

6. DOKTRYNALNE PODSTAWY POLITYKI PRZEJŚCIA

Marian Gorynia

Kształtowanie polityki przejścia od gospodarki centralnie administrowanej do gospodarki rynkowej opierać się może między innymi na istniejących doktrynach ekonomicznych. Zadaniem niniejszej części opracowania jest identyfikacja oraz ocena pod względem adekwatności, kompleksowości, spójności i stosowalności tych doktryn ekonomicznych, które leżą u podstaw polityki gospodarczej realizowanej w krajach postsocjalistycznych oraz które mogą być wykorzystane do kształtowania polityki przejścia. Analizą objęto następujące doktryny:

- 1) doktrynę monetarystyczną,
- 2) doktrynę ekonomii podaży,
- 3) keynesowską doktrynę interwencjonizmu,
- 4) doktryny wspierania rynku,
- 5) doktryny wspierania rozwoju,
- 6) doktryny selektywnego rozwoju.

Trzy pierwsze z wyżej wymienionych doktryn są doktrynami w pełni ukształtowanymi, wyprowadzonymi z dojrzałych koncepcji teoretycznych i tradycyjnie stanowiły bazę koncepcyjną dla polityk gospodarczych prowadzonych w krajach o gospodarce rynkowej. Trzy dalsze doktryny nie są doktrynami w pełni jednoznacznie i *explicite* sformułowanymi. Są inspirację czerpią z szerokiego zestawu koncepcji teoretycznych i wykorzystywane były jako zaplecze prowadzonych polityk gospodarczych w charakterze pomocniczym, uzupełniającym doktryny głównego nurtu.

6.1. Doktryna monetaryzmu

Doktryna monetarystyczna traktowana jako zaplecze dla prowadzonej polityki gospodarczej najszersze zastosowanie znalazła w drugiej połowie lat siedemdziesiątych i w latach osiemdziesiątych (Sijben, 1983). Zasady polityki pieniężnej wypracowane przez monetarystów leżały u podstaw „eksperymentów monetarystycznych” Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych (Markowski, 1989).

Bazę teoretyczną doktryny monetarystycznej stanowią ustalenia szkoły równowagi ogólnej i szkoły neoklasycznej. Wynika z nich, że najważniejszym regulatorem procesów gospodarczych jest rynek, gdyż zapewnia osiągnięcie przez gospodarkę stanu optymalnego, to znaczy umożliwia maksymalizację dobrobytu ekonomicznego, najlepsze przy danych zasobach zaspokojenie potrzeb konsumentów. Maksymalizacja dobrobytu społecznego możliwa jest w warunkach doskonałej konkurencji, w których proporcje podziału dochodów odpowiadają ideałom sprawiedliwości społecznej, wyrażonym w funkcji dobrobytu społecznego (Kamiński, 1980, s. 96). Realizacja optimum w praktyce uzależniona jest od spełnienia szeregu warunków znanych jako podstawowe założenia modelu doskonałej konkurencji (Kamiński, 1980, s. 96 - 98, Mishan, 1969). Gdy założenia te są spełnione, wówczas najbardziej właściwą polityką gospodarczą jest polityka laissez-fairyzmu.

U podstaw doktryny monetarystycznej leży założenie, że regulacja rzeczywistych gospodarek może w istotnym stopniu odpowiadać ideałowi rynku doskonałego. Należy więc nie przeszkadzać gospodarce w wykorzystaniu jej zdolności adaptacyjnych, a wówczas sama osiągnie stan równowagi, umożliwiając optymalne wykorzystanie zasobów. Zmierzenie do równowagi jest naturalną tendencją występującą w gospodarce, stąd polityka gospodarcza nie powinna zakłócać tej tendencji.

Przedstawiona wyżej wizja gospodarki, właściwa przedstawicielom doktryny monetarystycznej, rodzi szereg implikacji dla polityki gospodarczej. Implikacje te odnoszą się do roli polityki pieniężnej, polityki budżetowej, polityki stopy procentowej itp.

Dziedziną polityki gospodarczej ocenianą przez monetarystów jako najważniejsza jest polityka pieniężna. Podstawowe znaczenie posiada twierdzenie, że popyt na nominalny zasób pieniądza jest stabilną funkcją wydatków nominalnych. W rezultacie szybkość obiegu pieniądza, przynajmniej w dłuższym okresie, jest wielkością stałą, co dalej implikuje, że nominalne wydatki są wprost proporcjonalne do zasobów pieniądza. Przy dodatkowych założeniach prowadzi to do wniosku, że poziom cen musi być proporcjonalnie związany z nominalnym zasobem pieniądza, a stopa inflacji równać się stopie wzrostu zasobów pieniądza. Stąd właśnie wyprowadza się głośne twierdzenie monetarystów, że inflacja zawsze i wszędzie jest zjawiskiem monetarnym, a klucz do kontroli wzrostu cen leży w kontroli podaży pieniądza (Friedman, 1968, Friedman, 1974).

Wobec powyższego głównym celem polityki pieniężnej jest kontrola podaży pieniądza, a więc regulacja tak zwanej bazy monetarnej gospodarki. Polityka podaży pieniądza nie powinna jednak mieć charakteru dyskrejonalnego. Należy stosować zasadę ciągłości działania prawa monetarnego, tzw. monetary rule. Postuluje się ciągłość i stabilność podaży pieniądza wyrażającą się na przykład w zapewnieniu określonej rocznej stopy wzrostu podaży pieniądza.

W polityce monetarnej traktowanej jako instrument przewyższania inflacji monetaryści przywiązują wagę do rozróżnienia nominalnej i realnej stopy procentowej. Ta ostatnia jest ich zdaniem na ogół niska i stała. Natomiast wysoki poziom nominalnej stopy procentowej odzwierciedla oczekiwania wysokiej stopy wzrostu cen. Tym samym wysoki poziom stopy procentowej jest symptomem inflacji, a nie narzędziem jej przewyższenia. Nawet wysoka stopa procentowa może być atrakcyjna dla kredytobiorców, jeśli przewidują oni dalszy wzrost inflacji.

Przedstawiciele doktryny monetarystycznej zalecają stosowanie polityki restrykcyjnej w długim okresie, a konkretnie tak długo, aż inwestorzy i konsumenci nabiorą przekonania co do konsekwencji władz monetarnych w kwestii przeciwdziałania inflacji. Tylko wtedy bowiem można liczyć na zmianę oczekiwań dotyczących trendu wzrostu cen, na spadek nominalnej stopy procentowej i ograniczenie inflacji.

Przewycięzanie inflacji za pomocą narzędzi polityki monetarnej pociąga za sobą pewne koszty. W fazie przechodzenia od wyższej do niższej stopy wzrostu cen gospodarka doświadczyć musi przejściowej recesji. Milton Friedman nie pozostawia co do tego żadnej wątpliwości pisząc: „nie znam przypadku takiego kraju, w którym udało się przewyciężyć poważniejszą inflację bez doświadczenia przejściowej recesji” (Friedman, 1983, s. 202). Długość i głębokość recesji zależne są przy tym od stopy obniżki podaży pieniądza.

W doktrynie monetarystycznej ekspansywna polityka pieniężna nie jest właściwym instrumentem przewycięzania skutków recesji. Wzrost podaży pieniądza prowadzi bowiem do wzrostu cen, a ten z kolei powoduje pojawienie się oczekiwań inflacyjnych. W konsekwencji następuje wzrost stopy procentowej. Kreacja pieniądza nie przyczynia się do wzrostu poziomu aktywności gospodarczej, gdyż zatrudnienie zależne jest od czynników strukturalnych. Nawet jeśli w krótkim okresie nastąpi obniżenie stopy bezrobocia, to ostatecznym efektem tego typu polityki będzie jedynie akceleracja inflacji. W tym miejscu po raz drugi pojawia się postulat zagwarantowania stałej, umiarkowanej stopy wzrostu podaży pieniądza.

