

Mr. sc. Marina Kesner-Škreb

1) INDUSTRIJSKA POLITIKA-TEORIJSKI OKVIR DRŽAVNE INTERVENCIJE*

UVOD

Industrijska politika može se definirati kao osmišljen napor države da promijeni proizvodnu strukturu nacije, tj. da osigura strukturalno prilagođavanje promijenjenim uvjetima (Adams i Klein, 1985.). Tako se država hotimično i promišljeno upušta u stvaranje takvog obrasca dohotka i investicija koji postaje bitno drugačijim od onog koji bi stvorilo slobodno tržište (Boonekamp, 1989.). Iako konačne definicije industrijske politike nema, većina se autora ipak slaže kako je cilj industrijske politike preusmjeriti tok privatnih investicija iz nekih poduzeća i grana prema nekim drugim poduzećima i granama, tj. promijeniti alokaciju investicija pomažući one grane i poduzeća u koja privatno tržište dezinvestira (Schultze, 1986.; Krugman 1986.). Da bi to postigla država mora imati jasnu koncepciju smjera u kojem će se razvijati struktura gospodarstva, te tom cilju prilagođavati cijelu skupinu mjera kao što su porezna, kreditna, regulativna politika i ostale politike. Tako država usmjerava ekonomski rast željenim putem. Za razliku od anticikličke, stabilizacijske i kratkoročne politike, industrijska politika prvenstveno je strukturalnog, razvojnog, dugoročnog karaktera. No stabilnost gospodarstva je preduvjet za ozbiljnije strukturalne promjene, tj. za rast.

Tradicionalna industrijska politika obično je usmjerena na državno biranje grana koje se želi pomagati. To su ili grane buduće "pobjednici" tj. one od kojih se očekuje da će doći u žižu ekonomskog progressa i imati visoke stope rasta, ili su to grane i poduzeća u gubicima kod kojih državna pomoć služi njihovoj rehabilitaciji. Državne mjere koje se poduzimaju u tu svrhu obično se sastoje u primjeni izravnih državnih ulaganja, poreznih olakšica, subvencija, subvencioniranih kredita, te regulativnih mjera ili nacionalizacije. Pretpostavka za provođenje industrijske politike jest da država posjeduje analitičku sposobnost da bolje od tržišta odredi odgovarajuću industrijsku strukturu, izabere potencijalne pobjednike, izabere koje je gubitake vrijedno spašavati, te odredi način kako bi sve to trebalo biti sprovedeno.

1. RAZVOJ IDEJE O INDUSTRIJSKOJ POLITICI

Rasprava o sadržaju i obujmu industrijske politike usko je vezana uz raspravu o ulozi države i tržišta u razvojnog procesu. Ova se polemika neprestano ponavlja u ekonomskim raspravama, kao klatno rasprave se kreću između dva ekstremna pogleda: jedan, u najboljoj tradiciji *laissez-*

* Rad je objavljen u Financijska praksa, br. 5/95, Institut za javne financije, Zagreb.

lira, smatra kako je tržište to koje na najbolji mogući način pokreće rijetke resurse u smjeru najveće učinkovitosti njihove upotrebe, dok drugi smatra kako tržište posluje uz brojne tržišne neuspjehe, pa ga valja usmjeravati dodatnom državnim intervencijom. U ekonomskoj teoriji, a posebno u ekonomici razvoja ova su dva oprečna pristupa dobila i svoje ime: prvi se obično naziva neoliberalističkim, a drugi strukturalističkim (Chenery, 1979.). Razvoj ideje o industrijskoj politici naslanjao se tako na ova dva sučeljena pravca razmišljanja.

1.1. Strukturalizam i neoliberalizam

Strukturalizam se počinje javljati poslije Drugog svjetskog rata, te traje sve do sedamdesetih godina. Predstavlja otklon od neoklasične ekonomije koja je vladala ekonomskom teorijom i politikom više od jednog stoljeća. Okosnica strukturalizma koji je našao brojne pristalice u ekonomskoj teoriji, ali i u praktičnoj primjeni, zasniva se na pretpostavci o neelastičnosti ponude dobara i usluga u odnosu na promjene relativnih cijena. Strukturalisti vide svijet nefleksibilnim, te ne vjeruju u moć cjenovnog mehanizma koji u sustavu slobodnog tržišta dovodi do realokacije resursa i povećanja rasta. Ako je ponuda dobra cjenovno neelastična, potrebno je u nekom gospodarstvu provesti vrlo velike promjene relativnih cijena da bi došlo do male promjene proizvedenih količina. Kako je tržište nesposobno za veliku realokaciju resursa to je samo država ta koja tada mora intervenirati i velikim zahvatima u relativne cijene preseliti resurse u grane koje će se brzo razvijati. Tržište je, naime, kratkovidno, pristrano prema sadašnjosti i dovodi do suboptimalnog obujma i pogrešnog rasporeda investicija. Popratna pojava poslovanja tržišta su tržišni neuspjesi. Zato su teoretičari poput Rosenstein-Rodana, Scitovskog, Hirshmana, Myinta, Prebisch i Chenerya (Stern, 1989.) zagovarali snažnu intervenciju države koja bi se kao osnovnom mjerom služila planiranjem i tako preusmjeravala investicije u izabrane grane. Osnovna namjera industrijske politike u doba strukturalizma bila je izabrati strateške grane razvoja i snažnim mjerama državne politike, prvenstveno planiranjem, u njih preusmjeriti resurse. Tako je poznata velika seoba resursa iz poljoprivrede u industriju, a u okviru industrije iz grana lake industrije u tešku industriju, ili pak u uvozno substitutivne grane, te u regionalnom smislu iz sela u gradove.

