujący się poniżej średniej wzrost przez dekadę lub zbliżony okres – to wówczas jest to „wystarczająco realne zjawisko”, aby było poważnie brane pod uwagę przez decydentów krajowych oraz międzynarodowe organizacje rozwojowe.

Jednak sam dochód (czy poziom lub tempo wzrostu) nie jest decydujący. Zwróciliśmy uwagę na różnice między regionami. Czas i geopolityka również mają znaczenie. Tajwan i Korea Południowa urosły zaraz po drugiej wojnie światowej dzięki stosunkowo wysokim inwestycjom produkcyjnym w okresie kilkunastu przedwojennych lat japońskich rządów kolonialnych, a także wysokiemu poziomowi powojennej amerykańskiej pomocy, wynikającej z ich geograficznego usytuowanie obok bloku komunistycznego. Miały one niewielu konkurentów w stosunku do krajów, które rozpoczynały później, w sytuacji gdy świat był bardziej zglobalizowany, przez co stanęły w obliczu silnej konkurencji w zakresie pracochłonnych i kapitałochłonnych sektorów przetwórczych. Izrael – można go wpisać na listę państw, którym się powiodło, a nie należy do grupy krajów zachodnich – rozwinął się dzięki ogromnemu wsparciu finansowemu i technologiom płynącym z Departamentu Obrony USA i diaspory żydowskiej oraz dzięki preferencyjnym umowom handlowym z Wielką Brytanią i Wspólnotą Narodów.

Chiny prawdopodobnie uciekną w górę, podążając za swoimi sąsiadami: Japonią, Tajwanem i Koreą Południową. Jednakże przeciętny dochód w Państwie Środka jest nadal bardzo niski. W zależności od sposobu liczenia kształtuje się między 10% a 20% średniej dochodu USA, a więc lokuje się w najlepszym razie w niskich partiach pasma niższych średnich dochodów, zgodnie z przywoływanymi już kryteriami Cherifa i Hasanova. Przed Chinami długa droga do przebycia, aby zbliżyć się do prognozy wysokiego dochodu.

2. Mechanizmy pułapki średniego dochodu

Odpowiedź na pytanie, jak wyrwać się z pułapki średniego dochodu, zależy od odpowiedzi na pytanie, dlaczego większość krajów się w niej znalazła. W literaturze przedmiotu wskazuje się na kilka mechanizmów. Badacze z jednego z nurtów analiz tego zjawiska twierdzą, że jego przyczyną są zbyt małe inwestycje w edukację i niska jakość rządzenia; w tym przypadku droga ucieczki z pułapki wiedzie poprzez zwiększenie nakładów na inwestycje w edukację i poprawę jakości rządzenia. Dla niektórych może to być przekonująca odpowiedź. Zwiększenie odsetka osób z wykształceniem średnim i wyższym może zmniejszyć ryzyko wystąpienia spowolnienia wzrostu gospodarczego; ale przyczynowość ta jest trudna do ustalenia, jeszcze trudniej jest zaś wskazać relacje przyczynowo-skutkowe w przypadku czegoś tak niedookreślonego jak reformy mające na celu poprawę jakości rządzenia (zob. Kanchoochar, Intarakumnerd 2014).

Istnieje wiele bardziej wiarygodnych sposobów wyjaśniania mechanizmów przyczynowych pułapki średniego dochodu.

Malejące przychody z międzysektorowej realokacji i czynnik akumulacji

Kraje znajdujące się w przedziale niskich dochodów mogą się szybko rozwijać opierając się na: 1) taniej sile roboczej; 2) przeniesieniu ludzi i innych zasobów z rolnictwa cechującego się niską produktywnością do sektorów o wyższej produktywności i (niektórych) usług w miastach; 3) zwiększeniu inwestycji w relacji do PKB z niskich do średnich; 4) prostej imitacji bardziej zaawansowanych technologii. Ale wraz z tym średni dochód kraju rośnie, a źródła tego wzrostu prowadzą do malejących zysków.

Struktura eksportu

Drugi mechanizm dotyczy zaawansowania i dywersyfikacji struktury produkcji, a konkretnie struktury eksportu. Jesus Felipe, Arnelyn

Abdon i Utsav Kumar (2012) porównują kraje, które spędziły więcej niż średni wymiar czasu w przedziale niższych średnich dochodów z państwami, które spędziły mniej niż średni wymiar czasu przed wejściem do strefy wyższych średnich dochodów. Stwierdzili oni, że te pierwsze mają znacznie mniej zaawansowaną i zróżnicowaną strukturę eksportu niż drugie. W odniesieniu do tego samego porównania na poziomie wyższych średnich dochodów autorzy testują dywersyfikację produktów eksportowych, dochodząc do wniosku, że kraje, które spędziły więcej niż średni wymiar czasu w górnym średnim przedziale, mają znacznie mniej zdywersyfikowany eksport niż te, które spędziły krótszy okres niż średni w górnej strefie dochodów średnich przed wejściem do strefy wysokich dochodów. W tym samym duchu Imbs i Wacziarg (2003) twierdzą, że – w przeciwieństwie do neoklasykcyjnej ortodoksji jednoznacznie eksponującej zalety specjalizacji i przewagi komparatywnej – dochód na mieszkańca jest dodatnio skorelowany z bardziej zróżnicowaną strukturą produkcji, aż do punktu zwrotnego na poziomie około 20 tys. USD (po dzisiejszym kursie), znacznie powyżej normalnego zakresu średnich dochodów. Ponadto dochód *per capita* jest pozytywnie skorelowany ze specjalizacją produkcji.

Jan Fagerberg, Martin Srholec i Mark Knell (2007) analizują z kolei argumenty dotyczące znaczenia zróżnicowanej struktury eksportu. Dochodzą do wniosku – w oparciu o analizę dużego zbioru państw – że kraje, które w okresie 1980–1982 miały stosunkowo wysoki udział eksportu w czterech kategoriach towarów (ICT, farmaceutyki, instrumenty, inne maszyny), cieszyły się większym wzrostem PKB w latach 2000–2002 niż kraje o mniejszym eksporcie produktów pochodzących z tych branż. Powodem tego był silny popyt w handlu międzynarodowym (zdefiniowany na trzycyfrowej klasyfikacji SITC) w przypadku tych czterech kategorii produktów. Tym samym kraje, które specjalizowały się w wytwarzaniu tych dóbr, miały wysoki poziom „konkurencyjności podażowej”, ujmując to w języku Fagerberga i jego współpracowników. Uzasadnia to ideę, że dywersyfikacja eksportu *per se* ma znaczenie.

Własność zagraniczna i szklany sufit

Trzeci mechanizm wiąże się z trudnościami, z jakimi borykają się kraje, których sektor produkcyjny jest zdominowany przez firmy z kapitałem zagranicznym i uzależniony od importu technologii lub znajduje się w procesie tranzycji od wykorzystania technologii importowanych do rozwoju technologii lokalnych. Kenichi Ohno (2009) określa te ograniczenia mianem szklanego sufitu.

Wielonarodowe korporacje (*multinational corporations*, MNC) zazwyczaj nie działają jako kanały dyfuzji technologii do lokalnych firm. Na ogół wolą wytwarzać towary we własnym zakresie lub importować je od własnych dostawców, od firm lokalnych pozyskując jedynie proste produkty, a zarazem dokonują transferu zysków do macierzystego kraju. Swoje działy badawczo-rozwojowe (R&D) organizują nie w miejscach lokalizacji produkcji, ale w pobliżu działów marketingu, zwykle w centrali.

