

Maciej Grodzicki

Uniwersytet Jagielloński

TEORETYCZNE UZASADNIENIA DLA PROWADZENIA POLITYKI PRZEMYSŁOWEJ*

Wprowadzenie

Polityka przemysłowa jest niewątpliwie jednym z popularniejszych tematów w debacie ekonomicznej w ostatnich latach. Przez lata jej rola zarówno w teorii ekonomii, jak i w praktyce polityki gospodarczej była umniejszana. Jednakże na skutek kryzysu gospodarczego wzrosło zainteresowanie sposobami stymulowania rozwoju gospodarczego przez instytucje państwa. O polityce przemysłowej mówi się w szczególności w kontekście perspektyw gospodarczych krajów rozwijających się lub będących na średnim poziomie rozwoju.

W niniejszym artykule tematyka polityki przemysłowej zostanie podjęta od strony teoretycznej. Przedmiotem rozważań będą uzasadnienia dla jej prowadzenia na gruncie dwóch wybranych nurtów ekonomii – ekonomii neoklasycznej i ewolucyjnej. W pierwszej kolejności zostanie zaprezentowana koncepcja rozwoju gospodarczego oraz konwergencji w obu tych nurtach. Na jej podstawie będzie można wysunąć argumenty za prowadzeniem polityki przemysłowej oraz zarysować cele, jakie przed tą polityką stoją. Nacisk zostanie położony na prezentację podejścia ewolucyjnego, jako mniej znanego i próbującego przeciwstawić się stanowisku głównego nurtu ekonomii.

1. Konwergencja gospodarcza w teorii ekonomii

W teorii ekonomii wykształciły się dwie główne tradycje wyjaśniania mechanizmów rozwoju gospodarczego. W ekonomii głównego nurtu dominuje po-

* Artykuł został przygotowany w ramach projektu „Konwergencja w krajach i regionach Unii Europejskiej”, sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2011/01/N/HS4/03077.

dejsie oparte na formalnych modelach wzrostu gospodarczego. Z drugiej strony, przedstawiciele heterodoksyjnych szkół ekonomii kładą nacisk na realizm opisu i w większym stopniu opierają się na badaniach empirycznych.

1.1. Podejście ekonomii głównego nurtu

Wyjaśnienie wzrostu gospodarczego w modelach typu Solowa opiera się na przyjęciu założeń neoklasycznej równowagi ogólnej. Gospodarka jest w nich opisana przez funkcję produkcji, która określonym wielkościom nakładów produkcji (przy założeniu ich optymalnego wykorzystania) przypisuje konkretną wielkość wytworzonego produktu. Przyjmuje się, że nakłady kapitału i pracy mają charakter homogeniczny, co wyklucza z rozważań problem struktury gospodarki. Wzrost gospodarczy jest wynikiem akumulacji czynników produkcji oraz postępu technicznego, który jednak nie jest wyjaśniany, lecz określony egzogenicznie wobec modelu¹.

Jak pokazali R. Barro i X. Sala-i-Martin, na podstawie modelu Solowa można przewidywać zachodzenie konwergencji i wyrównanie dysproporcji rozwojowych pomiędzy krajami². Jest ona możliwa dzięki występowaniu międzynarodowych różnic w technicznym uzbrojeniu pracy (przy malejącej krańcowej produktywności kapitału) oraz ogólnej dostępności technologii i wiedzy. Jednakże konwergencja ma charakter warunkowy i jest zależna od parametrów „strukturalnych” gospodarki, w tym przede wszystkim od stopy inwestycji.

W ekonomii neoklasycznej powyższa wizja wzrostu znajduje uzupełnienie o konsekwencje umiędzynarodowienia gospodarki w teorii Heckschera-Ohlina. Zgodnie z nią, w warunkach wolnych przepływów dóbr i usług kraje będą się specjalizować w określonym rodzaju produkcji, zgodnie z zastanymi wzorcami względnej zasobności zasobów. Każdy kraj będzie w stanie w większym stopniu realizować własną przewagę komparatywną, dlatego liberalizacja handlu jest uważana za korzystną dla wszystkich uczestniczących w niej państw.