No strukturalistički pristup rastu i alokaciji resursa doživljavao je sve više neuspjeha u praksi. Planirane stope rasta gospodarstva nisu se realizirale, a država se pokazala u velikoj mjeri nesposobnom da rukovodi rastom. Iako je od pedesetih i šezdesetih godina pa do kasnih sedamdesetih u svijetu sačinjeno oko 300 planova razvoja (Hogendoren, 1987.), planiranje je zapalo u velike teškoće: mnogi planovi nisu ostvareni, a i oni čiji su ciljevi dostignuti ostvareni i uz ogromne troškove koji često nadmašuju realizirane koristi. S druge strane izvanredan razvojni uspjeh tržišnih gospodarstava poput Južne Koreje, Tajvana, Hong Konga i Singapura, te očigledan neuspjeh planiranja u Indiji i zemljama Istočne Europe u velikoj su mjeri utjecali na promjenu mišljenja o nužnosti da država upravlja razvojem (Svjetska banka, 1991.). Mnoge zemlje u proteklih su pedesetak godina iskusile jaku iskrivljenost cijena, tj. njihov odmak od svojih tržišnih razina, koja je nastala kao rezultat množine državnih politika poduzetih radi korekcije tržišnih neuspjeha i promjene relativnih cijena sa ciljem usmjeravanja razvoja. Tako je u svojem poznatom i višestruko citiranom radu ekonomist Ramgopal Agarvala (Svjetska banka, 1983.) proučavajući razvoj trideset i jedne zemlje u razvoju u sedamdesetim godinama pokazao kako je veća iskrivljenost cijena povezana s nižom stopom rasta, nižom stopom štednje i prinosom

od investicija, dok je niska iskrivljenost cijena dovela do znatno viših stopa rasta privrede, veće štednje i učinkovitijih investicija. Tako je jaka državna intervencija prvobitno usmjerena na održavanje rasta dovela upravo do suprotnog učinka, tj. do njegova usporavanja. Sve veći planski promašaji, te brojna analitička istraživanja procesa rasta doveli su do postepenog napuštanja strukturalističkih ideja, te se klatno ekonomske misli počelo opet pomicati prema liberalističkoj sferi u prednosti tržišta.

Krajem sedamdesetih i tijekom osamdesetih godina, na kritikama strukturalizma ponovo se uzdiže neoklasično, odnosno neoliberalističko razmišljanje koje pretpostavlja da tržište, ako mu se dopusti uglavnom dobro funkcionira, te uz stalnu interakciju potrošača i proizvođača dovodi do učinkovite alokacije resursa. Prema tom razmišljanju količine dobara su promjenjive, resursi obilni i spremno te brzo reagiraju na promjene relativnih cijena kao znakova relativne rijetkosti. Tako su poduzetnici motivirani za povećanje profita, to su stalno prisiljeni racionalizirati proizvodnju i ulaziti u nove investicije čime doprinose rastu ukupnog gospodarstva. Država, dakle ne treba intervenirati da bi osigurala učinkovitost i rast.

Tijekom osamdesetih godina u ekonomskoj literaturi (ali manje u stvarnoj ekonomskoj politici) neoliberalističko mišljenje sve je više uzimalo maha potpomognuto sviješću o postojanju državnih promašaja o kojima treba voditi računa jednako kao i o tržišnim neuspjesima, strukturalizam je počeo omekšavati, a vjera u prednost državnog upravljanja procesom rasta sve je više slabila. Iskustvo primjene strukturalizma je pokazalo da država ne uklanja tržišne neuspjehe uspješno i besplatno, te da nije sveznajuća i nesebična. Ona jednako kao i tržište može neuspješno poslovati. Neumjesnost države u obavljanju svojih zadaća u posebno se jakoj sferi reflektira na industrijsku politiku. Ova se konstatacija odnosi kako na izbor grana na zalazu u proizvodnju treba restrukturirati, tako i na grane dobitnice, tj. na strateške grane koje će potaknuti budući razvoj zemlje. Ekonomisti su počeli priznavati postojanje državnih neuspjeha jednako tako kao što su svjesni postojanja tržišnih neuspjeha.

1.2. Tržišni neuspjesi i državni neuspjesi

Kako su obično tržišni neuspjesi bili glavni argument za prihvaćanje aktivne industrijske politike, odnosno državne intervencije od strane strukturalista, a državne neuspjehe su koristili pobornici liberalističke struje, čini se da je potrebno čitatelja barem ukratko upoznati s ova dva ekonomska pojma.

Da bi opravdali svoje zagovaranje državne intervencije, strukturalisti su se pozivali na tržišne uspjehe, koje su uz tržišnu miopiju smatrali glavnim argumentom za državnu intervenciju. Tržišni neuspjesi nastaju kada tržište ne uspijeva alocirati resurse prema njihovoj najvećoj učinkovitosti. Tada se smatra da je opravdana intervencija države koja će dobro pripremljenim dosljedno provedenim sustavom mjera neutralizirati učinke tržišnih neuspjeha i povećati ukupno blagostanje.

Tržišni neuspjesi koji se obično navode kako bi se opravdali ekonomski razlozi za provođenje industrijske politike su: eksterni učinci (negativni i pozitivni), ekonomije obujma i asimetrične formacije (Grossman, 1990.).

a) Eksterni učinci. Eksterni učinci predstavljaju proizvodnju nekog "dobrog" dobra (na primjer razvoj i istraživanje), ili "lošeg" dobra (kao što je, recimo, zagađenje okoline) za koje proizvođač

ne dobiva punu cijenu ili ne snosi potpuni trošak. U tim slučajevima proizvođač ne proizvodi dovoljnu količinu dobrog” dobra, odnosno proizvodi previše “lošeg” dobra.

Primjer koji se često koristi kako bi se opisala opravdanost uvođenja državne intervencije te ispravljanje eksternih učinaka jesu rashodi kojima država pomaže djelatnost istraživanja i razvoja. Rashodi istraživanja i razvoja u pojedinim granama mogu biti tako visoki da pojedinačno poduzeće ne može ući na to tržište, pa postoji mala vjerojatnost da će se razviti konkurentno tržište za taj proizvod. Tako, na primjer, poduzeća koja razvijaju tehnologiju za televizore visoke rezolucije, na dodatna istraživanja troše godišnje 100 milijuna američkih dolara (Grossman, 1990.) No poduzeće ipak ulazi u takve troškove istraživanja i razvoja novih proizvoda u nadi da će nadoknaditi uložene troškove i ostvariti profit. Ali, konkurentska poduzeća mogu iskoristiti znanje do kojeg je poduzeće koje je ulagalo u istraživanje i razvoj došlo, i pokupiti dio profita s tržišta bez ikakvih uloženi troškova. Kako je krađu znanja bez obzira na sustav patenata i licenci teško spriječiti, poduzeća se nerado upuštaju u izdatke namijenjene istraživanju i razvoju. Jedno od mogućih rješenja tako postaje i subvencioniranje istraživanja i razvoja.