Gdy lokalnym firmom uda się zintegrować z globalnymi łańcuchami wytwarzania wartości, być może znajdą się one w sytuacji „zamknięcia” w sferze działalności produkcyjnej o niskiej wartości dodanej – która nabiera cech ekonomicznych podobnych do towarów o niskiej wartości dodanej. Bez energicznych zabiegów państwa w celu przeciwdziałania tej blokadzie krajowe przedsiębiorstwa mogą zostać ograniczone w możliwościach modernizacji, prowadzącej do wyższej wartości dodanej w obrębie danej kategorii produktów, lub przejścia do innego rodzaju wyrobów cechujących się wyższą wartością dodaną (UNCTAD 2014; Paus 2014; Kaplinsky 2005).

Niski poziom inwestycji w relacji do PKB

Niski poziom inwestycji w relacji do PKB jest zarówno przyczyną, jak i skutkiem powyższych mechanizmów. Tabela 1 pokazuje akumulację kapitału brutto w relacji do PKB dla zbioru regionów i kategorii dochodów (nieuśrednionych dochodów *per se*) w 1970 i 2014 r. Chiny znów wyróżniają się wysokim współczynnikiem, chyba najwyższym w historii. Znacznie poniżej Chin lokuje się reszta Azji Wschodniej i region Pacyfiku. Z kolei jeszcze dużo niżej tego ostatniego znajduje się średnia dla krajów o niskich i średnich dochodach w pozostałej części świata, w których stosunek ten pozostaje wyraźnie stały w tym okresie.

3. Brazylia

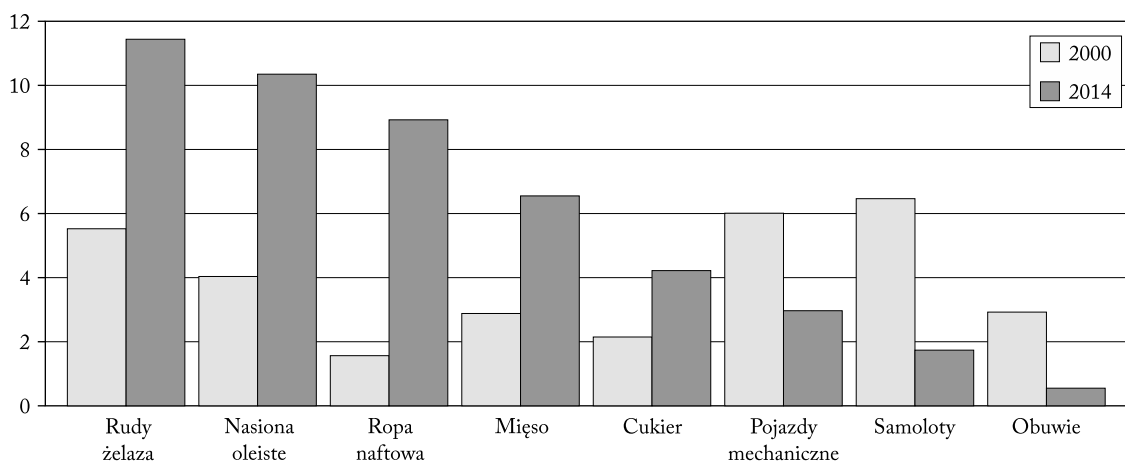
Rycina 3 obrazuje dramatyczny spadek udziału przetwórstwa w eksporcie Brazylii między 2000 a 2014 r. oraz wzrost udziału w eksporcie towarów takich jak rudy żelaza, nasiona oleiste, produkty naftowe i mięso. W latach 2002 i 2011 eksport towarów wzrósł z 28% całkowitego eksportu Brazylii do 48%; przetwórstwo spadło z 55% do 37%.

W latach 2003 (początek rządów Luli) i 2012 eksport Brazylii do Chin wzrósł zdumiewająco – trzydziestokrotnie. Od 2010 r. Chiny stały się największym partnerem handlowym Brazylii, wypierając USA. W roku tym 80% eksportu Brazylii do Chin składało się zaledwie z trzech towarów: ropy naftowej, rudy żelaza i soi. W tym samym czasie 98% importu Brazylii z Chin stanowiły

Tabela 1. Tworzenie kapitału brutto/PKB (wybrane przedziały)

	1970	1990	2012	1980–2014
Chiny	33	36	47	40
Wschodnia Azja i Pacyfik (bez Chin)	23	32	30	28
Kraje niskiego i średniego dochodu (bez Azji Wschodniej)	22	22	25	23

Źródło: World Bank 2015b.



Rycina 3. Eksport Brazylii – wybrane produkty jako % całości eksportu w latach 2000 i 2014

Źródło: UNCTAD.

towary przetworzone. Większość wyszukanych strojów noszonych w czasie karnawału w Brazylii jest teraz produkowana w Chinach.

W świetle powyższych ustaleń dotyczących krajów o średnim dochodzie z relatywnie niezdywersyfikowanymi i niewyszukanymi produkcją oraz strukturą eksportu stwierdzić należy, że zatrzymują się one zwykle w przedziale średniego dochodu. Dla Brazylii to zła wiadomość. Bez zmiany specjalizacji w zakresie eksportu surowców wywołanych przez chiński popyt w roku 2000 gospodarka tego kraju będzie się prawdopodobnie utrzymywać w przedziale średnich dochodów przez długi czas (przypominam, że przez ostatnie 53 lata, w okresie między 1950 a 2010 r., pozostaje ona w przedziale niższo-średnich dochodów).

4. Azja Południowo-Wschodnia

W odniesieniu do Azji Południowo-Wschodniej Shahid Yusuf i Kaoru Nabeshima (2009, s. 10) w pracy *Tiger Economies under Threat* mówią:

Odmienne niż gospodarki wschodnioazjatyckie południowo-wschodnie tygrysy azjatyckie (w tym Malezja, Tajlandia, Filipiny, Indonezja) wciąż muszą budować lokalny potencjał do projektowania i wprowadzania innowacji oraz dywersyfikować swoje gospodarki poprzez wchodzenie w sektory

nowe i bardziej zyskowne, posiadające dobre, długookresowe perspektywy wzrostu. Bardzo niewiele tych firm stworzyło regionalne – a jeszcze mniej globalne – marki. Bardziej widoczne jest rozproszenie i słabe ukształtowanie ich relacji z MNC, które mogłyby przyspieszyć rozwój przemysłu, jak miało to miejsce w Korei i na Tajwanie (Chiny) i jak dzieje się w Chinach. Ten brak powiązań wewnętrznych oznacza, że wartość dodana produkcji krajowej pozostaje na niskim poziomie. Co więcej, żaden z tych krajów nie troszczył się o stworzenie dużych i dynamicznych producentów usług.

W odniesieniu do Malezji autorzy mówią: „Przemysł Malezji wydaje się cofać w zakresie zaawansowania technologicznego, a zachęty dla pracowników, aby doskonalili swoje umiejętności, są słabe” (ibidem, s. 26). Jest to tym bardziej zaskakujące, że Malezję cechuje duża koncentracja firm posiadających kapitał zagraniczny (zwłaszcza na wyspie Penang), wytwarzających produkty „wysokiej technologii”. Jednakże są one „katedrami na pustyni”, niezbyt mocno zintegrowanymi z gospodarką krajową.

Przypomnijmy, że dochód Malezji wynosił około 20% dochodu USA w 1970 r. i osiągnął poziom 26% w 2010 r.; ponadto Tajwan i Korea miały dochód niższy niż 20% w 1970 r., a w 2010 r. ukształtował się on na poziomie 65% lub powyżej. Jednak w ciągu ostatnich trzech dekad Malezja – pomimo że wypełniła większość

standardowych zaleceń mających dynamizować wzrost gospodarczy, podobnie jak Tajwan i Korea w latach siedemdziesiątych, w tym dokonała zmiany struktury eksportu, wydłużyła lata nauki w szkołach średnich, rozbudowała infrastrukturę, zachowuje makro stabilność oraz otwartość handlową – nie doświadczyła tak trwałego i szybkiego wzrostu.

