

Nové trendy v európskej priemyselnej politike¹

Herta GABRIELOVÁ*

New Trends in European Industrial Policy

Abstract

Over the last decade substantial changes appeared within the approaches towards industrial policy. The study in its initial parts monitors changes in the EU. It is notable that an old conflict was mastered between the sectoral and horizontal approaches. A combination of horizontal measures and their implementation according to particular industries and their attributes results in a sort of matrix type of industrial policy. The industrial policy turns increasingly into that of a complex and systemic character. Key importance of knowledge and innovation for economic growth calls for actions facing specific problems connected with its creation, distribution and use in economic activities. Therefore, the second part of the study pays special attention to a model of knowledge-oriented industrial policy. It deals with its theoretical background, the changes in the role of the state and with policy instruments.

Keywords: industrial policy, knowledge-based economy, knowledge, innovation, research

JEL Classification: 030, L50, D80

Úvodom

Európska rada na svojom zasadnutí 26. marca 2010 schválila stratégiu *Európa 2020* (European Commission, 2010), v rámci ktorej jednu zo siedmich iniciatív tvorí *Priemyselná politika v ére globalizácie*. Jej hlavným cieľom je podporiť konkurencieschopnosť európskeho priemyslu a s ním spojených služieb a pomôcť mu zmocniť sa príležitosťami, ktoré vytvára globalizácia a ekologická ekonomika.

* Herta GABRIELOVÁ, Ekonomický ústav SAV, Šancová 56, 811 05 Bratislava 1; e-mail: herta.gabrielova@savba.sk

¹ Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-0599-07.

Oproti doterajším dokumentom k priemyselnej politike sa v nej väčšmi zdôrazňuje zameranie priemyselnej politiky na reštrukturalizáciu sektorov v ťažkostiach smerom k perspektívnym aktivitám, najmä rýchlym presunom pracovných síl do rozvíjajúcich sa odvetví a trhov s vysokým rastom. Mimoriadne význam sa pripisuje aj efektívnejšiemu využívaniu energetických a iných prírodných zdrojov vrátane efektívnejšieho recyklovania zdrojov.

Udržanie silného a konkurencieschopného spracovateľského priemyslu pokladá EÚ za kľúčový faktor pre ďalší hospodársky rast a zamestnanosť. Hlbšie zamerané ekonomické analýzy preukazujú, že v súčasnom období, keď sa vzájomná závislosť jednotlivých odvetví v ekonomikách stále zvyšuje, je význam spracovateľského priemyslu podstatne väčší než evidovaný 17 % podiel spracovateľského priemyslu na HDP. Podľa analýzy DG Enterprise and Industry (2nd High Level Conference on Industrial Competitiveness, 2010) pri zohľadnení všetkých so spracovateľským priemyslom spojených aktivít (od ktorých priemysel závisí a ktoré závisia od priemyslu) vytvárala servisno-priemyselná ekonomika v EÚ pred ekonomickou krízou takmer polovicu HDP (zhruba 47 %).² Súčasný prístup k priemyselnej politike je preto prevažne široko koncipovaný. Je zameraný tak na spracovateľský priemysel, ako aj na služby s ním súvisiace vrátane príslušnej hmotnej a nehmotnej infraštruktúry pre výrobcov.

Spracovateľský priemysel je kľúčový vo využívaní nových znalostí, keď až 80 % výdavkov súkromného sektora EÚ na výskum a vývoj (VaV) sa vynakladá v spracovateľskom priemysle (Zourek, 2007). Je podnecovateľom vývoja a zavádzania nových technológií a kľúčovou hnacou silou v raste produktivity práce. Nezastupiteľná je pozícia spracovateľského priemyslu v zahraničnom obchode. Až tri štvrtiny exportu EÚ zabezpečuje spracovateľský priemysel (podľa Zourek, 2007) a je teda rozhodujúcim faktorom schopnosti ekonomiky uhrádzať dovoz energií a ostatných základných potrieb. Podpora rozvoja obchodovateľného sektora ekonomiky, ktorého jadro tvorí práve spracovateľský priemysel, je kľúčovým faktorom udržateľného procesu dobiehania v ekonomikách strednej, východnej a juhovýchodnej Európy. Silný obchodovateľný sektor vytvára aj podstatne priaznivejšie podmienky na prekonanie dôsledkov krízy (Landesmann, 2010).

Zámer vytvoriť novú, modernú priemyselnú politiku pre Európu, ktorá sa bude prispôsobovať zmenám, ktoré nastali v priemysle za posledných 10 – 15 rokov, ako aj budúcej, formujúcej sa novej deľby práce medzi doterajšími a rýchlo rastúcimi novými aktérmi globálnej ekonomiky, podnecuje k zamysleniu nad jej doterajším vývojom a možnými novými prístupmi k jej formovaniu. V tomto kontexte je cieľom nášho príspevku upozorniť na niektoré nové

² Aiginger (2007) dokonca uvádza, že kombinovaný podiel „rozšíreného priemyslu“ sa v EÚ 15 zvýšil zo 67 % v roku 1991 na 67,8 % v roku 2003.

prístupy k priemyselnej politike a charakterizovať ich. Z hľadiska budúceho vývoja je nevyhnutne poznať najmä to, ako priemyselná politika môže podporiť tvorbu, šírenie a využívanie znalostí v inovačnom procese a tým aj prechod k znalostnej ekonomike. Iba tak budeme aj na Slovensku vedieť uvažovať o vlastných prístupoch k priemyselnej politike.

1. Od selektívnej k maticovej a systémovej priemyselnej politike v Európskej únii

Priemyselná politika prekonala v minulosti mnoho zmien. V ekonomickej literatúre sa o nej viedli mnohé, aj kontroverzné diskusie zamerané na odôvodnenie priemyselnej politiky, na jej ciele a nástroje. V podstate neexistuje všeobecne akceptovaná definícia priemyselnej politiky. Konceptie sa líšia medzi štátmi, regiónmi, podľa štádií rozvoja a v čase.³

V Európe bol vývoj priemyselnej politiky úzko spojený s integračným procesom. Prvá forma selektívnej priemyselnej politiky vznikla v nadväznosti na založenie Európskeho spoločenstva uhlia a ocele (1951). Účinne prispela ku konsolidácii tohto sektora v Európe. Cenou za to však boli po desaťročia poskytované subvencie, ako aj oneskorená adaptácia sektora na zmenené trhové podmienky po objavení nových alternatívnych zdrojov energií.

Ústredným cieľom európskej integrácie od vzniku Európskeho hospodárskeho spoločenstva v roku 1958 bolo otváranie trhov, odstraňovanie colných a obchodných bariér a zníženie subvencií na úrovni členských štátov, alebo pri najmenšom ich poskytovanie na základe spoločných pravidiel. Zmluva o EHS však umožňovala, aby rôzne prístupy k priemyselnej politike v jednotlivých členských štátoch napriek tomu pretrvávali. Niektoré z nich (najmä Francúzsko) sa naďalej orientovali na sektorové politiky, na veľké národné projekty, na národných šampiónov, kým iné (najmä Nemecko) uprednostňovali skvalitňovanie rámcových podmienok bez odvetvového kontextu ako základ priemyselnej politiky. Najčastejšie sa však uplatňovala kombinácia tak horizontálnych, ako aj sektorových politík.

V 90. rokoch vstúpila priemyselná politika do zrelej fázy, ktorá znamenala, aspoň oficiálne, koniec selektívnej priemyselnej politiky.⁴ Dôvodov pre túto zmenu bolo viac. Bolo to najmä sklamanie z výsledkov dovtedajšej priemyselnej

³ Podrobný opis zmien v teoretických koncepciách i v praktickom uplatňovaní priemyselnej politiky v rôznych krajinách poskytuje Bianchi a Labory (2006).

⁴ V realite sa však prvky predchádzajúcej priemyselnej politiky naďalej v členských štátoch uplatňovali. Svedčí o tom napr. konštatovanie v správe Európskej komisie ku konkurenčnej schopnosti európskeho priemyslu z roku 1999, že treba pokračovať v odstraňovaní dotácií pre upadajúce odvetvia a špecifických opatrení na ochranu národných šampiónov.

politiky, osobitne z celého radu neúspešných veľkých európskych projektov. Bolo potrebné reagovať aj na globálne výzvy a zostrujúcu sa konkurenciu na svetových trhoch vyvolanú aj vstupom nových, dynamicky sa rozvíjajúcich konkurentov. Zároveň postupujúca európska integrácia smerom k menovej únii vyúsťujúcej do Maastrichtskej zmluvy znamenala výrazný posun pozornosti európskej politiky najmä na makroekonomické procesy. Na význame preto nadobudli horizontálne, pre všetky sektory rovnako koncipované hospodárskopolitické opatrenia.⁵ V nadväznosti na nové informačné technológie sa do popredia dostal prechod k informačnej spoločnosti (pozri Bangemann Report, 1994) a k politikám, ktoré tento prechod podporovali (podpora výskumu a vývoja, moderných technológií a inovácií).

