

Polityka przemysłowa oparta na misji - Opinia Głównego Ekonomisty ZPP

Po wielkim kryzysie finansowym lat 2007-9 zaczęły rozwijać się nowe koncepcje polityki gospodarczej, a zwłaszcza polityki przemysłowej i R&D. Wśród ekonomistów, którzy podłożyli ideowe podstawy pod ich rozwój wskazać trzeba Mariannę Mazzucato, londyńską ekonomistkę która ukuła termin ekonomia misji (Mission economy) i związaną z nim koncepcję polityki przemysłowej zorientowanej na wielkie cele – misje (mission-oriented industrial policy). To koncepcja polityki przemysłowej, która ma być odpowiedzią na wielkie wyzwania tego świata: kryzys klimatyczny, nierówności w dostępie do opieki zdrowotnej i związane z tym nierówności w jakości życia, czy zagrożenia związane z cyfrową rewolucją.

Mazzucato twierdzi, że polityka przemysłowa jest potrzebnym, a właściwie koniecznym elementem aktywności każdego państwa, a jednocześnie kwestionuje dotychczasowe modele takiej polityki. Nie potrzeba polityki wspierającej konkretne przedsiębiorstwa, zorientowanej na rozwój wybranych technologii ani zorientowanej na rozwój konkretnych sektorów czy gałęzi przemysłu. Zamiast tego potrzebna jest polityka realizująca misję. Czyli...

Misja zaczyna się od identyfikacji społecznych wyzwań, zwłaszcza takich, które wymagają transformacji całego systemu gospodarczego. To pozwala na zdefiniowanie wielkich celów, takich które inspirowałyby całą wspólnotę polityczną – jednocześnie dając legitymację rządzącym do prowadzenia polityki, której efektem będzie zmiana strukturalna. Budowanie polityki bodźców rozwojowych opartej na tak rozumianej idei misji nie jest wcale czymś nowym – niewiele od tego odbiega pomysł Eugeniusza Kwiatkowskiego na COP i potem strukturalną zmianę polskiej gospodarki w ramach planu 15-letniego, który miał być realizowany do lat 1950-tych, ale jego wdrożenie przerwała wojna. Co więcej, wiele przykładów można wskazać w gospodarce amerykańskiej, od programu budowy bomby atomowej, przez wizję lądowania na księżycu by rzucić kosmiczne wyzwanie ZSRR po wojnę z rakiem w latach 1970-tych.

Wielu liberalnych ekonomistów wskazuje, że takie i mniejsze misyjne programy w gospodarce rzadko przynosiły oczekiwane rezultaty (por. np. książkę pod redakcją Hendersona i innych *Moonshots and the New Industrial Policy. Questioning the Mission Economy*). Rezultatem aktywności “przedsiębiorczego państwa” (kolejne określenie z repertuaru Mazzucato) bywały arcydzieła technologii i sztuki inżynierskiej. Udało się stworzyć nową broń, która miała dać amerykańcom globalną hegemonię na dekady (ale przez sowieckich szpiegów nawet tego nie dała), udało się wylądować na księżycu... Od pół wieku nikt jednak nie znalazł ekonomicznego powodu by na księżyc latać, a wiele ówczesnych umiejętności i technologii poszło w niepamięć. By dziś

dolecieć na księżyc próbujemy (jako ludzka cywilizacja) robić niemal wszystko od nowa. I też bez pewności, że będzie to miało ekonomiczny sens.

Zdaniem Mazzucato i jej szkoły misja w polityce gospodarczej będzie skuteczna jeśli zdefiniujemy cel – taki, którego realizację ta się określić w ramach czasowych, a postęp w jego realizacji będzie mierzalny. Może być w formule zero-jedynkowej (misja osiągnie sukces gdy gotowa będzie bomba atomowa, albo gdy człowiek będzie w stanie lecieć na księżyc i wrócić) albo kwantyfikowalnej (misją może być redukcja emisji CO₂ o 10-20-50-100% w stosunku do wybranego punktu wyjściowego itp.). Cele powinny być ambitne (wokół ryzyka można budować pozytywne emocje), ale realistyczne. Powinny stanowić podstawę do budowy nowych systemów innowacji, ale organizować też wokół siebie pozytywne wsparcie ze strony społeczeństwa obywatelskiego, mediów... Powinny wspierać innowacyjność międzydziedzinową i międzysektorową i wspierać społeczne zaangażowanie (choćby przez społeczne innowacje np. w formie nowych aktywności i form organizacji społecznych). Wreszcie powinny uwzględniać, że do celu nie wiedzie jedna, a wiele dróg (w tym zapewne wiele technologii).