Primjer državne intervencije u sprečavanju zagađenja okoline predstavlja ispravljanje posljedica hiperprodukcije proizvodnje “loših” dobra kao što su smrad, buka ili prljave rijeke. Nametanjem višeg poreznog opterećenja za velike zagađivače država nastoji internalizirati trošak eksternog učinka.

b) Ekonomije obujma. Ekonomije obujma javljaju se kada prosječni troškovi proizvodnje padaju s porastom outputa. U slučajevima postojanja ekonomije obujma velika poduzeća imaju prednost nad malim poduzećima pa na tržištu izrastaju kao monopoli i ubiru ekstraprofit. Tržišna struktura tada postaje monopolistička odnosno oligopolistička, a oligopolisti, odnosno monopoli u takvoj situaciji ubiru ekstraprofit, odnosno rentu koju u obliku veće cijene plaćaju potrošači. U ovakvim slučajevima država antimonopolističkim mjerama smanjuje prepreke ulaska na tržište i tako povećava konkurenciju.

Posljedica postojanja ekonomije obujma jest i nužnost velikih početnih ulaganja kako bi se započela proizvodnja. Tako se, na primjer, opravdava državno ulaganje u čeličane ili u istraživanje i razvoj, jer je privatni kapital često nedostatan za velika početna ulaganja koja zahtijevaju ove grane.

U zatvorenoj ekonomiji monopolska renta nastaje kao rezultat transfera od potrošača ka monopolistima. No ako se proizvod izvozi, tada se u nacionalnu ekonomiju može u obliku rente monopolistima sliti i dio dohotka drugih zemalja čiji potrošači plaćaju monopolsku cijenu za uvezeni proizvod.

Ovaj se argument koristi kako bi se opravdala državna intervencija u razvoj domaćih konkurentnih grana. Državna subvencija maloj domaćoj tvrtki može umanjiti njezin početno nepovoljni međunarodni položaj i povećati šanse za opstanak u svjetskoj tržišnoj utakmici. Tako se državi isplati ulagati u one grane koje će pod njezinom zaštitom biti u mogućnosti da povećaju proizvodnju i smanje troškove u odnosu na inozemnu konkurenciju. Drugim riječima, država svojim mjerama pomaže da neka grana postane monopol u međunarodnom smislu i na taj način ubere dio međunarodnih profita. Ponekad iznos profita koji domaća subvencionirana poduzeća mogu takvom politikom privući sa svjetskog tržišta premašuju iznos date subvencije. Ozbiljan propust ovakve politike zasniva se na činjenici da korist koju jedna zemlja ovakvom politikom prikupi zapravo ide na uštrb druge zemlje. Ovakva politika subvencioniranja domaćih poduzeća

koja se u teoriji međunarodne razmjene naziva “osiromašivanjem susjeda” (*beggar-thy-neighbor*) izaziva često oštre polemike između država, pa čak često vodi i u prave trgovačke ratove.

c) Asimetrične informacije. Jedan od oblika tržišnih neuspjeha jesu i asimetrične informacije čije postojanje strukturalisti koriste kako bi opravdali neke oblike industrijske politike, recimo subvencioniranje kamate. Naime, poduzeća - tražitelji novca znaju koliki stupanj rizika prati njihove projekte, no banke visinu tog rizika obično ne mogu u potpunosti saznati. Ovakva asimetrija u informacijama i nesklonost riziku ponekad tjeraju banke da u određenim uvjetima podižu kamatne stope. No tada se državnim subvencioniranjem kamate može potaknuti investiranje u projekte koji inače ne bi bili započeti. Ovaj se argument često koristi kada se želi opravdati povoljnije kreditiranje “mladih” grana (*infant industry*) ili malih i srednjih poduzeća. Mala i srednja poduzeća teško dolaze do tako nužnih kredita jer banke zbog nedostatnih i teško dostupnih informacija ne vjeruju malima da će biti u mogućnosti vratiti posuđena sredstva. Zato država u mnogim zemljama formira svoja tijela za razvoj malih i srednjih poduzeća.

Za razliku od strukturalista koji su mnogo nade polagali u državnu intervencijsku sposobnost, liberalni ekonomisti tvrde kako je država neuspješna kada se pokušava baviti poduzetničkim poslovima. Oni obično državnim neuspjesima smatraju:

d) Prirodna kratkovidnost političkog procesa. Politički mandat obično traje nekoliko godina, dok razvijanje i provođenje neke gospodarske promjene traje mnogo duže. Zbog toga dolazi do nesrazmjera u kratkom vremenskom horizontu djelovanja političara i mnogo dužem vremenskom razdoblju koje je potrebno za valjano razumijevanje i analiziranje određenog problema, te pripremanje i provođenje njegova rješavanja. Političari, da bi osigurali svoj reizbor, zahtijevaju da svi problemi bez obzira na svoju težinu budu riješeni za vrijeme trajanja njihova mandata. Kako je državna intervencija za razliku od političkog mandata u svojoj biti dugoročan proces, tj. budući loši rezultati koje će ostvariti grana izabrana za interveniranje danas, ne brinu previše sadašnju garnituru političara. Kada budu “isplivali” loši rezultati poslovanja izabrane grane, oni i tako možda više neće biti na vlasti. Političari su tako više zainteresirani za uspjeh svoje kratkoročne, stabilizacijske politike negoli za dugoročnu, industrijsku politiku čiji rezultati ionako sazrijevaju poslije njihova mandata.

e) Donošenje i kontrola državnih odluka. Država mnogo sporije reagira na promijenjene vanjske okolnosti nego što to čine privatni poduzetnici. Donošenje odluka u državnom sektoru mora proći kompleksni administrativni postupak. U tom se vremenu mogu izmijeniti vanjske okolnosti, a da država na njih ne reagira u pravo vrijeme. Sporost državnog procesa odlučivanja često dodatno povećava neodgovarajuća koordinacija između pojedinih razina i dijelova državne administracije. Kontrola jednom donesene odluke također je otežana. Naime, kada se u parlamentarnoj proceduri jednom donese neka odluka, njezino se izvršenje obično prosljeđuje nekoj od državnih organizacija. No, parlament rijetko dobiva pravodobne i temeljite povratne informacije o provedbi donesene odluke, te je u nemogućnosti da pravodobno prilagođava svoje odlučivanje.

f) Oslanjanje na državnu pomoć. Državom može dominirati uska interesna grupa zainteresirana samo za svoj probitak, koja često može biti i neprijateljski raspoložena prema dugini skupinama stanovništva. Kada država jednom dodijeli privilegije jednoj interesnoj grupi, na primjer, kada odluči dati poreznu olakšicu jednoj grani proizvodnje, kasnije može vrlo teško datu olakšicu ukinuti. Interesna grupa kao da se uhvatila državne intervencije (*capture hypothesis*) i ne pristaje na njezino ukidanje. Tako se može dogoditi da privilegirane i snažne grupe stanovništva djeluju u pravcu ostvarenja svojeg vlastitog probitka, a ne širih društvenih interesa.

