

Krystyna GAWLIKOWSKA-HUECKEL*

Polityka przemysłowa i spójności wobec planów reindustrializacji Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski

Streszczenie: Opracowanie jest próbą odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu nowa polityka przemysłowa i polityka spójności w latach 2014–2020 może przyczynić się do reindustrializacji krajów i regionów UE, oraz na ile cele te znalazły swój wyraz w strategii rozwoju gospodarczego Polski.

W opracowaniu wykorzystano metodę, polegającą na przeanalizowaniu trendów rozwoju sektora przemysłu i polityki przemysłowej w UE oraz planów renesansu tego sektora zawartych w strategicznych dokumentach UE i Polski.

Analiza celów, do których dąży polityka przemysłowa, ujętych w Strategii 2020 potwierdza wyraźną ewolucję podejścia Komisji Europejskiej do sektora przemysłu. Wyraża się to w uznaniu za celowe nie tylko działań horyzontalnych, ale – co jest wyraźnym *novum* – również sektorowych (wspieranie restrukturyzacji sektorów będących w trudnej sytuacji w kierunku działalności dobrze rokujących). Proces reindustrializacji będzie też wspierany przez politykę spójności m.in. przez współfinansowanie inteligentnych strategii oraz inwestycje, w tym w sektorze przemysłu.

Działania przewidziane w strategii mogą okazać się nieskuteczne; rozwój nowoczesnego, europejskiego przemysłu będzie zależeć głównie od preferencji lokalizacyjnych korporacji, które w warunkach globalizacji stały się niezależnymi graczami i decydują o lokalizacji zgodnie z własnymi interesami. Renesans przemysłu europejskiego będzie zatem zależeć w znacznym stopniu od warunków, jakie będzie oferował rynek wewnętrzny oraz od tego, czy będzie stanowił atrakcyjną alternatywę dla krajów o tańszych warunkach produkcji.

Jeżeli chodzi o strategię Polski, to należałoby w sposób wyraźny wskazać nowe działania sprzyjające odradzaniu się przemysłu, wykorzystujące efekty synergiczne polityki przemysłowej i polityki spójności. W obecnych dokumentach strategicznych nie przewiduje się możliwości interwencji sektorowych. Cele i instrumenty polityki spójności i polityki przemysłowej wskazują na to, że obecnie bardziej proindustrialnie może oddziaływać polityka spójności.

* Uniwersytet Gdański, Wydział Ekonomiczny, Katedra Ekonomiki Integracji Europejskiej, Instytut Rozwoju w Sopocie; e-mail: k.gawlikowska@ug.edu.pl

Słowa kluczowe: reindustrializacja, nowa polityka przemysłowa, polityka spójności, strategia rozwoju, inteligentne specjalizacje

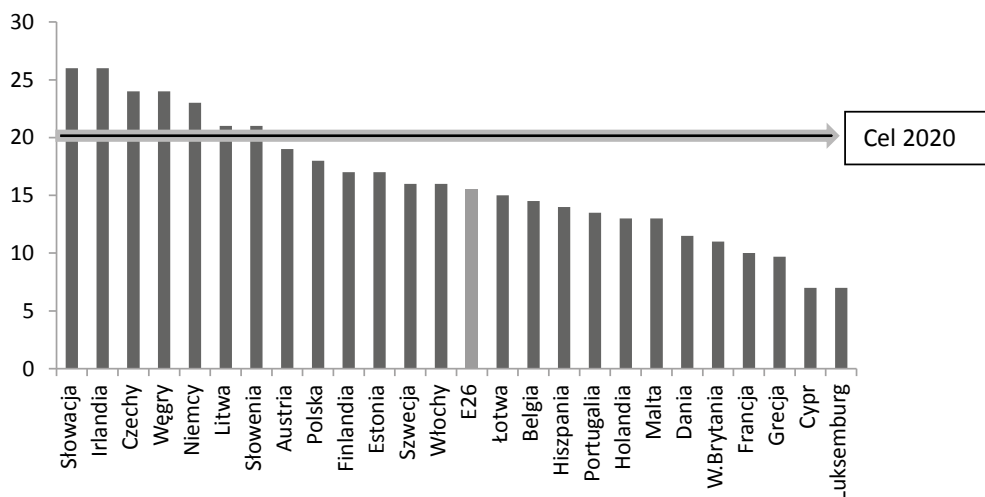
Kody JEL: 025

Artykuł nadesłany 19 czerwca 2014 r., zaakceptowany 17 września 2014 r.

Wstęp

W październiku 2012 r. wiceprezydent Komisji Europejskiej, Antonio Tajani przedstawił plan rozwoju przemysłu w krajach UE. Plan ten zakłada zatrzymanie w XXI w. spadku rozwoju przemysłu i zwiększenie jego udziału w PKB z obecnego poziomu 15,6 pkt proc. do 20 pkt proc. w 2020 r. Jednym z kluczowych argumentów przemawiającym za renesansem tego sektora jest to, że jest on „kolebką” B+R; 80% innowacji powstaje w przemyśle, 75% eksportu generowane jest przez przemysł. Jedno miejsce pracy w przemyśle stwarza jedno miejsce pracy w usługach.

Rysunek 1. Przemysł przetwórczy w krajach członkowskich (w pkt proc. PKB), rok 2011 w relacji z celem założonym w 2020 r.



Źródło: EC [2012a].

Opracowania jest próbą odpowiedzi na pytanie, czy nowa koncepcja polityki przemysłowej i nowa opcja polityki spójności w latach 2014–2020 mogą przyczynić się do urzeczywistnienia planu reindustrializacji krajów i regionów UE, oraz czy i na ile obecny paradygmat polityki przemysłowej i polityki spójności wykorzystuje doświadczenia przeszłości. Istotne jest też pytanie, czy i w jakim stopniu idea reindustrializacji znalazła swój wyraz w polskiej strategii rozwoju gospodarczego.

Przyczyny spadku znaczenia przemysłu

Nowy paradygmat rozwoju. Prawdliwości zmian strukturalnych

Na fundamentalne zmiany, które dokonały się w sektorze przemysłu, miało wpływ wiele czynników. Do najważniejszych z nich można zaliczyć: zmianę paradygmatu rozwoju, procesy globalizacji i deregulacji oraz wzrost znaczenia wielkich korporacji ponadnarodowych.

W latach 80. XX w. rozpoczął się proces zmian strukturalnych w przemyśle, polegający na spadku znaczenia sektorów wiodących, czyli wysoko kapitałochłonnych gałęzi przemysłu ciężkiego (zmiany te rozpoczęły się w Wielkiej Brytanii, a potem dokonały się w innych krajach europejskich)¹. Spowodowało to wzrost bezrobocia strukturalnego, które dotknęło przede wszystkim regiony o wysokiej koncentracji górnictwa węglowego, hutnictwa i przemysłu włókienniczego. Procesowi temu towarzyszył wzrost znaczenia usług.

Analiza tych zjawisk znalazła swój wyraz w wielu teoriach ekonomicznych zajmujących się prawidłowościami rozwoju.

W latach 60. wielu ekonomistów inspirował tzw. model Lewisa, często określany mianem dwusektorowego (dwa sektory to rolny i przemysłowy). Ten prosty model wskazywał na niską krańcową produktywność pracy w rolnictwie (praktycznie równą zero), co skutkowało tym, że przesunięcie zasobów do działu II nie obniżało produktywności w całej gospodarce [Lewis, 1954]. Nowo pozyskani pracownicy przemysłowi byli bardziej wydajni, powstawał popyt na kolejnych, którzy emigrowali ze wsi do miast, przyczyniając się do industrializacji, do wzrostu zysków firm, do zwiększenia ich skłonności do reinwestowania.

Pierwsze koncepcje rozwoju stadialnego zostały sformułowane znacznie wcześniej przez Steuarta i Lista. Przewidywali oni, że rozwój będzie miał charakter stadialny. Stuart, uznany za prekursora tego kierunku teorii, w ewolucji struktur gospodarczych, wyróżnił wiek dziecięcy, męski i starczy; kryterium dokonanego podziału stanowił wolumen eksportu. Wiek dojrzwały cechuje się wysokim popytem z zagranicy na produkcję krajową, natomiast w fazie trzeciej, „starczej”, zapotrzebowanie zewnętrzne znacznie się kurczy. W pierwszym i trzecim etapie potrzebna jest ingerencja państwa. W pierwszym stadium powinna ona polegać na inicjowaniu wzrostu, w trzecim na stymulowaniu zatrudnienia oraz dbałości o równowagę bilansu płatniczego².

¹ W latach 1986–1995 zatrudnienie w brytyjskim przemyśle węglowym (tzw. personelu podziemnego) zmniejszyło się z 108,4 tys. do 11,8 tys., w Niemczech z 107,1 tys. do 53,3 tys., a w Europie (EU-15) z 285,8 do 93,7 [Eurostat, 1996].

² Warto zwrócić uwagę, że zarówno J.S. Stuart, jak i List – obok czynników ekonomicznych takich jak własność, osiągnięcia techniczne, poziom rozwoju transportu – podkreślają rolę, jaką we wzroście odgrywają czynniki społeczne (dzisiaj by je zaliczono do czynników instytucjonalnych) takie jak obyczaje, prawo, „geniusz” narodu, religia.

Z kolei List utrzymywał, że poziom sił produkcyjnych i proporcje ich udziału w trzech sektorach wytwarzania wskazują na etap rozwoju, w jakim znajduje się dany kraj³. Im wyższy udział usług w tworzeniu PKB i udział zatrudnienia w tym sektorze, tym bardziej zaawansowany jest poziom rozwoju gospodarczego⁴.

Wspomniane teorie zostały rozszerzone i wzbogacone m.in. przez Rostowa, Bella, Fourastié, Fishera, Clarka, Galbraitha, Schumpetera, Tofflera.

Fisher, Clark i Fourastié za podstawowe kryterium wyróżnienia etapów przyjęli proporcje udziału trzech sektorów gospodarki w zasobach, zatrudnieniu i produkcji. Do działu pierwszego zaliczali rolnictwo oraz gałęzie pokrewne, do drugiego przemysł, a do trzeciego usługi. Transfer zasobów z sektora pierwszego do drugiego, a następnie do trzeciego uznali za immanentną cechę rozwoju. Fisher za kryterium różnicowania sektorów przyjął dochodową elastyczność popytu, która jest najniższa dla działu pierwszego (niższa niż 0,5), dla działu drugiego waha się od 0,5 do 1, a w dziale trzecim jest wyższa od 1 [Fisher, 1935]. „Motorem” zmian strukturalnych i przesuwania zasobów między sektorami są zmiany struktury popytu i postęp techniczny.

Po fazie dominacji rolnictwa i przemysłu, nadchodzi trzecia faza (która ostatecznie wykształci się w pierwszej połowie XXI w.), nazwana przez Fourastié mianem trzeciej cywilizacji; w etapie tym 80% zatrudnionych będzie pracować w usługach.

Do podobnych wniosków dochodzi Clark [1957]⁵. Analizując przyczyny zmian strukturalnych, autor ten zwraca uwagę na wielkość realnego dochodu, którym dysponuje ludność oraz związane z tym zmiany w strukturze popytu na produkty oferowane przez poszczególne sektory.