Veľký význam pre formovanie priemyselnej politiky mala predovšetkým Maastrichtská zmluva z roku 1992, ktorá prvýkrát zahrnula priemysel medzi oblasti, za ktoré je zodpovedné aj Spoločenstvo (pozri konsolidovanú verziu zmluvy v European Community, 2002) a charakterizovala aj základné úlohy hospodárskej politiky Spoločenstva v oblasti priemyslu, a to:

- urýchliť štrukturálnu adaptáciu priemyslu,
- vytvoriť prostredie priaznivé pre iniciatívu a rozvoj firiem v celej Európe, osobitne pre malé a stredné podniky,
- vytvoriť prostredie priaznivé na kooperáciu medzi firmami,
- podporiť lepšie využívanie potenciálu priemyslu vo vzťahu k politikám v oblasti inovácií, výskumu a technologického rozvoja.

Hlavné princípy európskej priemyselnej politiky boli sformulované v dokumente komisie ES (EC, 1990) *Priemyselná politika v otvorenom a konkurenčnom prostredí. Prístupy ku koncepcii Spoločenstva*. Jej spoločným cieľom sa stáva konkurencieschopnosť *európskeho priemyslu*, ktorého realizáciu má podporiť Únia a členské štáty vo vzájomnej zhode. Za hlavné katalyzátory adaptačných procesov sa považovali jednotný trh a obchodná politika orientovaná na otváranie trhov. Odmietajú sa v ňom sektorové priemyselno-politické koncepcie, ako aj rôzne opatrenia na ochranu domácich producentov. Zdôrazňuje sa, že: „Pre všetkých rovnaké súťažné prostredie je podľa skúseností najlepšou zárukou pre silný, konkurencieschopný priemysel.“ (EC, 1990, s. 5) Základom priemyselnej politiky sa tak stali najmä politiky zamerané na zlepšovanie konkurenčného prostredia a na vytváranie rámcových ekonomických podmienok. Akcelerátormi štrukturálnej adaptácie sa mali stať výskum a vývoj, technológie, inovácie, vzdelávanie, malé a stredné podniky a podnikateľské služby.

⁵ Významný pre túto orientáciu bol zrejme aj washingtonský konsenzus, ktorý nasmeroval hospodársku politiku predovšetkým na otváranie ekonomík, privatizáciu štátnych podnikov a dereguláciu ekonomických aktivít.

Vcelku možno konštatovať, že koncepcia priemyselnej politiky EÚ sformulovaná na začiatku 90. rokov obsahovala v podstate všetky aspekty, ktoré zostali aktuálne doteraz. Pri jej koncipovaní sa vychádzalo z negatívnych skúseností zo 70. a 80. rokov s intervencionistickými sektorálnymi politikami, ktoré nedokázali zabezpečiť štrukturálnu adaptáciu, ale naopak, spomaľovali ju, resp. viedli k chybnjej alokácii zdrojov. V snahe predísť takýmto chybám sa daná koncepcia, podľa nášho názoru, príliš jednostranne orientovala na vytváranie rámcových podmienok pre podniky, pričom zodpovednosť za štrukturálnu adaptáciu a riziká s ňou spojené ponechala v plnej miere na ekonomické subjekty. Nebralo sa pri tom dostatočne do úvahy, že podmienky v jednotlivých sektoroch priemyslu sú spravidla diferencované a vyžadujú si aj rôzne prístupy, samozrejme, v súlade so spoločnými pravidlami.

Na prahu nového tisícročia záujem o aktívnejšiu priemyselnú politiku v Európskej únii znovu ožil. Z vonkajších faktorov to bola najmä prehlbujúca sa globalizácia, dynamicky rastúci noví konkurenti a zrýchľujúce sa technologické zmeny. V samotnej EÚ, pomalý hospodársky rast a relatívne vysoká nezamestnanosť naznačovali, že štrukturálna adaptácia neprebíha dosť rýchlo a intenzívne. Liberalizácia a pokrok vo vytváraní jednotného európskeho trhu, ako aj privatizácia a deregulácia nepriniesli také výsledky, ako sa pôvodne očakávalo. Situáciu do istej miery zmenil aj pripravovaný vstup nových členských štátov.

Zistilo sa tiež, že rámcové podmienky a horizontálne opatrenia majú veľmi diferencovaný vplyv na jednotlivé odvetvia priemyslu a nedokážu riešiť ich špecifické potreby. Postupne sa presadil názor, že priemyselná politika si síce má zachovať svoj horizontálny charakter, musí však brať do úvahy aj špecifické potreby a charakteristiky jednotlivých odvetví.⁶ Predstava o tejto novej alebo inovovanej koncepcii priemyselnej politiky sa formulovala a postupne spresňovala vo viacerých dokumentoch Európskej komisie. Prvýkrát sa prezentovala v dokumente *Priemyselná politika v rozšírenej Európe* (EC, 2002), v ktorom sa uvádza: „Priemyselná politika EÚ sa zakladá na horizontálnom prístupe a zameriava sa na tvorbu podporných rámcových podmienok pre konkurenčnú schopnosť priemyslu... Pritom sa však musia zohľadniť špecifické potreby a charakteristiky jednotlivých sektorov. Musia sa preto v jednotlivých sektoroch uplatňovať diferencovane... *Priemyselná politika teda nevyhnutne spája horizontálny základný prístup so sektorovým uplatnením.*“

⁶ Aplikácia politiky podľa špecifických potrieb každého sektora nemá, pravda, znamenať fragmentáciu priemyselnej politiky. Uplatnenie priemyselnej politiky v určitom sektore musí byť v súlade so záujmami iných sektorov, postupy, ktoré sa osvedčili v určitom sektore, môžu sa použiť aj v iných sektoroch.

Ďalšie dokumenty (EC, 2004; EC, 2005) prehĺbili a doplnili priemyselno-politický rámec EÚ. Do centra pozornosti sa dostalo praktické použitie priemyselnej politiky v jednotlivých sektoroch. Európska komisia v spolupráci so zainteresovanými partnermi a členskými štátmi komplexne zhodnotila konkurencieschopnosť jednotlivých odvetví spracovateľského priemyslu vrátane stavebníctva, ako aj ich slabé a silné stránky. Zároveň analyzovala faktory, ktoré jednotlivé skupiny odvetví najviac ovplyvňujú, a zisťovala, v ktorých oblastiach existujú špecifické problémy.⁷ Kombináciou týchto dvoch hľadísk vznikne *matica*, z ktorej možno získať prehľad o tom, na čo by sa priemyselná politika v jednotlivých odvetviach mala prioritne zamerať.⁸ Riadky matice tvoria sektory a odvetvia a stĺpce uplatňované nástroje alebo politiky. Prienik riadkov a stĺpcov ukazuje, či daná politika je pre dané odvetvie významná, alebo nie. Z celého riadku možno zistiť, ktoré politiky sú pre dané odvetvie najdôležitejšie, čo pravda, neznamená, že ostatné politiky nie sú potrebné.

Tento nový prístup k priemyselnej politike v EÚ nazvali Aiginger a Siebert (2005)⁹ ako prvú *maticovým typom priemyselnej politiky*. Jeho význam spočíva najmä v tom, že zmiernil, alebo dokonca prekonal starý spor medzi sektorovou a horizontálnou politikou. Primárny horizontálny prístup zostáva zachovaný, t. j. opatrenia sú všeobecné: zabezpečujú priaznivé konkurenčné prostredie, nie sú špecificky odvetvové, selektívne a nebrzdia štruktúrne zmeny. Zároveň akceptuje, že efekty širokých horizontálnych politík sa výrazne líšia od odvetvia k odvetviu, že konkurencieschopnosť si vyžaduje špecifický mix politík pre jednotlivé odvetvia a že pre niektoré odvetvia sú nevyhnutné doplnkové opatrenia, ktoré nie sú relevantné v ostatných odvetviach.

