

MARIAN GORYNIA

Międzynarodowa konkurencyjność polskiej gospodarki a polityka ekonomiczna

Jedną z konsekwencji przemian dokonanych w gospodarce polskiej w latach 1990–95 jest otwieranie się naszej gospodarki. Integracja ze Wspólnotami Europejskimi, członkostwo w Światowej Organizacji Handlu oraz inne podobne czynniki zdają się wskazywać na to, że w przyszłości postępować będzie proces internacjonalizacji gospodarki polskiej. Powodzenie w coraz szerszym włączeniu się Polski do gospodarki światowej zależy będzie w dużym stopniu od konkurencyjności naszej gospodarki. Konkurowanie z innymi gospodarkami ma przy tym co najmniej dwa wymiary: konkurowanie polskich eksporterów na rynkach międzynarodowych oraz konkurowanie polskich producentów na rynku krajowym z importem.

Teza artykułu została sformułowana następująco:

1. Polityka gospodarcza państwa powinna wspierać budowanie konkurencyjności przedsiębiorstw.
2. Polityka gospodarcza powinna sprzyjać budowaniu konkurencyjności w sposób integralny, tzn. wspierać konkurencyjność w obu wymienionych wymiarach – konkurencyjność eksporterów na rynkach zagranicznych i producentów krajowych na otwartym rynku krajowym.

Artykuł przedstawia:

- przesłanki międzynarodowej konkurencyjności gospodarki,
- kierunki tradycyjnej polityki handlu zagranicznego (zagranicznej polityki ekonomicznej),
- założenia polityki kształtowania międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorstw w krajach postsocjalistycznych (konceptja liberalno-instytucjonalnej polityki przemysłowej),
- zależności między polityką proeksportową a polityką przemysłową.

1. Determinanty międzynarodowej przewagi konkurencyjnej

Budowanie koncepcji polityki gospodarczej mającej wspierać międzynarodową konkurencyjność gospodarki powinno być poprzedzone refleksją na temat czynników, które decydują o uzyskaniu międzynarodowej przewagi konkurencyjnej.

Wprawdzie sukcesy gospodarcze wynikające z uzyskania przewagi konkurencyjnej są przede wszystkim udziałem przedsiębiorstw, to jednak możliwość odnoszenia tych sukcesów jest współwyznaczana przez otoczenie gospodarcze, w którym przedsiębiorstwa działają. To firmy, a nie państwa lub narody konkurują na rynkach międzynarodowych. Przy głębszej analizie okazuje się jednak, że państwa i narody mogą stanowić otoczenie mniej lub bardziej sprzyjające uzyskaniu przez przedsiębiorstwa przewagi konkurencyjnej. W związku z powyższym można mówić o kształtowaniu przewagi konkurencyjnej na dwóch poziomach: na poziomie przedsiębiorstwa i na poziomie kraju (państwa). Pierwotny charakter ma przewaga konkurencyjna przedsiębiorstwa. Przewaga konkurencyjna kraju ma charakter wtórny i jest istotnym czynnikiem modyfikującym przewagę konkurencyjną na poziomie firmy. Analizy uzyskiwania przewagi międzynarodowej zmierzają do ustalenia, w jaki sposób określone gospodarki narodowe stwarzają działającym w nich firmom otoczenie, w którym firmy doskonala swoją działalność, wprowadzają innowacje itp. i potrafią to robić szybciej i w bardziej właściwym kierunku aniżeli ich zagraniczni rywale.

Przeprowadzenie dokładnego rozróżnienia między przewagą konkurencyjną przedsiębiorstwa a przewagą konkurencyjną kraju zawdzięczamy M.E. Porterowi¹. Dokonał on przeniesienia pojęć, metodologii i teorii z poziomu przedsiębiorstwa na poziom gospodarki narodowej. Porter wyróżnia cztery determinanty uzyskania przez kraj międzynarodowej przewagi konkurencyjnej:

- a) wyposażenie w czynniki wytwórcze,
- b) czynniki popytowe,
- c) kształtowanie się odpowiedniego układu branżowego (branż wspierających i pokrewnych),
- d) warunki tworzenia, organizacji i zarządzania przedsiębiorstwami.