Bell dzieli rozwój społeczeństwa na trzy etapy: preindustrialny, industrialny i poindustrialny. Jego uwaga koncentruje się przede wszystkim na zmianach, które dokonują się w strukturze społecznej pod wpływem przeobrażeń gospodarki i dotyczą struktury zawodowej, stratyfikacji socjalnej, powstania „technologii intelektualnej”.

Rostow wyróżnił pięć faz rozwoju, pierwszym jest etap społeczeństwa tradycyjnego (stadium dzieciństwa). Przejście do następnej fazy jest możliwe, gdy wykształcą się warunki wstępne (*preconditions for take off*). W etapie startu powstają mechanizmy, które uruchamiają wzrost gospodarczy, wskutek czego dokonuje się industrializacja (Rostow podkreśla rolę, którą w tym procesie odgrywają gałęzie wiodące). Czwarte stadium określone zostało jako „ruch w kierunku dojrzałości”, w którym następuje przejście od racjonalności indywidualnej do zbiorowej, a podejmowane przez specjalistów decyzje uwzględniają kryteria społeczne. Piąte stadium, to pokojowe społeczeństwo masowej konsumpcji, cechujące się wysoką jakością życia [Rostow, 1960].

³ Szerzej na ten temat: Gawlikowska-Hueckel, Zielińska [1981].

⁴ List jest zwolennikiem daleko posuniętego protekcjonizmu państwowego, którego podstawową sferą oddziaływania powinien być handel.

⁵ Model ten w ekonomii często nazywa się modelem Fishera-Clarka.

Czynnikami kreującym zmiany w przemyśle są wspomniane gałęzie wiodące; ich cechami jest wyższa od przeciętnej wydajność, zdolność do tworzenia innowacji, które – przenikając do innych sektorów – zmieniają ich charakter, wywołując często rewolucyjne zmiany. Przykładem tego rodzaju gałęzi wykształconej w dobie rewolucji przemysłowej jest przemysł maszynowy, dzięki któremu rozpowszechniła się mechanizacja, wzrosła wydajność, a produkcja przyjęła masowy charakter.

Galbraith przewidywał, że w „nowym państwie przemysłowym” kluczową rolę będzie odgrywała dojrzała korporacja, kierowana przez technostrukturę [Galbraith, 1973]. Bell dostrzegał również rolę korporacji i przewidywał, że w społeczeństwie industrialnym będzie dominować korporacja kierująca się w swojej działalności rachunkiem optymalizacyjnym, natomiast w społeczeństwie postindustrialnym cele *stricte* ekonomiczne zostaną zastąpione „celami społecznymi”.

Symptomatyczne jest to, że zarówno Bell, jak i Galbraith uważają, że w przyszłości korporacje kłaść będą większy nacisk na społeczne priorytety; Galbraith przewiduje wzrost roli państwa, sektora publicznego i narodowego planowania. Schumpeter, którego teoria dotycząca innowacji zainspirowała wiele nowych badań, przewidywał, że trzecie stadium rozwoju, to zmiernik kapitalizmu i ewentualne przejście do socjalizmu, formacji kierowanej centralnie, w której występuje deficyt demokracji politycznej [Schumpeter, 1942]. Przyczyną tego miał być zanik przedsiębiorcy, którego wiedza, umiejętności, energia, skłonność do ryzyka były motorami rozwoju gospodarki rynkowej. Na uwagę zasługuje to, że zdaniem Schumpetera w dobie postkapitalizmu zagładzie ulegną tradycyjne przekonania i systemy wartości, że ze względu na wiodącą rolę naukowców, specjalistów zmniejszy się rola własności prywatnej, osłabieniu ulegnie konkurencja i skłonność do innowacji, co wpłynie na zahamowanie tempa rozwoju gospodarczego.

Z kolei Alvin postrzega trzecią falę (po etapie agrarnym i industrialnym) jako cywilizację usług, która przynosi ze sobą fundamentalne zmiany nie tylko w gospodarce, w wytwarzaniu (prosumpcja), ale również w sposobie życia i mentalności ludzi [Toffler, 1997]. Zauważa również, że „z tą industrialną grą już koniec: że zużyła już ona swoją energię, że wraz z pojawieniem się następnej fali musi osłabnąć napór drugiej fali że „niemożliwa jest kontynuacja cywilizacji przemysłowej” [Toffler, 1997, s. 200].

Z przytoczonych wybranych teorii rozwoju stadialnego jasno wynika, że wzrost znaczenia i dominację sektora usług w gospodarce uznano za nieuchronną prawidłowość rozwoju gospodarczego, a „zmiernik” przemysłu za nieuniknioną konsekwencję wzrostu wydajności w tym dziale.

Procesy globalizacji a rola przemysłu w krajach wysoko rozwiniętych

Istotą globalizacji jest umiędzynarodowienie gospodarki⁶. Proces ten prowadzi do nasilenia się współzależności i więzi pomiędzy krajami. Do najważniejszych cech globalizacji można zaliczyć:

- dużą mobilność czynników produkcji, w tym również usług,
- postęp techniczny i rozprzestrzenianie się innowacji,
- spadek kosztów transakcyjnych, w tym kosztów transportu i łączności⁷.

Globalizacja determinuje wiele zjawisk, reakcji i zachowań na rynku (zarówno konsumentów, jak i podmiotów gospodarczych).

W literaturze można spotkać opinie, że globalizacja przyczyniła się do dezindustrializacji krajów UE. Łatwość przenoszenia zasobów kapitałowych wzmogła tendencję do poszukiwania miejsc, w których ich zainwestowanie przynosi wyższe zyski [Umiński, 2002]. Proces ten spowodowany był przede wszystkim wzrostem konkurencji w skali globalnej, z którą musiały się zmierzyć korporacje ponadnarodowe. Aby utrzymać swoją pozycję poszukiwały nowych, tańszych lokalizacji. Tendencja ta nasiliła się na skutek różnych porozumień zawieranych między krajami, na mocy których znoszone są w mniejszym stopniu (WTO⁸) lub w większym (UE) tradycyjne bariery ograniczające wymianę i transfer czynników produkcji [Gawlikowska-Hueckel, Szlachta, 2014], czy też z powodu postępującej liberalizacji i deregulacji rynków [Consensus Waszyngtoński GTN, 2003].

Dezindustrializacji nie można jednak wiązać wyłącznie z impulsami płynącymi z rynków międzynarodowych; do procesu tego przyczyniła się również sytuacja na rynkach wewnętrznych.

Ciekawą koncepcję spadku roli przemysłu podają Bluestone i Harrison [1982]. Uważają oni, że do dezindustrializacji Ameryki przyczyniło się: po pierwsze, wspomniane już nasilenie się konkurencji międzynarodowej. Drugi powód to instytucjonalny system państwa dobrobytu, a szczególnie wzrost roli i znaczenia związków zawodowych oraz rozszerzenie świadczeń socjalnych. Kombinacja tych dwóch przyczyn spowodowała, że korporacje zaczęły podejmować desperackie próby zmierzające do przywrócenia lub utrzymania poziomu zysków, do których przywykły w czasach „łaskawych” dla biznesu, czyli w latach 50. i 60. [Bluestone, Harrison, 1982].

Doprowadziło to do „gorączkowych prób przeniesienia kapitału tak szybko, jak to możliwe z jednej aktywności, jednego regionu z jednego kraju do innych” [Bluestone, Harrison, 1982, s. 15]. To właśnie narastająca mobilność kapitału stała się, zdaniem Bluestone’a i Harrisona, przyczyną przyspieszonej dezindustrializacji. Mechanizmem spustowym mobilności była chęć zwiększenia zysków,

⁶ Umiędzynarodowienie gospodarki jest jednym z aspektów globalizacji. W wielu opracowaniach podkreśla się, że najważniejszą jej cechą jest jednorodna konsumpcja, która przyspiesza proces niszczenia różnorodności kulturowej [Badiner, 2004].

⁷ Szerzej na temat globalizacji m.in. Zielińska-Głębocka [2012], Budnikowski [2006].

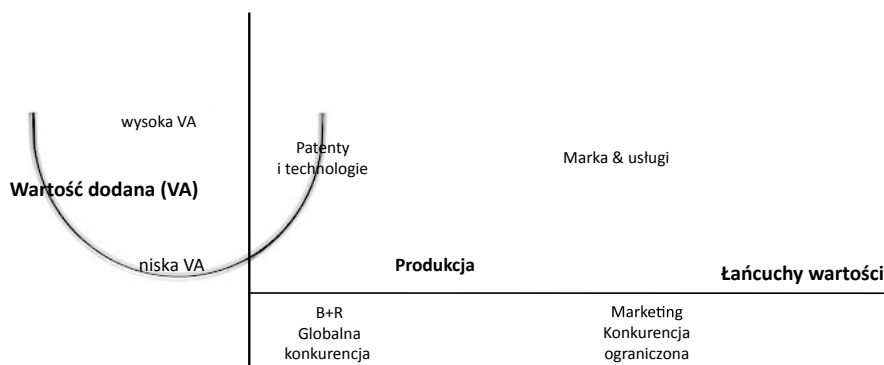
⁸ Światowa Organizacja Handlu (World Trade Organization, WTO).

ale na wielką skalę stała się ona możliwa dzięki ogromnemu postępowi, który w latach 70. dokonał się w technologiach informacyjnych i w komunikacji.

Tego typu logika działania korporacji międzynarodowych była typowa nie tylko dla firm amerykańskich, ale również europejskich [Gorynia, 2007]. W krajach wysoko rozwiniętych wywołała ona spadek inwestycji w sektorze przemyśle, co wpłynęło nie tylko na charakter podziału pracy, ale również na korelację między wielkością nakładów kapitału i pracy.

Kolejnym powodem spadku znaczenia przemysłu było to, że wraz ze wzrostem płac w wysoko rozwiniętych krajach miał miejsce dynamiczny proces *outsourcingu*, który najogólniej rzecz biorąc polegał na przesuwaniu bardziej pracochłonnych aktywności do krajów o niskich płacach [Małuszyńska, 2012]. Proces ten demonstruje tzw. krzywa uśmiechu (*smiling curve*), obrazująca przebieg podziału pracy w łańcuchach wartości (w branżach IT) (rys. 2). W myśl tej koncepcji, najbardziej dochodowy jest pomysł, marketing, serwis, dystrybucja, najmniej produkcja, która z tego względu jest „wypychana” do krajów o niższych kosztach produkcji (to ogniwo łańcucha wartości znajduje się na dole uśmiechających się ust).

Rysunek 2. Podział pracy w łańcuchach wartości. Krzywa uśmiechu

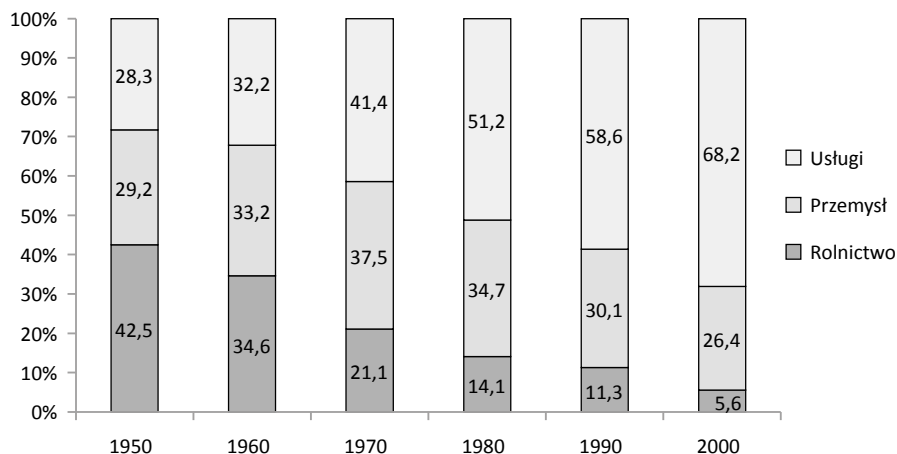


Źródło: Gong [2013].