Lepiej odpowiadające realiom ekonomicznym wyjaśnienia wzrostu gospodarczego dostarczają modele wzrostu endogenicznego (autorstwa m.in. R. Lucasa³ czy P. Romera⁴). Zawierają one różnorodne mechanizmy postępu technologicznego, dzięki czemu są w stanie tłumaczyć długookresową dynamikę

¹ R.M. Solow, *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, „The Quarterly Journal of Economics” 1956, 70(1), s. 65-94.

² R.J. Barro, X. Sala-i-Martin, *Convergence*, „The Journal of Political Economy” 1992, 100(2), s. 223-251.

³ R.E. Lucas, *On The Mechanics Of Economic Development*, „Journal of Monetary Economics” 1988, 22, s. 3-42.

⁴ P.M. Romer, *Increasing Returns and Long-Run Growth*, „Journal of Political Economy” 1986, 94, s. 1002-37.

gospodarek. Wprowadzone zostały w nich różnego rodzaju zawodności rynku, dotyczące przede wszystkim efektów zewnętrznych z działalności innowacyjnej. Konsekwencją tego są odmienne oczekiwania odnośnie do kształtowania się międzynarodowych różnic gospodarczych. Początkowe dysproporcje mogą być bowiem wzmacniane przez różnice w zdolnościach do generowania innowacji i w rezultacie może dochodzić do dywergencji pomiędzy krajami. Dywergencji może sprzyjać również liberalizacja handlu, która zwiększa rolę efektów aglomeracji oraz utrwała wzorce specjalizacji w integrujących się krajach⁵.

1.2. Podejście ekonomii ewolucyjnej

Ekonomia ewolucyjna jest heterodoksyjną szkołą ekonomii, która stara się przeciwstawiać myśleniu dominującym w głównym nurcie. Jej podejście badawcze można podsumować stwierdzeniem, że „gospodarka to kompleksowy, ewoluujący system”⁶. Kładzie ono nacisk, po pierwsze, na takie aspekty rzeczywistości, jak: heterogeniczność, kompleksowość, ograniczona racjonalność aktorów. Po drugie, w centrum zainteresowań ekonomii ewolucyjnej znajduje się dynamika systemu oraz związana z nią transformacja struktury, innowacyjność i uczenie się podmiotów. Po trzecie, systemowe podejście oznacza dostrzeganie interakcji pomiędzy podmiotami, które w sposób emergentny i za pośrednictwem układów instytucji prowadzą do zagregowanych wyników ekonomicznych⁷.

Przyjęcie powyższych założeń ontologicznych prowadzi ekonomistów ewolucyjnych do zupełnie odmiennej wizji wzrostu gospodarczego, który przedstawia się jako jedynie ilościowy wynik złożonej dynamiki systemu, którego podstawowymi podmiotami są przedsiębiorstwa. Dzięki zachodzeniu procesów uczenia się w przedsiębiorstwach dochodzi do ewolucji rutyn produkcyjnych. Skuteczne innowacje w wyniku dyfuzji i selekcji rynkowej wypierają mniej efektywne rutyny i poprawiają efektywność gospodarowania⁸. Wskutek procesów ewolucyjnych dochodzi do rozwoju, którego istotą jest uczenie się nowych sposobów wykonywania rzeczy⁹.

⁵ P. Krugman, *Geography and Trade*, Leuven, MA: Leuven University Press, The MIT Press, Cambridge 1991.

⁶ G. Dosi, *Economic Coordination and Dynamics: Some Elements of an Alternative “Evolutionary” Paradigm*, „LEM Working Papers Series” 2012/08, s. 8.

⁷ M. Grodzicki, *Dynamika gospodarcza a instytucje w programie badawczym ekonomii ewolucyjnej*, „Zarządzanie Publiczne” 2013, 24(2-3).

⁸ R.R. Nelson, S.G. Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press, Cambridge 1982.

⁹ C.E. Ayres, *The Theory of Economic Progress*, University of North Carolina Press, Chapel Hill 1944.

W krajach nadganiających duża część technologii jest adaptowana z krajów na wysokim poziomie rozwoju. Nie oznacza to jednak, że konwergencja ma charakter automatyczny. Adaptacja zagranicznej wiedzy i technologii jest trudna oraz wiąże się z określoną niepewnością dla przedsiębiorców, a zatem posiada ważne przymioty innowacyjności. Skuteczna konwergencja wymaga wytworzenia określonych zdolności w wielu obszarach, m.in. kompetencji pracowników i przedsiębiorców, instytucji czy układów wartości¹⁰.