Prawdopodobnie kluczowa różnica polega na tym, że Malezja – to samo dotyczy wielu innych krajów rozwijających się, w tym Tajlandii i Chile – znacznie później niż Tajwan i Korea odeszła od specjalizowania się w zakresie eksportu zasobów naturalnych, a podczas zmiany jego profilu niewiele zainwestowała w tworzenie lokalnych technologii (co można ocenić poprzez niski poziom wydatków na badania i rozwój w relacji do PKB, niewielką liczbę patentów oraz niski udział absolwentów w dziedzinach takich jak inżynieria, produkcja i budownictwo). Przeciwnie, Malezja za priorytetowe uznaje przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (*foreign direct investment*, FDI) (Cherif, Hasanov 2015; rozważania o kwalifikacjach – zob. Rock 2007).

5. Inny mechanizm MIT – pułapka zadłużenia

Zidentyfikowaliśmy trzy mechanizmy zatrzymujące państwa w przedziale średniego dochodu, wszystkie związane z produkcją: malejące przychody z prostego międzysektorowego przeniesienia zasobów i czynników akumulacji; brak zróżnicowania i zaawansowania eksportu; sektor przetwórczy będący głównie własnością kapitału zagranicznego, pasywna integracja firm lokalnych z pracochłonnymi regionalnymi łańcuchami wartości.

Następnie pojawia się pułapka zadłużenia zagranicznego. Od lat siedemdziesiątych międzynarodowe organizacje i ekonomiści rozwoju nakłaniają rządy krajów rozwijających się do przyjęcia strategii „wzrostu gospodarczego na kredyt” (Bresser-Pereira, Gala 2008; Bresser-Pereira, Oreiro, Marconi 2014). Uzasadnieniem dla tej strategii jest założenie, że czym wyższa wartość zagranicznych pożyczek, tym wyższy poziom krajowych inwestycji. Jej zwolennicy mają skłon-

ność do bagatelizowania niebezpieczeństwa nadmiernego zadłużenia w relacji do zdolności do jego spłaty. Bardzo często zagraniczne pożyczki są wykorzystywane do podnoszenia poziomu konsumpcji, a nie poziomu inwestycji. Dają one „dobre samopoczucie” i złudne przekonanie sukcesu gospodarczego, ale rzadko prowadzą do rozwoju – pożyczki zagraniczne mają zmienną stopę oprocentowania, co powoduje, że kiedy amerykański System Rezerwy Federalnej podnosi oprocentowanie, nagle zwielokrotnieniu ulegają obciążenie pożyczkowe krajów rozwijających się.

Gdy kraje rozwijające się wpadają w pułapkę zadłużenia, stają się skłonne do przyjmowania warunków wynikających z konsensusu waszyngtońskiego, które na ogół wiążą się z ich rezygnacją z aktywnej roli państwa w handlu i przemyśle. W czasie kryzysu finansowego w Azji Wschodniej w latach 1997–1999 podekscytowany urzędnik MFW prosił swoich kolegów z Banku Światowego o wysłanie do państw dotkniętych kryzysem listy warunków, które ten ostatni chciałbym im narzucić. Wspólne warunki MFW i Banku Światowego dotyczące pożyczek ratunkowych dla Korei Południowej, Tajlandii i Indonezji daleko wykraczały poza działania związane z wychodzeniem z kryzysu, dotycząc prywatyzacji i liberalizacji rynku, czego zachodnie organizacje i kraje od dawna się domagały. Stąd też kryzys ten jest znany w regionie jako „kryzys MFW”⁴. Czołowy amerykański negocjator w procesie określania warunków udzielenia przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy pożyczek dla państw Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej znajdujących się w latach 1997–1999 w kryzysie finansowym prywatnie mówił: „Jeśli nie możemy ich dorwać, kiedy mają kłopoty, to nigdy nie będziemy ich mieli” (informacja osobista, 2000).

Krótko mówiąc, wiele krajów średniego dochodu, ale nie wszystkie, ma tempo wzrostu długookresowego zbyt niskie, aby znaleźć się

⁴ Dla zrozumienia kulisów kryzysu w Azji Wschodniej w latach 1997–1999 por. Blustein 2001; Wade 1998a; 1998b. Inicjatywa Chiang Mai została podjęta przez Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej oraz trzy inne kraje, aby zapewnić środek zapobiegawczy – po doświadczeniach z MFW – w sytuacji wystąpienia kryzysów w przyszłości. Zob. Wade 2013a; 2013b.

w kategorii państw o wysokim dochodzie w ciągu czterech lub pięciu dekad wychodzenia z pułapki niskich dochodów. Kraje znajdujące się w tej pułapce doświadczają urzeczywistnienia wzoru, który sam w sobie odzwierciedla: 1) relatywnie niskie „możliwości produkcyjne” (stąd idea „pułapki średnich zdolności” – Paus 2014), co można dostrzec w stosunkowo niezróżnicowanym i niezaawansowanym wolumenie produktów eksportowych; oraz 2) stosunkowo częste i/lub poważne kryzysy zadłużenia zagranicznego, po których następuje powolny wzrost.

6. Ucieczka z pułapki średniego dochodu poprzez modernizację struktury produkcji oraz usług związanych z produkcją

Możemy przyjąć, że podniesienie potencjału stosunkowo słabej gospodarki narodowej do wytwarzania dochodu i bogactwa wymaga przekształcenia struktury produkcji (czemu towarzyszy raczej sterowana niż spontaniczna integracja z międzynarodowymi rynkami finansowymi). Pytanie brzmi, jak przekształcić struktury produkcji i eksportu w kierunku bardziej wyrafinowanych i bardziej zróżnicowanych produktów (w tym usług), nie tak jak to się stało w Malezji na wyspie Penang w enklawie firm, których właścicielem jest kapitał zagraniczny.

Prowadzi nas to do kontrowersyjnego tematu polityki przemysłowej (*industrial policy*, IP). Główny nurt ekonomii (od czasów jego dominacji w neoklasycznej ekonomii w latach osiemdziesiątych) twierdzi, że selektywna polityka przemysłowa jest nieskuteczna, a w konsekwencji szkodliwa. Odzwierciedla to koncentrację ekonomii neoklasycznej wokół antagonizmu dotyczącego gospodarki planowej, zarządzania handlem i rozbudowy państwa opiekuńczego. Niewielka grupa dysydentów ekonomicznych wskazuje na potencjalne korzyści płynące z selektywnej polityki przemysłowej (Wade 2015).

Ta skomplikowana debata, tak teoretycznie, jak i empirycznie, toczy się bez wyraźnego rozstrzygnięcia. Teoria jest niejednoznaczna, po części dlatego, że liczne koncepcje (takie jak niespraw-

ność rynku, koszty i korzyści, „korygowanie” zawodności rynku) są bardzo pojemne. Dlatego też zwolennicy różnych poglądów i stanowisk na temat roli państwa mogą wytyczać granice kosztów i korzyści jego interwencji w dowolnym uznanym przez siebie miejscu.

Badania empiryczne oparte na korelacjach są trudne do realizacji z powodu problemów z ustaleniem mechanizmów przyczynowych w sytuacji nieobecności egzogennej źródła zróżnicowania. Przykładem tego mogą być korelacje między rozwojem kapitalizmu a rolą państw zachodnich i Japonii w kształtowaniu rynków (nie tylko w eliminowaniu ich niesprawności) przy użyciu celów ochronnych, subwencji, standardów i patentów celem wsparcia przedsięwzięć gospodarczych (Wade 2014); jak również między rozwojem Korei Południowej, Tajwanu, Singapuru i kilku innych krajów po drugiej wojnie światowej a aktywnością państwa. Jednak ze względu na brak egzogennej źródła zróżnicowania (jak randomizowanych prób kontrolnych) wspomniane związki są zawsze otwarte na alternatywne mechanizmy przyczynowe.