Mimo zatem, że taka organizacja łańcuchów wartości pozwalała na asymetryczny podział zysków (faworyzujący kraje wysoko rozwinięte), to produkcja *sensu stricto* odbywa się w krajach mniej gospodarczo zaawansowanych. Wynikiem tej fragmentaryzacji był systematyczny spadek udziału przemysłu w PKB i zatrudnieniu w krajach wysoko rozwiniętych.

Skutki wszystkich wspomnianych procesów doprowadziły do radykalnych zmian udziałów pracujących w trzech sektorach w gospodarce.

Rysunek 3. Udział pracujących w trzech sektorach gospodarki w „starych” krajach członkowskich UE (w latach 1950–2000; w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Etapy rozwoju polityki przemysłowej

Kontrowersje związane z polityką przemysłową zaczynają się „na starcie” analizy i dotyczą definicji tej polityki⁹. Warto odnotować, że obecnie coraz więcej kategorii ekonomicznych jest interpretowanych w niejednoznaczny sposób. Powodem tego „szumu definicyjnego” jest komplikowanie się procesów gospodarczych i tworzenie się wielopoziomowych zależności między podmiotami, krajami, ugrupowaniami integracyjnymi¹⁰.

Zatem to, co dawniej określano mianem polityki przemysłowej nabiera innego znaczenia ze względu na inny jakościowo charakter sektora przemysłu, zmianę priorytetów gospodarczych, globalizację, a także nowe – wykreowane przez odmienne warunki – instrumenty oddziaływania. Warto zwrócić też uwagę na to, że polityka przemysłowa jest „następstwem realizowanej polityki gospodarczej” [Hryniewicz, 2013].

Ze względu na fundamentalnie odmienne podejście, warto przytoczyć trzy definicje tej polityki. Pierwsza, zaproponowana przez UNCTAD¹¹ podkreśla, że „polityka przemysłowa polega na zgodnych, ukierunkowanych, świadomych wysiłkach ze strony rządu, zmierzających do zachęcenia i promowania pewnych branż lub sektorów przemysłowych za pomocą różnych narzędzi” [UNCTAD, 1998]. Druga koncepcja, spopularyzowana przez agendę lizbońską, podkreśla,

⁹ Przeglądu definicji polityki przemysłowej dokonuje Warwick [2013].

¹⁰ Kategoria „przemysł” (*industry*) nie jest również dzisiaj tożsama z tym, co rozumiano pod pojęciem przemysłu w dobie rewolucji przemysłowej.

¹¹ Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD).

że „głównym zadaniem polityki przemysłowej (...) jest proaktywne tworzenie odpowiednich warunków ramowych dla przedsiębiorstw w celu uczynienia z UE atrakcyjnego miejsca dla rozwoju przemysłowego i tworzenia miejsc pracy” [KE, 2010].

Przytoczone definicje wskazują bardzo wyraźnie, że pakiet narzędzi i działań podejmowanych w ramach polityki przemysłowej może być diametralnie różny, a kluczowa różnica między dwoma podejściami sprowadza się do dylematu: czy polityka przemysłowa powinna mieć charakter selektywny, czy horyzontalny? Pewnym kompromisem jest trzecia definicja zaproponowana przez World Bank, która politykę przemysłową traktuje jako „wysiłki rządu zmierzające do zmiany struktury przemysłu w celu promowania bazującego na poprawie produktywności wzrostu (*productivity based growth*)” [World Bank, 1993]. W definicji tej wyeksponowany jest cel polityki przemysłowej, natomiast nie ma w niej wskazanych sposobów (narzędzi) oddziaływania.

Wydaje się, że podstawowe powody różnic w definicjach wynikają z tego: kiedy, gdzie i w jakim celu polityka ta była wykorzystywana. W krajach Unii Europejskiej przeszła ona znaczącą ewolucję: wychodząc od daleko posuniętych sektorowych interwencji, poprzez wskazywanie „zwycięzców” (*pick winners*), ochronę gałęzi raczkujących (*infant industries*) na podejściu horyzontalnym skończywszy.

Tabela 1. Fazy rozwoju polityki przemysłowej

Argumenty „za” i „przeciw” w polityce przemysłowej oraz rodzaj podejmowanych działań	1940–koniec lat 60.	1970–1990	2000–do chwili obecnej
Uzasadnienie stosowania lub zaniechanie stosowania	<ul style="list-style-type: none"> • uprzemysłowienie jest niezbędne dla rozwoju • korygowanie niedoskonałości rynku (<i>market failures</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • niedoskonałości rządu (<i>government failures</i>) są gorsze od niedoskonałości rynku (<i>market failures</i>) • polityka przemysłowa generuje straty a nie korzyści • upowszechnienie postaw (<i>rent seeking</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • niedoskonałości rynku i rządu • pytanie odnoszące się do problemu „jaka” a nie „czy” potrzebna jest polityka przemysłowa
Rodzaj działań	<ul style="list-style-type: none"> • ochrona (<i>infant industries</i>) • ochrona własności państwa • koordynacja państwowa w zakresie restrukturyzacji bazy przemysłowej 	<ul style="list-style-type: none"> • liberalizacja handlu (eksport) • prywatyzacja • przyciąganie ZIB (zagraniczne inwestycje bezpośrednie) • stabilność makroekonomiczna i minimalna ingerencja rządu jako podstawowy wymóg dotyczący wzrostu i uprzemysłowienia 	<ul style="list-style-type: none"> • innowacyjność i nacisk na rozwój technologii jako główny cel polityki przemysłowej • promocja narodowego systemu innowacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Owen [2012], Pryce [2012], Warwick [2013].

Ewolucja polityki przemysłowej i jej periodyzacja¹² była i jest związana z sytuacją sektora przemysłu oraz obowiązującą w danym okresie doktryną ekonomiczną. W latach powojennych działania na rzecz odbudowy zdewastowanego przez wojnę przemysłu były racjonalne¹³. Wobec braku kapitału, pomoc państwa była w pełni uzasadniona.

Początek lat 70. wyznacza nową „epokę” polityki przemysłowej. Zmiana jej filozofii miała kilka przyczyn. Po pierwsze, definitywnie skończył się okres *prosperity* kapitałochłonnych gałęzi wiodących, które wykształciły się w dobie rewolucji przemysłowej. Próby ratowania tych sektorów, mimo znaczących nakładów, nie doprowadziły do wzrostu ich efektywności. Znaczące rozszerzenie interwencji generowało duże koszty, przedłużając i kumulując problemy restrukturyzacyjne.

Był to okres, w którym ponownie zauważono zalety rynku, wolności gospodarczej, nieskrępowanej przedsiębiorczości, co najlepiej wyrażał slogan: „brak interwencji jest najlepszą interwencją”. Potwierdzeniem skuteczności takiego podejścia były radykalne rządy Margaret Thatcher [Blundell, 2008] i Ronalda Regana [Bieńkowski, 1995], którzy za najskuteczniejsze remedium na wszystkie problemy gospodarki uznali: prywatyzację, liberalizację i deregulację. Podejściu temu sprzyjały instytucje międzynarodowe; na arenie międzynarodowej triumf święcił manifest „dziesięciu przykazań”, tzw. Konsensus Waszyngtoński, w którym wśród wskazówek gwarantujących sukces wymieniono dwukrotnie liberalizację (rynków finansowych, handlu), zniesienie barier dla ZIB, prywatyzację i deregulację [Williamson, 2004].

Liberalne spojrzenie na gospodarkę zrewidowało podejście do stosowanej opcji polityki przemysłowej (i szerzej gospodarczej); punkt ciężkości krytyki przeniósł się z niedoskonałości rynku na niedoskonałości interwencji rządowych. Uznano, że najlepszą promocją przemysłu jest propagowanie inwestycji niefizycznych (głównie naukowych i rozwoju technologicznego), wspieranie współpracy przemysłowej (z naciskiem na MSP), zapewnienie uczciwej konkurencji oraz poprawa działania władz publicznych [Zielińska-Głębocka, 1998].

„Uniewinnienie” polityki przemysłowej, redefinicja i uzasadnienie interwencji

„Europa musi przywrócić swemu przemysłowi należną rolę w XXI wieku. (...) Aby to osiągnąć, potrzebna jest całościowa wizja, skupiająca się na inwestycjach i innowacjach, ale także zakładająca zmobilizowanie wszystkich środków dostępnych na poziomie UE, a mianowicie jednolitego rynku, polityki handlowej,

¹² Na etapy rozwoju polityki przemysłowej wskazuje Pryce. W pierwszym, rząd usiłował nieskutecznie poszukiwać zwycięzców za pomocą państwa, poprzez wskazywanie narodowych czempionów i nacjonalizację, druga generacja była skupiona na prywatyzacji i deregulacji, trzecia na specyficznych sektorowych i fragmentarycznych interwencjach, traktowanych jako korekta niedoskonałości rynku lub zmniejszenie przeszkód wzrostu. Pryce wymienia czwartą generację, politykę przemysłową bazującą na całościowym podejściu i nowym partnerstwie między sektorem prywatnym a państwem.

¹³ Ewolucję interwencjonizmu w przemyśle szeroko analizuje Klamut [1996].

polityki w zakresie MSP, konkurencji, środowiska i badań naukowych na rzecz konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw” [COM, 2012, s. 3].