W analitycznej konstrukcji gospodarki bardzo istotne miejsce zajmuje poziom mezo. Zmieniające się możliwości technologiczne oraz uwarunkowania popytowe wpływają na zróżnicowane tempo rozwoju sektorów i zmieniają strukturę gospodarki. Wzrostowi gospodarczemu towarzyszy zatem ciągła transformacja strukturalna. Kierunek zmiany strukturalnej nie jest dowolny, gdyż wiedza oraz czynniki produkcji mają specyficzny, heterogeniczny charakter. Procesy uczenia się przedsiębiorców mają charakter lokalny, co oznacza, że nowe rutyny przypominają często stare. Na poziomie zagregowanym powoduje to, że ewolucja struktur produkcji jest zdeterminowana przez istniejące struktury wiedzy i produkcji. Dlatego wzorce specjalizacji gospodarek są dość trwałe, a o ich przyjęciu nie decyduje koniecznie zasobność w zasoby, ale charakter wiedzy posiadanej przez lokalnych przedsiębiorców¹¹.

Dla oceny modelu rozwoju gospodarki istotne jest wzięcie pod uwagę jego długookresowych konsekwencji. W ekonomii ewolucyjnej służy temu rozróżnienie na efektywność alokacyjną, wzrostową i dynamiczną¹². W ekonomii neoklasycznej centralne miejsce zajmuje ta pierwsza, związana ze statycznymi efektami koordynacji rynkowej. Jednakże z punktu widzenia postępowania rozwoju i konwergencji, znaczenia nabierają zróżnicowane możliwości postępu technologicznego w sektorach oraz ograniczenia związane z rozmiarami popytu na produkty sektora. Co istotne, same mechanizmy rynkowe zapewniają przede wszystkim efektywność alokacyjną, a w o wiele mniejszym stopniu dynamiczną i wzrostową. Wspomniane rozróżnienie nabiera wagi w sytuacji otwarcia gospodarki. Liberalizacja handlu w pierwszej kolejności wywołuje zmianę strukturalną poprzez dostosowania alokacyjne, jednakże o strukturze i tempie wzrostu w dłuższym okresie decydują dostosowania typu „schumpeterowskiego” (związane z przewagami absolutnymi i indukowanym przez efekty skali postępem technicznym) oraz „keynesowskiego” (polegające na rozluźnieniu popytowego ograniczenia wzrostu gospodarczego).

¹⁰ M. Abramovitz, *Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind*, „The Journal of Economic History” 1986, 46(2).

¹¹ G. Dosi, K. Pavitt, L. Soete, *The Economics of Technical Change and International Trade*, New York University Press, Nowy Jork 1990.

¹² Ibidem.

2. Uzasadnienia dla prowadzenia polityki przemysłowej

Przed przejściem do szczegółowych rozważań zostanie przedstawiona definicja polityki przemysłowej. Na potrzeby tego tekstu, polityka przemysłowa będzie rozumiana jako polityka ukierunkowana na poszczególne sektory gospodarki w celu kształtowania jej struktury i poprawienia ogólnej efektywności gospodarowania¹³. Podstawowym wyróżnikiem polityki przemysłowej jest zatem selektywność, skupienie się na wybranych branżach, przy czym nie muszą być to koniecznie branże przemysłowe.

Na podstawie neoklasycznej teorii wzrostu polityka przemysłowa nie znajduje silnego uzasadnienia. W tym ujęciu kluczowym parametrem określającym tempo wzrostu jest stopa inwestycji, dlatego za podstawową rolę państwa uznaje się zapewnienie odpowiednich warunków do zwiększenia inwestycji prywatnych. Przyjęcie homogeniczności nakładów powoduje, że znaczenia nabierają polityki horyzontalne, sprzyjające budowie kapitału fizycznego i ludzkiego. Wzrost gospodarczy jest traktowany jako automatyczny proces, a konwergencja polega na zmierzaniu do ścieżki równowagi, dlatego niezależnie od stadium rozwoju gospodarki wskazania dla polityki gospodarczej są takie same.