Kolejnym elementem doktryny monetarystycznej jest przekonanie, że w gospodarce rynkowej występuje silna tendencja w kierunku wchłaniania powstających rezerw czynników produkcji. Bezrobocie jest stąd traktowane jako fikcyjne i dobrowolne. W długim okresie inflacja i bezrobocie nie są zamienne. W długim okresie gospodarka powraca do naturalnej stopy bezrobocia, której obniżenie może nastąpić tylko poprzez eliminację przeszkód w dostosowaniu się pła do sytuacji na rynku i zwiększenie mobilności czynnika pracy, a nie – jak chcą keynesiści – poprzez wzrost ogólnego popytu lub zwiększenie podaży pieniądza.

Przedstawiciele doktryny monetarystycznej mają także specyficzny stosunek do wpływu wzrostu podaży pieniądza na wysokość stopy procentowej. Keynesiści twierdzą, że wzrost podaży pieniądza powinien doprowadzić do obniżenia wysokości stopy procentowej. Monetarysty akceptują ten pogląd, ale tylko w odniesieniu do krótkiego okresu. Ich zdaniem wzrost podaży pieniądza przyczyni się do wzrostu stopy procentowej, gdyż kredytodawcy będą żądać

wyższych odsetek gdy zauważą, że podwyższył się poziom inflacji spowodowany zwiększoną kreacją pieniądza.

Monetaryści zwracają również uwagę na skutki polityki wydatków rządowych i opodatkowania dochodów. Według nich wzrost wydatków rządowych wymaga źródeł finansowania. Źródło to może stanowić wzrost podatków lub zaciągnięcie przez rząd pożyczek na rynku pieniężnym. Jeśli wzrost wydatków rządowych zostanie sfinansowany wzrostem podatków, to wystąpi tzw. efekt wypychania, polegający na tym, że popyt zostanie przesunięty z sektora inwestorów prywatnych i konsumentów indywidualnych do sektora budżetowego. Nie wystąpią jednak zmiany zagregowanego popytu. Jeśli natomiast wzrost wydatków rządowych finansowany jest z pożyczek na rynku pieniężnym, to uzyskanie tych pożyczek od sektora prywatnego prowadzi do ponownego skierowania pożyczonych pieniędzy na rynek. Jeśli jednak prywatny rynek pieniężny nie jest w stanie zaspokoić potrzeb rządu, wówczas zachodzi konieczność finansowania deficytu budżetowego poprzez kredyt banku centralnego, co pociąga za sobą wzrost ilości pieniądza w obiegu. W takich przypadkach eliminacja deficytu budżetowego staje się niezbędnym warunkiem opanowania tendencji inflacyjnych w gospodarce.

Zwolennicy doktryny monetarystycznej podkreślają, że wszelkie formy prowadzonej przez państwo aktywnej polityki stabilizacyjnej przynoszą w rzeczywistości rezultaty odwrotne od oczekiwanych. Przyczynia się do tego występowanie tzw. opóźnień czasowych (time lag). Friedman dowodzi na przykład, że między szczytowymi punktami zmian w podaży pieniądza a późniejszymi szczytami aktywności gospodarczej upływa 12 - 18 miesięcy.

W doktrynie monetarystycznej dużą uwagę przywiązuje się także do znaczenia równowagi zewnętrznej. Proponuje się w związku z tym politykę płynnego kursu walutowego, twierdząc że kursy płynne są lepszym rozwiązaniem od kursów stałych, gdyż władze monetarne uwolnione są w ten sposób od konieczności dokonywania bieżących operacji interwencyjnych na rynkach walutowych i uzyskują znacznie większą autonomię, a tym samym i skuteczność w zakresie celów i środków polityki pieniężnej.

Z dokonanego przeglądu głównych poglądów doktryny monetarystycznej wynika, że jest ona adresowana do gospodarki jako całości. Można więc mówić, że jest to doktryna szczebla makro. U jej podstaw leży wiara w zdolności gospodarki do samoregulacji i do dochodzenia w sposób automatyczny i autonomiczny do stanów równowagi. Postulowana rola polityki gospodarczej jest w tej sytuacji ograniczona i sprowadza się w zasadzie do prowadzenia sprzyjającej procesom samoregulacyjnym polityki pieniężnej. Charakterystyczną cechą omawianej doktryny jest to, że koncentruje ona swą uwagę raczej na tym, czego rząd robić nie powinien, aniżeli na formułowaniu zaleceń pozytywnych.

6.2. Doktryna ekonomii podaży

Ekonomia strony podażowej, podobnie jak monetaryzm, odegrała na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych istotną rolę jako podstawa przeformułowania celów i środków polityki gospodarczej w rozwiniętych gospodarkach kapitalistycznych (Wojtyna, 1990, s. 65). Podstawy teoretyczne doktryny ekonomii strony podażowej są podobne jak w przypadku monetaryzmu. Zgodnie z nimi gospodarka zmierza samoczynnie do równowagi, a jeśli w jej funkcjonowaniu pojawiają się jakieś trudności, to ich przyczyna musi wynikać z działania czynników zewnętrznych zakłócających działanie mechanizmu rynkowego. Do czynników tego rodzaju należy przede wszystkim nadmierna ingerencja państwa w gospodarkę. Podstawowym przejawem ingerencji są zbyt wysokie podatki, które przedstawiciele ekonomii strony podażowej traktują jako niesprawności rynku. Finansowany z podatków budżet jest więc głównym czynnikiem wywołującym zakłócenia w funkcjonowaniu gospodarki.

Różnice w stosunku do monetaryzmu dotyczą natomiast propozycji formułowanych pod adresem polityki ekonomicznej. O ile doktryna monetarystyczna postuluje oddziaływanie polityki gospodarczej na lewą (popytową) stronę równania wymiennego Irvinga Fishera (iloczyn ilości pieniądza w obiegu i szybkości jego cyrkulacji), o tyle przedmiot zainteresowania doktryny ekonomii strony

podażowej stanowi prawa (podażowa) strona tego równania (ilo- czyn średniej ceny i ilości towarów). Mówi się także, że ekonomia podaży to ten dział teorii ekonomii, który zajmuje się czynnikami oddziałującymi na możliwości produkcyjne gospodarki (Evans, 1983, s. 20).

Uważa się, że ekonomia podaży jest kontrewolucją przeciwko teorii i odpowiednim zaleceniom polityki gospodarczej Keynesa. W szerokim znaczeniu jest to powrót do klasycznej teorii Smitha i Saya (*Encyclopedia*, s. 910).

Podstawowa teza wyznawców doktryny ekonomii strony poda- żowej mówi, że obniżenie stóp podatkowych będzie motywować ludzi do pracy, oszczędzania i inwestycji. Wysokie podatki wpływają bowiem na zmniejszenie ogólnej ilości czasu jaką jednostki prze- znaczą na działalność rynkową (praca) i zwiększenie ilości zuży- kowanej pozarynkowo (wypoczynek). Ponadto podatki przyczyniają się także do spadku skłonności do oszczędzania, gdyż efekt akcyzowy w przypadku wysokich podatków dochodowych od oszczędności powoduje, że zmniejsza się „koszt” bieżącej konsumpcji w stosunku do oszczędzania¹. Redukcja stóp podatkowych stymuluje więc roz- wój gospodarczy raczej poprzez zwiększoną produkcję niż poprzez zwiększony popyt.

Obniżka stóp podatkowych może także przyczynić się do obniżki bezrobocia poprzez zwiększenie motywacji pracowników do podejmowania pracy oraz pracodawców do tworzenia miejsc pracy.

Powyższe zalecenie dla polityki gospodarczej wyprowadzane jest z analizy mikroekonomicznych podstaw ekonomii podażowej. Głów- ne ich założenie mówi, że ludzie nie pracują po to, by płacić podatki, ale po to, aby jak najwięcej pozostało po ich zapłaceniu. Przyjmuje się więc „ekonomiczną” wizję człowieka, którego najbardziej charak- terystyczną cechą jest „naturalne i niepoprawne zainteresowanie polepszaniem swoich warunków materialnych” (Kristol, 1980). Do- datkowym efektem redukcji podatków może być obniżenie inflacji

¹ Efekt akcyzowy polega na relatywnym podwyższeniu cen dóbr obłożonych podatkiem w stosunku do innych dóbr.

i przyczynienie się do wzrostu inwestycji, co powinno doprowadzić do podniesienia produktywności i rozszerzenia produkcji.