Na zmianę atmosfery i rewizję oceny polityki przemysłowej miało wpływ wiele czynników. Do najistotniejszych z nich należą:

1. Ostatni kryzys (lata 2008+), a w szczególności jego następujące skutki:
 - kryzys pokazał, że rynki nie były dostatecznie efektywne; na ogół zgodna jest opinia, że gdyby nie ogromne pakiety pomocy państwowej dla wybranych firm i sektorów, gospodarka rynkowa w Europie i w Stanach Zjednoczonych weszłaby w stan długotrwałej i głębokiej recesji, której skutki byłyby trudne do przewidzenia [Stiglitz, Lin, Monga, 2013];
 - kryzys spowodował zaangażowanie wielu krajów i instytucji międzynarodowych w gigantyczną pomoc w sektorze finansowym, co spowodowało pytanie: co uzasadnia takie podejście? dlaczego nie interweniować szerzej w sferę gospodarki realnej? [Warwick, 2013]¹⁴;
 - kryzys zdyskredytował pogląd, że mechanizm rynkowy, a w szczególności przepływy finansowe mogą prowadzić do bezbłędnych inwestycji we „właściwych” sektorach; wprost przeciwnie, mogą one spowodować „wytrącenie” gospodarki ze ścieżki wzrostu;
 - kryzys stworzył silną presję na rządy wielu krajów, od których żądano zaangażowania się w redukcję bezrobocia i stymulowanie wzrostu poprzez wsparcie wybranych branż, po to, aby ratować miejsca pracy oraz pomóc rodzimym producentom w konfrontacji z konkurencją zagraniczną [Rodrik, 2006]; uruchomienie pierwszych pakietów pomocy zrodziło popyt na następne.
2. Spadek koniunktury ujawnił problemy strukturalne, które powinny być skorygowane. Obniżenie sytuacji sektora finansowego, odpowiedzialnego za kryzys, zrewidowało dogmat o pierwszorzędym znaczeniu usług i ich znaczeniu dla wzrostu oraz doprowadziło do rehabilitacji przemysłu, a szczególnie jego nowoczesnych gałęzi.
3. Zagrożeniem okazała się narastająca konkurencja ze strony gospodarek wschodzących, które nie odzęgnywały się od polityki przemysłowej. Udział w łańcuchach wartości, umożliwiający wzrost produkcji przemysłowej okazał się skutecznym czynnikiem stymulującym rozwój i zwiększającym odporność tych krajów na kryzys.
4. Część krajów (Stany Zjednoczone Ameryki Południowej, Wielka Brytania) dostrzegła konieczność zwiększenia roli przemysłu i zrównoważenia jego znaczenia w stosunku do sektora finansów i nieruchomości.
5. Bardzo istotny jest argument, że **produkcja wiedzy stanowi często wspólny produkt z produkcją dóbr**. Wpływa na to endogenizacja postępu technicznego, procesy kumulowania specyficznej wiedzy. Podejście to, które jest

¹⁴ We wszystkich gospodarkach istnieją sektory, które są subsydiowane; np. sektor bankowy w USA. Wymownym dowodem mogą być praktyki Fed (agencji rządowej), który pożyczka bankom pieniądze na 1%, po to, by banki te kupały od tego samego rządu papiery skarbowe oprocentowane na 4%. Daje to kwotę 30 mld subsydiów rocznie, więcej niż jakiegokolwiek kraj rozwijający się przekazał jakimkolwiek przemysłowi [Warwick, 2013].

dorobkiem nowych teorii wzrostu wskazuje, że ze względu na swoje specyficzne cechy, wiedza ma charakter dobra nierywalizującego, czego skutkiem są rosące przychody skali [Aghion, Howitt, 1998; Romer, 1986; Lucas, 1988]. Powoduje to, że nie istnieją przesłanki do jej optymalnej lokalizacji, co usprawiedliwia interwencję publiczną np. w postaci subsydiowania prac B+R [Brodzicki, 2012]. Zasadność interwencji potwierdzają wyniki badań; zgodnie z szacunkami, największy przyrost dochodu następuje obecnie dzięki nowoczesnym technologiom (70% wzrostu nie jest wynikiem prostej akumulacji kapitału) [Lerner, 2009].

6. Stracił znaczenie argument, że inwestowanie w pewien sektor gospodarki może prowadzić do deficytów w innych sektorach [Rodrik, 2006].

Spot z wymienionych przyczyn spowodował, że zaczęto poszukiwać nowego paradygmatu polityki przemysłowej. Po dekadach consensusu i przekonania, że interwencje w sektorze przemysłu nie są właściwym rozwiązaniem, Bank Światowy zaczął rekomendować jej stosowanie.

Nowy paradygmat zakłada, że polityka przemysłowa nie powinna być tożsama z interwencjami rządu, polegającymi na selektywnym wyborze sektorów i ich subsydiowaniu za pomocą wielu tradycyjnych instrumentów (bezpośrednie kredyty, subsydia, zachęty podatkowe itd.). Doświadczenia przeszłości wykazały, że rząd nie dysponuje możliwościami, aby trafnie wskazać zwycięzców, a ich „łapanie” zagrażało zniekształceniem mechanizmu rynkowego [Fiedor, 2003]. Współczesną politykę przemysłową należy traktować jako proces, w którym uczestniczy rząd i sektor prywatny, „wspólnie stawiając diagnozę co do źródeł i barier ograniczających rozwój oraz wspólnie dochodząc do rozwiązania problemów” [Rodrik, 2006, s. 24], co oznacza budowanie publiczno-prywatnego porozumienia, dzięki któremu informacje o przynoszących największe zyski dziedzinach działalności i użytecznych instrumentach będą pochodziły od wszystkich zainteresowanych stron.

W opracowaniach zleczanych przez Bank Światowy podkreśla się z kolei, że wzrost gospodarczy jest procesem polegającym na ciągłych innowacjach technologicznych, modernizacji przemysłowej i dywersyfikacji gospodarczej [Stiglitz, Lin, Monga, 2013]. Wskazuje się, że żaden kraj na świecie nie jest w stanie „przeskoczyć” z poziomu niskiego dochodu do średnich i wyższych pułapów bez dokonania uprzemysłowienia. Aby industrializacja była efektywna, potrzebna jest jej koordynacja. Sam rynek nie radzi sobie z takimi procesami.

Stanowisko Unii Europejskiej wobec nowej polityki przemysłowej

W dokumencie strategicznym Europa 2020 podkreśla się znaczenie przemysłu. Do sektora tego odnoszą się dwie flagowe inicjatywy:

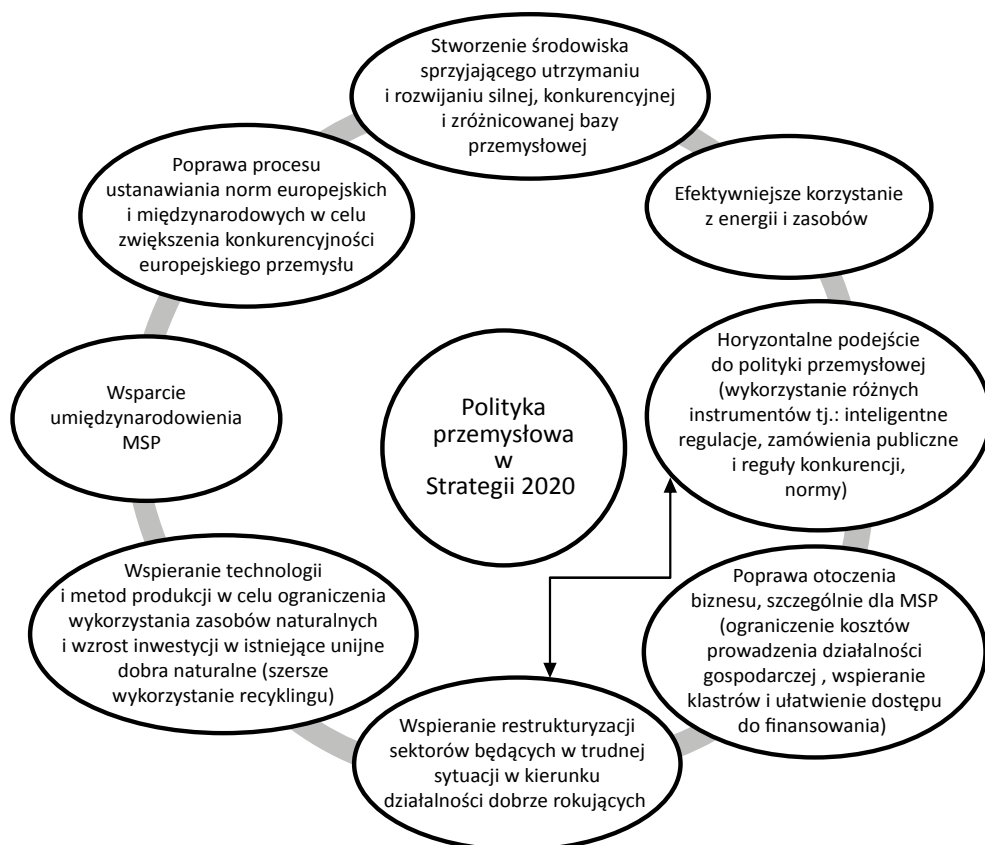
- Polityka przemysłowa w erze globalizacji; realizacja tego celu ma polegać na stworzeniu firmom, szczególnie sektorowi MSP korzystniejszych warunków funkcjonowania oraz „budowanie solidnej i trwałej bazy przemysłowej, konkurencyjnej w skali światowej” [KE, KOM, 2010].
- Unia innowacji; realizacja tego celu ma zapewnić firmom większy dostęp do finansowania badań i innowacji, powinna zwiększyć skuteczność transformacji

pomysłów innowacyjnych w nowe produkty i usługi, co przełoży się na przyspieszenie wzrostu gospodarczego i tworzenie nowych miejsc pracy.

W dokumencie zidentyfikowano wyzwania, które stoją przed sektorem przemysłu. Należą do nich: „problemy związane z globalizacją i przystosowaniem procesów produkcji do wymogów niskoemisyjnej gospodarki” [KE, KOM, 2010]. Zwrócono uwagę na to, że reakcja różnych sektorów przemysłu na te wyzwania będzie odmienna, dla jednych powstaną nowe szanse i bodźce rozwoju, dla innych wyzwania te mogą oznaczać konieczność głębokich zmian strukturalnych.

Nowe podejście do polityki przemysłowej w UE [COM, 2012] wynika z założenia, że „konkurencyjność i zrównoważony rozwój przemysłu UE stawiany jest na pierwszym planie. Aby osiągnąć ten cel, politykę przemysłową należy rozumieć w szerszym sensie i objąć nią te dziedziny, które bezpośrednio dotyczą kosztów, cen i konkurencyjności innowacyjnej przemysłu i poszczególnych sektorów, ale również wziąć pod uwagę wpływ na konkurencyjność wszystkich innych inicjatyw politycznych” [COM, 2012].

Rysunek 4. Główne cele polityki przemysłowej zawarte w Strategii 2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie Europa 2020 [EK, KOM, 2010].

W Strategii Europa 2020 podkreśla się ponadto konieczność opracowania „skutecznej polityki kosmicznej”, umożliwiającej realizację projektu Galileo oraz globalny monitoring środowiska i bezpieczeństwa. Część zapisów nie odnosi się *stricte* do sektora przemysłu, ale do działalności usługowej (podniesienie konkurencyjności europejskiej turystyki).

Ważne jest podkreślenie roli dwóch czynników, umożliwiających właściwą realizację strategii: „twardego”, czyli tworzenia i utrzymania sieci transportowych i logistycznych na takim poziomie, „aby umożliwiały sektorowi przemysłu w Unii skuteczny dostęp do jednolitego rynku i rynków międzynarodowych” oraz „miękkiego” odnoszącego się do promocji społecznej odpowiedzialności biznesu, która jest „ważnym elementem zapewnienia sobie długotrwałego zaufania pracowników i konsumentów” [KE, KOM, 2010].

Analiza celów polityki przemysłowej, zawartych w Strategii 2020, potwierdza wyraźną ewolucję podejścia KE do sektora przemysłu. Wyraża się to być może nie tyle w uznaniu za uzasadnione działań horyzontalnych (inteligentne regulacje, zamówienia publiczne i reguły konkurencji, normy), ale pewnej rehabilitacji interwencji sektorowych (wspieranie restrukturyzacji sektorów będących w trudnej sytuacji w kierunku działalności dobrze rokujących).