Osim toga državna intervencija potiče mnoge druge interesente da se “uguraju na vlak” koji osigurava dodatne profite. Tako i ostala poduzeća koja nisu u krugu državne intervencije ne žale uložiti niti trud niti sredstva da se i ona domognu državne zaštite. Ona se upuštaju u brojna lobiranja, spremna su se baviti i potkupljivanjem državne administracije ili pak uložiti sredstva u pravne savjetnike kako bi se i sama domogla izvora rente na kojem se već napajaju druga poduzeća (*rent seeking activity*).

1.3. Suvremena državna intervencija

U dvadesetim godinama filozofija i praksa državne intervencije postepeno se mijenjaju u odnosu na onu koja je prevladavala u proteklim desetljećima kada je država provodila ciljanu industrijsku politiku, tj. kada je pomagala sektore na zalazu ili pak izabirala pobjednike čiji se budući gospodarski uspjeh tek nazire. Došlo je do svojevrsne konvergencije stavova, odnosno do približavanja strukturalističkog i neoliberalističkog mišljenja, te je postignut određeni teorijski konsenzus (OECD, 1992.).

Približavanje strukturalističkog i neoliberalističkog pristupa industrijskoj politici ogleda se u brojnim istraživanjima i u kojima autori tvrde kako je uobičajeno razlikovanje uloge države tržišta u razvoju zapravo samo izbor između “nesavršenih alternativa” (Wolf, 1993.), te se na striktnom razlikovanju tih uloga ne može temeljiti ozbiljno provođenje politike industrijske strategije (DeBandt, 1994.; Oughton, 1995.) Moderna industrijska politika zapravo smatra kako se industrijska strategija mora izgraditi i provoditi uz kombinaciju uloga tržišta i države u razvojnom procesu, odnosno novim rječnikom rečeno na kombinaciji dva pristupa: odozdo-nagore (*bottom-up*) i odozgo-nadolje (*top-down*).

Međutim, potrebno je ukratko objasniti ova dva nova pojma suvremene industrijske politike. U nekom gospodarstvu postoji više razina odlučivanja: pojedinci, poduzeća, mreže poduzeća, lokalna vlast, regionalna vlast, središnja vlast i nadnacionalna vlast. *Bottom-up* pristup naglašava kako se industrijska politika stvara interakcijom svih ovih decentraliziranih agenata čije se odluke koordiniraju na višim razinama. Suprotno tome *top-down* pristup naglašava ulogu državne intervencije u vođenju industrijske politike i usmjeravanju odlučivanja od države prema nižim razinama. U suvremenim razmišljanjima o industrijskoj politici dolazi se do spoznaje o nužnosti profinjene veze između ova dva pristupa u kojoj svaki od aktera, i decentralizirana tržišna struktura, i centralna država igraju svoju pozitivnu ulogu.

Osim ovog teorijskog približavanja na praktičan pristup industrijskoj politici djeluju, između ostalog, i promijenjeni odnosi na međunarodnoj gospodarskoj sceni na kojoj sve više vladaju velike multinacionalne kompanije. Globalizacija ekonomskih aktivnosti (OECD, 1992.) stvara ove ekonomske odnose kao što su međunarodne mreže poduzeća iz velikog broja zemalja, sve veće značenje inozemnih izravnih investicija, razvoj neslućenih telekomunikacijskih mogućnosti. U takvom okruženju ciljevi globalnih multinacionalnih tvrtki i nacionalnih država nisu nužno istovjetni. Državljanstvo poduzeća često je nejasno jer je vlasništvo imovine raspršeno u mnogo zemalja. Također je vrlo teško utvrditi zemlju porijekla proizvoda koji se rađaju u multinacionalnim tvrtkama, a koji su sastavljeni od dijelova proizvedenih u mnogo zemalja. Tako dolazi do razilaženja globalnih interesa i strategija “bezdržavnih” multinacionalnih kompanija i nacionalnih interesa koje definiraju vlade pojedinih zemalja. Kompanije razvijaju i prilagođavaju

svoje strategije mnogo brže negoli što to čini spora država čija administracija kaska za razvojem gospodarstva. Osim toga, koncipiranje industrijske politike uvelike se zasniva na pretpostavkama o mogućnosti jasne identifikacije nacionalnog porijekla poduzeća, te o podudarnosti interesa poduzeća i javne politike. Globalizacijom međunarodnih odnosa koja donosi sve žešće povezivanje poduzeća preko granica matične države, ovakva istovjetnost interesa postaje sve više upitnom. Suprotno tome, velike i snažne transnacionalne tvrtke mogu državnu intervenciju preokrenuti u korist promaknuća svojih vlastitih interesa. Tako neki tvrde da je zajedničko europsko tržište ustvari proizvod što su ga stvorila velika transnacionalna poduzeća (Cowling, 1994.).

No, uvjetovane pretežno političkim ograničenjima, praktične mjere industrijske politike još uvijek kasne za suvremenim teorijskim saznanjima i za revolucionarnim promjenama u svjetskom gospodarskom okruženju. Tako u praksi još uvijek postoje značajna razilaženja oko pitanja kao što su: treba li država pomagati restrukturiranje grana na zalazu, ili pak ona treba izabirati “strateške” grane i tehnologije. No ipak u većini zemalja počelo je posljednjih godina prevladavati mišljenje (iako još nije uvijek i pretočeno u konkretne poteze ekonomske politike) kako je državnu intervenciju potrebno formulirati tako da država ne preuzima na sebe one poslove koje tržište obavlja bolje od nje, već da se koristi onim mjerama koje ispravljaju tržišne neuspjehe (vidjeti citat Keynesa s početka teksta).

Tako se ipak postepeno sve više prihvaća stav kako se država ne treba izravno miješati u funkcioniranje tržišnog mehanizma, već kako treba samo ispravljati određene tržišne neuspjehe, odnosno općenito *mjerama horizontalne industrijske politike* potpomagati sve sektore ravnomjerno bez posebnog izbora pojedinih grana kandidata za državnu pomoć. Tako suvremena industrijska politika ipak postepeno napušta klasičnu industrijsku politiku i ciljano pomaganje pojedinim granama kakvo je zagovarao strukturalizam i sve se više usredotočuje na mjere horizontalne intervencije koje utječu na sve grane i ne iskrivljuju učinkovitu alokaciju resursa (OECD, 1992.).