Przedstawiciele ekonomii strony podaźowej w specyficzny sposób traktują zależność pomiędzy wysokością stóp podatkowych a poziomem inflacji. Ich zdaniem podatki wywołują procesy inflacyjne poprzez hamowanie produkcji. Inflacja nie ma więc charakteru popytowego ani kosztowego, lecz podatkowy. Do określenia tego zjawiska używają pojęcia „taxflacji” (Gilder, 1981, s. 204).

W doktrynie ekonomii strony podaźowej zwraca się także uwagę na potencjalne następstwa obniżenia stóp podatkowych dla budżetu. Ponieważ wielkość zebranych podatków zależy od poziomu dochodu i wysokości stóp podatkowych, redukcja tych ostatnich może, ale nie musi, zwiększyć ilość zebranych podatków. Dlatego redukcja stóp podatkowych nie jest równoznaczna z koniecznością obniżenia wydatków budżetowych, wprost przeciwnie – w określonych warunkach może nawet umożliwić ich ekspansję. Podobnie wzrost stóp podatkowych niekoniecznie przyczyni się do zwiększenia wpływów podatkowych, prawdopodobna jest także sytuacja odwrotna.

Uwagi dotyczące zależności między wysokością stóp podatkowych i wielkością wydatków rządowych wyprowadzane są z koncepcji tzw. krzywej Laffera. Według tej koncepcji istnieje jedna, hipotetycznie optymalna wysokość stopy podatkowej, przy której dochód państwa z podatków jest maksymalny. Oprócz tego przypadku istnieją zawsze dwie stopy podatkowe przynoszące państwu taki sam dochód. Jedna z nich położona jest powyżej, a druga poniżej optymalnego poziomu opodatkowania. W przypadku gdy rzeczywista stopa podatkowa znajdzie się powyżej optimum, redukcja podatków przyniesie wzrost dochodów z opodatkowania. Gdy realna stopa położona jest poniżej, wzrost dochodów można uzyskać przez podwyżkę podatków.

Przedstawiciele ekonomii strony podaźowej wypowiadają się jednak generalnie za powiązaniem redukcji podatków z obniżeniem wydatków budżetowych.

Rzeczywiste konsekwencje polityki gospodarczej opartej na doktrynie ekonomii strony podaźowej będą zależeć od trzech czynników:

– odpowiedzi pracowników, oszczędzających i inwestorów na zmiany stóp podatkowych,

– wpływu zmian stóp podatkowych na wielkość zebranych podatków,

– względnego wpływu zmian stóp podatkowych na zagregowaną podaż i zagregowany popyt, a poprzez to na stopę inflacji.

Należy wreszcie wskazać na kolejny element wspólny z doktryną monetaryzmu. Jest nim zalecenie prowadzenia restrykcyjnej polityki pieniężnej w duchu założeń współczesnego monetaryzmu.

Podsumowując przeprowadzoną analizę doktryny ekonomii strony podażowej należy zwrócić uwagę na podobieństwo jej charakteru do charakteru doktryny monetarystycznej. Wskazać należy na następujące jej cechy:

– orientacja zaleceń dla polityki gospodarczej na poziom gospodarki jako całości (orientacja makroekonomiczna),

– założenie o samoczynnych zdolnościach gospodarki do osiągnięcia równowagi,

– nastawienie antyetatystyczne,

– opozycja w stosunku do zaleceń keynesowskiej polityki gospodarczej,

– koncentracja uwagi na instrumentach fiskalnych polityki gospodarczej.

6.3. Doktryna interwencjonizmu

Kolejną doktrynę stanowi keynesowska doktryna interwencjonizmu. Doktryna keynesowska, podobnie jak dwie koncepcje omówione wcześniej, uznaje, że mechanizm rynkowy jest i powinien być podstawowym regulatorem procesów gospodarczych. Dwie pierwsze doktryny wychodzą z akceptacji prawa Saya, zgodnie z którym podaż sama tworzy dla siebie popyt, ponieważ globalna cena popytu równa się globalnej cenie podaży przy każdym poziomie produkcji i zatrudnienia. Keynesizm podkreśla natomiast, że prawo Saya daje się łatwo zakwestionować. Wypowiada tezę, że bez ingerencji państwa gospodarka rynkowa jest skazana na niepełne wykorzystanie

zasobów, tzn. w gospodarce występują procesy, które są w stanie przeszkodzić osiągnięciu należytego poziomu zatrudnienia i stopy życiowej, jaką techniczne warunki produkcji byłyby w stanie zapewnić (Keynes, 1956, s. 278). Twierdzenie, że gospodarka może mieć trudności z samoczynnym osiągnięciem równowagi przy pełnym wykorzystaniu czynników wytwórczych oparte jest przy tym na przesłankach pozaekonomicznych (psychologicznych), odnośnie do skłonności do oszczędzania i do konsumpcji, preferencji płynności oraz przewidywania przyszłych korzyści.

Tak więc potrzeba korygowania mechanizmu rynkowego – zgodnie z koncepcją Keynesa – wynika z niezdolności gospodarki do samoczynnego osiągania i utrzymywania równowagi przy pełnym zatrudnieniu. Skoro wielkość zatrudnienia zależy od popytu efektywnego, popyt efektywny od rozmiarów inwestycji, a inwestycje od poziomu stopy procentowej – podstawowym sposobem działalności regulacyjnej państwa powinno być określenie poziomu stopy procentowej. Gdyby jednak okazało się to niewystarczające, państwo powinno uruchomić inwestycje państwowe (roboty publiczne, zbrojenia, eksport) i/lub próbować oddziaływać na konsumpcję poprzez opodatkowanie dochodów (Taylor, 1958, s. 294).

Dyrektywy polityki interwencjonizmu nakazują państwu podejmowanie kroków zmierzających ku dopasowaniu rozmiarów inwestycji do oszczędności czynionych w społeczeństwie w warunkach zbliżonych do pełnego zatrudnienia. Ingerencja państwa jest uzasadniona przez fakt, że często efektywny popyt jest mniejszy od podaży, a to przyczynia się do niepełnego wykorzystania możliwości produkcyjnych gospodarki. Państwo może ingerować w życie gospodarcze za pomocą środków pośrednich (stopa procentowa, podatki) i środków bezpośrednich. W tym drugim przypadku staje się ono uczestnikiem rynku. Działa na rynku poprzez agendy rządowe i przedsiębiorstwa publiczne jako jego aktywny uczestnik po stronie popytu i podaży. Państwo działa w otoczeniu rynkowym jako jeden z jego równouprawnionych podmiotów. W sensie prawnym pomiędzy organami państwa i innymi uczestnikami rynku mamy w tym przypadku do czynienia ze stosunkami cywilnymi, a nie administracyjnymi.

Należy zauważyć, że pierwotne, keynesowskie ujęcie interwencjonizmu koncentrowało uwagę na popytowej stronie działań interwencyjnych państwa. Zalecano podejmowanie przez państwo w okresie recesji programów inwestycji publicznych, które nie powinny w zasadzie mieć charakteru bezpośrednio produkcyjnego. Głównym celem tych inwestycji miało być zwiększenie zatrudnienia i popytu konsumpcyjnego, co miało doprowadzić do uruchomienia mechanizmu mnożnika. Jeśli chodzi o stronę podażową interwencji państwa, to Keynes nie przywiązywał do niej większego znaczenia. Twierdził nawet, że czynnikiem przyczyniającym się do ekspansji gospodarczej mogą być także publiczne inwestycje społecznie nieużyteczne.