Warto dodać, że realizacja strategii zakłada współpracę między „środowiskami biznesu, związkami zawodowymi, środowiskiem akademickim, organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami konsumenckimi” [KE, KOM, 2010]. Wypracowane ramy prawne, oparte na szerokich konsultacjach, mają uwzględnić fakt, że obecnie produkcja odbywa się w ramach międzynarodowego łańcucha wartości, „od surowców aż po usługi posprzedażne”.

Nowe podejście dystansuje się od błędów przeszłości; odchodząc od „horyzontalnej natury polityki przemysłowej i unikając powrotu do selektywnych interwencji [KE, 2005], KE uznała, że to „nowe podejście do polityki przemysłowej” ma na celu „połączenie bazy horyzontalnej i środków sektorowych (...) w celu promocji pewnych sektorów” [KE, KOM, 2010]. Wskazane sektory to: przemysł samochodowy, wyposażenie transportowe, przemysły związane z dostawą energii, chemikalia, żywność. Promocja ma polegać na uruchomieniu ukierunkowanych sektorowo specyficznych inicjatyw.

W świetle redefinicji polityki przemysłowej pojawia się nowe podejście Komisji do tej polityki [KE, 2010] i nowe jakościowo obszary interwencji. Najważniejsze cechy nowej opcji to:

- stosowanie indywidualnego podejścia do wszystkich sektorów,
- uwzględnienie całego łańcucha wartości i dostaw (niektóre ogniwa tego łańcucha znajdują się poza Europą),
- regularne informowanie przez Komisję o polityce w zakresie konkurencyjności i polityce przemysłowej Europy.

Komisja, w ramach procesu oceny skutków działania krajów członkowskich, opracowała test konkurencyjności, w którym zwrócono szczególną uwagę na konkurencyjność przemysłu; testowi powinno się poddać wszystkie obszary polityki. Jednocześnie zaproponowano monitoring, mający na celu sprawdzenie, czy łączny wpływ istniejących przepisów nie jest uciążliwy dla przemysłu.

Trzecia rewolucja przemysłowa¹⁵ zobowiązuje do wprowadzania nowych rozwiązań i nacisk na rozwój następujących rynków [COM, 2012]:

1. Rynki zaawansowanych technologii produkcyjnych w zakresie ekologicznie czystej produkcji (recykling, czysta produkcja).
2. Rynki kluczowych technologii wspomagających (mikro-, nanoelektronika, biotechnologia przemysłowa, fotonika, nanotechnologia i zaawansowane systemy produkcyjne).
3. Rynki bioproduktów (biologiczne tworzywa sztuczne, biologiczne środki smarne, biorozpuszczalniki itd.).
4. Budownictwo i surowce¹⁶, normy, wymogi urzędzeń, wydobywanie z dna morskigo.
5. Ekologicznie czyste pojazdy i statki; paliwa alternatywne.
6. Inteligentne sieci (magazynowanie i bilansowanie energii).

Co należy zrobić, a raczej czego nie robić, aby uniknąć „grzechów” przeszłości? Uznano, że strategicznym błędem było wytyczanie celów niekoherentnych z poziomem rozwoju i strukturą zasobów w danym kraju. Nowe cele powinny uwzględniać korzyść komparatywną, która jest funkcją posiadanych zasobów.

Oznacza to, że decyzje dotyczące przemysłu muszą brać pod uwagę specjalizacje narodowe i lokalne, co umożliwi wykorzystanie wspomnianej przewagi komparatywnej i zwiększy skuteczność polityki przemysłowej. Ponadto:

1. Polityka przemysłowa będzie obciążona mniejszym ryzykiem, jeżeli „będzie podążać raczej za rynkiem”, a nie wyprzedzać go.
2. Polityka przemysłowa będzie skuteczniejsza, gdy rząd zajmie się dziedzinami, w których posiada największe doświadczenia i kompetencje (sektor militarny, dostawa energii). Najgorsze rezultaty osiągane są wtedy, gdy politycy interweniują w dziedzinach, będących domeną prywatną, dążą do osiągnięcia krótkoterminowych celów, ratując stare firmy, chroniąc w nich miejsca pracy i hojnie płacąc za niemożliwe do zrealizowania miraż [Stiglitz, Lin, Monga, 2013].
3. Niezwykle istotne jest też uwzględnienie międzynarodowej natury przedsiębiorczości, która obecnie jest „międzynarodowa na wielu poziomach”. Ignorowanie tego faktu może być „receptą na budowę nieistotnego sektora bez wielkiego znaczenia” [KE, 2010; KE, 2011].

¹⁵ J. Riffkin wskazuje pięć zintegrowanych filarów, na których będzie się opierać trzecia rewolucja przemysłowa: wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii; przekształcenie wielkich wytwórni energii w miejscowe mikroelektrownie, pracujące na źródłach odnawialnych; zastosowanie technologii okresowego gromadzenia energii, opartych na wodorce; wykorzystywanie przez każde gospodarstwo domowe internetu z oprogramowaniem umożliwiającym zarządzanie wymianą energii (*energy-sharing intergrid*). Dzięki takiemu systemowi nadwyżki energii mogłyby być sprzedawane innym użytkownikom sieci. Riffkin przewiduje również transformację transportu w kierunku zasilania ogniwoami paliwowymi i prądem. Energia niezbędna do napędu takich pojazdów mogłaby być kupowana i sprzedawana w inteligentnej sieci wymiany energii [Riffkin, 2011].

¹⁶ W dokumencie COM pojawia się tu wyraźne odniesienie do polityki spójności: „Ponadto proponuje się, aby znaczna część funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności była przeznaczona na wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną” [COM, 2012, s. 11].

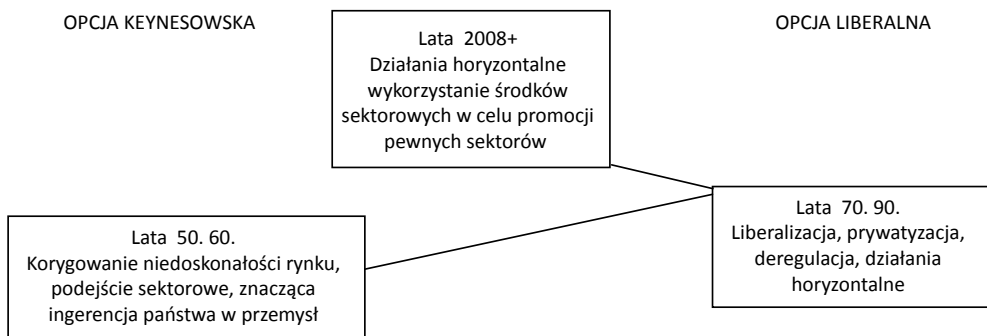
4. Kluczowe jest znaczenie innowacji, które „są główną siłą napędową produktywności, zwiększonej efektywności energetycznej i materiałowej, lepszej jakości towarów i usług oraz tworzenia nowych rynków. Nowa polityka przemysłowa w zakresie innowacji będzie sprzyjać szybszemu rozwojowi i wprowadzaniu na rynek towarów i usług, aby sprawić, że firmy unijne pierwsze wejdą na rynek, przez co podniosą swój stopień konkurencyjności” [KE, 2010; KE, 2011].
5. Konieczne jest sprawniejsze rządzenie „w zakresie polityki przemysłowej, z jednoczesnym zacieśnieniem koordynacji i współpracy krajów UE” [KE, 2011], czemu sprzyjać ma wprowadzenie inteligentnych regulacji [KE, 2010].

Uniewinnienie polityki przemysłowej i wypracowanie nowej jej opcji wymagało *de facto* weryfikacji fundamentalnych założeń ekonomii oraz rozwoju ekonomicznego i przejście od restrykcyjnego liberalizmu do dopuszczenia wyważonych interwencji sektorowych. Nie zrezygnowano jednak z ważnych działań horyzontalnych: tworzenia klimatu zaufania i współpracy, przejrzystego prawa, likwidacji barier ograniczających przedsiębiorczość.

Podsumowując, w literaturze można spotkać opinie, że trajektoria rozwoju polityki przemysłowej przypomina koło; jej obecny kształt nie jest wprawdzie taki, jak był w punkcie wyjścia, ale pewne dawne cele pojawiają się w obecnym etapie ponownie, dostosowane do odmiennych jakościowo warunków.

Analiza ewolucji tej polityki wskazuje jednak, że rozwój ten odbywał się raczej wzdłuż linii „wędrującej” między dwoma diametralnie różnymi podejściami do interwencji w gospodarkę: opcji keynesowskiej i liberalnej. Zakwestionowanie zasadności opcji keynesowskiej w latach 70. ubiegłego stulecia stworzyło nowy styl myślenia i działań, a raczej zaniechania działań państwa w sektorze przemysłu.

Rysunek 5. Ewolucja polityki przemysłowej



Źródło: opracowanie własne.

Ostatni kryzys spowodował do pewnych refleksji nad skrajnym, liberalnym podejściem, wykluczającym podejście sektorowe i dopuszczającym wyłącznie działania horyzontalne. W tego rodzaju filozofię wpisuje się polityka spójności.

Polityka spójności a polityka przemysłowa

Polityka unijna wiąże wiele działalności, tworząc rodzaj logicznej matrycy; zmiana jednej z nich wymaga korekty w regulacjach dotyczących innych, po to, aby były wewnętrznie spójne. Z tego powodu, polityka przemysłowa i polityka regionalna (strukturalna) były i są ze sobą powiązane. Samo określenie „polityka strukturalna” wskazuje, że jej celem było dążenie do oddziaływania na strukturę gospodarki. W tabeli 2 przedstawiono etapy rozwoju polityki regionalnej z wyszczególnieniem celów odnoszących się do przemysłu. Jak widać, od momentu uwspólnotowienia tej polityki¹⁷, zapisy odnoszące się *implicit*e do przemysłu pojawiają się w perspektywach finansowych 1975–1988, 1989–1993, 1994–1999, 2000–2006.

W wyszczególnionych okresach interwencji, przemysł w UE przeżywał różnego rodzaju trudności, a polityka regionalna miała pomagać w ich przewyciężeniu. Na dążeniu do osiągnięcia postawionych celów dotyczących przemysłu „ciążyło” jednak sektorowe myślenie o zmianach strukturalnych. Dyskusja dotycząca tej polityki koncentrowała się wokół dwóch opcji, opierających się na dwóch odmiennych spojrzeniach na gospodarkę: doktrynie neokeynesowskiej i neoliberalnej [Szlachta, 1992]. Pierwsza – wśród wielu działań – zakładała współfinansowanie inwestycji w wybranych (na podstawie kryteriów unijnych) regionach, po to, by przyspieszyć ich wzrost i uruchomić procesy doganiania. Opcja neoliberalna kwestionowała takie podejście, argumentując, że koszt alternatywny tych interwencji jest bardzo wysoki; nakłady te w dużo bardziej efektywny sposób mogłyby być wykorzystane przez regiony, które mają szczególne warunki do rozwoju B+R oraz nowoczesne sektory gospodarki.

Mimo tych dyskusji, trwających przez cały okres ewolucji polityki regionalnej, miała ona charakter wyrównawczy, z tym, że w kolejnych perspektywach finansowych punkt ciężkości interwencji przesunął się z podejścia sektorowego na działania związane z podnoszeniem poziomu konkurencyjności.