Ponadto, podobnych wskazówek politycznych dostarcza model handlu zagranicznego Heckschera-Ohlina. Gospodarki powinny liberalizować przepływy handlowe, gdyż w ten sposób polepsza się efektywność alokacyjna, a kraj jest w stanie lepiej wykorzystywać posiadane przewagi komparatywne. To zaś, w czym dana gospodarka będzie się specjalizować, nie ma większego znaczenia tak długo, jak będzie to zgodne z przewagami komparatywnymi. Praktyczną emanacją neoklasycznych modeli wzrostu w obszarze polityki przemysłowej był Konsensus Waszyngtoński – zestaw zaleceń dla państw rozwijających się, które można zawrzeć w hasłach: liberalizacja, prywatyzacja i deregulacja¹⁴.

O wiele szersze uzasadnienie dla interwencji państwa znajdujemy w endogenicznych modelach wzrostu. Występowanie zawodności rynku w odniesieniu do kluczowych dla rozwoju procesów innowacyjnych powoduje, że osiągnięcie wysokiego tempa wzrostu nie jest łatwe. Państwo powinno zatem podjąć działania na rzecz korekty zawodności rynku. Postuluje się prawną ochronę własności intelektualnej, zaangażowanie państwa w budowę sektora badań i rozwoju oraz dostarczanie różnego rodzaju dóbr publicznych. Jak zauważa Warwick¹⁵, nowa

¹³ H.-J. Chang, *Globalization, Economic Development and the Role of the State*, Zed Books Ltd., Londyn 2003, s. 112.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ K. Warwick, *Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends*, „OECD Science, Technology and Industry Policy Papers” 2013, No. 2.

teoria wzrostu pozwala uzasadnić ochronę tzw. sektorów wykluwających się (ang. *infant industries*), gdyż ich powstanie wiąże się z istotnymi efektami zewnętrznymi natury informacyjnej.

W pracach autorów tego nurtu można znaleźć zalecenia kierowane specyficznie do krajów rozwijających się. Słabo rozwinięte rynki kapitałowe powodują, że państwo może zaangażować się finansowo w rozwój nowych branż poprzez system ulg podatkowych i subsydiów. Modele endogeniczne prowadzą również do wniosku, że zbyt szybkie otwarcie gospodarki może być nieefektywne w ujęciu dynamicznym i zasadne może być utrzymywanie barier handlowych.

Nowa teoria wzrostu daje uzasadnienie do interwencji państwa w różnych obszarach gospodarki, jednakże niedostrzeżenie heterogeniczności zasobów i wiedzy powoduje, że polityka przemysłowa *sensu stricto* jest w niej mało obecna, poza ochroną sektorów wykluwających się. Ponadto, w myśleniu ekonomistów głównego nurtu dominuje przekonanie, że zawodności państwa przeważają nad zawodnościami rynku, co prowadzi do sceptycyzmu względem idei polityki przemysłowej¹⁶.

W tym miejscu warto wspomnieć o nowej ekonomii strukturalnej – koncepcji zaproponowanej przez J.Y. Lina, byłego wicedyrektora Banku Światowego¹⁷. Dostrzegając liczne zawodności rynku, postuluje on większe zaangażowanie państwa w gospodarkę. Prymat koordynacji ma być pozostawiony rynkowi, a państwo powinno wspierać realizację aktualnych przewag komparatywnych (ang. *comparative-advantage-following policy*). Łagodzenie zawodności rynku poprzez m.in. dostarczanie przedsiębiorcom informacji, koordynację inwestycji, zachęty dla inwestorów zagranicznych i ochronę wykluwających się branż ma, według tej koncepcji, przynieść szybki wzrost gospodarczy, który umożliwi rozwój jakości zasobów, zmianę przewag komparatywnych i dalszą modernizację struktury gospodarki.