Uvedený prístup sa neustále prehľbuje a do istej miery aj analyticky rozširuje. V roku 2009 (EC, 2009) sa odvetvová štruktúra spracovateľského priemyslu analyzovala v podrobnejšom členení a rozšírila o rýchlo rastúci ekologický priemysel, ako aj o služby, ktorých výkonnosť ovplyvňuje ich priemyselných užívateľov. Osobitná pozornosť sa venuje aj citlivosti jednotlivých odvetví na finančnú krízu.

Nová priemyselná politika EÚ má v porovnaní s predtým uplatňovanou politikou oveľa komplexnejší charakter. Jej cieľom je podporiť dynamickú konkurencieschopnosť EÚ, členských štátov alebo regiónov,¹⁰ vyúsťujúcej do rastu,

⁷ *Znalosti* (VaV, ochrana duševného vlastníctva, kvalifikované pracovné sily, prístup MSP k financiám), *lepšia regulácia* (administratívna záťaž, jednotný trh, zdravie a bezpečnosť, technické štandardy), *životné prostredie a energie* (klimatické zmeny, odpad, voda, vzduch, intenzita využívania energií), *obchod* (prístup na trh, prístup k surovinám, obchodné bariéry, regulačné otázky).

⁸ Podrobná matica odvetví a relevantných politík je uvedená v prílohe 1 k dokumentu EC (2005).

⁹ Pozri aj Aiginger a Sieber (2006) a Aiginger (2007).

¹⁰ Vzťah medzi priemyselnou politikou a konkurenčnou schopnosťou podrobne charakterizuje Nemcová (2006).

sociálnej kohézie a environmentálnej zodpovednosti. Nie je to politika zameraná len na spracovateľský priemysel a jeho odvetvia, ale ovplyvňuje široký okruh odvetví vrátane služieb, ktoré s priemyslom spolupôsobia. Využíva celý rad ďalších politík – politiku na podporu vzdelávania, inovácií, rozvoja regiónov, ochranu hospodárskej súťaže, pracovných vzťahov a zdravia – a vytvára podmienky na spolupôsobenie s týmito politikami.

Takáto *systémová priemyselná politika* potrebuje širokú podporu zo strany ekonomických a politických aktérov, inštitúcií a firiem. Ak má byť úspešná, jej základom sa musí stať konsenzus medzi zainteresovanými partnermi, expertmi z oblasti ekonómie, podnikovej sféry, vzdelávania, sociálnych otázok a ekológie o istej dlhodobej predstave, kam má ekonomika alebo región smerovať (pozri napr. Aiginger, 2007). Uznáva, že znalosti tvorcov politiky sú obmedzené, a preto je dôležité vzájomné učenie sa na báze spolupráce medzi firmami, inštitúciami a vládou. V tomto zmysle je priemyselná politika procesom neustáleho vzájomného učenia sa.¹¹

Systémová priemyselná politika má zohrávať dôležitú úlohu ako komplementárna politika ku globalizácii. Má zabezpečovať, aby si európsky priemysel nielen obhájil svoje pozície v súťaži s konkurentmi v globálnej ekonomike, ale aby aj dokázal nové príležitosti, ktoré globalizácia prináša, materializovať a aby sa náklady štrukturálnej adaptácie minimalizovali. To je v podstate aj cieľom iniciatívy obsiahnutej v Európe 2020.

V období krízy a v súčasnom pokrízovom období sa požiadavky na priemyselnú politiku výrazne zvyšujú.¹² Mnohé štáty preto prišli (popri aktivitách vo finančnom sektore) k rozsiahlejším krátkodobým opatreniam zasahujúcim priamo do ekonomických procesov. Sú zamerané najmä na zmeny v rámcových podmienkach pre podniky na pracovnom trhu (s cieľom zachovať zamestnanosť) a vo financovaní podnikov (poskytovanie úverov a štátnych záruk z osobitne utváraných fondov¹³), ako aj na priamu podporu vybraných odvetví a podnikov. Kým podporu zamestnanosti a prístupnenie nevyhnutných finančných zdrojov podnikom možno akceptovať ako nevyhnutné, časovo obmedzené opatrenia na zmiernenie dôsledkov krízy, štátna pomoc na udržanie ohrozených odvetví a podnikov je naopak veľmi otázna. Priama štátna pomoc vybraným, spravidla

¹¹ Podľa Rodrika (2004): „Priemyselná politika je proces objavovania... v ktorom firmy a vláda sa učia o nákladoch a príležitostiach a angažujú sa v strategickej koordinácii; vláda má nedokonalé informácie, rovnako ako aj súkromný sektor.“

¹² Súčasná situácia vyvolala pomerne živú diskusiu aj o tom, či je priemyselná politika potrebná, alebo nie, a aké výsledky od nej možno očakávať. Uviest' možno najmä diskusiu na online stránke časopisu The Economist v júli tohto roka <<http://www.economist.com/debate/days/view/541#>>.

¹³ V Nemecku bol napríklad vytvorený Hospodársky fond Nemecko vo výške 115 mld. eur zameraný na úverové a záručné programy.

veľkým podnikom, predstavuje vážne narušenie pravidiel hospodárskej súťaže, vedie k prerozdeleniu v neprospech ostatných podnikov, ktorí v období krízy majú tiež problémy, a znižuje tlak na podniky adaptovať sa na zmenené ekonomické podmienky.

Za mimoriadne dôležité považujeme, aby aj krátkodobé protikrizové opatrenia priemyselnej politiky boli zamerané na obnovenie dlhodobej konkurencieschopnosti priemyslu. Nemajú preto konzervovať štruktúru priemyslu, ale podnikiť jej reštrukturalizáciu tak, aby zodpovedala zmeneným ekonomickým podmienkam. To môže znamenať aj odbúravanie prebytočných kapacít a výrazné zmeny v podnikových stratégiách. Štát tu má, samozrejme, povinnosť zmierniť výsledky štruktúrnych zmien prostredníctvom sociálnej ochrany, zvyšovania adaptačnej schopnosti zamestnancov v oblasti ďalšieho vzdelávania, rekvalifikácie a pod. Návrat ku konkurenčnej schopnosti priemyslu a tým aj eliminovanie účinkov krízy však môže zásadne zabezpečiť iba intenzívnejšia orientácia na výskum, inovácie a vzdelávanie s cieľom plne využiť trhové príležitosti v rôznych oblastiach globálnej ekonomiky.

V pokrizovom období sa začala veľká pozornosť venovať aj celkovej úlohe štátu, zosilnelo volanie po silnom a aktívnom štáte. Nemalo by pritom, pravda, ísť o rozširovanie hraníc štátu, ale predovšetkým o reformu vládnutia tak, aby bolo možné identifikovať a využiť nové zdroje pre udržateľný rast. Mnohé otázky v tomto smere sú zatiaľ otvorené, odpovede na ne treba naďalej hľadať tak vo výskume, ako aj v hospodárskej praxi

2. Znalostne orientovaná priemyselná politika

Ak chce Európa odolávať tlaku globálnej konkurencie, osobitne zo strany rýchlo sa vzťahujúcich nových konkurentov, a udržať krok s dynamicky sa meniacim technologickým pokrokom musí svoju priemyselnú politiku orientovať na kvalitatívne faktory hospodárskeho rozvoja: na investície do vzdelania, do tvorby, akumulácie a šírenia znalostí a do inovácií.¹⁴ To sa napokon vo všetkých európskych dokumentoch zdôrazňuje. V Európe 2020 sa osobitne (viac ako predtým) zdôrazňuje efektívne využívanie prírodných zdrojov, najmä energií. Nejde pritom o nový problém, ale o ďalší aspekt celej problematiky, pretože aj úspornejšie hospodárenie so zdrojmi sa dá tiež riešiť len na základe uplatnenia nových, čistých alebo „zelených“ technológií a inovácií (technologických, aj netechnologických) v celom systéme hospodárenia s prírodnými zdrojmi. Všeobecne sa uznáva, nielen v teórii, ale aj v politike, že priemyselná politika orientovaná

¹⁴ Súčasná kríza nemilosrdne odhalila problémy v tejto oblasti a zvýraznila nevyhnutnosť ich rýchleho riešenia.

na znalosti a inovácie sa musí rozvíjať v úzkej kooperácii medzi vládou/vládami a podnikateľskou sférou. Otázne však je, ako takúto politiku konkrétne uskutočňovať. Príkladom ekonomiky, ktorá s takouto priemyselnou politikou má skúsenosti, je Fínsko, ktoré ju už dlhodobejšie systémovo a cieľavedome uskutočňuje a vďaka nej dosahuje aj výrazné úspechy (pozri Ylä Antilla a Palmberg, 2007).