Może to być pomocne dla wyjaśnienia, dlaczego prawie żaden z prominentnych ekonomistów nie zajmuje się problematyką polityki przemysłowej i dlaczego prawie żadne z uznanych czasopism naukowych nie publikuje artykułów poświęconych temu zagadnieniu. Jednak decydenci coraz częściej poszukują wskazówek dotyczących prowadzenia polityki przemysłowej (nawet jeśli nie używają tego wyrażenia), zwłaszcza po 2008 r.

Poniżej dokonałem przeglądu niektórych głównych debat o IP, w tym zarówno tych stawiających pytanie: „dlaczego IP?”, jak i tych rozważających: „jak to dobrze zrobić?”. Zanim do tego przejdę, powinienem najpierw zwrócić uwagę na poważny problem, któremu poświęcono niewiele uwagi w debacie o IP, tj. na warunki, które przyczyniają się do większej lub mniejszej innowacyjności przedsiębiorstw wytwarzających produkty wyższej jakości lub po niższych kosztach niż te powstałe wcześniej w danym kraju. Debata na temat IP ma tendencję państwowocentryczną i nie dostrzega się w niej w stopniu wystarczającym, że program budowania IP musi być formułowany z uwzględnieniem dynamiki i innowacyjności przedsiębiorstwa. To właśnie kombinacja tych dwóch czynników niesie obietnicę szybkiego

rozwoju gospodarczego (Lazonick 2008; Sutton 2012; Mazzucato 2013). Sygnalizują jedynie ten ważny problem, przechodząc do kwestii najczęściej podnoszonych w tej debacie.

Korygowanie niesprawności rynku
czy coś więcej?

Podejście głównego nurtu „zawodności rynku” do polityki przemysłowej opiera się na rozróżnieniu między sektorowym (lub pionowym) oddziaływaniem a interwencją ukierunkowaną funkcjonalnie (lub poziomo). Funkcjonalne oddziaływanie odnosi się do funkcji, które mogą być realizowane w różnych dziedzinach gospodarki, nie ograniczając się do poszczególnych sektorów, a polityka funkcjonalna odnosi się do sfer takich jak badania i rozwój, dotacje lub specjalne kredyty dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Orędownicy głównego nurtu ekonomii są bardziej skłonni aprobować politykę funkcjonalną niż sektorową. W istocie różnica między nimi jest w dużej mierze bez znaczenia. Prawie wszystkie polityki państwa – poza podstawową edukacją i zdrowiem – wpływają mniej lub bardziej na inne sektory.

Główny nurt zakłada wybory między kosztami nieefektywności wynikającymi z nekorygowania niedoskonałości rynku a tymi spowodowanymi interwencją rządu w celu skorygowania nieprawidłowości rynku. Wynikająca z tego konkluzja polityczna jest taka, że interwencja państwa może być uzasadniona w sektorach lub w zakresie funkcji, gdy: 1) rynek zawodzi (warunek konieczny) oraz 2) koszty wynikające z interwencji są mniejsze niż koszty nieingerowania w niesprawności rynku (warunek wystarczający). Oprócz korygowania nieprawidłowości rynku poza wyjątkowymi okolicznościami interwencja publiczna jest nieuzasadniona. Praktyczne pytanie brzmi, jak zidentyfikować i zmierzyć koszty podejść „zawodności rynku” i „zawodności państwa”.

Ekonomiści głównego nurtu wydają się zakładać, że powyższe dwa warunki znacznie ograniczają dopuszczalny zakres interwencji rządu. Z kolei inni podkreślają wszechobecność informacji i koordynacji efektów zewnętrznych jako przyczyny niesprawności rynku. Efekty zewnętrz-

ne oznaczają skutki decyzji nieskoordynowanych podmiotów prywatnych nastawionych na zysk, których owe podmioty nie muszą brać pod uwagę.

Koszty zewnętrzne informacji oznaczają, że prywatny przedsiębiorca ma ograniczone zachęty do inwestowania w innowacje i eksperymenty. Jeśli bowiem jego projekt się powiedzie, inni mogą go naśladować bez ponoszenia kosztów związanych z eksperymentem. Z kolei w sytuacji niepowodzenia projektu jego koszty ponosi przedsiębiorca. Koszty zewnętrzne informacji oznaczają więc, że eksperymentowanie, samopoznanie oraz inwestycje w badania i rozwój przez przedsiębiorców będzie społecznie nieoptymalne. „Uspołecznione korzyści i prywatyzacja kosztów” nie sprzyjają rozwojowi kapitalizmu.

Koordinacja efektów zewnętrznych oznacza, że inwestowanie jest utrudnione, jeżeli inwestycje o różnym charakterze są realizowane mniej lub bardziej równolegle – zwłaszcza gdy korzyści skali są wielkie, tak że koszty produkcji w przeliczeniu na jednostkę spadają gwałtownie wraz z jej wzrostem.

Efekty zewnętrzne mogą uzasadniać aktywną rolę państwa w przyjmowaniu („uspołecznianiu”) części ryzyka. Zazwyczaj jednak państwo nie potrafi zaprojektować kontraktu tak, aby otrzymać zwrot finansowy ze swojej „interwencji”, gdy prowadzi ona do generowania zysków sektora prywatnego, jak to się dzieje w przypadku przedsiębiorstwa kapitalistycznego. Zazwyczaj państwo ponosi koszty, a sektor prywatny zabiera zysk finansowy, co prowadzi do niedostatecznego finansowania publicznego badań i działań rozwojowych (Lazonick 2008; Mazzucato 2013). „Koszty uspołecznione i sprywatyzowane korzyści” podważają kapitalizm tak samo jak „uspołecznione korzyści i sprywatyzowane koszty”.

Polityka przemysłowa w obrębie istniejących
przewag komparatywnych oraz poza nimi?

Neoklasycystyczni ekonomiści mają skłonność do traktowania teorii przewagi komparatywnej i polityki wolnego handlu jako dogmatów wiary. Paul Krugman (1987, s. 131) zauważa: „Gdyby istniało ekonomiczne wyznaczenie wiary (*credo*), to z pewnością zawierałoby stwierdzenia

«Rozumiem zasadę przewagi komparatywnej» i «Jestem zwolennikiem wolnego handlu».

Kluczowym uzasadnieniem dla wolnego handlu (a w efekcie niewielkim lub żadnym dla polityki przemysłowej) jest to, że prowadzi on do efektywnej alokacji zasobów, co skutkuje maksymalizowaniem świadczeń socjalnych w oparciu o te zasoby – i jest wzajemnie korzystne dla gospodarek, które go praktykują. Wszystko, co nie należy do wolnego handlu, wiąże się z zagrożeniem dla dobrobytu społecznego na rzecz zysków różnych grup interesów.

Uzasadnienie dla polityki wolnego handlu opiera się na teorii przewagi komparatywnej. Jednak teoria, która ma być logicznie spójna, nie odpowiada warunkom, w których ma zostać zastosowana. Zakłada ona jako warunek **konieczny** doskonałą konkurencję na wszystkich rynkach, we wszystkich krajach. Jeśli nie istnieje doskonała konkurencja na niektórych rynkach i w niektórych krajach, to owa teoria nie oferuje żadnego rozwiązania. Zakłada ona, że nie występują efekty zewnętrzne, zyski nie rosną wraz ze skalą, czynniki produkcji nie są mobilne oraz nie występuje zmiana technologiczna.