Należy podkreślić, że w toku ewolucji doktryny interwencjonizmu nastąpiło poszerzenie zakresu polityki interwencyjnej polegającej na korygowaniu rynku poprzez działania obejmujące regulację szeroko rozumianych cen. Wykształciła się nowa dziedzina polityki gospodarczej – polityka cen i dochodów. Jak stwierdza J. Pen (1972, s. 257), „polityka cen jest pomocniczym środkiem kierowania procesem gospodarczym, którego raczej nie powinno brakować w arsenale środków polityki gospodarczej”. Regulacja szeroko rozumianych cen przez państwo może przybierać następujące formy:

- ustalanie cen maksymalnych (pułapów) lub stóp wzrostu cen,
- ustalanie cen minimalnych,
- ustalanie sposobów (procedur) tworzenia cen (cost-of- -service regulation),
- ustalanie „słusznej” stopy rentowności kapitału (rate-of return regulation),
- ustalanie płac minimalnych lub zasad indeksacji płac,
- zamrożenie cen i płac na określony okres.

Keynesowska doktryna interwencjonizmu jest doktryną o orientacji makroekonomicznej. Podkreśla ograniczenia mechanizmu samoregulacji gospodarki rynkowej i kwestionuje jego zdolności do samoczynnego osiągnięcia stanu równowagi z wykorzystaniem wszystkich zasobów. Jej główne propozycje skierowane są na przeciwdziałanie tendencjom recesyjnym. Przypisanie państwu aktywnej roli w gospodarce niekiedy interpretowane jest jako uzasadnienie dla

podejmowania także innych form interwencji, np. zorientowanych na przekształcenia struktur gospodarczych. Takie interpretacje wydają się jednak być, przynajmniej w części, nadużyciem.

6.4. Doktryny wspierania rynku

Doktryny wspierania rynku cechuje niższy niż doktryny omówione wcześniej stopień zwartości. Doktryny wspierania rynku można zaliczyć do doktryn liberalnych ze względu na to, że mechanizm rynkowy jest w nich traktowany jako najlepszy regulator procesów gospodarczych. Jednak nie wszyscy zwolennicy liberalizmu gospodarczego podzielają – podobnie jak monetarzyści czy przedstawiciele ekonomii podaży – pogląd o samoczynnych zdolnościach adaptacyjnych gospodarki i możliwościach „samoobrony” mechanizmu rynkowego. Do grupy tej należą zwolennicy doktryn wspierania rynku. Wskazują oni na to, że rzeczywiste gospodarki najczęściej odbiegają, i to znacznie, od założeń rynku doskonałego. W gospodarkach tych występują bariery, często o charakterze instytucjonalnym, ograniczające skuteczność mechanizmu rynkowego. Bariery te mogą mieć charakter historyczny – mogą wyłaniać się jako efekt historycznych procesów rozwoju gospodarczego. Mogą też być one immanentnie związane z właściwościami przedmiotów (towarów) i/lub uczestników (sprzedawców i nabywców) wymiany rynkowej. Mogą wreszcie powstawać poza sferą gospodarowania. Usunięcie tych barier wymaga zwykle świadomych działań jakiegoś podmiotu (państwa lub innej organizacji). Oddziaływanie części barier można tylko ograniczyć. Część z nich jest natomiast w ogóle nieusuwalna.

Doktryny wspierania rynku przywiązują dużą wagę do postawienia prawidłowej diagnozy zakłóceń w funkcjonowaniu mechanizmu rynkowego. Znacząca grupa badaczy wiąże występowanie zakłóceń rynku ze zjawiskami monopolizacji i koncentracji władzy (siły) rynkowej w rękach niewielkiej liczby podmiotów rynku. Przejawy praktyk monopolistycznych (ograniczenia terytorialne i dotyczące klientów, narzucanie cen odsprzedaży, porozumienia o wyłączności, integracja pionowa itp.) odnosi się przy tym do nabywców i/lub rywali. Na

monopolistycznych zachowaniach wobec nabywców uwagę skupiają teoria „dźwigni monopolistycznej” oraz koncepcje dyskryminacji cenowej. Teorię dźwigni wiąże się zazwyczaj z tzw. „wczesną szkołą harwardzką”, natomiast dyskryminację cenową ze „szkołą chicagowską” (zob. Posner, 1979). Koncepcje dźwigni podkreślają zjawisko występowania niestandardowych praktyk umownych, rozszerzających początkową władzę monopolistyczną. Zwolennicy drugiej szkoły traktują zakres władzy monopolistycznej jako niezmienny. Dyskryminacja cenowa jest środkiem, poprzez który urzeczywistnia się utajona władza monopolistyczna.

Badania praktyk monopolistycznych stosowanych wobec rywali skupiają się na zjawisku powiększenia władzy monopolistycznej dużych firm w stosunku do małych, aktualnych lub potencjalnych (tzn. nowe wejścia) konkurentów. Praktyki monopolistyczne mogą polegać tu na wznoszeniu tzw. barier wejścia (Bain 1956) czy ogólniej – barier mobilności (Caves, Porter, 1971).

Zjawiska monopolizacji i koncentracji władzy rynkowej są najczęściej związane z historycznymi procesami ewolucji gospodarek. Można w tym przypadku mówić o historycznych barierach sprawności rynku. Część badaczy zajmujących się studiowaniem i przeciwdziałaniem zjawisku niepowodzenia rynku (market failure) wiąże jednak to zjawisko z pewnymi immanentnymi cechami podmiotów i procesów gospodarczych. Cechy te powodują to, że gospodarka nie osiąga stanu optimum Pareto i pojawiają się tzw. efekty zewnętrzne (externalities).

Efekty zewnętrzne mogą mieć zarówno charakter pozytywny (korzyści zewnętrzne) jak i negatywny (niekorzyści zewnętrzne). W obu przypadkach mechanizm rynkowy prowadzi do nieoptymalnej alokacji zasobów. Gdy występują niekorzyści zewnętrzne osiągnięcie równowagi między popytem i podażą następuje w warunkach zbyt dużej z punktu widzenia kosztów społecznych podaży. Natomiast istnieniu korzyści zewnętrznych towarzyszy zbyt mała wielkość podaży.

Powstanie efektów zewnętrznych może mieć swoje źródło w przyczynach o charakterze technicznym, w zjawiskach ze sfery stosunków własności, jak również w charakterze pewnych dóbr

określanych najczęściej mianem dóbr publicznych. Skutki te są przejawem nieefektywności (niepowodzenia) rynku.

Dotychczas nasza uwaga skoncentrowana była na ekonomicznych barierach skuteczności mechanizmu rynkowego. Jednakże instytucje ekonomiczne, a w tym mechanizm rynkowy, nie działają w próżni. Ład gospodarczy jest ściśle powiązany z łaodem społecznym. Zjawiska ekonomiczne, polityczne czy kulturowe wzajemnie na siebie oddziałują i do siebie dopasowują. Słuszna przy tym wydaje się teza, że „... sukces instytucji ekonomicznych zależy w znacznym stopniu od charakteru kultury, w której są osadzone, nie zaś od charakteru owych instytucji” (Boulding 1985, s. 70). Tak więc mechanizm rynkowy może prowadzić do różnych następstw w zależności od tego, czy szeroko pojęte otoczenie kulturowe charakterystyczne dla społeczeństwa będzie sprzyjało lub też utrudniało, czy wręcz wypaczało działanie rynku.

Z koncepcji badaczy barier sprawności mechanizmu rynkowego wypływają istotne wnioski (dyrektywy) praktyczne pod adresem prorynkowej polityki gospodarczej. Ci, którzy dopatrują się zakłóceń rynku głównie w procesach monopolizacji zalecają politykę demonopolizacji (antymonopolową, antytrustową). Najczęściej jest ona zorientowana na osiągnięcie dwóch celów:

- zapobieganie, niedopuszczanie do powstawania monopolu (polityka ex ante),
- likwidacja monopolu (polityka ex post).

Należy zauważyć, że im wyższy stopień realizacji pierwszego celu, tym mniej pozostaje do zrobienia w zakresie likwidacji monopolu. W krajach o dużej tradycji w dziedzinie polityki antymonopolowej szczególny nacisk jest położony na działania prewencyjne, mające pozwolić uniknąć powstania sytuacji monopolistycznych.