Pri praktickom uplatnení znalostí a ich efektívnom využívaní v hospodárskej praxi existuje celý rad problémov, ktoré priemyselná politika doteraz neriešila, resp. nebola schopná ich dobre riešiť. Ako poukazujú viaceré štúdie (pozri napr. Peneder, 2008; Aiginger, 2007; Dobrinský, 2009), medzi ne patria najmä neistoty a riziká spojené s investovaním do výskumu a vývoja, nedostatočné investovanie do VaV a inovácií zo strany podnikov, informačné a koordinačné problémy medzi jednotlivými aktérmi inovačného procesu a pod. Trh sám osebe nie je schopný tieto problémy uspokojivo riešiť. Ak má byť priemyselná politika v budúcnosti úspešná, musí na všetky tieto problémy istým spôsobom reagovať a zahrnúť ich do svojich aktivít.

Uvedené otázky sa riešia vo veľkom počte štúdií a koncepcií, ktoré sa pod rôznymi názvami explicitne zameriavajú na priemyselnú politiku; patria medzi ne najmä štúdie o *systémovej priemyselnej politike* (pozri napr. Aiginger, 2007), o *znalostne orientovanej priemyselnej politike* (Dobrinský, 2009) alebo o *priemyselnej politike pre 21. storočie* (Rodrik, 2004). Existuje však celý rad koncepcií, ktoré sa zaoberajú inovačným procesom, jeho aktérmi a podmienkami, ktoré ho môžu podporiť a tak nepriamo poskytujú celý rad teoretických i praktických poznatkov využiteľných v modernej priemyselnej politike.

Medzi nimi na prvé miesto patrí koncepcia *národného inovačného systému (NIS)*,¹⁵ ktorá sa zakladá na chápaní inovácie ako interaktívneho procesu medzi aktérmi, ktorí produkujú, distribuujú a využívajú rôzne varianty znalostí. Podľa danej koncepcie, inovačná výkonnosť krajiny závisí vo veľkej miere od toho, ako sú títo aktéri vzájomne prepojení – často sú interakcie medzi aktérmi významnejšie ako investície do výskumu a vývoja. Pre koncepciu NIS je charakteristický národný kontext,¹⁶ v súčasnom globálnom prostredí sa preto stáva do istej miery otáznou – podniky, ktoré tvoria jadro celého systému, sú čím ďalej tým mobilnejšie a ich časti sú geograficky rozptýlené, prínosy z nových znalostí a inovácií prekračujú národné hranice. Tradičné prístupy vychádzajúce z toho, že priemyselné odvetvia sú homogénne, nezávislé a *národné*, zrejme nebudú môcť byť naďalej adekvátnou bázou na tvorbu politiky. Pre NIS to znamená pomerne náročnú výzvu.

¹⁵ Pozri napr. Freeman (1987), Lundvall (1992).

¹⁶ Lundvall (1992) chápe inovačný systém predovšetkým v národnom kontexte: „... prvky a väzby, ktoré vzájomne pôsobia v tvorbe, difúzii a používaní nových, ekonomicky užitočných, znalostí... a sú lokalizované alebo zakorenené v rámci hraníc národného štátu.“

Ďalšou mimoriadne zaujímavou koncepciou je model trojitej špirály (Triple Helix),¹⁷ ktorý sa orientuje na väzby medzi univerzitami, priemyslom a vládou. Charakterizuje hĺbku a komplexnosť inovačného procesu ako rekurzívneho interakčného systému. Zatiaľ čo NIS je najmä inštitucionálny program zameraný na vytváranie blahobytu na národnej/regionálnej úrovni, Triple Helix predstavuje model štruktúry a dynamiky inovačného systému fungujúceho na rôznych úrovniach. Model trojitej špirály nie je, tak ako NIS, geografický určený systém, ale vytvára rámec na štúdium empirických otázok vo forme režimov a trajektórií.¹⁸

Významným príspevkom k objasneniu inovačných procesov najmä na úrovni firiem je koncepcia otvorených inovácií. „Otvorené inovácie je paradigma, ktorá predpokladá, že firmy pri zlepšovaní svojich technológií môžu a majú využívať externé, ako aj interné nápady a interné a externé cesty k trhu.“ (Chesbrough, 2003) Ako to robiť, aké problémy pri tom môžu vzniknúť a ako ich riešiť, ako vytvoriť taký podnikateľský model, ktorý je najvhodnejší pre konkrétnu technológiu, je základným cieľom tejto koncepcie. Koncepcia spočiatku vychádzala z analýzy konkrétnych skúseností firiem a až v ďalšej fáze sa rozvinula do komplexného skúmania inovačného procesu (Chesbrough, Vanhaverbeke a West, 2006), pričom veľký dôraz kladie práve na rolu podnikateľského modelu v tomto procese. Vzhľadom na to, že manažovanie znalostí bude v budúcnosti prinajmenšom také významné ako manažovanie ostatných výrobných faktorov a že úspešný bude taký podnikateľský model, ktorý bude výkonnejší práve v tomto smere, možno danú koncepciu považovať za výsostne perspektívnu.

V ďalšom sa pokúsime prístupy významné pre dobré fungovanie priemyselnej politiky v podmienkach znalostnej ekonomiky identifikovať a odlíšiť ich od jej tradičného chápania.

2.1. Vybrané teoretické východiská znalostne orientovanej priemyselnej politiky

Kľúčové pre tvorbu priemyselnej politiky je správne pochopenie charakteru znalostí a inovácií a ich pôsobenia v postindustriálnej ekonomike. Mnohé zmeny v tomto smere sú založené na nových poznatkoch ekonomickej teórie (teórie rastu, ale najmä evolučná ekonomika), z ktorých za najdôležitejšie považujeme:

¹⁷ Pozri napríklad Leydesdorff (2010).

¹⁸ Niilo Tapani Saarinen, viceprezident Vedecko-technologického parku vo fínskom Turku, v rozhovore napríklad uviedol: Od 90. rokov je široko akceptovaný model trojitej špirály (Triple Helix Model) – špecifickej úlohy vlády, firiem a univerzít. Potrebujete všetkých troch hráčov: univerzity ako tvorcov poznatkov; firmy, ktoré dokážu poznatky zužitkovať; ale aj verejnú sféru, vládu, ktorá takúto spoluprácu umožní garantovaním dlhodobej udržateľnosti – napríklad tým, že garantuje fungovanie výskumného projektu na, povedzme, sedem rokov a tým vytvorí priestor pre výskumné aktivity. <<http://www.euractiv.sk/lisabonska-strategia/interview/saarinen-investujte-do-vyskumu-inak-ostane-vsetko-po-starom>>.

• Rozlíšenie kodifikovaných a tzv. tichých znalostí (*tacit knowledge*). Kodifikované znalosti sú formalizované, môžu sa uchovávať, kopírovať a ľahko prenášať. Naopak, tiché znalosti (zručnosti, rôzne formy *know-how* vrátane organizačného a manažérskeho *know-how*) sú viazané na jednotlivcov a možno ich prenášať len v rámci sociálnej interakcie. Evolučná ekonomika predpokladá, že veľké časti znalostí potrebných v inovačných procesoch majú charakter tichých znalostí.

• Prekonanie stanoviska, že znalosti sú výlučne verejným statkom, t. j. že ich spotreba prebieha v nesúťažnom prostredí a každý má k nim prístup za nulovú cenu. Nedostatočná produkcia znalostí sa pritom pokladá za zlyhanie trhu. Nový prístup zdôrazňuje, že nie všetky znalosti sú verejnými statkami, čo treba zohľadniť vo verejných programoch na podporu tvorby a difúzie znalostí. Posun od chápania znalostí ako verejného statku k stanovisku, že niektoré formy poznania sú vlastnené (ekonomické) statky, tiež viedol k novej interpretácii vlastníckych podmienok. Analýzy pritom preukázali, že firmy angažované v technologických inováciách uplatňujú rozmanité privlastňovacie mechanizmy, ktoré im umožňujú dosahovať vyššiu mieru privlastňovania.

• Statické trhové zlyhania ako monopolná pozícia, nedostatočná veľkosť trhu a nedokonalosti trhov majú v otvorenej a integrovanej ekonomike menší vplyv. Vo vyspelých ekonomikách však na druhej strane rastie význam dynamických trhových zlyhaní, ktoré sú spojené s vedľajšími účinkami (*spillovers*) znalostí a inovácií; vzrastá aj význam informačných externalít a zlyhania v koordinácii (Aiginger, 2007). Vzhľadom na diferencovaný a heterogénny charakter znalostí upozorňuje Dobrinský (2009), že pri opatreniach priemyselnej politiky zameraných na externality treba vždy zvážiť konkrétny typ znalostí v ich širokom sociálno-ekonomickom kontexte. Tvorba tichých znalostí nie je napríklad predmetom verejných intervencií, naopak, vhodné sú politiky a podporné mechanizmy na ich šírenie v rámci sociálnych sietí.