Czyż taka koncepcja polityki przemysłowej z natury niemal przemieniającej społeczeństwo dzięki zaangażowaniu i budowaniu wizji nie brzmi pięknie? To niemal jak budowanie katedr w średniowiecznych miastach... A jednak taka polityka budzi wiele wątpliwości.

U jej podstaw leży wspomniana koncepcja przedsiębiorczego (*entrepreneurial*) państwa: rządu kształtującego rynki zamiast tylko tworzyć ramy ich działania i korygować ich niedoskonałości. Dobrze zdefiniowana misja ma determinować kierunki wzrostu gospodarczego i jego tempo, wymyślać i kształtować nowe sektory przemysłu i systemy innowacji. Ma stać się narzędziem do zbudowania koalicji wspierającej zmianę strukturalną wymyśloną przez ekspertów i polityków, a potem dać instrumentarium do jej przeprowadzenia.

Naturą kapitalistycznego przedsiębiorcy, od czasów amsterdamskiej giełdy i pierwszych fabryk w angielskich wsiach (a tak naprawdę od czasów dużo wcześniejszych) jest poszukiwanie rozwiązań dających mu – z reguły krótkookresowo – przewagę konkurencyjną nad podobnymi mu rywalami. Poprzez wymyślenie nowego produktu, albo poprzez optymalizację kosztów wytwarzania, albo poprzez technologię pozwalającą zwiększyć zdolności produkcyjne, albo na wiele innych innowacyjnych sposobów.

Państwo zaś dostarczało ram instytucjonalnych, czasem występując jako właściciel w pewnych kluczowych – ze względów strategicznych, gospodarczych lub społecznych – branżach (np. w energetyce). Niekiedy stając się przedsiębiorcą w pełnym znaczeniu tego słowa zajmowało pozycję po dwóch stronach pola gry jednocześnie: ustanawiając reguły i rywalizując z innymi przedsiębiorcami. Czasem,

zwłaszcza w sytuacjach głębokiego załamania gospodarczego być może było to nieuniknione. Tak wielu historyków gospodarki wyjaśnia politykę przemysłową wielu krajów po Wielkim Kryzysie, choć i tu rzadko państwo na trwałe stawało się przedsiębiorcą.

Jednak, czy państwo przedsiębiorcze – może nie zawsze wprost będące przedsiębiorcą, a raczej starające się kształtować i wymyślać rynki, to gwarancja rozwojowego sukcesu? Ostatnie koncepcje ogromnych programów finansowania innowacji i inwestycji zdają się sugerować, że politycy w to wierzą. Dokładniej, że wierzą, iż nakłady przeznaczane na te cele z publicznych pieniędzy przyniosą korzyści pozwalające sfinansować zaciągnięty na te cele dług. Czyli nie tylko ukształtują rynki w zgodzie z wcześniej przez siebie wymyślonym celem: misją, ale też wsparte dotacjami firmy, start-upy, ośrodki badawcze, uczelnie przyczynią się do szybszego wzrostu gospodarczego, zwiększą się dochody z podatków i będzie dobrze. Czy jednak na pewno powinniśmy się zadłużać nie patrząc na wszystko, bo takie polityki są na pewno skuteczne? Wydaje się, że na odwrót – prawdopodobieństwo sukcesu (rozumianego jako korzyści, które odniesie społeczeństwo z takiej polityki, a które będą wyższe niż poniesione wcześniej koszty) jest relatywnie niewielkie.

Wynika to z kilku czynników. Ostatnie dekady wskazują, że państwo nie wie jak inwestować i w jakie sektory. Wycofując się z budowania przejrzystych ram regulacyjnych, a w zamian szukając sektorów i firm, które mają odnieść sukces, a potem je finansując rzadko dokonuje optymalnych wyborów. Często zresztą wizja i odległy cel przesłaniają rzeczywiste wyzwania, a w warunkach miękkiego ograniczenia budżetowego łatwo decydować się na kolejne wydatki mimo, że powodzenie przedsięwzięcia jest coraz mniej pewne.

Wizja państwa przedsiębiorczego zauroczyła elity z Brukseli i państw europejskich. Najnowszym tego świadectwem jest raport Draghiego. Diagnoza w nim zawarta jest ciekawa, recepta – taka jak od co najmniej dwóch dekad: zwiększmy nakłady publiczne na inwestycje. I miejmy nadzieję, że tym razem zadziała. Wydaje się, że dla Europy i Polski potrzeba jednak czego innego. Odejścia od przeregulowania w stronę właściwego poziomu regulacji i przywrócenia warunków rynkowych dających nadzieję na konkurowanie – zwłaszcza z USA i Chinami.