Mjere horizontalne industrijske politike su one kojima se sada ciljano pomaže razvoj ključnih puta proizvodnog procesa kao što su ljudski kapital, infrastruktura, te razvoj i istraživanje, a ne posebno pojedina grana ili sektor. To su, dakle, mjere kojima se općenito pomažu sve grane i sektori gospodarstva, bez ciljane pomoći izabranim granama. Takve mjere uključuju poticanje ulaganja u razvoj i istraživanje koja su podcijenjena ako su ostavljena na milost i nemilost tržištu, ternaliziranje eksternih učinaka koji su rezultat zagađenja okoliša, odnosno onih koji nastaju obrazovanjem kadrova na teret poduzeća, osiguravanje kvalitetnih javnih dobara i gospodarske infrastrukture, ublažavanje problema asimetričnih informacija na tržištima kapitala, suzbijanje monopola i provođenje vlasničkih prava. Ili konkretnije rečeno, država subvencijama ili poreznim olakšicama pomaže stručna i znanstvena istraživanja, pomaže obrazovni sustav bilo djelovanjem škola u javnom vlasništvu, davanjem stipendija ili formiranjem centara za prekvalifikaciju kadrova, poboljšava stanje gospodarske infrastrukture investiranjem u gradnju cesta, telefonskih energetske mreže i sl., formiranjem informacijskih centara koji će sve tržišne igrače opskrbiti dovoljnim brojem potrebnih podataka, donosi antimonopolske zakone i one koji uređuju vlasnička prava, deregulira gospodarstvo.

Temeljno načelo koje se postavlja pred industrijsku politiku, kao doduše i pred ukupnu ekonomsku politiku države predstavlja nužnost provođenja politike po pravilima, a ne po slobodnoj volji (*rules vs. discretion*). Kada država postavi jasna pravila igre, ona osigurava transparentnost provedenih mjera i disciplinu njihove provedbe, te olakšava njihovo praćenje i kontrolu. Takvim svojim ponašanjem ona u gospodarski sustav također uvodi nužnu predvidivost koja omogućava

sudionicima u ekonomskoj igri, kako poduzećima tako i potrošačima, racionalno djelovanje zasnovano na jasnom predviđanju budućnosti.

2. KRITERIJI ZA IZBOR GRANA POBJEDNIKA

Odabir tzv. prioriteta sektora, tj. sektora u koje će se koncentrirati sredstva vrši se u skladu sa ciljevima koje zemlja želi ostvariti, a uglavnom se mogu svrstati u dvije osnovne grupe: pomoć sektorima koji su potencijalni pobjednici ili pak pomoć sektorima gubitnicima.

2.1. Potencijalni pobjednici (picking up the winner)

Grupu potencijalnih pobjednika uglavnom predstavljaju sektori od kojih se očekuje da će ostvariti visoke stope rasta. Proces seljenja resursa iz poduzeća ili sektora koji već ostvaruju prihvatljiv prinos od kapitala u sektore pobjednike, tj. u nove proizvodnje ili u nove tehnologije gdje se javljaju izgledi za daljnjim povećanjem prinosa naziva se i procesom pozitivnog restrukturiranja (Roe, 1984.). Budući da se za tržište smatra da djeluje samo na kratki rok, te se ne raspoznaju d+sektori - budući pobjednici, već sada državnu pomoć valja usmjeriti na favorite. Obično su to radile u skladu sa svojom vizijom gospodarske budućnosti zemlje i njezinim dinamičkim komparativnim prednostima. Tako je, na primjer, japanski MITI (*Ministry of International Trade and Industry*) u šezdesetim godinama potpomogao razvoj crne metalurgije i automobilske industrije, u sedamdesetim se bavio tekstilnom i brodograđevnom industrijom, da bi u osamdesetim godinama podupirao razvoj tehnološki intenzivnih grana. No, posljednje studije pokazuju upravo suprotno, tj. da japanska industrijska politika i nije bila tako uspješna u biranju pobjednika, te da je državna sredstva trošila na razvoj pogrešnih grana (Beason i Weinstein, 1993.). Računajući korelaciju između rasta svakog sektora i pomoći koju su oni dobili putem različitih instrumenata industrijske politike, autori ukazuju da je tako dobivena korelacija negativna za svaki korišteni instrument (minus 0,3 za jeftine kredite, minus 0,1 za neto subvencije, minus 0,3 za vanjskotrgovinsku zaštitu i minus 0,6 za porezne olakšice). Drugim riječima, pomoć koju su u pojedini grane slali mudri japanski tehnokrati nije dovela do njihova bržeg rasta.

Često se spori kako država nije sposobna izabrati potencijalne pobjednike jer joj nije poznat ili nije dostupan veliki broj informacija koje su nužne kako bi se pravilno izabrali sektori pobjednici. Osim toga zagovornici tržišta smatraju da ono i tako samo usmjerava sredstva u najprofitabilnije grane, pa je pitanje može li država takvu profitabilnost dodatno povećati. Tako se smatra da pobjednicima nije niti potrebna pomoć jer bi se oni uspješno razvijali i bez nje. Država također mora znati kada je pomoć potrebno prekinuti, tj. u kojem je trenutku grana ili poduzeće sposobno samostalno poslovati. No, vrlo je teško sa sigurnošću odrediti taj trenutak jer za donošenje takve odluke državni činovnici moraju pravovremeno raspolagati s velikim brojem često teško dostupnih podataka (na primjer o inozemnim i domaćim tržištima za određeni proizvod, o budućim tehnologijama, relativnim cijenama inputa, jednako kao cijenama substitutivnih i komplementarnih proizvoda i slično). To je također vrlo kritičan trenutak za poduzeća jer ona nevoljko pristaju na ukidanje jednom stečene povlastice (*capture hypothesis*). Poduzeća-korisnici državne pomoći uhvatila su se države i teško ispuštaju stečene prednosti. U svrhu zadržavanja stečene pozicije služe se svim sredstvima pa i lobiranjem i korupcijom (*rent seeking activity*).