• Tradičný prístup k inováciám na báze lineárneho modelu (od výskumu k technológii a ku komerčnému produktu) nahradil dominujúci názor, že inovácia je výsledkom simultánnych interakcií mnohých agentov vzájomne spojených do komplexného systému (Lundvall, 1992). Evolučný prístup k inováciám zdôrazňuje význam interakcií a technologickej kooperácie medzi firmami a prístup k novým znalostiam v rámci spolupracujúcich sietí. V hospodárskej praxi sa daný prístup prejavuje vo vytváraní národných inovačných systémov, v zakladaní inovačných alebo učiacich sa klastrov, v cieľavedomom budovaní vedecko-technických parkov a pod.

Celkový prehľad diferencií medzi tradičnou a znalostne orientovanou priemyselnou politikou z hľadiska teoretických prístupov poskytuje tabuľka 1.

T a b u ľ k a 1

Tradičná verus znalostne orientovaná priemyselná politika: teoretické prístupy

	Tradičná priemyselná politika	Znalostne orientovaná priemyselná politika
Chápanie znalostí	Znalosti sú informácie, ktoré sa môžu v ekonomike šíriť	Znalosti majú rôzne formy (kodifikované, tiché...), ktoré treba v politike jasne rozlíšiť. So šírením tichých znalostí sa neuvažuje
	Znalosti sú verejným statkom (bezkonkurenčná spotreba). Nedostatočná ponuka znalostí sa považuje za trhové zlyhanie	Nie všetky znalosti sú verejným statkom, to treba brať do úvahy vo verejných programoch na podporu tvorby a difúzie znalostí
	Rastúce výnosy zo znalostí vedú k monopolistickej konkurencii: nevyhnutná je prísnejšia politika na ochranu hospodárskej súťaže	Tvorba znalostí je proces s neistými výsledkami. Výnosy zo znalostí sú diferencované a neisté: politika musí byť tiež diferencovaná
	Platí nevylúčiteľnosť – prelievanie znalostí zvyšuje neistotu v privlastňovaní	Nevylúčiteľnosť je obmedzená, existujú rozmanité privlastňovacie mechanizmy
	Politika sa orientuje na zabezpečenie základného výskumu	Umožňuje v celej ekonomike tvorbu a difúziu znalostí
	Tvorba politiky sa opiera o existujúce znalosti	Tvorba politiky je proces učenia sa, ktorý produkuje špecifické znalosti
Chápanie inovácií	Inováciu predstavuje komercializáciu technologickej invencie	Inovácia zahŕňa aj iné formy nových (aj tichých) znalostí komerčného významu – nové organizačné a manažérske postupy (nové „sociálne technológie“)
	Inovácie sú stratégiou firmy na dosiahnutie konkurenčnej výhody	Inovácie si vyžadujú vzájomnú súčinnosť a technologickú kooperáciu medzi firmami, ako aj prístup k novým znalostiam v rámci spolupracujúcich sietí
	Fázy inovačného procesu sú postupné („lineárny“ model)	Inovácie sú výsledkom paralelne prebiehajúcich interakcií (interaktívny model). Systémový prístup (národný inovačný systém), výsledky inovačného procesu sú veľmi neisté

Prameň: Spracované podľa Dobrinský (2009).

2.2. Zmeny v pôsobení štátu v znalostne orientovanej priemyselnej politike

V súčasnosti, keď sa hlavným zdrojom hospodárskeho rastu a zamestnanosti stávajú, alebo majú sa stať, dynamicky sa vyvíjajúce znalosti a inovácie, musí sa novým podmienkach prispôbiť aj *pôsobenie štátu v priemyselnej politike*. Ide o kľúčovú otázku, okolo ktorej existuje najviac kontroverzií. Ako odhliadneme od toho, že medzi ekonómami neexistuje konsenzus, či má štát vôbec nejakú priemyselnú politiku uplatňovať, pričom odporcovia priemyselnej politiky poukazujú najmä na príklady, keď štát v tejto oblasti zlyhal, otázku sa redukuje predovšetkým na to, *ako* má štát túto politiku robiť.¹⁹

Všeobecne sa uznáva, že znalosti a kvalifikovaná pracovná sila sa stávajú absolútne kľúčovými faktormi pre budúci rast a konkurencieschopnosť. Aké aktivity, technológie alebo inovácie budú v danej krajine schopné v strednodobom

¹⁹ Najdôležitejšou otázkou vo vzťahu k priemyselnej politike v súčasnosti nie je, či sa má uplatniť, ale ako sa má uplatniť (Rodrik, 2010).

až dlhodobom horizonte zabezpečiť udržateľný rast a konkurencieschopnosť, to sa dá v súčasných zložitých podmienkach veľmi ťažko stanoviť. Napriek tomu sa priemyselná politika musí opierať o istú, spoločenským konsenzom prijatú predstavu o budúcom základnom smerovaní technologického a inovačného rozvoja. Koordinačná úloha tu, samozrejme, pripadá štátu.²⁰ Nemôže ísť, pravda, o konkrétne technológie, ale o základné kľúčové technologické smery, ktoré umožnia rozvinúť celú škálu rozmanitých inovácií využiteľných v širokom spektre odvetví, resp. ktoré sa môžu stať základom vzniku úplne nových výrobných odvetví, produktov a služieb. A tiež také, pre ktoré má ekonomika aj potrebné predpoklady, najmä kvalifikovaných pracovníkov a špičkových výskumníkov.²¹ V prípade Fínska bol takýmto technologickým smerom rozvoj informačných a komunikačných technológií. V súčasnosti, keď sa v tejto oblasti etabluje celý rad ďalších, najmä nízko príjmových ekonomík, vo Fínsku sa začína intenzívne rozvíjať nový perspektívny technologický smer – čisté technológie.

Hlavnou úlohou štátu zostáva aj v podmienkach znalostnej ekonomiky vytváranie všeobecne priaznivých rámcových ekonomických podmienok, osobitne na podnikanie. Najmä regulácia, ktorá nepodporuje, ale skôr vytvára prekážky, nefunkčné regulačné orgány, slabé podnikateľské prostredie, má negatívne dôsledky na fungovanie znalostne intenzívnych aktivít. Veľmi dôležité je aby štát, osobitne v ekonomikách, ktoré dobiehajú v technologickom rozvoji, sústavne investoval do vzdelania a do výskumu a tým uľahčil podnikom prístup k vysokokvalifikovaným pracovníkom a k novým znalostiam.

Osobitnou úlohou znalostne orientovanej priemyselnej politiky je vytvorenie takého prostredia, ktoré inovačným podnikateľom umožní dosiahnuť primeranú návratnosť z investícií. V praxi totiž inovační podnikatelia čelia dvom problémom: ak je inovátor neúspešný, tak znáša všetky náklady spojené s chybnou investíciou, ak je úspešný, iní môžu nasledovať jeho príklad a podieľať sa na jeho výnosoch. Ak neexistuje podpora zo strany štátu, dochádza k nedostatočnému investovaniu do výskumných a inovačných aktivít. Úlohou priemyselnej politiky je predchádzať takejto situácii a uľahčovať proces investovania do znalostí a inovácií. Túto úlohu môže štát plniť len v úzkej spolupráci so všetkými aktérmi inovačného procesu. Aby táto spolupráca bola užitočná nielen pre podniky, ale aj pre celú spoločnosť, štát musí zabrániť korupcii a presadzovaniu

²⁰ Pozitívna priemyselná politika znamená predovšetkým obohatenie vládnej hospodárskej politiky o „*cieľovo orientované a strategické myslenie*“ (Audretsch, 1998). Dôležitou črtou priemyselnej politiky pritom je, že k riešeniu predvídateľných hospodárskych problémov pristupuje s istým predstihom. Ak vlády túto svoju úlohu neplnia, prenechávajú uvedené pole pôsobnosti pravidlám nátlakovým, resp. dobre organizovaným záujmovým skupinám.

²¹ Asi stále platí to, čo svojho času v jednej zo svojich štúdií výstižne poznamenal český ekonóm M. Píck, že „*nemožno vybudovať hory tam, kde je more najhlbšie*“.

egoistických záujmov podnikov. Vytvorenie a udržiavanie správnej rovnováhy medzi plnou autonómiou vládnych inštitúcií a ich prílišným zrastaním s podnikovými záujmami tvorí preto najdôležitejší prvok efektívnej priemyselnej politiky usilujúcej sa o spoluprácu medzi aktérmi inovačného procesu (bližšie pozri Rodrik, 2004).