Zamiast postrzegać ten wybór jako alternatywę między „wolnym handlem *versus* sterowanym (dlatego nieefektywnym) handlem” należy raczej ujmować go jako „państwo podążające za rynkiem lub państwa przewodzące rynkowi”. Państwo „podążające” oznacza, że rząd wspiera wybrane inwestycje, które podmioty prywatne nastawione na zysk i tak chciałyby zrealizować, umożliwiając im w ten sposób szybszy rozwój (Wade 1990a). Oznacza to, że państwo promuje pewne działania względem innych, ale w granicach istniejącej przewagi komparatywnej gospodarki. „Przewodzenie” rynkowi oznacza, że rząd zapewnia środki na działania, których sektor prywatny nie podjąłby bez znaczącego wsparcia ze strony państwa. W każdym sektorze okresy podążania i przewodzenia mogą się przeplatać.

Dowodem A na przewodzenie rynkowi jest południowo-koreański POSCO (dawniej Pohang Iron and Steel Company), utworzony w 1968 r. jako przedsiębiorstwo głównie z udziałem państwa, wbrew stanowczym radom Banku Światowego i rządu USA, które twierdziły, że stal nie leży w zakresie przewagi komparatywnej Korei (znaj-

dowały się w niej radiotelefony). Po zapewnieniu temu koncernowi intensywnej ochrony ze strony państwa w pierwszej dekadzie jego rozwoju stał się on piątym największym producentem stali na świecie u schyłku lat osiemdziesiątych i częścią fundamentu szybkiego przejścia Korei do w pełni rozwiniętej gospodarki.

Justin Yifu Lin, główny ekonomista Banku Światowego od 2008 do 2012 r., opowiada się za polityką przemysłową podążającą za rynkiem (choć nie używa tego terminu). Wybrane sektory powinny otrzymać konkretną ochronę państwa oraz jego wsparcie inwestycyjne, ale tylko dla produktów i technologii mieszczących się w ramach przewagi komparatywnej danej gospodarki (może z kilkoma wyjątkami, jak wejście Chin do branży satelitarnej). Z biegiem czasu, jak mówi, wzrost tych ukierunkowanych działań będzie endogenicznie zmieniał strukturę gospodarki, a tym samym wzmacniał jej przewagę komparatywną.

Najlepszym sposobem dla kraju rozwijającego się, aby osiągnąć trwały, dynamiczny wzrost, jest podążanie w procesie rozwoju przemysłowego zgodnie z przewagami komparatywnymi i wykorzystanie potencjału tych przewag poprzez unowocześnienie zacoфанego przemysłu (Lin 2012, s. 397).

Należy zauważyć, że uzasadnienie to nie odnosi się do polityki (rzekomej) niezdolności rządów większości krajów rozwijających się do skutecznego przewodzenia rynkowi. Ogranicza ono politykę przemysłową do promocji działań w ramach istniejącej przewagi komparatywnej gospodarki, nawet w odniesieniu do państw o wyższym potencjale rządzenia.

Jest to dziwne, zarówno z powodów empirycznych, jak i teoretycznych. W sferze empirycznej istnieją wiarygodne (choć zawsze można je podważyć) dowody, że kraje rozwinięte podjęły skuteczne działania promocyjne w procesie industrializacji, które „rozciągnęły” ich przewagę komparatywną i nie pozostawiły jej w poprzednich granicach, jakkolwiek zdefiniowanych. Istnieją też przekonujące dowody, że kraje rozwijające się najlepiej po drugiej wojnie światowej – w tym Japonia, Tajwan, Korea Południowa, Singapur i Izrael – zainwestowały w branżę daleko wykra-

czające poza ich przewagi komparatywne w tym okresie (Wade 1990b; 1992).

Standardowa odpowiedź neoklasycznych ekonomistów rozwoju (i umiarkowanie heterodoksyjnych, takich jak Justin Yifu Lin) brzmi: „ale pozostały one w ich dynamicznej przewadze komparatywnej, nawet jeśli nie w ramach statycznej przewagi konkurencyjnej”. Lin sugeruje, że można zidentyfikować produkty i technologie w ramach dynamicznej przewagi komparatywnej danego kraju, patrząc na strukturę eksportu państw o dochodzie na mieszkańca dwukrotnie wyższym (Lin, Chang 2009). Skąd jednak bierze się ta dwukrotność, nie jest jasne. Zwyczajowa odpowiedź łatwo staje się tautologią.

Stopień, w jakim wymienione powyżej kraje rozwinięte i szybko się rozwijające w okresie powojennym odpowiadają kryterium przewagi komparatywnej, jest przedmiotem dyskusji Lina i Ha-Joon Changa (2009). Uważam, że w tej debacie argumenty przemawiają za Changiem: historyczne dowody mogą uzasadniać rolę państwa w promowaniu działań, które przewodzą rynkowi lub rozciągają (jak gumową membranę) istniejącą przewagą komparatywną nawet poza kryteria określone przez Lina. Na tym poprzestaje analiza tego zagadnienia (Wade 2011).

Instrumenty polityki?

Inny wątek podejmowany w dyskusji na temat rozwoju przemysłu dotyczy instrumentów politycznych służących jego wspieraniu. Instrumenty „cenowe”, takie jak taryfy i selektywne subsydia, są stosunkowo łatwe do wprowadzenia; ale możliwość ich wykorzystanie jest silnie ograniczona regułami World Trade Organization (WTO). Jednakże fakt, że zasady WTO „zabraniają” niektórych instrumentów, nie oznacza, że rządy, które ich używają, zostaną ukarane. Rządy, które uznają, że interes narodowy może zostać zagrożony przez działania innych państw, mogą wnieść sprawę do Mechanizmu Rozstrzygnięcia Sporów WTO. Zwykle jest to proces czasochłonny i kosztowny. Bynajmniej nie zachodzi automatycznie, co oznacza, że rząd, który wykorzystuje „zakazane” lub wątpliwe (w sensie prawnym) instrumenty

podlegające „zaskarżeniu”, zostanie automatycznie ukarany (Aggarwal, Evenett 2010; Wade 2003).

Kolejne ważne zagadnienie odnosi się do (licznych) możliwości wspierania polityki przemysłowej poza zakresem regulacji WTO lub na ich obrzeżach (np. instrumenty pozacenowe). Obejmują one:

- koordynację inwestycji poprzez: 1) regulacje dostępu, 2) kartele inwestycyjne, 3) negocjowane redukcje potencjału;
- polityki służące osiągnięciu korzyści skali, takie jak: 1) licencjonowanie produkcji uzależnione od skali produkcji, 2) fuzje i przejęcia mediowane przez państwo;
- regulacje dotyczące importu technologii, w tym kontrola importu przestarzałych technologii;
- regulacje FDI, dotyczące: 1) ograniczania własności, 2) wymogów wykorzystania produktów lokalnej gospodarki, 3) wymogów dotyczących transferu technologii, 4) obowiązkowych szkoleń pracowników;
- promocja eksportu, poprzez: 1) dotacje, 2) gwarancje kredytowe, 3) wsparcie marketingowe, 4) kampanie krajowe służące przekonaniu producentów, że ich „obowiązkiem narodowym” jest eksportowanie, wsparte prestiżowymi nagrodami;
- kształtowanie przez rząd odpowiedniej struktury wymiany zagranicznej, priorytetyzacja importu dóbr inwestycyjnych i ograniczanie importu luksusowych dóbr konsumpcyjnych (Kanchoochat, Intarakumnerd 2014).