Ako se neka zemlja ipak odluči primijeniti neke razvojne strategije prema kojoj će izabrati grane pobjednike i u njih koncentrirati svoju pomoć, postavlja se pitanje po kojim kriterijima treba izabrati specifične industrije. Većinom u skladu s teorijskim obrazloženjima tržišnih neuspjeha u stvarnoj industrijskoj politici obično se za intervenciju biraju grane prema ovim kriterijima (Adams i Klein, 1985.):

a) Eksterni učinci. Eksterni učinci kao jedan od oblika tržišnih neuspjeha često se navode kao razlog uvođenja državne intervencije. Obično se radi o različitim oblicima znanstvenih i razvojnih istraživanja kod kojih je obično društvena profitabilnost veća od privatne profitabilnosti. Iako država pomoću patenata i licenci nastoji povećati prinos privatnih poduzeća iznad privatnog profita koji mogu dobiti od inovacije, često ovi instrumenti nisu dovoljni da bi se nadoknadila društvena korist koju su stvorili, i stimulirali daljnji istraživački napor. Zato država često subvencionira istraživanja i razvoj, pomaže formiranje istraživačkih centara, te omogućava otpis troškova istraživanja. No, u slučajevima kada su inovatori monopolska poduzeća koja su u mogućnosti u potpunosti povratiti investiciju u istraživanje i razvoj, te na temelju nje vući monopolske ekstraprofite, zadaća države nešto je drugačija. Tada se također javlja nemogućnost pristupa ostalih korisnika rezultatima istraživanja monopolskih poduzeća, pa je ugroženo rasprostriranje znanja po cijelom gospodarstvu.

b) Povezanost s ostalim dijelovima domaćeg gospodarstva. Mnogi se autori zalažu za pomoć granama čiji su proizvodi inputi velikog dijela ostalih grana, kao što je na primjer crna metalurgija ili industrija poluvodiča. Pomaganjem takvim granama snižavaju se relativne cijene inputa, te se tako neizravno pomaže velikom dijelu privrede. Ulaganja u takve grane imaju značajne multiplikativne učinke na cijelo gospodarstvo, rezultat kojega je povećani rast.

c) Konkurentnost na svjetskim tržištima. Pomoć se usmjerava na grane koje su konkurentne na svjetskim tržištima ili to mogu postati. Ovaj je kriterij već opisan u dijelu u kojem se govori o tržišnim neuspjesima i politici osiromašenja susjeda.

d) Dugo aktivizacijsko razdoblje i visok rizik investicije. Država često pruža pomoć investicijama koje imaju dugo aktivizacijsko razdoblje i uz koje je vezan visok stupanj rizika i neizvjesnosti. Da bi smanjila rizik država poduzima određene mjere intervencije čime se privatni rizik transferira s poduzeća preko države na porezne obveznike i tako postaje društveni rizik. Ovakva državna pomoć primjerenija je rizičnim investicijama malih poduzeća negoli onima u velikim poduzećima koja imaju mogućnost raspodjele rizika na veliki broj dioničara.

e) Protumjere za inozemnu državnu intervenciju. Neke mjere zaštite mogu biti pružene domaćim granama kao odgovor na posebne mjere državne intervencije ili "dumping" koji primjenjuju inozemna konkurentna poduzeća.

f) Neekonomski razlozi. Česti motiv za odabir državnog favorita i stimulaciju ulaganja u neku granu pronalazi se u razlozima strateške ili političke prirode ili pak jednostavno u podizanju nacionalnog prestiža zemlje.

g) Regionalni razvoj. Mnoge zemlje, a posebno Europska unija koriste se mjerama industrijske politike kako bi pomogle razvoj krajeva koji zaostaju u razvoju. Najčešće se ovakva pomoć ostvaruje pomoću posebnih državnih fondova (u Europskoj uniji sredstva iz posebnog fonda slijevaju se u Grčku, Irsku, Portugal i Španjolsku). Neki autori tvrde kako industrijska politika zapravo treba biti regionalna politika (prvenstveno se to odnosi na Europsku uniju), ali takva

politika koja će se provoditi i poticati u regijama, a koordinirati putem interregionalnih institucionalnih mreža (Cowling i Sugden, 1994.).

2.2. Pomoć gubitašima odnosno granama na zalazu (lame duck industry)

Prema Roe (1984.) pomoć gubitašima naziva se i procesom negativnog restrukturiranja pod kojim se podrazumijeva situacija u kojoj se nalaze sektori koji bez posebnih mjera pomoći države nisu u mogućnosti ostvariti "prihvatljiv" dugoročni prinos od kapitala. Najčešći primjeri takve intervencije jesu pomaganje brodogradnje, crne metalurgije i tekstilne industrije. Austrija je primjer zemlje koja je preko državne holding kompanije OIAG odlučila svoju pomoć koncentrirati upravo u grane na zalazu, kao na primjer crna industrija i rudarstvo (Ford i Suyker, 1990.). Opravdanje za pomoć nalazi se u troškovima koje bi društvo trpjelo zbog zatvaranja gubitaša, kao što su: povećanje nezaposlenosti, trošak seljenja otpuštenih radnika u nove grane, troškovi njihove prekvalifikacije, gubici s kojima bi se suočila poduzeća-dobavljači problematičnog poduzeća ili poduzeća-kupci njihovih proizvoda, i slično. Čini se da se ipak najčešće iza ovakvog opravdanja pomoći gubitašima kriju motivi političke prirode. Naime, zamrzavanjem visoke razine prikrivene nezaposlenosti u granama gubitašima nastoji se održati slika o socijalno svjesnoj državi.

Iskustvo u primjeni državne intervencije i pomaganju granama gubitašima govori daje vrlo teško donijeti odluku o dužini trajanja pružene pomoći, odnosno o trenutku kada ona više nije potrebna, odnosno razlučiti kada se radi o privremenoj pomoći grani u oporavku, a kada o grani koja će ostati trajno nekonkurentna. Država je često inertna i zanemaruje znakove o postojanju nekih poteškoća u poduzećima koja pomaže, a koje joj se čine privremenim. Takvim sporim reakcijama države može doći do velikih grešaka u alokaciji resursa čija bi drugačija upotreba donijela mnogo više prinose. Za razliku od države, privatna poduzeća stalno preispituju učinkovitost uloženog kapitala i brzo odbacuju gubitaše prije negoli oni dođu u mogućnost upropastiti veće količine resursa.