Pri rastúcej komplexnosti a prevahe technológií interdisciplinárneho charakteru nie sú firmy schopné vykonávať všetky kompetencie v rámci firmy. Potrebná je vysoká miera spolupráce a sieťového prepojenia medzi všetkými zainteresovanými aktérmi: dodávateľmi, zákazníkmi, konkurentmi, výskumnými ústavmi, univerzitami a inými zdrojmi externých znalostí.²² Úlohou štátu je uľahčiť formovanie väzieb medzi aktérmi, koordinovať ich úsilie o identifikovanie spoločných cieľov a ich realizáciu, podporovať rozloženie rizika medzi účastníkmi inovačného procesu a tým zmierniť celkovú neistotu v inovačnom procese.

Osobitnou úlohou štátu je odstraňovať špecifické znalostné zlyhania systémového charakteru. Ide najmä o neschopnosť verejných inštitúcií (univerzít a výskumných ústavov, verejných regulačných a implementačných organizácií a pod., ktoré tvoria súčasť národného inovačného systému) efektívne plniť svoje funkcie. Na druhej strane výsledky inovačných procesov oslabuje aj nedostatočná spôsobilosť firiem a ďalších aktérov stanoviť si reálne ciele a presadzovať ich v dôsledku nízkej úrovne manažérskych a technologických odborníkov, nedostatočnej schopnosti firiem absorbovať externe generované technológie,²³ ako aj nízkej interakcie medzi rôznymi aktérmi v dôsledku slabých vzájomných väzieb, nízkej vzájomnej dôvery a „otvorenosti“ voči externým zdrojom poznatkov.

Za charakteristické považujeme, že štát nepristupuje k znalostne orientovanej priemyselnej politike ako super znalec na všetky problémy, ktoré treba riešiť, ale s vedomím svojich obmedzených znalostí, ktoré si práve v kontakte a spolupráci s ďalšími aktérmi môže rozšíriť a tak dospieť k výsledkom výhodným pre všetkých aktérov. Celkovo možno konštatovať, že znalostne orientovaná priemyselná politika je z hľadiska rozsahu podstatne širšia ako tradičná priemyselná politika, ale vo svojich ambíciách je podstatne skromnejšia a prispôsobivejšia ku konkrétnym podmienkam a súvislostiam. Politika štátu je aktívna (na rozdiel od politiky „laissez faire“), vo vzťahu k trhu sa však usiluje, aby jeho aktivity „boli celkovo zosúladené so smerovaním trhových síl, uľahčovali, a nie eliminovali hladký priebeh trhových operácií“ (Dobrinský, 2009, s. 284).

²² Proces využívania externých zdrojov poznatkov, ale aj komercializácie interných zdrojov poznatkov, ktoré podniky nedokážu interne využiť, charakterizuje najmä koncepcia „otvorených“ inovácií (Chesbrough, 2003). Ako preukazujú konkrétne analyzované príklady vykonané v rámci danej koncepcie, časť podnikov dokáže tento proces manažovať aj bez osobitnej pomoci štátu.

²³ „Firmy sa musia v primeranej miere zaoberať výskumom a vývojom... aby mali 'absorbčnú kapacitu' pre profesionálny dialóg s verejným výskumným sektorom a s inými zdrojmi externého poznania“ (Soete, 2007).

Diferencie medzi tradičnou a znalostne orientovanou priemyselnou politikou z hľadiska pôsobenia štátu uvádzame v tabuľke 2.

T a b u ľ k a 2

Tradičná verzus znalostne orientovaná priemyselná politika: úlohy a ciele štátu

	Tradičná priemyselná politika	Znalostne orientovaná priemyselná politika
Predpokladaná úloha štátu	Limitovaná pôsobnosť, presne ex ante definovaná, priamo realizovateľná s nerealisticky predpokladanou vysokou úspešnosťou	Široká pôsobnosť, ale s otvoreným koncom a limitovanou schopnosťou uplatňovať ju priamo; výsledky sú neisté
	Štát koná racionálne, má dokonalé znalosti o činnostiach, ktoré sa majú vykonať na zvýšenie blahobytu	Štát disponuje iba obmedzenou racionalitou, jeho úlohou je spoločne s inými aktérmi dospieť k vzájomne prijateľným rozhodnutiam
	Štát koná ako „rozhodca“, a nie ako „hráč“	Štát je jedným z mnohých „hráčov“/aktérov
	Využíva svoju donucovaciu moc	Využíva koordinačné kapacity
Odôvodnenie a ciele intervencií	Zvýšiť spoločenský blahobyť	Podporiť dynamickú konkurenčnú schopnosť ekonomiky
	Orientácia na trhové zlyhania a ich korigovanie	Orientácia na špecifické znalostné a systémové zlyhania, zlepšenie prepojenie medzi agentmi/aktérmi a selektívne aj na špecifické trhové zlyhania
	Orientácia na deformácie trhu	Uľahčiť hladký priebeh trhových operácií.
	Zmierniť negatívne dôsledky externalít	Pomôcť odhaľovať externality a relevantne ich napraviť
	Vytvárať „pravidlá hry“, podľa ktorých ostatní majú hrať	Pomáhať trhovým agentom a koordinovať ich úsilie o vytvorenie spoločne akceptovateľných „pravidiel hry“
	Zameranie na zmenu správania agentov	Vytvoriť prostredie, ktoré umožňuje zmeny v správaní a uľahčuje prechod k novému typu správania
	Zvýšiť výkonnosť ekonomických agentov	Uľahčovať zdieľanie rizika medzi agentmi a zainteresovanými aktérmi
Smer a objekty intervencií	Zložky vstupov, výstupov	Systémová interakcia
	Firmy, odvetvia	Siete, systémové väzby
	Špecifické sektory ekonomiky (vertikálne akcie)	Špecifické aspekty správania vo všetkých sektoroch (horizontálne akcie)
	Ponuková stránka ekonomiky/podnikov	Ponuková aj dopytová stránka ekonomiky/kooperácia medzi výrobcami a užívateľmi

Prameň: Spracované podľa Dobrinský (2009).

2.3. Nástroje znalostne orientovanej priemyselnej politiky

Finančná podpora tvorby znalostí tvorí už pomerne dlho súčasť verejných politík, v súčasnom období sa však aktuálne nástroje menia. Charakteristický je posun od paušálneho financovania výskumno-vývojových inštitúcií k diferencovanému financovaniu špecifických výskumno-vývojových a inovačných projektov. V projektovom financovaní sa dôraz kladie na spoločný výskum, na vytváranie sietí, resp. špeciálnych väzieb medzi účastníkmi. Špecifické nástroje sú zamerané na financovanie sietí, väzieb, partnerstiev, kooperáciu a spojenia medzi

účastníkmi spoločného podnikania zameraného na tvorbu znalostí a podporu VaV a inovácií (tzv. nástroje strategického výskumného partnerstva).

Verejná finančná podpora podnikateľov v oblasti znalostí a inovácií má pomôcť zmierniť existujúce neistoty, je to však aj jeden zo spôsobov, ako podnikateľom zabezpečiť primeraný príjem z ich investície. Štát pritom musí mať na zreteli aj spoločenský efekt podpory. Podľa Rodrika (2004) by štát mal finančne podporovať predovšetkým aktivity, ktoré sú v ekonomike *nové*, a spravidla aj najrizikovejšie, a nie tie, ktoré sú už etablované.²⁴

Za spoločensky najprínosnejšiu možno považovať štátnu podporu projektov s rozsiahlymi ekonomickými efektmi nielen pre inovujúcu firmu, ale pre celú škálu nadväzujúcich firiem a pre spotrebiteľov vo forme nižších cien a vyššej kvality, t. j. projekty so značnými externými efektmi pre spoločnosť.²⁵ Ide najmä o podporu inovácií, pri ktorých možno očakávať mnohonásobné a rôznorodé aplikácie, revolučné zmeny technológií alebo vznik úplne nových aktivít, a to aj takých, ktoré znamenajú celkové zefektívnenie ekonomických procesov.