Innym kluczowym instrumentem stosowanym w kapitalistycznych gospodarkach wschodnio-azjatyckich było publiczne finansowanie badań i rozwoju, którego celem (w pierwszych dekadach) było adoptowanie i dyfuzja zagranicznych technologii w sektorach uznanych za priorytetowe. Rządy nie polegały na zachodnich i japońskich MNC w zakresie transferu i dyfuzji nowych technologii. Na przykład rząd Tajwanu powołał Instytut Badań Przemysłowych i Szkoleń (ITRI), zatrudniający 10 tys. pracowników w początkach lat osiemdziesiątych. Jednym z jego składowych była Organizacja Elektroniki i Usług (ERSO), zatrudniająca około 700 osób. ITRI został rozwinięty w oparciu o technologie wojskowe przez jego militarnego odpowiednika, który miał około 20 tys. pracowników w latach osiemdziesiątych

i którego wyniki aktywności badawczo-rozwojowej wykorzystano do zastosowań cywilnych. Tajwan liczył w tym czasie około 19 mln mieszkańców, a PKB na mieszkańca wynosiło 40% PKB w Stanach Zjednoczonych (Wade 1990b). Rząd aktywnie i intensywnie zabiegał o rozwój sieci kontaktów między naukowcami w kraju i tajwańskimi badaczami pracującymi za granicą, w szczególności o rozwijanie „wspólnoty technicznej łączącej badaczy krajowych z Doliną Krzemową”.

Bez względu na charakter stosowanych instrumentów ogólne zasady projektowania systemów zachęt wskazują – co potwierdzają kapitalistyczne doświadczenia Azji Wschodniej – że ukierunkowana pomoc musi być oferowana w odniesieniu do zakładanej efektywności działania oraz posiadać wbudowany monitoring pomiaru, oparty na obiektywnych miarach (takich jak cena i jakość konkurencyjnego importu), a także posiadać przejrzyste mechanizmy wyjścia, takie jak klauzula wygaśnięcia. Dokładniej rzecz ujmując:

- wsparcie stosunkowo niewielkiej liczby sektorów w jednym czasie; nakierowanie fiskalnych inwestycji na wytwarzanie produktów nowych lub znajdujących się na granicy jakości wytwarzania w kraju; chodzi tu o coś więcej niż pomoc dla tylko kilku producentów mogących sprostać standardom, cele wsparcia powinny być korygowane w górę;
- myślenie o promocji eksportu i zastąpieniu importu raczej jako uzupełnienie, a nie substytut podejścia „dwa skrzydła tego samego ptaka”; programy takie jak system zwrotu ceł zapłaconych za składniki produkcji mogą być wykorzystywane do ochrony eksporterów przed ochroną importową (wyjaśnienie tego mechanizmu na przykładzie Tajwanu – zob. Wade 1991);
- wykorzystanie mechanizmów ochrony rodzimego przemysłu nie w celu obrony krajowych producentów przed międzynarodową presją konkurencyjną, ale ich buforowania, np. poprzez ograniczenie ochrony w pewnym okresie, w którym chronieni producenci muszą osiągnąć poziom zbliżony do ceny i jakości importowanych zamienników (Wade 1993).

Rozróżniać między dodatkowymi i równoległymi łańcuchami wartości, wymagającymi nieco innej strategii rozwoju

Dodatkowe łańcuchy wartości to te, w których produkty są przetwarzane sekwencyjnie i nie mogą być wytwarzane równolegle. Występują one głównie w sektorach surowców naturalnych, takich jak kakao i stal. Równoległe łańcuchy wartości, występujące głównie w sektorze produkcji, wiążą się z wytwarzaniem komponentów, a następnie ich montowaniem w produktach końcowych. Składniki mogą być wytwarzane przez niezależnych producentów działających w różnych lokalizacjach. Mniej więcej połowa światowego handlu powstaje w równoległych łańcuchach wartości, a druga część – w dodatkowych łańcuchach wartości.

Dodatkowe łańcuchy wartości oferują więcej możliwości (niż te równoległe) w prowadzeniu polityki przemysłowej, koncentrując się na pogłębianiu powiązań wytwórczych na terytorium kraju – dodatkowego przetwarzania produktów rolnych lub rozwijania produkcji stali do wytwarzania metalowych urządzeń. Równoległe łańcuchy wydają się – od czasów „globalizacji produkcji” w latach dziewięćdziesiątych – mniej obiecujące dla rozwoju poszczególnych sektorów, ponieważ przemysłowe zasoby polityczne wykorzystywane dla podniesienia konkurencyjności produkcji niektórych komponentów mogą być zaprzepaszczone, gdy rywalizujący producenci w różnych lokalizacjach zyskują konkurencyjność, a inni producenci nie są w stanie osiągnąć lepszej jakości przy niższych cenach.

W przypadku równoległych łańcuchów wartości szczególna uwaga powinna być zwrócona na budowanie kilkunastu rodzajów „zdolności” – w tym montażowych, które mogą być wykorzystane w wielu sektorach, a także obsługę funkcji na obu końcach łańcuchów wartości w zakresie projektowania i marketingu. Siłą Chin nie jest produkcja elementów do iPhone’ów, ale składanie iPhone’ów oraz wielu innych urządzeń elektronicznych. Znaczenie przemysłu samochodowego w Wielkiej Brytanii nie polega na wytwarzaniu części samochodowych (60% jest importowane), lecz w większym stopniu na ich montażu i budowaniu marki (Kaplinsky, Morris 2015).

7. Jak stworzyć skuteczną agencję prowadzenia polityki przemysłowej?

Dowody z różnych krajów podpowiadają, jak kształtować praktyczne zasady dotyczące tworzenia i działania wyspecjalizowanych agencji wspierających politykę przemysłową („wysepki doskonałości”) nawet w otaczającym nas biurokratycznym bagnie (Roll 2013).

1. Kierownictwo rządu musi być zaangażowane w misję dywersyfikacji i modernizacji struktury produkcyjnej.
2. Dyrektor agencji musi być wyznaczony przez liderów rządu.
3. Podstawą jego powołania nie może być kryterium patronażu – co zapewne będzie rodziło opór elit.
4. Dyrektor powinien pochodzić spoza wewnętrznej elity rządzącej. Sprawi to, że będzie mniej podatny na „dylemat człowieka ze środka”. Dyrektor pochodzący z elity znajdzie się pod silną presją, by zatrudniał pracowników będących częścią elity (lub dziećmi jej członków), co grozi tym, że polityka kadrowa agencji będzie się cechować niekompetencją i niską motywacją pracowników, narażając dyrektora na ataki z powodu złego zarządzania. Z drugiej zaś strony jeśli dyrektor nie będzie zatrudniał pracowników rekrutujących się z elity, agencja może zostać oskarżona o nieskuteczność ze strony tych odtrąconych (niezatrudnionych).
5. Początkowo dyrektor ma słabe więzi polityczne z członkami rządu, ale po otrzymaniu nominacji na to stanowisko musi stworzyć silne relacje z liderami politycznymi w celu ochrony agencji.
6. Dyrektor musi chronić autonomię agencji, sterując swoimi powiązaniem z politykami, przedsiębiorcami i związkami zawodowymi. Autonomia to nie to samo co „separacja” i nie jest ona określona w prawie. Autonomia jest relacyjna, trzeba o nią stale zabiegać.
7. Aby podejmować racjonalne decyzje dotyczące „ukierunkowania działania”, agencja musi zaangażować się w intensywny dialog z sektorem prywatnym i przedsiębiorstwami. W ten sposób może się zabezpieczyć przed zawsze prawdopodobnym oskarżeniem, że „typuje zwycięzców” (lub mówiąc inaczej: że przewo-

dzi rynkowi). W intensywnym dialogu różniczenie pomiędzy przewodem a podążaniem rozmywa się.

8. Intensywny dialog z sektorem biznesu skłania do postawienia pytania o uczciwość pracowników agencji, co z kolei wiąże się z ich wynagrodzeniem. Rozwiązanie przyjęte w Singapurze jest warte naśladowania. Ustawa dotycząca wynagradzania wysokich urzędników służby cywilnej wprowadza zróżnicowanie na stopnie podobne do tych w sektorze prywatnym. W konsekwencji można określić zarobki najwyższych urzędników w danej agencji jako średnią wynagrodzenia pięciu najlepszych menedżerów pracujących na podobnych stanowiskach w sektorze prywatnym – wraz ze wzrostem płac tych ostatnich rośnie wynagrodzenie urzędników i odwrotnie (Wade 1985).