3. MJERE I OBLICI INDUSTRIJSKE POLITIKE

Industrijska politika se koristi različitim mjerama u namjeri da provede željene pomake u gospodarskoj strukturi. U ovisnosti o prisutnosti države u gospodarstvu ove mjere uglavnom čine: osnivanje državnih poduzeća, izravno državno investiranje, državne investicijske dozvole, povlašteno financiranje, porezne olakšice, subvencije ili politika državnih nabavki. Učinci svake od navedenih mjera međusobno se prilično razlikuju pa prije upotrebe mjera državne intervencije u praksi valja razmotriti njihove izravne i neizravne posljedice po gospodarstvo.

a) Državna poduzeća. Država se često odlučuje na izravni upliv u alokaciju resursa tako da izravno investira u poduzeća u svojem vlasništvu. To se najčešće odnosi na javna poduzeća u sektoru privredne infrastrukture (elektroprivreda, vodoprivreda, saobraćaj ili telekomunikacije) ili rjeđe u granama kao što su crna metalurgija, rudarstvo, proizvodnja petrokemijskih proizvoda ili automobilska industrija. Državno investiranje zastupljeno je u svim zemljama od onih s najliberalnijim tržištima pa do malog broja državno planskih privreda koje kontroliraju investiranje u svim sektorima.

Uspješnost državnih poduzeća razlikuje se od zemlje do zemlje i od grane do grane, ali je uglavnom nezadovoljavajuća. Analize pokazuju da je njihova interna profitabilnost oko 2,5 puta niža negoli ona u privatnim poduzećima, dok je i njihova društvena profitabilnost relativno niska s obzirom na veliki teret koji ona predstavlja za državni proračun.

Osim izravnog investiranja država obično i neizravno subvencionira poduzeća u svojem vlasništvu tako da od njih potražuje ostvarivanje niže profitne stope u odnosu na onu koju bi zahtijevalo privatno tržište kapitala. Tako, na primjer u Finskoj gdje su državna poduzeća uglavnom profitabilna, dividende koje su ona uplatila u državni proračun iznosile su 7 posto vrijednosti kapitala, stoje mnogi niže od 13 posto koliko ostvaruje privatni sektor. Ovim oblikom državne pomoći zemlje Europske unije u razdoblju 1986-88. godine provode 9 posto ukupnog subvencioniranja svojeg gospodarstva (Ford i Suyker, 1990.).

b) Državne investicijske dozvole. Dozvole za investicijska ulaganja jedan su od najčešće primjenjivanih instrumenata državne intervencije u zemljama u razvoju. Ovim oblikom intervencije država izdaje dozvole za ulaganja po određenim kriterijima u skladu s državnim prioritetima.

Međutim, studija izrađena na temelju podataka iz Brazila, Egipta, Indije, Indonezije, Meksika, Pakistana i Španjolske (Svjetska banka, 1987.) pokazuje da su sustavi izdavanja dozvola proizveli dosta neočekivanih i nepredviđenih troškova, ali malo očekivanih dobitaka. Razlozi tome su brojni:

- sustavi izdavanja dozvola uglavnom su provedeni bez prethodnih priprema, a često su veoma nekonzistentni i presloženi;
- njihovo provođenje je sporo. Postupak dobivanja dozvole traje mjesecima što dovodi do povećanja nesigurnosti u realizaciju investicije, a ujedno obeshrabruje potencijalne ulagače;
- veća, bolje informirana poduzeća koja su u užoj vezi s državom mnogo lakše dobivaju investicijske dozvole, pa se tako umrtvljuje poduzetnički duh u malim, potencijalno vrlo profitabilnim poduzećima;
- sustav izdavanja dozvola zahtijeva uvođenje novog sloja birokracije u državni aparat koja bi trebala biti osposobljena (a to često nije) za provođenje složenog postupka izdavanja dozvola, koji uključuje biranje poduzeće ili grana kandidata za dozvolu, prikupljanje i valorizaciju podnesenih zahtjeva, te izdavanje dozvola i kontrolu njihova provođenja;
- izdavanje dozvola kao i svaku administrativnu mjeru obično prati korupcija i lobiranje, i to posebno kada kriteriji dodjele nisu precizno određeni. To je još jedan oblik rasipanja resursa čija bi alternativna upotreba donosila mnogo veće prinose (*rent seeking activity*).

c) Povlašteno financiranje. Povlašteno financiranje često je usko povezano sa sustavom izdavanja dozvola. Jednom dobiveno zeleno svjetlo državnih organa za određenu investiciju podrazumijeva i posebne povlastice u financiranju bilo od strane državnih banaka ili državnih fondova. Povlašteno financiranje obično predstavlja državno davanje kredita privatnom sektoru pod povoljnijim uvjetima od onih na slobodnom tržištu, tj. kredita s nižim kamatnim stopama od onih tržišnih, te pod povoljnijim kreditnim uvjetima. Povlašteno financiranje često se koristi za potpomaganje "mladih grana" (*infant industry*) koje su obično tehnološki intenzivne. Tako, na primjer, u Austriji posebna državna komisija odobrava povoljne kredite za tzv. "top" ili inteligentne investicije (Rop, 1986.). Dok je krajem osamdesetih godina u prosjeku samo 8% svih subvencija Europske unije odlazilo na povlašteno financiranje industrije, taj udio iznosi čak 30% u Danskoj i 15% u Francuskoj (Ford i Suyker, 1990.).

Dodatni oblik povlaštenog financiranja predstavljaju i različiti oblici davanja garancija na kredite kada se država obvezuje da će isplatiti kredite u slučaju da dužnici nisu više u stanju otplaćivati kredit. Tako često država u izvoznim ugovorima garantira plaćanje domaćim izvoznim poduzećima ili ih štiti od buduće promjene tečaja.

d) Subvencije. Iako se industrijska politika koristi mnogim mjerama i instrumentima, subvencije predstavljaju njezin najvidljiviji dio. Naime, izravan novčani transfer iz državnog proračuna nekom sektoru ili poduzeću predstavlja izravnu ili eksplicitnu subvenciju. U Europskoj uniji gotovo polovinu ukupnog pomaganja industrije činile su izravne subvencije iz proračuna OECD, 1992.). Dakle, upravo su izravne subvencije bile glavna mjera državne intervencije koju su koristile zemlje s razvijenim tržišnim gospodarstvima.