Prace Lina stanowią z pewnością znaczne rozwinięcie dotychczasowego pojmowania polityki przemysłowej w głównym nurcie ekonomii. Nowa ekonomia strukturalna dostrzega sektorową specyfikę zawodności rynku oraz wymóg odpowiedniego dostosowania interwencji, jednakże, na gruncie teoretycznym można zakwestionować spójność całej koncepcji. Z jednej strony, przyznaje ona pierwszeństwo rynkowo określonym przewagom komparatywnym. Z drugiej strony, zauważa, że te przewagi są wynikiem licznych zawodności rynku i wnosi o ich neutralizację przez państwo, czym jednocześnie podważa zasadność ryn-

¹⁶ E. Cohen, *Theoretical Foundations of Industrial Policy*, „EIB Papers” 2006, 11(1), s. 84-106.

¹⁷ J.Y. Lin, *New Structural Economics. A Framework for Rethinking Development and Policy*, The World Bank 2012.

kowej koordynacji¹⁸. Ponadto, przewagi komparatywne są postrzegane przez Liną bardzo wąsko – jako wynik względnej zasobności w kapitał lub pracę, przy kompletnym pominięciu wielkiej heterogeniczności rodzajów działalności gospodarczej, wynikającej z różnorodności wiedzy i technologii¹⁹.

Przechodząc do stanowiska ekonomii ewolucyjnej, wydaje się, że na jej podstawie można wysunąć trzy główne argumenty przemawiające za zasadnością prowadzenia polityki przemysłowej: fundamentalną rolę wiedzy w procesach rozwoju, ograniczenia mechanizmów koordynacji rynkowej oraz specyfikę rozwoju w krajach nadganiających.

Systemowy charakter tworzenia wiedzy i technologii oraz liczne bariery utrudniające ich rynkowe generowanie powodują, że znaczenia nabierają polityki państwa. Cimoli i in. zauważają, że do tworzenia wiedzy w gospodarce konieczne są trzy elementy: zdolności aktorów, bodźce i interakcje²⁰. O ile ekonomia głównego nurtu skupia się na zapewnieniu odpowiednich bodźców podmiotom gospodarczym, o tyle ekonomiści ewolucyjni dostrzegają rolę dwóch pozostałych elementów. Robert Wade argumentuje, że państwo poprzez budowę instytucji powinno stymulować sieci interakcji pomiędzy różnego rodzaju podmiotami²¹. Heterogeniczność wiedzy oznacza, że taka instytucjonalizacja powinna mieć charakter specyficzny dla sektorów gospodarki.

Najważniejszym argumentem na rzecz polityki przemysłowej wydają się ograniczenia koordynacji rynkowej. Zawodności rynku są w rzeczywistości na tyle powszechne, że nie powinny stanowić punktu wyjścia do rozważań nad interwencją państwa²². Skoro rynek może nie zapewniać efektywności dynamicznej i doprowadzić do niekorzystnych wzorców specjalizacji, państwo powinno oddziaływać na kierunki uczenia się w gospodarce. W ten sposób znajdujemy uzasadnienie dla kształtowania przewag komparatywnych (ang. *comparative-advantage-defying policy*)²³. Ponadto uznanie, że rozwój polega na ciągłej transformacji struktury uzasadnia prowadzenie antycypacyjnej polityki przemysłowej, która ma na celu adaptację „przegranych” branż oraz rozwiązywanie konfliktów.

¹⁸ D. Rodrik, komentarz w pracy J.Y. Lin, *New Structural...*, op. cit.

¹⁹ B. Fine, E. van Waeyenberge, *A Paradigm Shift that Never Will Be? Justin Lin's New Structural Economics*, „SOAS Department of Economics Working Paper Series” 2013, No. 179.

²⁰ M. Cimoli, G. Dosi, R.R. Nelson, J. Stiglitz, *Institutions and Policies Shaping Industrial Development: An Introductory Note*, „LEM Papers Series” 2006/02.

²¹ R. Wade, *After the Crisis: Industrial Policy and the Developmental State in Low Income Countries*, „Global Policy” 2010, 1(2), s. 150-161.

²² M. Cimoli et al., op. cit.

²³ J.Y. Lin, H-J. Chang, *Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it?*, „Development Policy Review” 2009, 27(5), s. 483-502.