Oczywiście „polityczne instytucje” świata społecznego mogą uczynić ten opis utopijną receptą (Khan 2013). Wielu rządzących powołuje przyjaciół i krewnych na najwyższe stanowiska (mam na myśli Ukrainę, Nigerię), aby wzmocnić swoją pozycję w systemie władzy i stabilizować reżim. Rezultatem tego mogą być nieskuteczne agencje. Jak powiedziałem na początku, trwały rozwój gospodarczy jest bardzo trudny do osiągnięcia i utrzymania; nie jest samogenerującym się stanem w kapitalistycznym świecie, zapewnionym, jeśli tylko rząd nie wchodzi w drogę wolnemu rynkowi.

Wnioski

Oprócz wielkich Chin i małego Tajwanu (na obrzeżach Chin) żadna gospodarka narodowa nie rosła o ponad 6% rocznie przez 30 lat lub więcej. Inni osiągnęli 6% lub więcej przez okres 10–15 lat, doświadczając potem długotrwałego spowolnienia wzrostu gospodarczego. Ostre spowolnienia występowały częściej w krajach o średnich dochodach niż w którymkolwiek z państw o niskich lub wysokich dochodach. Trudności w osiągnięciu statusu kraju rozwiniętego uwidacznia niewielka liczba państw nienależących do świata Zachodu, które rozwinęły się w ciągu ostatnich dwóch stuleci – jest ich mniej niż 10. Wydaje się, że to trafna analogia do szklanego sufitu w gospodarce światowej.

Szklany sufit stał się znów dostrzegalny w ciągu ostatnich dwóch dekad z powodu wielkich sił, z którymi kraje rozwijające się muszą się mierzyć przy założeniu, że mają się integrować z gospodarką światową: finansjeryzacji (z centrami finansowymi wciąż głównie na Zachodzie i w Stanach Zjednoczonych oraz USD jako wciąż dominującą walutą międzynarodową); wysokiej koncentracji rynku i władzy rynkowej pozostającej w rękach zachodnich MNC; niedostatecznego popytu globalnego (z wyjątkiem sytuacji, w których jest on napędzany przez niezrównoważony dług); rewolucji teleinformatycznej, robotyki, oznaczającej redukcję miejsc pracy w sektorach produkcji i dotykającej głównie klasę średnią.

Sektorowo ukierunkowana polityka przemysłowa może pomóc krajom rozwijającym się wyrwać się z pułapki średniego dochodu i (prawdopodobnie) była ona skuteczna w Azji Wschodniej. Jednakże nie jest to wcale uniwersalne panaceum – bardziej ze względów politycznych niż tylko przesłanek ekonomicznych. Gdy następuje dywersyfikacja przemysłu i dostępne stają się różnego rodzaju zachęty modernizacyjne, potencjalni beneficjenci mają skłonność do „brania rządu za głupców” – biorą pieniądze i uciekają, naciskają na ochronę handlową i dotacje udzielane bezwarunkowo lub na warunkach, których rzekome wypełnienie można łatwo wykazać.

Brazylia to bardzo dobry przykład. Regulacje ogłoszone dla branży montażu samochodów w 2011 r., nakładające wymóg korzystania z lokalnie wytworzonych produktów, obchodzono w sposób, który pozwalał montowniom w posiadaniu kapitału zagranicznego ujmować w wydatkach te na marketing, *public relations* i lobbings; wymóg, by jedynie około 5% przychodów brutto przeznaczano na badania i rozwój, skutkowało znacznie niższymi sumami od tych wydawanych przez przemysł samochodowy w innych krajach na ten cel. Z powodu tych działań oraz dodatkowo rozbudowanego protekcjonizmu handlowego monterzy samochodów cieszą się stopą zysku na poziomie około 10%, będącą trzykrotnością wspólnej stopy procentowej na rynku amerykańskim. Podobnie wygląda to w elektronice. Tajwańska firma należąca do Foxconn, która ma w Brazylii fabrykę, otrzymała dotacje w wysokości 10–15% ceny detalicznej, co podkopało import;

zarazem wartość dodana tej firmy dla Brazylii jest mała, ponieważ większość komponentów fabryka importuje.

Łatwo zrozumieć, dlaczego polityki przemysłowe takie jak te opisane na przykładzie Brazylii są po prostu pomyłką oraz dlaczego realizacja tych dobrze zaprojektowanych może okazać się politycznie i administracyjnie trudna. Warto jednak powtarzać, że jest mało prawdopodobne, aby neoklasyczny pakiet zaleceń lub reguł konsensusu waszyngtońskiego mógł prowadzić do konwergencji dochodowej. Wynika to z tego, że owa konwergencja jest blokowana przez rynek, kapitał, siły polityczne, w tym tych, którzy zastawiają pułapkę średniego dochodu.

Dobrze zaprojektowane i poprawnie wdrożone polityki przemysłowe, w szczególności ukierunkowane na zwiększenie zdolności lokalnych firm produkcyjnych i usługowych, są nieomal niezbędnym – choć niewystarczającym – warunkiem, by państwo mogło stosunkowo szybko przejść przez sferę średnich dochodów, przeciwdziałać „grawitacyjnym” siłom światowej gospodarki i polityki (oczywiście kraj, który siedzi na ropy, diamentach, miedzi lub innych zasobach naturalnych, może szybko przechodzić przez etap średnich dochodów, tak długo, jak długo utrzymuje się popyt na te surowce). W sytuacji gdy państwo znajduje się w przedziale wysokich dochodów, konieczne jest występowanie różnego rodzaju sił „lewitacji”, które będą je w tym zakresie utrzymywały, w tym porozumień handlowych i inwestycyjnych z biedniejszymi gospodarkami korzystnych dla tych pierwszych (Wade 2003; UNCTAD 2014).

Wciąż stoimy przed zagadką: dlaczego rządy krajów rozwijających się chętnie i często entuzjastycznie podpisują umowy handlowe i inwestycyjne z rządami krajów rozwiniętych, które w znacznym stopniu ograniczają ich przestrzeń autonomii politycznej – w tym godząc się na reguły WTO (jak te opisane wyżej)? Rządy krajów rozwiniętych twierdzą, że państwa rozwijające się stoją w obliczu wyboru: albo zachowanie autonomii politycznej, albo dobry dostęp do naszych rynków. Dlatego rządy krajów rozwijających się rezygnują z tej autonomii, często otrzymując w zamian bardzo niewiele. Taki wybór w istocie pomaga chronić hierarchiczną strukturę gospodarki światowej.