Često se govori i o neizravnim odnosno skrivenim subvencijama kod kojih neposredni novčani izdatak iz državne blagajne nije prisutan. Tako se, na primjer, niže kamatne stope na kredite mogu nazvati i neizravnim subvencioniranjem zaštićenih grana. Proizvođačke subvencije djeluju tako da proizvodni resursi (rad i kapital) sele u subvencionirane sektore odnosno poduzeća, na štetu sektora ili poduzeća koji ne dobivaju subvencije. Kada država daje subvencije ona mijenja tržišne signale i umjetno podiže profitabilnost izabranih gospodarskih aktivnosti. Kao rezultat toga resursi sele u subvencionirane grane.

e) Porezne olakšice. Primjena poreznih olakšica vrlo je raširena kao mjera državne intervencije posebno u tržišnim gospodarstvima. One predstavljaju olakšice utvrđene u poreznim zakonima koje služe za poticanje nekih sektora ili aktivnosti (kao na primjer investiranje) na uštrb nekih drugih grana i aktivnosti. Poreznom politikom stvara se pogodna opća klima za razvoj cjelokupnoga gospodarstva, ali se ona može koristiti i u poticanju razvoja određene grane ili poduzeća. U teoriji je tako poznato da porezne olakšice koje su dostupne svim sektorima bitno ne remete alokaciju resursa. No, u većini zemalja one se koriste kako bi se potpomogli neki posebno izabrani sektori. U Europskoj uniji porezne olakšice su iza subvencija na drugom mjestu po značaju mjera državne intervencije, tako da iznose trećinu ukupnog potpomaganja industrije. One se najviše koriste u Njemačkoj (63% ukupne pomoći industriji) i Portugalu (60%), dok se uopće ne koriste u Danskoj, Španjolskoj i Grčkoj (Ford i Suyker, 1990.).

Potpuno ili djelomično oslobađanje od poreza (tax holiday) u određenom razdoblju, najčešće 5-10 godina vrlo se često upotrebljava za promaknuće novih grana. Time se poduzećima omogućava da brže povrate uloženi kapital i održe viši stupanj likvidnosti, dakle smanje investicijski rizik. No, treba upozoriti da prilikom donošenja odluke o ulaganju u neku granu poduzeće obično usmjerava i svoju poreznu obvezu nakon prestanka razdoblja porezne olakšice.

Porezna olakšica za investicije (investment tax credit) omogućava poduzećima da oduzmu određeni postotak investicijskog troška od poreza koji duguju državi i tako smanje trošak investiranja. Na primjer poduzeće kojem se dozvoli takva vrsta porezne olakšice za kupnju investicijske opreme dobiva od države popust na porez u visini od 10% nabavne cijene te opreme. na taj način smanjuje se trošak investiranja (ustvari smanjuje se relativna cijena kapitalnih dobara) povećava njezina profitabilnost, što dovodi do povećanog priliva kapitala u poticanu granu.

Oslobađanjem od oporezivanja reinvestiranog profita ohrabruje se proširenje poduzeća. drugi način poticanja reinvestiranja profita može se provesti oporezivanjem profita koji se dijeli kao dividenda, a koji se ne ulaže u daljnji razvoj poduzeća.

Ubrzana amortizacija predstavlja još jedan oblik porezne mjere kojom država nastoji potaknuti razvoj. Koristeći se ovom metodom država propisuje da se fizički kapital mora otpisivati u roku

kraćem od njegova stvarnog ekonomskog života, te su u prvim godinama života stroja amortizacijski iznosi bitno veći. Za tako obračunatu amortizaciju može se umanjiti porezna obveza, pa je sadašnja diskontirana vrijednost porezne obveze niža nego u slučaju da se priznaje pravocrtno amortiziranje.

f) Politika državnih nabavi (procurement policy). Javnim ili državnim nabavama odnosno svojim sudjelovanjem na tržištu, država može stimulirati razvoj određenih grana. Posebno su velike državne nabave u Europskoj uniji koje su 1987. godine iznosile 600 milijardi ECU-a ili 6 GDP-a (Commission of the European Communities, 1990.). Pokazano je da u SAD-u privatne investicije u razvoj i istraživanje rastu mnogo brže ako narudžbe dolaze od države, nego li od privatnih poduzeća (Geroski, 1990.). Čini se da politika državnih nabavki stimulira razvoj novih tehnologija i njihovo brzo rasprostiranje na druge korisnike.

ZAKLJUČAK

Tijekom godina nakon Drugog svjetskog rata industrijska politika prolazila je svoj zavojiti put i pratila je sklonosti ekonomskih teoretičara i praktičara koje su oni u različitim razdobljima razvijali prema tržištu ili prema državi. A one su se kao klatno ljuljale od ideje kako jedino tržište može učinkovito alocirati resurse, pa državna intervencija nije potrebna, pa do teze kako je tržište neuspješno i ne dovodi do rasta, pa ga treba potpomoći državnim mjerama usmjerenim na razvoj izabranih grana.

Tako se i industrijska politika u razdoblju neoliberalizma činila manje potrebnom, dok je pak u doba strukturalizma doživjela svoj puni zamah. Ona je tada bila usmjerena na ciljanu industrijsku politiku kada se državna pomoć upućuje u posebno izabrane grane. No iskustvo je ubrzo pokazalo kako je takav pristup neučinkovit i ne dovodi do rasta. Naime, država se pokazala višestruko nesposobnom: nije znala izabrati grane pobjednike, nije znala kada je potrebno prekinuti davanje pomoći, tj. kada je neka grana sposobna da samostalno posluje, svojim je često neprimjereno izabranim mjerama u gospodarstvu uvođila brojne iskrivljenosti koje su usporavale rast, itd.

Osamdesete godine obilježava otklon od strukturalizma i jačanje neoliberalističkog pogleda na industrijsku politiku, dok devedesete godine donose svojevrsan konsenzus, odnosno približavanje ova dva pogleda. Sada se smatra kako država ne treba remetiti tržište u njegovoj alokativnoj funkciji, već treba mjerama horizontalne industrijske politike poboljšati djelovanje tržišta tako da podiže kvalitetu ključnih gospodarskih čimbenika kao što su infrastruktura, tržište rada i kapitala, razvoj i istraživanje. To znači da država treba pomagati razvoj znanosti i istraživanja, izgradnju suvremene gospodarske infrastrukture, kao što su ceste, telekomunikacije, vodovod i struja, financirati prekvalifikaciju radnika, pomagati razvoj malih i srednjih poduzeća, formirati središta koja će pružati podatke o financijskim tržištima i sl. Danas u većini, posebno razvijenih tržišnih gospodarstava prevladava mišljenje kako će u takvoj gospodarskoj okolini tržište dovesti do učinkovite alokacije resursa i do gospodarskog rasta. Industrijska politika dobila je tako ulogu pomoćnika tržištu u njegovu nesmetanom pronalaženju učinkovite putanje rasta.