Dodatkowych przesłanek dla polityki przemysłowej dostarcza specyfika rozwoju w krajach nadganiających. Ich gospodarki dopiero odkrywają swoje przewagi komparatywne, dlatego na kształtowanie się wzorców specjalizacji można oddziaływać²⁴. Rządy mogą czerpać z doświadczeń innych państw i świadomie budować zdolności aktorów do uczenia się. Uzasadnienia nabiera także strategiczna polityka handlowa, która pozwala na postęp techniczny w sektorze i rozwinięcie przewag absolutnych.

Podsumowanie

Zaprezentowane w artykule dwie odmienne tradycje myślenia o procesach rozwojowych determinują sposób określenia roli polityki przemysłowej. Ekonomia głównego nurtu ma spore problemy, aby spójnie uzasadnić jej stosowanie. Jej zalecenia ograniczają się do polityk horyzontalnych i do przeciwdziałania zawodnościom rynku. Ekonomia ewolucyjna, która kładzie nacisk na dynamikę, heterogeniczność rzeczywistości i podejście systemowe, pozwala na bardziej realne spojrzenie na procesy rozwojowe. Dzięki temu dostarcza ona teoretycznych podstaw do namysłu nad kierunkami interwencji państwa i sposobami ich realizacji.

Literatura

- Abramovitz M., *Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind*, „The Journal of Economic History” 1986, 46(2).
- Ayres C.E., *The Theory of Economic Progress*, University of North Carolina Press, Chapel Hill 1944.
- Barro R.J., Sala-i-Martin X., *Convergence*, „The Journal of Political Economy” 1992, 100(2).
- Chang H-J., *Globalization, Economic Development and the Role of the State*, Zed Books Ltd., Londyn 2003.
- Cimoli M., Dosi G., Nelson R. R., Stiglitz J., *Institutions and Policies Shaping Industrial Development: An Introductory Note*, „LEM Papers Series” 2006/02.
- Cohen E., *Theoretical Foundations of Industrial Policy*, „EIB Papers” 2006, 11(1).
- Dosi G., *Economic Coordination and Dynamics: Some Elements of an Alternative “Evolutionary” Paradigm*, „LEM Working Papers Series” 2012/08.
- Dosi G., Pavitt K., Soete L., *The Economics of Technical Change and International Trade*, New York University Press, Nowy Jork 1990.

²⁴ D. Rodrik, *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, „CEPR Discussion Papers” 2004, 4767.

- Fine B., Van Waeyenberge E., *A Paradigm Shift that Never Will Be?, Justin Lin's New Structural Economics*, „SOAS Department of Economics Working Paper Series” 2013, No. 179.
- Grodzicki M., *Dynamika gospodarcza a instytucje w programie badawczym ekonomii ewolucyjnej*, „Zarządzanie Publiczne” 2013, 24(2-3).
- Krugman P., *Geography and Trade*, Leuven; MA: Leuven University Press, The MIT Press, Cambridge 1991.
- Lin J.Y., *New Structural Economics. A Framework for Rethinking Development and Policy*, The World Bank 2012.
- Lin J.Y., Chang H.-J., *Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it?* „Development Policy Review” 2009, 27(5).
- Lucas R.E., *On The Mechanics Of Economic Development*, „Journal of Monetary Economics” 1988, 22.
- Nelson R.R., Winter S.G., *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press, Cambridge 1982.
- Rodrik D., *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, „CEPR Discussion Papers” 2004, 4767.
- Romer P.M., *Increasing Returns and Long-Run Growth*, „Journal of Political Economy” 1986, 94.
- Solow R.M., *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, „The Quarterly Journal of Economics” 1956, 70(1).
- Wade R., *After the Crisis: Industrial Policy and the Developmental State in Low Income Countries*, „Global Policy” 2010, 1(2).
- Warwick K., *Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends*, „OECD Science, Technology and Industry Policy Papers” 2013, No. 2.

THE THEORETICAL JUSTIFICATION FOR INDUSTRIAL POLICY

Summary

The aim of the article is to provide a reflection on the role of industrial policy in stimulating the processes of development and economic convergence. In the first place, there are presented the most important features of vision of economic development and convergence in terms of the two schools of economics: the mainstream and the evolutionary one. Then, it is demonstrated how specific ontological assumptions about the nature of economic processes lead to different views on the desired shape of industrial policy. While neoclassical economics focuses on preventing market failures, evolutionary economics provides a realistic vision of development and a broader justification for the conduct of industrial policy.