Vzhľadom na kontroverzné diskusie o subvencovaní súkromných podnikateľských aktivít Dobrinský (2009) porovnáva tento typ pomoci s právnou ochranou duševných práv. Právna ochrana de facto vytvára dočasnú monopolnú pozíciu inovujúceho podnikateľa, ktorá mu umožňuje privlastniť si rentu. Obchodnú prirážku (nad marginálne náklady) patentovaných produktov možno pokladať za istú osobitnú daň platenú spotrebiteľmi a zhromažďovanú držiteľom patentu. V prípade masovej spotreby chráneného patentového produktu má táto prirážka charakter všeobecnej spotrebnej dane, ktorej príjmy smerujú k držiteľovi patentu. Z tohto hľadiska sa ekonomický účinok priamej verejnej finančnej podpory inovačných firiem len málo odlišuje od účinkov právnej ochrany duševných práv. Treba dodať, že príliš striktná a široko koncipovaná právna ochrana duševných práv môže blokovat' tok ideí a technológií, ktorý je nevyhnutný v systéme otvorených inovácií (Chesbrough, 2006).

Aby nedochádzalo k deformáciám trhu, finančná podpora inovatívnych firiem sa zameriava najmä:

- na začínajúce firmy, rizikové aktivity, ešte nezaložené alebo rozbiehajúce sa podnikanie;
- na predinvestičnú fázu, keď je neistota najväčšia (spracovanie projektovej úlohy alebo vývoj prototypu);

²⁴ Podľa nášho názoru to znamená, že by sa nemali podporovať aktivity v upadajúcich odvetviach, obnovovacie investície a investície na rozšírenie produkcie, pokiaľ sa neráta so zásadnými technologickými zmenami alebo so získaním nových trhov, a zrejme ani projekty smerujúce do segmentov ekonomiky, ktorých konkurenčná schopnosť je založená hlavne na nízkych pracovných nákladoch.

²⁵ Tento prístup k selekcii projektov podrobne preskúmal Jaffe (1996) pre Advanced Technology Program v rámci Ministerstva hospodárstva USA.

- na prepojenie zainteresovaných strán (investorov, finančných sprostredkovateľov, podnikateľov), ako aj na posilnenie väzieb medzi priemyslom a výskumom;²⁶

- popri financovaní aj na koordináciu, ktorá pomáha spájať potenciálnych zainteresovaných súkromných aktérov a združovať finančné zdroje na projekty spoločného záujmu.

Verejné finančné nástroje spravidla zahŕňajú aj trhovo orientované prvky. Napríklad „víťazi“ sa neselektujú vopred, ale identifikujú sa na základe uplatnenia na trhu (maximálna oprávnená čiastka sa poskytuje až vtedy, keď sa produkt úspešne uvedie na trh). V motivačných schémach agentúr realizujúcich verejné programy sa preberajú aj pravidlá, ktoré uplatňujú súkromní agenti angažovaní vo vysoko rizikových aktivitách alebo v raných štádiách investičných aktivít. Snahou je pritiahnúť aj súkromných investorov k investovaniu do projektov.

Popri nástrojoch finančnej podpory mimoriadne významný je *mechanizmus nefinančnej podpory*, ktorý je zameraný na neistoty a externality spojené so znalosťami. Hlavnou úlohou štátu v tomto mechanizme je stimulovať väzby medzi potenciálnymi partnermi projektu. Má uľahčiť tok znalostí (kodifikovaných, aj tichých), podporiť rozloženie rizík medzi partnermi prostredníctvom zdieľania znalostí. Vychádza sa pri tom z toho, potenciálni kľúčoví partneri nemusia poznať existujúce podnikateľské príležitosti a nemajú väzby na ostatných partnerov. Hrozí tak, že aj perspektívne projekty sa nezrealizujú. Intervencia verejnej politiky do systémovej koordinácie a spoločného využívania informácií na redukciu neistoty a vnímaného rizika má pomôcť prekonať tieto problémy. Príkladmi takýchto verejných služieb je organizovanie alebo podpora vedeckovýskumných alebo technologických fór, výstav a pod., ktoré prispievajú k utváraniu medzifirmných väzieb a ku kontaktom medzi priemyslom a vedeckovýskumnými inštitúciami, ako aj verejné intervencie do utvárania sietí medzi potenciálnymi partnermi na šírenie informácií.

Vzájomnú aktivitu a komunikáciu medzi partnermi značne zvyšujú tzv. *inovační sprostredkovatelia*. Uľahčujú difúziu a absorpciu znalostí vrátane tichých podnikateľských zručností. Typickými inovačnými sprostredkovateľmi sú technologické transferové kancelárie pri univerzitách, spravidla financované z verejných zdrojov; existujú však aj podobné organizácie, ktoré fungujú podľa komerčných princípov. Inovační sprostredkovatelia môžu tiež plniť premostovacu

²⁶ Jedným zo zaujímavých nástrojov podpory inovatívnych MSP je finančná podpora vo forme tzv. inovačného kupónu alebo šeku, ktorý možno vymeniť za odbornú expertízu alebo radu od verejných akademických alebo výskumných inštitúcií. Jeho výhodou je, že podporuje dopyt MSP po inováciách, rozvíja väzby medzi priemyslom a výskumom a umožňuje transfer od tvorcov znalostí k malého podnikaniu. Začal sa uplatňovať v Holandsku, v súčasnosti však túto formu podpory MSP využíva celý rad európskych aj mimoeurópskych štátov.

funkciu medzi zdrojmi a používateľmi inovácií, alebo môžu pôsobiť ako systémoví sprostredkovatelia pri formovaní a udržiavaní inovačných sietí. Úlohou verejnej politiky nie je len zakladať verejných sprostredkovateľov, ale zabezpečiť aj vhodné prostredie na vznik komerčných sprostredkovateľov.

Politika „mäkkej“ intervencie sa usiluje o spoluprácu partnerov v celom hodnotovom reťazci. Najmä vzťahy medzi dodávateľmi a zákazníkmi sa ukázali ako dôležitý iniciátor inovačnej aktivity. Z hľadiska skvalitnenia technológií a vývoja predaja schopných nových produktov sa zákazník stáva rovnako významným ako producent. Úloha štátu ako „inovačného sprostredkovateľa“ zahŕňa teda aj niektoré opatrenia dopytovo orientovanej politiky na stimuláciu komunikácie medzi potenciálnymi používateľmi a dodávateľmi a zisťovanie spotrebiteľských preferencií a potrieb.

Mimoriadny význam má politika štátu v oblasti difúzie znalostí, osobitne pokiaľ ide o šírenie podnikateľských a manažérskych zručností. Proces učenia sa u podnikateľov (najmä MSP) štát spravidla podporuje prostredníctvom verejných vzdelávacích programov (napr. zakladaním centier podnikateľstva pri univerzitách) alebo podporou komerčných vzdelávacích služieb. Z verejných zdrojov sa podporujú aj rôzne poradenské a technické služby pre inovatívnych podnikateľov.

Základným cieľom všetkých uvedených verejných služieb je uľahčiť proces vzniku nových inovatívnych projektov. Možno očakávať, že účastníci nových projektov získajú pri práci na projektoch aj nové manažérske a organizačné zručnosti. Na základe šírenia dostupných informácií sa zníži aj celková neistota a vnímanie rizika. Poskytovanie verejných služieb teda naštartuje aj istý kontinuálny proces akumulácie nových podnikateľských zručností.

Mnohé nástroje priemyselnej politiky majú *zmiešaný charakter* – kombinujú finančné a nefinančné formy podpory. Takýto charakter má zakladanie podnikateľských inkubátorov, vedeckých a technických parkov, ako aj iných inštitúcií podporujúcich začínajúce firmy a spoločné podnikanie. Súčasťou týchto politik je aj utváranie verejno-súkromných partnerstiev, ktoré môžu významne prispieť k prekonávaniu informačnej a znalostnej asymetrie medzi potenciálnymi zainteresovanými stranami na základe sústavnej výmeny znalostí a informácií. Osobitne dôležitá je verejná podpora uľahčujúca vznik *klastrov*, ktorá zahŕňa celú škálu nástrojov koncentrovane uplatňovaných na istom teritóriu. Práve klastre so svojou geografickou koncentráciou vzájomne prepojených firiem a inštitúcií majú mimoriadny potenciál na vytváranie sietí, výmenu trhových informácií a iných znalostí, utváranie partnerstiev pre konkrétne projekty a mobilitu ľudského kapitálu.²⁷

²⁷ Inovačné klastre boli napríklad významným faktorom úspešnosti Fínska v inovačnom rozvoji (bližšie pozri Ylä Antilla a Palmberg, 2007).