Polityka antymonopolowa o charakterze prewencyjnym obejmuje kilka grup zakazów. Pierwsza grupa zabrania zawierania pomiędzy konkurentami porozumień ograniczających konkurencję – np. porozumień odnośnie do poziomu cen, przywództwa cenowego, podziału rynków itp. Druga grupa nie pozwala na narzucanie partnerom handlowym warunków kontraktów ograniczających konkurencję – np. klauzule wzajemności (reciprocity) warunkujące zakup towaru

od danego partnera zakupem wzajemnym, klauzule zobowiązujące do niedokonywania zakupów u konkurentów itp. Wreszcie trzecia grupa zakazów dotyczy dokonywania fuzji – poziomych (z dotychczasowymi konkurentami), pionowych (z dostawcami i/lub odbiorcami) oraz typu konglomeratowego (z firmami z innych branż).

W polityce antymonopolowej o charakterze represyjnym stosowne agencje rządowe prowadzą postępowania zmierzające do wykrycia naruszeń regulacji antymonopolowych, a kompetentne organy (zazwyczaj specjalne sądy) orzekają czy rzeczywiście wystąpiło naruszenie prawa i nakazują przywrócenie sytuacji zgodnej z prawem (np. w drodze unieważnienia umowy o przejęciu przedsiębiorstwa, poprzez nakaz podziału przedsiębiorstwa i/lub sprzedaży jego części itp.).

Wnioski wysuwane przez zwolenników teorii władzy rynkowej zostały jednak zakwestionowane z dwóch stron. Z jednej strony podważają je kontynuatorzy tradycji neoklasycznej. Sformułowali oni koncepcję rynku kwestionowalnego (contestable), czyli rynku o niskich barierach wejścia (tzw. wolne wejście) (zob. Baumol, Panzer, Willig 1982). Na takim rynku nawet pełny monopolista musi zachowywać się zgodnie z regułami wolnej konkurencji. Nie tyle więc jest istotna struktura podmiotowa rynku, co bariery wejścia na dany rynek, np. ograniczenia administracyjne nakładane przez państwo.

Z drugiej strony zwolennicy teorii kosztów transakcji, praw własności, agencji itp. twierdzą, że tzw. niestandardowe zachowania umowne (np. dyskryminacja cenowa) nie zawsze są przejawem władzy monopolistycznej i nie zawsze prowadzą do spadku społecznej efektywności.

Do tego trzeba dodać wspomniane już immanentne niesprawności rynku w przypadku niektórych towarów i podmiotów wymiany (np. dobra publiczne) oraz niekiedy nie sprzyjający rynkowi kontekst kulturowy, społeczny i polityczny.

W rezultacie prorynkowa polityka gospodarcza nie może ograniczać się do tradycyjnie interpretowanej prewencyjnej i represyjnej polityki antymonopolowej, czyli do polityki ochrony i odbudowy rynku. W wielu sytuacjach konieczna jest polityka wspomagania rynku. Główne kierunki tej polityki to:

– tworzenie i podtrzymywanie struktury podmiotowej sprzyjającej zachowaniom konkurencyjnym – np. wspomaganie nowych wejść (zakładania nowych przedsiębiorstw), wspomaganie drobnych przedsiębiorstw itp.,

– wspomaganie obszarów działalności gospodarczej immanentnie niepodatnych na regulację rynkową – np. niektórych dziedzin badawczych, niektórych usług publicznych, niektórych elementów infrastruktury itp.,

– kształtowanie przyjaznego rynkowi otoczenia społecznego, kulturowego, politycznego.

Polityka wspomagania rynku jest szczególnie ważna w sytuacji transformacji systemów gospodarczych – np. przy przechodzeniu od gospodarki administrowanej do gospodarki rynkowej. W sytuacjach nierynkowych wiele istotnych dla funkcjonowania rynku dziedzin gospodarowania nie wykształciło się, zanikło lub uległo deformacji. Dotyczy to na przykład, infrastruktury usługowej rynku (systemu bankowego, instytucji badawczych itp.), infrastruktury technicznej (telekomunikacja, transport itp.), infrastruktury edukacyjnej itp. Wiele z tych dziedzin ma w przyszłości szanse działania na zasadach w pełni rynkowych. Początkowy ich rozwój jest jednak albo całkowicie niemożliwy bez wspomagania przez państwo, albo niezwykle powolny.

Wszystko to podkreśla potrzebę oparcia polityki przekształceń rynkowych na starannym rozpoznaniu i diagnozie sytuacji wyjściowej. Jest to ważne zwłaszcza wobec gospodarek daleko odbiegających od modelu gospodarki rynkowej oraz gospodarek tkwiących w otoczeniu kulturowym i społecznym, które trudno uznać za jednoznacznie sprzyjające zmianom w kierunku rozwiązań rynkowych.

Koncepcje wspierania rynku nie pozostawiają też wątpliwości co do tego, że nawet w najbardziej rozwiniętych gospodarkach rynkowych występują i będą występować obszary, w których mechanizm rynkowy nie ma szans sprawnie działać, nawet w przypadku prorynkowych posunięć instytucjonalnych (np. wspomaganie nowych wejść). W obszarach tych konieczna jest polityka interwencyjna, a nawet ograniczanie rynku.

Cechą wyróżniającą doktryny wspierania rynku jest zwrócenie przez nie uwagi na szczególne znaczenie aspektu instytucjonalnego procesów gospodarowania. W ich ujęciu państwo powinno aktywnie przyczyniać się do tworzenia i podtrzymywania instytucji charakterystycznych dla rynku, nie powinno natomiast ingerować w aspekty strukturalne alokacji zasobów, która dokona się samoczynnie pod warunkiem istnienia i sprawnego działania instytucji rynkowych. Część zaleceń formułowanych przez doktryny wspierania rynku odnosi się do poziomu makroekonomicznego, czyli dotyczy całej gospodarki. Równocześnie pokażna część rekomendacji dla polityki gospodarczej adresowana jest do szczebla niższego – mezoekonomicznego.

6.5. Doktryny wspierania rozwoju

Zaplecze poznawcze doktryn wspierania rozwoju stanowią teorie dynamiki gospodarczej. Wielość tych teorii oraz znaczne rozbieżności pomiędzy niektórymi z nich sprawiają, że również doktryny wspierania rozwoju nie są zwartym systemem twierdzeń na temat pożądanego kształtu systemu gospodarczego i związanych z nim zaleceń dla polityki gospodarczej. Z tego względu przedstawienie rekomendacji pod adresem polityki gospodarczej formułowanych w ramach doktryn wspierania rozwoju poprzedzone musi być nieco szerszym niż w przypadku pozostałych doktryn omówieniem ich podstaw teoretycznych.

W ramach teorii dynamiki gospodarczej wyróżnić można m.in. trzy grupy teorii, które wywarły istotny wpływ na kształtowanie doktryn wspierania rozwoju. Są to następujące grupy teorii:

- teoria wzrostu gospodarczego,
- teoria rozwoju gospodarczego,
- teoria rozwoju krajów słabo rozwiniętych gospodarczo.

Teorie wzrostu gospodarczego można zakwalifikować do dwóch nurtów: postkeynesistowskiego i neoklasycznego. Najważniejsi przedstawiciele nurtu postkeynesistowskiego to: J. Robinson, A. Robinson, R. Harrod, E. D. Domar, R. F. Kahn, N. Kaldor, G. Bombach i,

w pewnym sensie, M. Kalecki. Podstawową tezę łączącą poglądy wymienionych badaczy było twierdzenie, że proces gospodarczy nie daje się prawidłowo opisać w kategoriach alokacji rzadkich zasobów w statycznym modelu równowagi ogólnej, lecz tylko w ramach analizy dynamicznej. W konsekwencji kluczem do zrozumienia gospodarki jest analiza akumulacji i wzrostu (Belka 1990). Teorie wzrostu zmierzają do przedstawienia warunków dynamicznej równowagi, rozumianej jako długofalowa równowaga wzrostu dochodu narodowego z jednej i zdolności produkcyjnych z drugiej strony. Równowaga taka ma umożliwić osiągnięcie stałego tempa wzrostu, pozwalającego na wykorzystanie mocy produkcyjnych i zapewnienie pełnego zatrudnienia.