Jakie instrumenty polityki regionalnej mogą wzmocnić skutki działania polityki przemysłowej? Czy istnieje synergia między polityką regionalną a polityką przemysłową?

¹⁷ Początek uwspólnotowienia polityki przemysłowej nastąpił w 1975 r., wraz z uruchomieniem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), a szczególnie jego reformą (1979 r.), polegającą na zarezerwowaniu 5% środków funduszu do wyłącznej dyspozycji Komisji Europejskiej, która mogła je przeznaczać na inicjatywy związane z własnymi priorytetami regionalnymi, por. m.in. Pietrzyk [2000].

Tabela 2. Cele i inicjatywy polityki regionalnej odnoszące się do przemysłu w latach 1958–2020

Etap I 1958–1974 Polityka na szczeblu narodowym	Etap II (1975–1988) Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)	Etap III 1989–1993	Etap IV 1994–1999
<ul style="list-style-type: none"> • tworzenie ośrodków przemysłowych (centrów wzrostu) na obszarach słabiej rozwiniętych, ewentualne współfinansowanie w ramach pomocy publicznej • pomoc finansowa dla projektów mających na celu dążenie do delokalizacji dużych zakładów przemysłowych 	<ul style="list-style-type: none"> • rozwój zasobów endogenicznych i lokalnych • wsparcie sektora MSP, instytucji otoczenia biznesu, inwestycji niematerialnych, B+R, transferu technologii, zasobów ludzkich • skierowane do obszarów przechodzących kryzys strukturalny i zintegrowane podejście do finansowania (integracja wszystkich źródeł finansowania) 	<p>Cel 2: konwersja regionów lub części regionów poważnie poszkodowanych w wyniku spadku znaczenia przemysłu, w których występuje ponadprzeciętna stopa bezrobocia, wyższy od przeciętnego udział zatrudnienia w przemyśle przy równoczesnym spadku miejsc pracy w tych przemysłach</p> <p>Inicjatywa RECHAR: wsparcie obszarów zależnych od górnictwa węglowego</p> <p>Inicjatywa RETEX: konwersja obszarów z dominującą rolą przemysłu tekstylnego</p> <p>Inicjatywa KONVER: konwersja obszarów z dominującym udziałem przemysłu zbrojeniowego</p>	<p>Cel 1: rozwój i strukturalne dostosowanie regionów opóźnionych</p> <p>Cel 2: konwersja regionów lub części regionów poważnie poszkodowanych w wyniku spadku znaczenia przemysłu</p> <p>Inicjatywa RECHAR II: wsparcie obszarów zależnych od górnictwa węglowego</p> <p>Inicjatywa RETEX II: konwersja obszarów z dominującą rolą przemysłu tekstylnego</p> <p>Inicjatywa KONVER II: konwersja obszarów z dominującym udziałem przemysłu zbrojeniowego</p> <p>RESIDER II: konwersja hutnictwa</p>
Etap V 2000–2006	Etap VI 2007–2013	Etap VII 2014–2020	
<p>Cel 2: regiony przechodzące transformację gospodarczą:</p> <ul style="list-style-type: none"> • dotknięte upadkiem przemysłu^a, i regiony podlegające transformacji z innych powodów niemających bezpośredniego związku z przemysłem • przechodzące kryzys obszary wiejskie i ośrodki rybołówstwa • dotknięte kryzysem obszarów miast 	<p>Cel 1: konkurencyjność i zatrudnienie</p>	<p>Cel 1: konkurencyjność i zatrudnienie</p>	

^a Pomoc przysługującą strefom przemysłowym, jeżeli charakteryzują je następujące trzy kryteria łącznie: stopa bezrobocia wyższa od średniej w UE, udział zatrudnionych w przemyśle wyższy od średniej w UE, spadek zatrudnienia w sektorze przemysłu.

Źródło: zestawienie własne na podstawie dokumentów KE.

W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, w punkcie (5) tego rozporządzenia pojawia się zapis, że „EFRR powinien przyczynić się do realizacji unijnej strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, zapewniając w ten sposób większą koncentrację wsparcia EFRR na priorytetach Unii” [UE, 2013]. Rozporządzenie to identyfikuje inwestycje, na których należy się koncentrować, zaliczając do nich: badania i innowacje, technologie informacyjno-komunikacyjne (TiK), małe i średnie przedsiębiorstwa oraz gospodarkę niskoemisyjną. W pkt 11 rozporządzenia znajduje się wyraźne odniesienie do sektorów tradycyjnego przemysłu, „Aby maksymalizować ich (inwestycji) wkład w osiągnięcie celu, którym jest wspieranie wzrostu gospodarczego sprzyjającego zatrudnieniu, przedsięwzięcia wspierające zrównoważoną turystykę, kulturę i dziedzictwo naturalne powinny stanowić część terytorialnej strategii dla konkretnych obszarów, obejmującej również przekształcenia upadających regionów przemysłowych” [MIiR, 2014]. W rozporządzeniu poruszony jest również problem efektywności i bezpieczeństwa energetycznego.

Inteligentna specjalizacja regionów dotyczyć może m.in. sektora przemysłowego. Punktem wyjścia do prawidłowej realizacji inteligentnej strategii jest identyfikacja faktycznego potencjału regionu. Podejście to jest zgodne z nowym paradygmatem polityki regionalnej OECD [2009], w której pojawia się postulat wykorzystania istniejącego potencjału oraz dążenie do wzrostu konkurencyjności. Zważywszy na to, że w niektórych regionach istnieje nadal silny sektor przemysłu, to właśnie jego modernizacja może stać się źródłem korzyści komparatywnych¹⁸.

W nowych regulacjach dotyczących funduszy, punkt ciężkości skoncentrowany jest na innowacyjności, roli nauki, budowie gospodarki opartej na wiedzy, co jest oczywiście priorytetem, zważywszy na to, że współczesna gospodarka ma charakter „innowacyjnochłonnej czy wiedzochłonnej” [Gorzelał, Smętkowski, 2005].

Polityka przemysłowa w strategii rozwoju gospodarczego Polski

Polityka przemysłowa UE ma być realizowana na zasadzie subsydiarności. W Strategii 2020 zastrzeżono, że mimo iż nie wszystkich można „mierzyć jedną miarą” ze względu na znacznie zróżnicowanie UE, to cele zawarte w tym

¹⁸ Wzrost gospodarczy (terytorialnie uwarunkowany [Zaucha i in., 2013]) musi uwzględniać szacunek dla środowiska, dlatego ważna jest ocena skutków planowanych działań pod kątem ekologii. Przy realizacji strategii, konieczne jest zapewnienie szerokiego zaplecza bezpieczeństwa (energetycznego, transportowego, ostrzegającego przed kataklizmami naturalnymi). Wszystkie te cele mają być osiągnięte w atmosferze społecznej aprobaty przy zapewnieniu aktywności społecznej [Parteka, 2014].

dokumencie powinny być ważne dla wszystkich krajów członkowskich, niezależnie od daty akcesji, od różnic w rozwoju i w poziomie życia.

Jak wyglądają próby „zmierzenia się” z nową polityką przemysłową w Polsce?

W dokumencie Ministerstwa Gospodarki z 2007 r. (a zatem opracowanym przed wybuchem kryzysu) pt. „Koncepcja horyzontalnej polityki przemysłowej” w Polsce¹⁹ podkreśla się, że konieczne jest podjęcie działań o charakterze horyzontalnym – wspólnych dla wszystkich sektorów [MG, 2007, s. 8] i w zasadzie cały dokument podporządkowany jest takiej wizji. Do obszarów działań horyzontalnych zaliczono: badania i rozwój oraz innowacyjność, technologie informacyjne i komunikacyjne, kapitał ludzki, ochronę środowiska, zrównoważony rozwój, rynki zbytu, ochronę własności przemysłowej, uproszczenie i poprawa systemu regulacji prawnych, dostęp do kapitału [MG, 2007].

6 sierpnia 2010 r. Ministerstwo Gospodarki opublikowało „Założenia do strategii innowacyjności i efektywności gospodarki”. Celem głównym strategii jest: „wysoce konkurencyjna gospodarka (innowacyjna i efektywna) oparta na wiedzy i współpracy” [MG, 2010]. Zidentyfikowano cele podstawowe (kreowanie wiedzy, partnerska współpraca, efektywna alokacja zasobów, zarządzanie strategiczne) oraz szczegółowe. Warto podkreślić, że w dokumencie znalazł się zapis, że realizacji Strategii, „na każdym szczeblu jej działania i w każdym obszarze, będą przyświecać zasady horyzontalne” [MG, 2010, s. 3]. We fragmentach poświęconych przemysłowi zwraca się uwagę na to, że „pozostanie on ważnym sektorem polskiej gospodarki” i że istotna jest jego transformacja w kierunku wzrostu udziału gałęzi „wysokiej techniki”. Wyraźnie jednak dominuje przekonanie, że to sektor usług jest najważniejszy, ponieważ „ma do odegrania coraz większą rolę w gospodarce”. Podejście „prouługowe” potwierdzają kolejne fragmenty dotyczące: „zwiększenia stopnia innowacyjności branż usługowych, gdyż od wielu lat sektor usług jest kluczowym czynnikiem kształtującym poziom krajowego PKB. To właśnie w sektorze nowoczesnych usług powinniśmy poszukiwać przewagi konkurencyjnej jako kluczowego potencjału przyszłej polskiej gospodarki” [MG, 2010, s. 13].

W „Założeniach do strategii innowacyjności i efektywności gospodarki” do polityki przemysłowej odnosi się jeden akapit: „Jednym z kluczowych zagadnień tematycznych Strategii powinny być działania dotyczące rozwoju zielonej gospodarki, m.in. poprzez wspieranie zrównoważonej produkcji i konsumpcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej” [MG, 2010, s. 17].

Założenia znalazły swój konkretny wyraz w dokumencie, który ukazał się w 2013 r.: „Strategia efektywności i innowacyjności gospodarki. Dynamiczna Polska 2020”, [MG, 2013a] Warto zwrócić uwagę na znaczenie tego aktu, jest on bowiem jedną z dziewięciu strategii cząstkowych, które – poprzez krajowy program reform – mają stanowić podstawę realizacji średniookresowej strategii kraju.

¹⁹ Dokument ten był zgodny ze Strategią Rozwoju Kraju, obowiązującą do 2015 r.

W dokumencie tym znalazł się jeden obszerny zapis poświęcony polityce przemysłowej, która w erze globalizacji „wspiera silną, zdywersyfikowaną i konkurencyjną bazę przemysłową w Europie, oferującą dobrze płatne miejsca pracy. Nowoczesna polityka przemysłowa promuje przedsiębiorczość, wpływa na poprawę konkurencyjności przemysłu i usług, dąży do maksymalizacji korzyści z globalizacji i tworzy gospodarke przyjazną środowisku” [MG, 2013a]. W strategii znajdują się ponadto akapity dotyczące poprawy warunków funkcjonowania przedsiębiorstw (m.in. dostęp do kapitału), wspierania innowacji, umiędzynarodowienia polskiej gospodarki i przechodzenia na „bardziej zieloną ścieżkę” [MG, 2013a, s. 105].