Záverom

Pokúsili sme sa charakterizovať niektoré nové trendy v priemyselnej politike. Za významnú považujeme najmä koncepciu znalostne orientovanej priemyselnej politiky, ktorej uplatnenie bude pre zvládnutie prechodu existujúcich štruktúr do štruktúr tvoriacich základ znalostnej ekonomiky úplne kľúčové. V súčasnosti sa takáto priemyselná politika ešte len formuje a jej jednotlivé prvky sa prepletajú s tradičnými prístupmi k priemyselnej politike.

Osobitne treba zdôrazniť, že na vypracovanie a uplatnenie dobrej znalostne orientovanej priemyselnej politiky nestačí poznať len jej základné princípy, ale je potrebné vytvoriť aj niektoré nevyhnutné predpoklady.

Žiaduce sú najmä zmeny v spôsobe, ako štát vykonáva svoje úlohy. Ide v podstate o prechod od *government* ku *governance*, t. j. od suverénneho rozhodovania štátnych orgánov a ich následnej kontroly k dobre spravovanej spoločnosti opierajúcej sa o spoluprácu so všetkými aktérmi v spoločnosti a o vyvážené rozloženie zodpovednosti medzi štát, trh a občiansku spoločnosť. To predpokladá, samozrejme, stabilnú, vysokokvalifikovanú a profesionálne zdatnú štátnu administratívu so strategickým myslením a so schopnosťou akceptovať postoje iných aktérov pri manažovaní spoločných problémov.

Rovnako dôležitý je, pravda, aj postoj súkromných podnikov a podnikateľov; bez ich iniciatívy a ochoty prijímať riziká, hľadať nové inovačné riešenia a spolupracovať so všetkými relevantnými aktérmi inovačného procesu, ani tie najlepšie aktivity štátu nemôžu byť úspešné. Podpora podnikania a podnikateľstva, osobitne podpora zakladania nových firiem, ktoré sú spravidla schopné pružnejšie absorbovať externé efekty nových znalostí než etablované firmy, musí tvoriť nevyhnutnú súčasť znalostne orientovanej priemyselnej politiky.

Znalostne orientovanú priemyselnú politiku nemožno, pravdaže, realizovať na „zelenej lúke“. Aby znalostne orientovaná priemyselná politika mohla fungovať, je nevyhnutné dosiahnuť istú kritickú mieru v rozvoji výskumných kapacít, sociálneho a ľudského kapitálu, v schopnosti absorbovať nové poznatky, ako aj v technologickej a inovačnej spôsobilosti firiem.

Postupný prechod k znalostne orientovanej priemyselnej politike môže v značnej miere pomôcť prekonať nedostatky vo fungovaní štátu, aj podnikov a podporiť aj skvalitnenie faktorov potrebných na prechod k znalostnej ekonomike. Uskutočňovanie znalostne orientovanej priemyselnej politiky je totiž v zásade znalostne náročná činnosť. Je procesom, ktorý produkuje špecifické znalosti o fungovaní znalostnej ekonomiky a o podmienkach, v ktorých zainteresované strany, vrátane verejného sektora, môžu v zhode spolupracovať. Tvorba tejto politiky, ako aj jej implementácia je v podstate procesom neustáleho učenia sa.

Zároveň treba zdôrazniť, že implementácia znalostne orientovanej priemyselnej politiky kladie vysoké požiadavky na transparentnosť, otvorenosť a zodpovednosť. Musí mať jasné pravidlá a podliehať pravidelnému hodnoteniu. To všetko vytvára vhodné podmienky na to, aby sa jej aktéri postupne naučili korigovať svoje správanie tak, aby dokázali efektívne plniť svoje úlohy v podmienkach znalostnej ekonomiky.

Literatúra

- AIGINGER, K. – SIEBERT, S. (2005): Towards a Renewed Industrial Policy in Europe. Background Report of the Competitiveness of European Manufacturing. Prepared as chapter I for the background report of the Competitiveness of European Manufacturing. European Commission, DG Enterprise. Project lead Hannes Leo. Vienna: WIFO.
- AIGINGER, K. – SIEBERT, S. (2006): The Matrix Approach to Industrial Policy. *International Review of Applied Economics*, 20, č. 5, s. 573 – 603.
- AIGINGER, K. (2007): Industrial Policy: A Dying Breed or A Re-emerging Phoenix. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7, č. 3 – 4, s. 297 – 323.
- AUDRETSCH, D. B. (ed.) (1998): *Industrial Policy and Competitive Advantage. Volume I. The Mandate for Industrial Policy.* (An Elgar Reference Collection.) Cheltenham, MA: Northampton.
- BANGEMANN, M. (2004): Europe and the Global Info Society. Bangemann Report Recommendations to the European Council. Corfu.
- BIANCHI, B. – LABORY, S. (eds) (2006): *International Handbook on Industrial Policy.* Cheltenham: Edward Elgar.
- DOBRINSKY, R. (2009): The Paradigm of Knowledge-Oriented Industrial Policy. *Journal of Industrial Competition and Trade*, 9, č. 4, s. 273 – 305.
- European Commission (1990): *Industrial Policy in an Open and Competitive Environment. Guidelines for a Community Approach.* COM(1990) 556.
- European Commission (2002): *Industrial Policy in an Enlarged Europe.* COM (2002) 714. Brussels 11. 12. 2002.
- European Commission (2004): *Fostering Structural Change: An Industrial Policy for an Enlarged Europe.* COM (2004) 274. Brussels 20. 4. 2004.
- European Commission (2005): *Implementing the Community Lisbon Programme. A Policy Framework to Strengthen EU Manufacturing – Towards a More Integrated Approach for Industrial Policy.* COM (2005) 474 final. Brussels 5. 10. 2005.
- European Commission (2009): *European Industry in a Changing World. Updated Sectoral Overview 2009.* SEC(2009) 1111 final. Brussels 30. 7. 2009.
- European Commission (2010): *Europe 2020. A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth.* COM(2010) 2020. Brussels 3. 3. 2010.
- European Community (2002): *Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community.* Official Journal of the European Communities, C 325/33.
- FREEMAN, C. (1987): *Technology and Economic Performance: Lessons from Japan.* London: Pinter.
- CHESBROUGH, H. (2003): *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology.* Boston: Harvard Business School Press.
- CHESBROUGH, H. – VANHAVERBEKE, W. – WEST, J. (eds) (2006): *Open Innovation: Researching a New Paradigm.* Oxford: Oxford University Press.
- JAFFE, A. B. (1996): *Economic Analysis of Research Spillovers Implications for the Advanced Technology Program.* <<http://www.atp.nist.gov/eao/gcr708.htm>>.

- LANDESMANN, M. A. (2010): Which Growth Model for Central and Eastern Europe after the Crisis? Policy Brief, No. 4. FIW, Research Centre International Economics.
<<http://publications.wiwi.ac.at/?action=publ&id=series&value=24>>.
- LEYDESDORFF, L. (2010): The Knowledge-Based Economy and the Triple Helix Model. In: Blaise Cronin (ed.): Annual Review of Information Science and Technology, 44, s. 367 – 417.
<<http://www.leydesdorff.net>>.
- LUNDVALL, B-Å. (ed.) (1992): National Innovation Systems: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. London: Pinter.
- NEMCOVÁ, E. (2006): Priemyselná politika Európskej únie a konkurencieschopnosť. Ekonomický časopis/Journal of Economics, 54, č. 8, s. 803 – 815.
- PENEDER, M. (2008): The Problem of Private Under-investment in Innovation: A Policy Mind Map. Technovation, 28, s. 518 – 530.
- RODRİK, D. (2004): Industrial Policy for the Twenty-first Century. [CEPR Discussion Paper, No. 4767.] London: Centre for Economic Policy Research.
- RODRİK, D. (2010): Die Rückkehr der Industriepolitik.
<<http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik42/German>>.
- SOETE, L. (2007): From Industrial to Innovation Policy. Journal of Industry, Competition and Trade, 7, č. 3 – 4, s. 273 – 284.
- 2nd High Level Conference on Industrial Competitiveness (2010): EU Manufacturing Industry: What are the Challenges and Opportunities for the Coming Years? First Tentative Findings of a Sector Specific Analysis Carried Out in DG Enterprise and Industry.
<http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/document.cfm?action=display&doc_id=5784&userservice_id=1>.
- YLÄ-ANTTILA, P. – PALMBERG, C. (2007): Economic and Industrial Policy Transformation in Finland. Journal of Industry, Competition and Trade, 7, č. 3 – 4, s. 169 – 187.
- ZOUREK, H. (2007): The European Commission's New Industrial Policy in an Integrating and Globalizing World. Journal of Industry, Competition and Trade, 7, č. 3 – 4, s. 285 – 295.