W nurcie neoklasycznym teorii wzrostu gospodarczego na uwagę zasługują prace J. Meade'a, R. Solowa i T. Swanna. Koncepcje te wychodzą z założenia, że możliwość wyboru metod wytwarzania oraz samoregulująca rola stopy procentowej (dzięki czemu można zrównoważyć rozmiary inwestycji i oszczędności w danym okresie) pozwalają gospodarce rynkowej w sposób samoczynny kroczyć ścieżką zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

Wśród teorii rozwoju gospodarczego najważniejsze miejsce zajmuje teoria J. A. Schumpetera. Jej uwaga koncentruje się na endogenicznych czynnikach rozwoju gospodarczego, czyli czynnikach tkwiących w samym układzie gospodarczym. Czynnikami tymi są nowe kombinacje produkcyjne i handlowe, które powstają jako rezultat pogoni za zyskiem. Drugim wyróżnikiem teorii Schumpetera jest zwrócenie uwagi na rolę przedsiębiorcy w procesie rozwoju gospodarczego.

Specyficzną grupę teorii dynamicznych stanowią teorie rozwoju krajów słabo rozwiniętych gospodarczo. Główne teorie, aczkolwiek wyróżnia je specyfika przedmiotu badania, zaliczyć można do dwóch grup: teorie nawiązujące do tradycji neoklasycznej oraz teorie wywodzące się z inspiracji keynesowskiej.

W grupie teorii odwołujących się do inspiracji neoklasycznej charakterystyczne jest przyjmowanie tezy, że tradycyjne oszczędności są konieczną przesłanką procesu inwestowania. Teorie te, wskazując na minimalny, głodowy poziom konsumpcji na jednego mieszkańca,

początkowo nie umiały wskazać innego sposobu akumulacji jak pomoc zagraniczna. Później dostrzeżono, że wzrost zdolności akumulacyjnych mógłby zostać osiągnięty przez bardziej równomierną dystrybucję bogactwa. Stwierdzono bowiem, że wysoka koncentracja dochodów w nielicznych grupach społeczeństwa krajów rozwijających się nie sprzyja wysokim inwestycjom przyspieszającym rozwój, gdyż dochody te są inwestowane głównie w nieruchomości lub zagranicą. W ramach nurtu neoklasycznego dużą rolę odegrały koncepcje „rozwoju przez handel”. Głoszą one, że możliwe jest przewyższenie zacofania w warunkach liberalizmu dzięki wykorzystaniu efektów międzynarodowego podziału pracy. Koncepcje te negują potrzebę prowadzenia przez państwo słabo rozwiniętej polityki industrializacji i stoją na stanowisku, że wzrost gospodarczy może się odbywać samoczynnie, a ingerencja państwa może mieć jedynie uzupełniające znaczenie.

Teorie rozwoju krajów słabo rozwiniętych nawiązujące do tradycji keynesowskiej starają się wykazać, że swobodna gra sił rynkowych w krajach słabo rozwiniętych gospodarczo utrzymuje w nich stan zacofania gospodarczego, co przedstawiono np. w teorii kumulatywnych procesów okrężnych Nurksego (1962, s. 26). Konieczną przesłanką zainicjowania wzrostu gospodarczego jest więc aktywna ingerencja państwa.

Zarysowane teorie nie stanowią podstawy do sformułowania jednolitego, zwartego zestawu zaleceń dla polityki gospodarczej. Z teorii nawiązujących do tradycji neoklasycznej wynikają wnioski zbliżone do tych, które przedstawiono omawiając doktrynę monetaryzmu. Najważniejsze zalecenia dla polityki gospodarczej wynikające z pozostałych teorii prezentujemy niżej.

Można sformułować ogólną uwagę, że doktryny wspierania rozwoju sugerują potrzebę stosowania narzędzi polityki gospodarczej ingerujących w procesy alokacji zasobów w celu dokonania takiej ich alokacji, która będzie sprzyjać rozwojowi gospodarczemu. Uwagę tych doktryn absorbuje więc aspekt strukturalny wykorzystania zasobów, odnoszony głównie do poziomu makro. Wyrazem tak rozumianej pro-rozwojowej polityki gospodarczej będzie przede wszystkim stosowanie tradycyjnych narzędzi makroekonomicznych

wpływających na skłonność do oszczędzania i inwestowania. Na ten aspekt polityki wspierania rozwoju zwraca uwagę na przykład R. Harrod (1948) pisząc, że państwo może ingerować w przebieg wzrostu gospodarczego wpływając na wysokość stopy procentowej, która może zachęcać do inwestycji kapitałochłonnych lub kapitał-oszczędnych. W podobnym duchu wypowiada się E. Domar (1962) twierdząc, że państwo może interweniować gdy wzrost gospodarczy jest niezrównoważony na przykład obniżając stopę procentową lub podejmując własne inwestycje (Domar 1962, s. 163).

Zbliżone konkluzje odnośnie do roli państwa w stymulowaniu wzrostu gospodarczego można wyprowadzić z teorii rozwoju krajów słabo rozwiniętych gospodarczo. Wskazuje się w nich, że nie jest możliwe zainicjowanie procesu wzrostu w kraju słabo rozwiniętym bez aktywnej ingerencji państwa. R. Nurkse (1962) twierdzi na przykład, że przerwanie procesów kumulacyjnych wymaga aktywnej ingerencji państwa, skierowanej na tworzenie sektora przemysłowego. Koncepcje Nurksego rozwinął G. Myrdal (1958) w ogólną zasadę „kumulatywnej i okrężnej przyczynowości”. Zdaniem tego autora przerwanie procesów kumulacyjnych działających w kierunku petryfikacji stanu zacofania gospodarczego wymaga oddziaływania na gospodarkę czynników zewnętrznych, spośród których najbardziej realnym jest działalność państwa. Na jeszcze inny aspekt roli państwa w alokacji zasobów w krajach rozwijających się zwraca uwagę R. Nurkse (1962) wskazując, że tylko inicjatywa państwa może zapewnić uruchomienie inwestycji komplementarnych, na odpowiednio szerokim froncie, umożliwiającym powstanie „korzyści zewnętrznych” polegających na tworzeniu przez jedne inwestycje popytu na produkty innych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Rola państwa wyprowadzana z teorii rozwoju krajów słabo rozwiniętych nie ogranicza się jednak do stosowania różnych instrumentów, mających doprowadzić do ustalenia się potrzebnej stopy tworzenia kapitału. Postulowane funkcje państwa rozszerza się także na tworzenie i rozbudowę infrastruktury oraz bezpośrednich państwowych inwestycji produkcyjnych skierowanych na stworzenie i rozbudowę przemysłu ciężkiego. Ta ostatnia propozycja odnoszona jest zazwyczaj wyłącznie do okresu startu, po czym powinno

nastąpić przejście przedsiębiorstw przez kapitał prywatny. Zwraca się także uwagę na znaczenie zapewnienia podaży artykułów konsumpcyjnych dla kontynuacji wzrostu gospodarczego. Ponadto państwo ze względu na konieczność przeciwdziałania inflacji powinno przeciwdziałać nadmiernemu rozwojowi inwestycji w przemyśle środków produkcji oraz w rozbudowę infrastruktury. Potrzebny jest więc kompromis równowagi bieżącej z zadaniem długofalowego rozwoju.

Nowsze przejawy postulowanego włączania się państwa we wspieranie rozwoju wychodzą poza tradycyjny zestaw narzędzi skierowanych na przesuwanie zasobów w sferę inwestycji. Dotyczą one działalności państwa zorientowanej na wspieranie edukacji, wspieranie badań i rozwoju oraz wspieranie rynku pracy. Uzasadnienie aktywnej roli państwa w tych dziedzinach wyprowadzane jest z twierdzenia, że występują w nich pozytywne efekty zewnętrzne. Wspieranie przez państwo edukacji, szkoleń itp. prowadzi do powstania efektów o charakterze społecznym, wykraczających poza korzyści prywatne odnoszone przez kształconych. W przypadkach gdy efekty mają taki charakter i jednocześnie niedoskonałości rynku kapitałowego sprawiają, że prywatny popyt na usługi edukacyjne jest zbyt mały w stosunku do poziomu pożądanego społecznie, powstaje uzasadnienie dla polityki wspierania edukacji. Takie uzasadnienie nie istnieje natomiast wtedy gdy efekty szkolenia mają charakter bardzo specyficzny, ograniczony do danego pracownika lub danej firmy.