W kolejnym dokumencie pt. „Foresight technologiczny przemysłu – InSight2030” zidentyfikowano obszary i technologie przemysłowe, których rozwój do 2030 r. uznano za siłę napędową polskiej gospodarki, co w efekcie przełożyć się ma na podniesienie poziomu konkurencyjności i innowacyjności przemysłu. Konsultacje z partnerami społeczno-gospodarczymi umożliwiły wyłonienie listy 99 technologii w 10 Polach Badawczych.

Za najważniejsze obszary, mogące zaktywizować polską gospodarkę uznano: biotechnologie przemysłowe, technologie fotoniczne, mikroelektronikę, zaawansowane systemy wytwarzania i materiały, nanotechnologie, technologie informacyjne i telekomunikacyjne, technologie kogeneracji i racjonalizacji gospodarowania energią, technologie pozyskiwania surowców naturalnych, zdrowe społeczeństwo, zieloną gospodarkę [MG, 2013b].

Obszary te związane są z najnowszymi technologiami; inwestowanie w te dziedziny może przyczynić się do powstawania innowacji i przenikania ich do innych sektorów przemysłu. Skuteczna realizacja tej propozycji może mieć zatem pozytywny wpływ na sektor przemysłu, przyczynić się do zmian strukturalnych i wydzwignąć polską gospodarkę na wyższy poziom innowacyjności.

W kolejnym dokumencie strategicznym „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju”, który jest „dokumentem określającym główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, obejmującym okres co najmniej 15 lat” słowo „przemysł” w różnym kontekście pojawia się 14 razy, głównie w odniesieniu do „przemysłu kulturowego i przemysłu kreatywnego”²⁰ [MAiC, 2013]. Sektor przemysłu kreatywnego jest dzisiaj postrzegany jako niezwykle ważny [COM, 2007], a Komisja wspiera jego rozwój w różnorodnych formach. Wskazanie zatem na znaczenie jego potencjału w Polsce wpisuje się filozofię podejścia KE.

Pewien niepokój mogą natomiast budzić następujące zapisy, nie dotyczące bezpośrednio przemysłu, ale sugerujące jego rangę: „Trzeba też pamiętać o zmianie

²⁰ Sektor kreatywny nie jest jednoznacznie definiowany, ale najczęściej zalicza się do niego: dziedzictwo kulturowe, książki i prasę, sztuki wizualne, architekturę, archiwa, biblioteki, sztuki performatywne, media audiowizualne i multimedia. Szerzej na temat roli tego sektora: Jankowska [2011].

funkcji gospodarczych miast, o ich postindustrialnym charakterze, o prymacie rozwoju usług nad przemysłem” [MAiC, 2013, s. 25].

We wszystkich zatem kluczowych dokumentach nie ma wyraźnych stwierdzeń, które by potwierdzały wysoką rangę przemysłu, nie ma wskazanych instrumentów typu sektorowego, które mogłyby sprzyjać jego odrodzeniu. Polityka przemysłowa nadal jest postrzegana w kontekście działań horyzontalnych. Sformułowano jednak pewne cele, których osiągnięcie może stworzyć korzystne warunki dla rozwoju przemysłu, takie jak: promowanie innowacyjności, tworzenie partnerstwa, dobrego klimatu dla biznesu, poszukiwania źródeł finansowania, poprawy jakości kapitału społecznego. Jednak można mieć wątpliwości, czy te – zapewne kreujące, sprzyjające otoczeniu czynniki – będą wystarczające, aby doprowadzić do skutecznej reindustrializacji kraju.

Warto jednak odnotować, że zasadność interwencji sektorowych dostrzegają niezależni eksperci. W raporcie „Konkurencyjna Polska” podkreślono konieczność prowadzenia nowej polityki przemysłowej, apelując o to, aby miała selektywny i strategiczny charakter, zwiększający zdolność przedsiębiorstw do konkurencji, a nie koncentrującej się na osłanianiu gospodarki [Hausner, 2013]. Jeżeli chodzi o oddziaływanie sektorowe, to powinno ono być ukierunkowane na poprawę poziomu konkurencyjności całej gospodarki (np. energetyka).

Sprawą niezwykle ważną, na co zwracają uwagę autorzy raportu, jest postrzeganie polityki strukturalnej jako dialogu a nie dokumentu rządowego. Takie podejście gwarantuje odpowiedni klimat i decyduje o tym, że nowa, selektywna polityka przemysłowa nie jest tożsama z dawnym interwencjonizmem państwowym i jest zgodna z postulatami Komisji Europejskiej. W raporcie podkreślono znaczenie „sposobu oddziaływania”, czyli rolę jakości instytucji i ich sprawności. Wydaje się, że ten problem ma rzeczywiście kluczowe znaczenie²¹, ponieważ dotychczasowe funkcjonowanie instytucji jest dalekie od doskonałości.

W rankingu Banku Światowego, oceniającym środowisko dla biznesu (za lata 2006–2011), Polska znalazła się na 45 miejscu spośród 189 krajów [WB, 2014]. Lista „czarnych barier” przedsiębiorczości, sporządzana rokrocznie przez konfederację „Lewiatan”, paradoksalnie wydłuża się, a w 2013 r. zidentyfikowano ich aż 415. Dotyczą one zarówno całej gospodarki, jak i ograniczeń sektorowych [Lewiatan, 2014]. Konfederacja Polskich Pracodawców Prywatnych postuluje: niższe i prostsze podatki, niższe koszty pracy, liberalizację prawa pracy, ograniczenie biurokracji, lepsze prawo gospodarcze, przyjazny klimat dla przedsiębiorczości, tańsze i sprawniejsze państwo oraz rozwój dialogu społecznego.

²¹ Pojęcie „instytucji” należy rozumieć w szerokim znaczeniu. X. Sala-i-Martin zalicza do nich: rządu prawa, system prawny i zdolność do egzekwowania prawa, regulacje dotyczące własności, ich respektowanie, organizację i sposób działania różnych rynków (struktura, ochrona konkurencji, stopień otwarcia), instytucje polityczne (demokracja, wolność polityczna, stabilność systemu politycznego), instytucje finansowe (efektywność systemu finansowego i rynku kapitałowego), ochronę zdrowia, instytucje rządowe (sfera publiczna, biurokratyzacja, skala korupcji) [Sala-i-Martin, 2002].

Jak widać, przedsiębiorcy dostrzegają rolę tego typu dialogu i postulują, aby racje przedsiębiorców były uwzględniane w decyzjach gospodarczych.

Fakt, że konieczność partnerstwa podkreślona jest również w polskich dokumentach strategicznych może rodzić nadzieję, że dialog ten nie będzie – jak dotychczas – jałowy.

Inny raport, sporządzony na zlecenie „Solidarności”, wskazuje ciągle istniejący potencjał wzrostu wydawałoby się schyłkowych sektorów, które – zdaniem autorów raportu – mogą odegrać kluczową rolę w rozwoju Polski [Kiewra, Darteyre i in., 2011]. Do tych sektorów autorzy opracowania zaliczyli: górnictwo i energetykę, przemysł stoczniowy, chemiczny i hutniczy. Decydujące znaczenie dla rozwoju wymienionych sektorów ma potencjał ludzki, który nie został – tak jak to miało miejsce w zachodnioeuropejskich ośrodkach przemysłu tradycyjnego – unicestwiony, ale nadal może stanowić atut, dzięki tradycjom i kompetencjom; ważne jest też istnienie – wykształconych wcześniej – sieci logistycznych. Warto zauważyć, że w dokumentach Komisji dwa z tych sektorów wskazane są jako warte interwencji (przemysły związane z dostawą energii, chemikalia).

Jeżeli chodzi o politykę spójności, która ma inne cele niż polityka przemysłowa, to wsparcie przemysłu może się odbywać poprzez tzw. inteligentne strategie, które polegają m.in. na promowaniu rozwoju opartego na zasobach endogenicznych regionów i miast. „Krajowa strategia rozwoju regionalnego na lata 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie”, zwiera zapisy, które – pośrednio – dotyczą przemysłu [MRR, 2010]. Odnoszą się one do tworzenia warunków sprzyjających absorpcji innowacji, innowacyjnych technologii, produktów i usług (w warunkach partnerstwa biznesu i nauki), powstawania specjalizacji regionalnych.

Znaczenie tworzenia partnerstwa i dialogu podkreśla się w wielu dokumentach strategicznych, i jeżeli postulaty te zostaną zrealizowane, to być może przyniesie to efekt w postaci wypracowania spójnej, perspektywicznej, selektywnej polityki przemysłowej.

Podsumowanie

Czy można mieć nadzieję, że realizacja nowego podejścia do polityki przemysłowej „odrodzi europejski przemysł?” W znacznej mierze leży to poza kompetencjami państw członkowskich i UE, ponieważ zależy głównie od preferencji lokalizacyjnych korporacji, których potęga ekonomiczna powoduje, że w warunkach globalizacji stały się one niezależnymi graczami i dokonują wyborów zgodnych z własnymi, partykularnymi interesami. Renesans przemysłu europejskiego będzie zatem zależeć w znacznym stopniu od warunków, jakie będzie oferował rynek wewnętrzny i tego, czy będzie stanowił atrakcyjną alternatywę dla krajów o tańszych kosztach produkcji.

Celem nowej opcji polityki przemysłowej jest stworzenie przedsiębiorstwom, szczególnie sektorowi MSP, korzystniejszych warunków funkcjonowania oraz

„budowanie solidnej i trwałej bazy przemysłowej, konkurencyjnej w skali światowej” i wspieranie innowacji. W podejście to wpisują się cele polityki spójności na lata 20014–2020.

Jeżeli chodzi o strategię Polski, to należałoby w sposób wyraźny wskazać nowe działania, sprzyjające odradzaniu się przemysłu, wykorzystując efekty synergiczne polityki przemysłowej i polityki spójności. Ocena dokumentów strategicznych wskazuje na to, że obecnie nie przewiduje się precyzyjnie określonych działań na rzecz renesansu przemysłu i że nadal nie docenia się możliwości interwencji sektorowych.

Analiza celów i instrumentów polityki spójności i polityki przemysłowej upoważnia do stwierdzenia, że obecnie bardziej „proindustrialnie” (w Polsce) może oddziaływać polityka spójności, poprzez osiągnięcie celu konkurencyjności i zatrudnienia oraz przez inteligentne strategie. „Pierwszy krok” tych strategii zakłada analizę dynamiki przedsiębiorczości i identyfikację przyszłych szans, polega na badaniu długości życia firm, ocenie środowiska dla przedsiębiorczości oraz zaangażowania przedsiębiorców w gospodarkę regionalną. Ta wstępna ewaluacja ma prowadzić do identyfikacji zróżnicowania potencjału²².

Ocena ta wykaże zapewne, że część polskich regionów posiada silną bazę przemysłową i że to właśnie rozwój sektora przemysłu może stanowić podstawę korzyści komparatywnych. Należy oczywiście podjąć kroki w kierunku jego unowocześniania, poprawy innowacyjności, zdolności do konkurowania. Tego typu działania będą zapewne sprzyjać odrodzeniu polskiego przemysłu, ale ich skuteczność byłaby znacznie większa przy równoczesnym wsparciu ze strony polityki przemysłowej.