Bibliografia

- Aggarwal, V., Evenett, S. (2010). Financial crisis, „new” industrial policy, and the bite of multilateral trade rules. *Asian Economic Policy Review*, 5, 221–244.
- Aiyar, S., Duval, R., Puy, D., Wu, Y., Zhang, L. (2013). Growth slowdowns and the middle-income trap. *IMF Working Papers*, 13/71.
- Besley, T., Persson, T. (2011). *Pillars of Prosperity*. Princeton–Oxford: Princeton University Press.
- Blustein, P. (2001). *The Chastening: Inside the Crisis that Rocked the Global Financial System and Humbled the IMF*. New York: Public Affairs.
- Bresser-Pereira, L. C., Gala, P. (2008). Foreign savings, insufficiency of demand, and low growth. *Journal of Post Keynesian Economics*, 30 (3), 315–334.
- Bresser-Pereira, L. C., Oreiro, J. L., Marconi, N. (2014). *Developmental Macroeconomics*. London: Routledge.
- Cherif, R., Hasanov, F. (2015). The leap of the tiger: How Malaysia can escape the middle-income trap. *IMF Working Papers*, 15/131.
- Ergin, I. (2015). *Breaking out of the Middle-income Trap: Assessing the Role of Structural Transformation*. Niepublikowana praca magisterska, Department of International Development, London School of Economics. Pobrane z: <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/study/Dissertations/Prizewinners.aspx>
- Fagerberg, J., Srholec, M., Knell, M. (2007). The competitiveness of nations: Why some countries prosper while others fall behind. *World Development*, 35 (10), 1595–1620.
- Felipe, J., Abdon, A., Kumar, U. (2012). Tracking the middle-income trap: What is it, who is it, and why? *Levy Economic Institute of Bard College Working Papers*, 715.
- Fischer, A. (2015). The end of peripheries? On the enduring relevance of structuralism for understanding contemporary global development. *Development and Change*, 4 (46), 700–732.
- Gill, I., Kharas, H. (2007). *An East Asian Renaissance*. Washington: The World Bank.
- Im, F., Rosenblatt, D. (2013). Middle-income traps: A conceptual and empirical index. *Policy Research Working Papers*, 6594.
- Imbs, J., Wacziarg, R. (2003). Stages of diversification. *American Economic Review*, 93 (1), 63–86.
- Johansson, Å., Guillemette, Y., Murtin, F., Turner, D., Nicoletti, G., Maisonneuve, C. de la, Bagnoli, P., Bousquet, G., Spinelli, F. (2012). Looking 2060: Long-term global growth prospects. *OECD Economic Policy Papers*, 03.
- Kanchoochat, V., Intarakumnerd, P. (2014). Tigers trapped: Tracing the middle-income trap through the East and Southeast Asian experience. *Berlin Working Papers on Money, Finance, Trade and Development*, 04.
- Kaplinsky, R. (2005). *Globalization, Poverty and Inequality*. Cambridge: Polity Press.
- Kaplinsky, R., Morris, M. (2015). Thinning and thickening: Productive sector policies in the era of global value chains. *European Journal of Development Studies*, 1–21, doi: 10.1057/ejdr.2015.29.
- Khan, M. (2013). Technology policies and learning with imperfect governance. W: J. Stiglitz, J. Lin (red.), *The Industrial Policy Revolution I* (s. 79–115). Basingstoke: Palgrave.
- Krugman, P. (1987). Is free trade passé? *Journal of Economic Perspectives*, 1 (2), 131–144.
- Lazonick, W. (2008). *Entrepreneurial Ventures and the Developmental State*. Helsinki: UNU World Institute for Development Economics Research. Pobrane z: <https://www.wider.unu.edu/publication/entrepreneurial-ventures-and-developmental-state>
- Lin, J. Y., Chang, H. J. (2009). Should industrial policy in developing countries conform to comparative advantage or defy it? *Development Policy Review*, 27 (5), 483–502.
- Lin, J. Y. (2012). From flying geese to leading dragons: New opportunities and strategies for structural transformation in developing countries. *Global Policy*, 3 (4), 394–409.
- Mankiw, G. (2006). Repeat after me. *Wall Street Journal*, z 3 stycznia.
- Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Myths in Risk and Innovation*. London: Anthem Press.
- Milanović, B. (2005). *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*. Princeton: Princeton University Press.
- Ohno, K. (2009). *The Middle Income Trap: Implications for Industrialization Strategies in East Asia and Africa*. Tokyo: GRIPS Development Forum.
- Paus, E. (2014). Latin America and the middle income trap. *Serie Financiamiento para el Desarrollo*, 250, doi: 10.2139/ssm.2473823.
- Pritchett, L., Summers, L. (2014). Asiaphoria meets regression to the mean. *NBER Working Papers*, 20573.
- Robertson, P., Ye, L. (2013). On the existence of a middle income trap. *UWA Discussion Papers*, 13.12.
- Rock, M. (2007). The political economy of industrial policy in Malaysia. W: K. S. Jomo (red.), *Malaysian*

Industrial Policy (s. 179–221). Singapore: Singapore University Press.

Roll, M. (red.) (2014). *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Excellence in Developing Countries*. London: Routledge.

Sutton, J. (2012). *Competing in Capabilities*. Oxford: Oxford University Press.

Toner, P. (1999). *Main Currents in Cumulative Causation*. Basingtoke: Palgrave Macmillan.

UNCTAD (2014). *Trade and Development Report*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.

Wade, R. H. (1985). The market for public office. *World Development*, 13 (4), 467–497.

Wade, R. H. (1990a). Industrial policy in East Asia: Does it lead or follow the market? W: G. Gereffi, D. Wyman (red.), *Manufacturing Miracles* (s. 231–266). Princeton: Princeton University Press.

Wade, R. H. (1990b). *Governing the Market*. Princeton: Princeton University Press.

Wade, R. H. (1991). How to protect exports from protection: Taiwan's duty drawback scheme. *The World Economy*, 14 (3), 299–309.

Wade, R. H. (1992). East Asia's economic success: Conflicting perspectives, partial insights, shaky evidence. *World Politics*, 44, 270–320.

Wade, R. H. (1993). Managing trade: Taiwan and South Korea as a challenge to economics and political science. *Comparative Politics*, 25 (2), 147–167.

Wade, R. H. (1996). Japan, the World Bank, and the art of paradigm maintenance: The East Asian miracle in political perspective. *New Left Review*, 217, 3–36.

Wade, R. H. (1998a). From „miracle” to „cronyism”: Explaining the great Asian slump. *Cambridge Journal of Economics*, 22 (6), 693–706.

Wade, R. H. (1998b). The coming fight over capital flows. *Foreign Policy*, 113, 41–54.

Wade, R. H. (2003). What development strategies are viable for developing countries? The World Trade Organization and the shrinking of „development space”. *Review of International Political Economy*, 10 (4), 621–644.

Wade, R. H. (2010). After the crisis: Industrial policy and the developmental state in low-income countries. *Global Policy*, 1 (2), 1–12.

Wade, R. H. (2011). Why Justin Lin's door-opening argument matters for development economics. *Global Policy*, 2 (1), 115–116.

Wade, R. H. (2013a). The art of power maintenance: How western states keep the lead in global organizations. *Challenge*, 56 (1), 5–39.

Wade, R. H. (2013b). Protecting power: Western states in global organizations. W: D. Held, C. Roger (red.), *Global Governance at Risk* (s. 77–110). Cambridge: Polity.

Wade, R. H. (2014). The paradox of US industrial policy: The developmental state in disguise. W: J. M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler, R. Kozul-Wright (red.), *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development* (s. 379–400). Geneva: International Labor Office.

Wade, R. H. (2015). Agenda change in western development organizations: From hard production to soft, timeless, placeless policy. *The Labor Journal of Economics*, 20, 1–12.

World Bank (2013). *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*. Washington: The World Bank.

World Bank (2015a). *New country classifications by income level*. Pobrane z: <http://data.worldbank.org/news/new-country-classifications-2015>

World Bank (2015b). *World Development Indicators*, z 22 grudnia.

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

Industrial policy versus the middle-income trap: The case for directional thrust

The number of non-western countries which have become developed in the past two centuries is less than 10, almost all small in population. This shocking stylized fact joins with other evidence to support the reality of a “middle-income trap” (MIT) or “non-convergence trap”, which tends to protect the existing hierarchy of the world economy – even though the post-Second World War development industry has claimed to promote catch-up growth. This paper summarizes evidence for the existence of a MIT, outlines several plausible mechanisms, explains why proactive trade and industrial policies are an almost necessary condition for a country to rise through the middle income range at more than a snail’s pace, and suggests some rules of thumb for how to do trade and industrial policies well – rather than less, in line with the Washington Consensus and bilateral and regional trade and investment agreements.

Keywords: the middle-income trap, industrial policies, convergence, production factor.