W podobny sposób argumentuje się celowość włączania się państwa we wspieranie badań i rozwoju prowadzących do powstania innowacji. Zalecany środek polityki gospodarczej jest włączanie się państwa w finansowanie wydatków na badania i rozwój. Trudno jest jednak formułować rekomendacje odnośnie do pożądanego stopnia partycypacji państwa w tych wydatkach, gdyż w krajach przodujących technologicznie jest on bardzo zróżnicowany – np. w 1991r. udział państwa w finansowaniu wydatków na badania i rozwój wyniósł w USA 46,4 %, a w Japonii – 17,1 % (Markowski, 1992, s. 199).

Stosunkowo nowym obszarem aktywności państwa w odniesieniu do zagadnień wzrostu i rozwoju gospodarczego jest oddziaływanie państwa na rynek pracy. Zwolennicy aktywnej roli państwa w tej

dziedzinie utrzymują, że państwo powinno przyczyniać się do pokonania niedoskonałości funkcjonowania mechanizmu rynku pracy. Postulowane zadania państwa dotyczą działań w kierunku zwiększenia elastyczności rynku pracy, oddziaływania na tworzenie nowych miejsc pracy, przeciwdziałania dysproporcjom strukturalnym na rynku pracy oraz problemom powstającym w związku z szybkim wdrażaniem postępu technologicznego. W ramach polityki kształtowania rynku pracy na czoło wysuwają się dwa kierunki oddziaływania państwa: bezpośrednie oddziaływanie na zwiększenie popytu na siłę roboczą oraz działania zmniejszające podaż siły roboczej.

Generalnie rzecz ujmując, doktryny wspierania rozwoju odnoszą się przede wszystkim do poziomu makroekonomicznego. Są one nastawione na promowanie rozwoju w ogóle, bez przyznawania priorytetu jakimkolwiek podmiotowo lub przedmiotowo wyspecyfikowanym obszarom. Uwaga tych doktryn skoncentrowana jest na takim zastosowaniu rozporządzalnych zasobów, które przyczyni się do rozwoju gospodarczego.

6.6. Doktryny selektywnego rozwoju

Omawiane w tym opracowaniu doktryny gospodarcze cechuje swoisty gradualizm poglądów odnośnie do wiary w zdolności mechanizmu rynkowego do samoczynnego rozwiązywania problemów gospodarki. Cechą kolejnej grupy doktryn – doktryn selektywnego rozwoju – jest relatywnie najsilniejsze zakwestionowanie przydatności rynku do regulowania długookresowych problemów gospodarki. Wspólny, teoretyczny punkt wyjścia tych doktryn stanowi stwierdzenie, że mechanizm rynkowy jest niedoskonały, co objawia się przede wszystkim w występowaniu pozytywnych lub negatywnych efektów zewnętrznych. W szczególności wskazuje się na niedomagania popyto-podażowego mechanizmu adaptacji strukturalnych (Kotowicz, 1992). Niedomagania te wynikają z:

- zawodności mechanizmu autoregulacyjnego w sferze wysoko kapitałochłonnych przedsięwzięć o zasięgu ogólnokrajowym, obciążonych wysokim ryzykiem,

– krótkookresowego charakteru rynkowego mechanizmu alokacji zasobów nie prowadzącego do dynamizacji rozwoju i pożądaných z makroekonomicznego punktu widzenia przekształceń strukturalnych w długim horyzoncie czasu,

– potrzeby uzupełnienia warunków funkcjonowania rynku w tych sferach, gdzie nie może on realizować potrzeb ogólnospołecznych.

Podnosi się także, że jeśli dana branża uznawana jest za branżę o znaczeniu strategicznym (np. decyduje o funkcjonowaniu innych branż lub ma silne związki z pozostałą częścią gospodarki, albo zapewnia uzyskiwanie „renty ekonomicznej” wynikającej z monopolistycznej pozycji danej branży na rynku międzynarodowym), to kształtowanie kierunków produkcji nie może być pozostawione rynkowi, lecz wymaga interwencji państwa.

Doktryny selektywnego rozwoju wychodzą z założenia, że państwo jest odpowiedzialne za rozwiązanie problemu dostosowań i przekształceń strukturalnych w gospodarce. Punkt wyjścia stanowi określenie pożądanego kierunku zmian strukturalnych, a następnie dobór odpowiednich narzędzi polityki gospodarczej, mających zapewnić „właściwy” co do kierunku i tempa przebieg zmian struktury gospodarki.

Do doktryn selektywnego rozwoju należy w szczególności zaliczyć te nurty w koncepcjach polityki przemysłowej, które odwołują się do konieczności selektywnego traktowania przez politykę gospodarczą poszczególnych branż, a więc stosowania branżowo specyficznych instrumentów polityki gospodarczej. Różnicowanie narzędzi polityki gospodarczej adresowanych do poszczególnych branż ma właśnie na celu przyspieszenie rozwoju wybranych branż, a w ten sposób relatywne opóźnienie rozwoju pozostałych. Polityka tego typu na dłuższą metę ma wywoływać przekształcenia strukturalne uważane przez rząd za uzasadnione z punktu widzenia interesów gospodarki jako całości.

W ramach doktryn selektywnego rozwoju można wyróżnić dwa podstawowe kierunki oddziaływania polityki gospodarczej. Pierwszy kierunek obejmuje oddziaływanie na rozwój „wzrostowych”, przyszłościowych branż przemysłu, opartych na nowych technologiach

i innowacjach. Kierunek ten oparty jest na następujących założeniach (Jones, Cockerill 1984, s. 111):

- udostępnienie informacji, która jest kosztowna, jest rozwiązaniem lepszym niż konkurencja,
- kolektywne i kooperacyjne podejmowanie decyzji może być bardziej efektywne niż poleganie na indywidualnym decydencie w firmie,
- planiści i eksperci mogą zidentyfikować branże „wzrostowe” i dostrzec szanse łatwiej niż indywidualna firma,
- pomoc finansowa ze strony rządu jest potrzebna, aby firmom umożliwić wykorzystanie sytuacji, których w przeciwnym razie nie wykorzystałyby.

Najbardziej kontrowersyjnym elementem są możliwości dokonania przez państwo poprawnego wyboru branż zasługujących na wspomaganie. Zaleca się, aby punkt wyjścia stanowiła analiza wielkości potencjału i już osiągniętej przez branżę pozycji na rynku, analiza szans przewidywanego wzrostu popytu oraz analiza konkurencyjności wynikającej z rachunku kosztów komparatywnych, np. metodą produktywności kapitału i pracy w cenach rynku światowego. Po dokonaniu selekcji branż „preferowanych” należy opracować zestaw narzędzi polityki gospodarczej. Najczęściej mają one charakter zindywidualizowany branżowo. Należą do nich: subwencje, ulgi podatkowe, gwarantowane kredyty, nisko oprocentowane pożyczki, cła, instrumenty pozataryfowe itp. Istotne jest także znaczenie narzędzi o charakterze pozaekonomicznym.

Drugim kierunkiem oddziaływania polityki gospodarczej jest pomoc dla branż „schyłkowych”, przeżywających trudności strukturalne. W nowych koncepcjach polityki przemysłowej kierunek ten zdecydowanie spychany jest na drugi plan przez skoncentrowanie uwagi na branżach przyszłościowych. Tradycyjnym sposobem pomocy schyłkowym branżom przemysłu jest ich protekcyjnistyczna ochrona. Na dłuższą metę jest to jednak polityka mało efektywna. W bardziej nowoczesnych programach pomocy schyłkowym branżom przemysłu większą wagę przywiązuje się do ograniczania oraz przebudowy mocy produkcyjnych. Podstawowym narzędziem polityki gospodarczej jest udzielanie schyłkowym branżom pomocy

finansowej. Uzupełniające znaczenie mają rozwiązania prawno-organizacyjne, takie jak np. wyłączenie tych branż spod obowiązującego prawa antymonopolowego.