Bibliografia

- Aghion P., Howitt P. [1998], *Endogenous Growth Theory*, MIT Press, Cambridge.
- Badiner A.H. (red) [2004], *Uważność na targowisku. Globalny rynek i masowa konsumpcja a świadome życie*, Wydawnictwo Jacek Santorski &Co, Warszawa.
- Bieńkowski W. [1995], *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*, PWN, Warszawa.
- Bluestone B., Harrison B. [1982], *The Deindustrialization of America*, Basic Books, New York.
- Blundell J. [2008], *Margaret Thatcher. Portret żelaznej damy*, FOR, Warszawa.
- Brodzicki T. [2012], *Teoretyczne uwarunkowania aspekty koncepcji klastra*, w: *Klasy przemysłowe i polityka klastrowa a konkurencyjność przedsiębiorstw, sektorów i regionów*, red. T. Brodzicki, J. Kuczevska, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Budnikowski A. [2006], *Przemiany we współczesnej gospodarce światowej*, PWE, Warszawa.
- Clark C. [1957], *The Conditions of Economic Progress*, Macmillan, London.

²² Wstępna ewaluacja odbywa przy wykorzystaniu różnych metod: konsultacji z firmami, wspierania klastrów, poprzez audyt technologiczny, studia dotyczące foresightu.

- COM [2007] 242, *Europejski program działań na rzecz kultury w globalizującym się świecie*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego.
- COM [2012] 582 final, *Silniejszy przemysł europejski na rzecz wzrostu i ożywienia gospodarczego*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Regionów.
- EC [2010], *Lisbon Strategy Evaluation Document*, Brussels, February 2.
- EC [2012a], *A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery*, Press conference, Vice President Tajani's Presentation, 10 October.
- EC [2012b], *Mission Growth: Europe at the Lead of the New Industrial Revolution*.
- Eurostat [1996], *Statistical Yearbook*.
- Fiedor B. [2003], *Polityka przemysłowa i handlowa a wspieranie konkurencyjności w warunkach liberalizacji handlu*, w: *Polska transformacja: sukcesy i bariery. Refleksje z okazji jubileuszu profesora Jana Mujzela*, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Fisher A. [1935], *The Clash of Progress and Security*, London.
- Fourastié J. [1954], *Die grosse Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts*, Köln.
- Galbraith J.K. [1973], *Społeczeństwo dobrobytu. Państwo przemysłowe*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.
- Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J. (red.) [2014], *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania polskiej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Gawlikowska-Hueckel K., Zielińska A. [1981], *Teorie stadialnego wzrostu gospodarczego. Przegląd i próba klasyfikacji*, „*Ekonomista*”, nr 1.
- Gong Y. [2013], *Global Operations Strategy*, Springer, Heidelberg–New York–Dodrecht–London.
- Gorynia M. [2007], *Strategie zagranicznej ekspansji przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa.
- Gorzela G., Smętkowski M. [2005], *Rozwój metropolii w gospodarce informacyjnej; znaczenie układu globalnego i regionalnego*, „*Studia Regionalne i Lokalne*”, nr 2(20).
- GTN [2003], <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html> (1.03.2014).
- Hausner J. (red.) [2013], *Konkurencyjna Polska Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków.
- Hryniewicz J.T. [2013], *Wspólna europejska polityka przemysłowa*, „*Gospodarka Narodowa*”, listopad–grudzień, nr 11–12.
- Imbs J., Wacziarg R. [2003], *Stages of Diversification*, „*The American Economic Review*”, vol. 93, no. 1.
- Jankowska B. [2011], *Koopetycja w klastrach kreatywnych. Przyczynek do teorii regulacji w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo UE, Poznań.
- KE [2010], 614 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era Putting Competitiveness and Sustainability at the Centre Stage.
- KE [2010], *Inteligentne regulacje w UE*, COM 543, 8 października, Brussels.
- KE [2011], *Polityka przemysłowa: wzmocnienie konkurencyjności*, 14 października 2011 r. Brussels.

- KE, KOM [2010], *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela.
- Kiewra D., Darteyre Ph., Jakubowski A., Januszkiewicz T., Portet S., Towalski R., Ulianiuk A. (przy współpracy z Philippem Morvannou) [2011], *Polityka przemysłowa gwarantem zatrudnienia*, Syndex, Warszawa.
- Klamut M. [1996], *Ewolucja struktury gospodarczej w krajach wysoko rozwiniętych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław.
- Lerner J. [2009], *The Boulevard of Broken Dreams: Innovation Policy and Entrepreneurship. Why Public Efforts to Boost Entrepreneurship and Venture Capital Have Failed and What to Do About It*, Princeton University Press, Princeton.
- Lewiatan [2014], *Czarna lista barier dla rozwoju przedsiębiorczości*, Warszawa.
- Lewis W.A. [1954], *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, "The Manchester School", vol. 22, no. 2.
- Lucas R.E. [1988], *On the Mechanics of Economic Development*, "Journal of Monetary Economics", vol. 22, no. 1.
- MAiC [2013], *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, 11.01.2013, <https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2013/02/Strategia-DSRK-PL2030-RM.pdf> (11.10.2014).
- Małuszyńska E. [2012], *Problemy definiowania oraz szacowania delokalizacji*, w: *Dziś i jutro polityki spójności w Unii Europejskiej*, red. E. Pancer-Cybulska, E. Szostak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- MG [2007], *Koncepcja horyzontalnej polityki przemysłowej w Polsce*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, luty 2007, http://www.krasp.org.pl/pl/archiwum_opinie_2005_2008/mg_horyzontalna_polityka_przemyslowa (11.10.2014).
- MG [2010], *Założenia do Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, 6.08.2010, <http://bip.mg.gov.pl/files/upload/11380/zalozenia.pdf> (11.10.2014).
- MG [2013a], *Strategia efektywności i innowacyjności gospodarki. Dynamiczna Polska 2020*, Ministerstwo Gospodarki, styczeń 2013, http://www.mg.gov.pl/files/upload/20046/SIEG_PL_wersja%20ksiazkowa.pdf (11.10.2014).
- MG [2013b], *Foresight technologiczny przemysłu – InSight2030*, Ministerstwo Gospodarki, 2013, <http://www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Polityki+przedsiębiorczosci+i+innowacyjnosci/Foresight+technologiczny+przemys%C5%82u+w+Polsce+-+InSight2030> (11.10.2014).
- MiIR [2014], *Zbiór aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych na lata 2014–2020*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- OECD [2009], *Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices*, Paris 30–31 March.
- Owen G. [2012], *Industrial Policy in Europe Since the Second World War: What has Been Learned?*, "ECIPE Occasional Paper", no. 1, The European Centre for International Political Economy, Brussels.
- Parteka T. [2014], *Operacjonalizacja inteligentnej specjalizacji jako elementu polityki rozwoju regionalnego*, „Working Paper”, nr 4, Instytut Rozwoju.
- Pietrzyk I. [2000], *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

- Pryce V. [2012], *Britain's Needs a Fourth Generation Industrial Policy*, Centre Forum.
- Riffkin J. [2011], *The Third Industrial Revolution. How Lateral Power is Transforming Energy, Economy and the World*, Palgrave MacMillan, New York.
- Rodrik D. [2006], *Industrial Development: Stylized Facts and Policies*, Harvard University, Draft, August.
- Romer P. [1986], *Increasing Returns and Long-Run Growth*, „Journal of Political Economy”, vol. 94, no. 5.
- Rostow W.W. [1960], *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sala-i-Martin X. [2002], *15 Years of New Growth Economics: What Have We Learnt?*, Columbia University, Department of Economic Discussion Paper 0102-47.
- Schumpeter J. [1942], *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York.
- Stiglitz J.E., Lin J.Y., Monga C. [2013], *The Rejuvenation of Industrial Policy*, World Bank Policy Research, “Working Paper”, no. 6628, September.
- Szlachta J. [1992], *Interwencjonizm państwa w przebiegu procesów rozwoju regionalnego w świetle doktryny neokeynesowskiej i neoliberalnej*, w: *Polityka regionalna w warunkach gospodarki rynkowej*, red. B. Winiarski, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków.
- Szlachta J. [2014], *Przegląd zasad i kierunków ewolucji polityki regionalnej Polski i Unii Europejskiej*, w: *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania gospodarki globalnej. Implikacje dla polityki regionalnej*, red. K. Gawlikowska-Hueckel, J. Szlachta, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Toffler A. [1997], *Trzecia fala*, PWN, Warszawa.
- UE [2013], Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (DzU UE 2013, L 347/289 z 20.12.2013).
- Umiński S. [2002], *Znaczenie zagranicznych inwestycji bezpośrednich dla transferu technologii do Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- UNCTAD [1998], *Empirical Evidence of the Benefits from Applying Competition Law and Policy Principles to Economic Development in Order to Attain Greater Efficiency in International Trade and Development*, Geneva.
- Warwick K. [2013], *Beyond Industrial Policy. Emerging Issues and New Trends*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, no. 2
- WB [1993], *The East Asian Miracle*, World Bank, Washington DC.
- WB [2014], *Doing Business. Economy Rankings*, World Bank, Washington.
- Williamson J. [2004], *A Short History of the Washington Consensus*, Paper for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance”, Barcelona, September 24–25, 2004.
- Zaucha J., Świętek D., Stańczuk-Olejniki K. [2013], *Zintegrowane podejście ukierunkowane terytorialnie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Zielińska-Głębocka A. [1998], *Koncepcja polityki przemysłowej Unii Europejskiej i OECD*, „Gospodarka Narodowa”, nr 8–9.
- Zielińska-Głębocka A. [2012], *Współczesna gospodarka światowa*, Wolters Kluwer, Warszawa.

INDUSTRIAL AND COHESION POLICY AND THE EU'S REINDUSTRIALIZATION PLAN: IMPLICATIONS FOR POLAND

Summary

The paper looks at whether the European Union's industrial and cohesion policies for the 2014–2020 period can contribute to the reindustrialization of EU regions and to what extent this objective is reflected in Poland's economic development strategy.

The author uses a method based on analyzing trends in the development of industry and in EU industrial policy as well as plans for reinvigorating European industry contained in strategic EU and Polish government documents.

The EU's Strategy 2020 confirms a distinct evolution in the European Commission's approach to industry, according to the author. This is reflected in a focus on not only horizontal activities, Gawlikowska-Hueckel says, but also—in a novel approach—on sector-specific activities, including support for the restructuring of beleaguered sectors, the author argues. The reindustrialization process will be supported by cohesion policy through measures such as co-financing smart strategies and investment in industry.

But this strategy may prove to be ineffective, Gawlikowska-Hueckel warns. She adds that the development of a modern industry in Europe will mostly depend on the location preferences of corporations, which have become independent market players in this era of globalization and are choosing investment destinations to suit their own interests. Therefore a "renaissance" in European industry will largely depend on the conditions on the internal market and on whether or not it provides an attractive alternative to countries with lower production costs, Gawlikowska-Hueckel says.

As for Poland's strategy, new measures to support the renewal of industry should be taken, taking advantage of synergy effects in industrial and cohesion policy, the author says. At the moment strategic government documents rule out sector intervention. Given the aims and instruments of industrial and cohesion policies, Gawlikowska-Hueckel concludes, cohesion policy can have a more "pro-industrial" effect.

Keywords: reindustrialization, new industrial policy, cohesion policy, development strategy, smart specialization

JEL classification codes: 025