Doktryny selektywnego rozwoju zwracają dużo uwagi na aspekt międzynarodowy. W ostatnich latach na pierwsze miejsce wśród celów polityki przemysłowej wysuwany jest cel utrzymania i podniesienia międzynarodowej konkurencyjności przemysłu. Oznacza to, że polityka przemysłowa ma sprzyjać tworzeniu takiej struktury gospodarki, która pozwoliłaby nie tylko na zachowanie istniejącej pozycji w handlu międzynarodowym, ale także na jej wzmocnienie w przyszłości przez wybór branż wiodących i zapewnienie ich szybkiego rozwoju. W tym miejscu należy jednak zauważyć, że zachowanie lub nawet poprawę pozycji danego kraju w handlu międzynarodowym można również osiągnąć odwołując się wyłącznie do instrumentów akceptowanych przez doktryny wspierania rynku oraz doktryny wspierania rozwoju.

Dokonując ogólnej oceny doktryn selektywnego rozwoju należy podkreślić ich orientację na branże, a więc na poziom mezoekonomiczny. W doktrynach tych przyjmuje się *implicite* założenia, że są one umiejscowione w określonym kontekście tradycyjnie rozumianej polityki makroekonomicznej. Doktryny te, wobec podnoszonej niesprawności mechanizmu rynkowego, przypisują dużą rolę państwu. Rola ta powinna się koncentrować na określeniu pożądanej branżowej struktury gospodarki i na stymulowaniu zmian strukturalnych.

BIBLIOGRAFIA

- Bain J. (1956), *Barriers to New Competition*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Baumol W. J., Panzer J., Willig. (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Haircourt-Brace-Jovanovich, New York.
- Belka M. (1990), *Współczesny keynesizm – ewolucja i główne kierunki*, Ekonomista, nr 4-5/1990.
- Boulding K. E. (1985), *Religijne podstawy postępu ekonomicznego*, w: *Ponad ekonomią*, PWN, Warszawa.

- Caves R. E., Porter M. E. (1971), *From entry barriers to mobility barriers*, Quarterly Journal of Economics, vol. 91
- Domar E. (1962), *Szkice z teorii wzrostu gospodarczego*, PWN, Warszawa.
- Encyclopedia of Economics*, New York 1982.
- Evans M. K. (1983), *The Truth About Supply-Side Economics*, John Wiley, New York.
- Friedman M. (1968), *The role of monetary policy*, American Economic Review, nr 2/1968.
- Friedman M. (1974), *A theoretical framework for monetary analysis*, w: *Milton Friedman's Monetary Framework*, R. J. Gordon, red., The University of Chicago Press, Chicago.
- Friedman M. (1975), *Ramowy system pieniężny i fiskalny stabilizacji gospodarczej*, w: *Teoria i polityka stabilizacji i koniunktury. Wybór tekstów*, PWE, Warszawa.
- Friedman M. (1983), *Bright Promises, Dismal Performance*, New York.
- Gilder G. (1981), *Welth and Poverty*, New York.
- Harrod R. F. (1948), *Towards a Dynamic Economics*, Macmillan London.
- Jones T. T., Cockerill T. A. J. (1984), *Structure and Performance of Industries*, Philip Allan, London.
- Kamiński W. (1980), *Współczesna teoria dobrobytu*, PWE, Warszawa.
- Keynes J. M. (1956), *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWE, Warszawa.
- Kotowicz J. (1992), *Interwencjonizm państwa w procesie zmian strukturalnych. Polityka przemysłowa*, Gospodarka Narodowa, nr 4/1992.
- Kristol I. (1980), *Rationalism in economic theory*, w: *The Crisis in Economic Theory*, The Public Interest 1980, special issue.
- Markowski K. (1989), *Rola państwa w gospodarce kapitalistycznej*, PWE, Warszawa.
- Mishan E. J. (1969), *Welfare Economics: An Assessment*, North Holland, Amsterdam.
- Myrdal G. (1958), *Teoria ekonomii a kraje gospodarczo nierozwinięte*, PWG, Warszawa.
- Nurkse R. (1962), *Problemy tworzenia kapitału w krajach gospodarczo słabo rozwiniętych*, PWN, Warszawa.
- Pen J. (1972), *Współczesna ekonomia*, PWE, Warszawa.
- Posner R. A. (1979), *The Chicago School of antitrust analysis*, University of Pennsylvania Law Review, nr 127.
- Sijben J. J. (1983), *A fixed monetary-growth rule: Theoretical foundations and recent experiences*, De Economist, nr 2/1983
- Williamson O. E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, The Free Press, New York.
- Wojtyna A. (1990), *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.

6. DOCTRINAL BASES OF THE TRANSITION POLICY (SUMMARY)

Marian Gorynia

This chapter aims at the identification and evaluation of economic doctrines that can form the bases for the economic transition policy in postsocialist countries. The evaluation is based on adequacy, complexity, consistency and applicability criteria. The following doctrines are analyzed:

- monetarist doctrine,
- supply-side economics doctrine,
- Keynesian intervention doctrine,
- market support doctrines,
- development support doctrines,
- selective development doctrines.

General equilibrium and neoclassical theories form the positive background for monetarist doctrine. The doctrine asserts that the regulation of real economies can be essentially close to the ideal of the perfect market. The policy-makers should not prevent the economy from using its natural adjustment capabilities – it can by itself reach and sustain the equilibrium and optimally use national resources. The recommendations (directives) formulated by the monetarists relate mainly to monetary policy – to the regulation of the monetary basis of the economy. The policy of the money supply should not be discretionary. It should follow the principle of continuity. Monetarist doctrine addressed to the whole economy is a macro doctrine.

The positive background of the supply – side economics doctrine are very similar to the bases of the monetary doctrine. It assumes that the economy spontaneously evolves towards the equilibrium. Any troubles are caused by external factors disturbing the market mechanism. The overintervention of the state is one of such factors. Too high taxes are a visible symptom of the intervention. A reasonable fiscal policy should be the core of the economic policy. The reduction of taxes motivates to work, savings and investment. It can reduce the unemployment. Tax reductions lead also to the decrease of inflation rates.

The Keynesian doctrine also accepts the market mechanism as the main regulatory force. It questions however the Say law and asserts that without state intervention not all production factors will be used. The regulatory activity of the state should concentrate on interest rates and demand stimulation. The state can use discretionary measures and automatic economic stabilizers. It is assumed that fiscal instruments are more effective than the monetary ones. Reducing the unemployment should be the main goal of the economic policy. A bias toward the demand side of the economy and neglecting of the supply side are spectacular characteristics of the intervention doctrine. The thesis of exchangeability between unemployment and inflation is very controversial too.

Market support doctrines are less consistent as the above mentioned. The doctrines also stem from the liberal ideals – they treat the market as the main regulatory device. Their supporters assert however that selfadjustment capabilities of the economy and selfdependence of the market mechanism are limited. The economic policy cannot be reduced only to a narrow protection of the equilibrium. It should also contain creation and maintenance of competitive market structures, supporting economic activities in the areas of immanent market failure, and create market-friendly cultural and political environment. The market support doctrines usually are focused on the institutional plane and oriented towards macro and meso levels.

The positive background to development support doctrines is formed by theories of economic growth and development. These highly differentiated doctrines concentrate on the development and fostering national resources. The state can shape the economic macro-structure. It can accelerate the development of national resources by supporting education and research. It can protect national resources by supporting resources-saving and environment-friendly technologies.

Selective development doctrines are rather sceptical about the allocation power of the market mechanism, especially in the long run. The state should select "developmental" industries, sectors and regions and actively support them using economic and administrative measures. Selective development doctrines are clearly focused on the structural plane and at the meso level.

The influence of the monetary, intervention, selective development and to some extent the supply-side economics doctrines can be easily traced in economic policy discussions and practice in post-socialist countries. The market and development support doctrines are much less articulated.