Należy podkreślić, że identyfikacja źródeł przewagi konkurencyjnej nie jest prowadzona na poziomie całej gospodarki narodowej, lecz na poziomie poszczególnych branż. Mówiąc o przewadze konkurencyjnej gospodarki jakiegoś kraju zawsze mamy na myśli określone branże. Nie ma bowiem gospodarki narodowej, która ukształtowała swą przewagę konkurencyjną w stosunku do innych gospodarek we wszystkich dziedzinach, są natomiast kraje, które zwyciężają w rywalizacji w określonych branżach, podczas gdy w innych zjawisko to nie zachodzi. Poza tym przewaga międzynarodowa najczęściej nie objawia się w pojedynczych, wyizolowanych branżach, lecz dotyczy pewnych grup branż, które łączą poziome lub pionowe współzależności.

¹ M.E. Porter, *Competitive Advantage of Nations*, London 1991.

Cztery wyżej wymienione czynniki określające uzyskanie przewagi międzynarodowej określane są mianem „diamentu Portera”. Czynniki te należy traktować jako system – nie tyle istotne jest oddziaływanie każdego z nich z osobna, ile wypadkowa łącznego oddziaływania. Czynniki określające uzyskanie przewagi międzynarodowej mogą wzajemnie się wspomagać lub też osłabiać. Optymalna jest sytuacja, w której konkurencyjność międzynarodowa jest współdeterminowana przez wszystkie czynniki łącznie. Występują jednak także sytuacje, gdy przewaga narodowa wynika z działania tylko jednego lub dwóch czynników. W tym ostatnim przypadku często dochodzi do erozji przewagi, trudno jest ją utrzymać.

Porter podkreśla, że koncepcja „diamentu” nie wyjaśnia jednak w pełni źródeł uzyskania przez kraj przewagi konkurencyjnej. Kompletność teorii wymaga uwzględnienia jeszcze dwóch dodatkowych czynników. Pierwszy z nich, nazywany szansą, oznacza sprzyjający zbieg okoliczności, los szczęścia, pojawienie się okazji. Przykłady takich sytuacji to odkrycia, wynalazki, przełomy technologiczne, nagle, duże zmiany popytu na rynkach zagranicznych. Drugi czynnik to polityka gospodarcza rządu, która wpływa na każdą z czterech determinant tworzących „diament”.

Wyposażenie kraju w czynniki wytwórcze obejmuje: zasoby ludzkie, zasoby rzeczowe, zasoby wiedzy, kapitału i infrastrukturę. Proporcje, w jakich stosowane są te czynniki, różnią się znacznie pomiędzy branżami. Zmiany technologii przyczyniają się do zmian proporcji czynników zapewniających uzyskanie przewagi technologicznej. Globalizacja często osłabia jednak znaczenie dostępności określonych czynników w danym miejscu. Zasoby ludzkie, wiedza i kapitał charakteryzują się obecnie znaczną mobilnością – mogą one być przesuwane między krajami. Wymienione czynniki produkcji cechuje określona hierarchia ważności. Z tego punktu widzenia dzieli się je na bazowe (podstawowe) i zaawansowane. Do pierwszej kategorii zalicza się zasoby naturalne, klimat, lokalizację, niewykwalifikowaną i średnio kwalifikowaną siłę roboczą oraz kapitał. Druga kategoria obejmuje nowoczesną infrastrukturę komunikacyjną oraz wysoko kwalifikowane kadry.

Czynniki wytwórcze można także dzielić z punktu widzenia ich specyficzności. Wyróżnia się tutaj czynniki uniwersalne, odnoszące się do wielu branż, oraz czynniki specyficzne, wąsko wyspecjalizowane, znajdujące zastosowanie tylko w określonej branży lub w wąskim zestawie branż. Ważne jest wreszcie także pochodzenie czynników wytwórczych. W niektóre czynniki dany kraj jest wyposażony (zasoby naturalne, lokalizacja), inne natomiast są w tym kraju tworzone przez określone mechanizmy. Niedostatek niektórych czynników wytwórczych w danym kraju może przez stymulowanie wynalazków, zmian technologii itp. przyczynić się do powstania przewagi konkurencyjnej.

Drugą determinantę uzyskania przewagi międzynarodowej stanowią czynniki popytowe na rynku wewnętrznym danego kraju. Cechy popytu krajowego mogą umożliwiać przedsiębiorstwom właściwe postrzeganie, interpretację i zaspokajanie potrzeb klientów. Najistotniejsze z tego punktu widzenia cechy popytu

krajowego to: struktura popytu ze względu na udział poszczególnych segmentów, poziom wymagań klientów oraz zdolność do antycypowania potrzeb klientów z innych krajów. Ważne dla uzyskania przewagi konkurencyjnej są również następujące czynniki popytowe: rozmiary popytu wewnętrznego, liczba niezależnych nabywców, stopa wzrostu popytu krajowego, moment pojawienia się popytu krajowego na dany produkt, a także moment zaspokojenia popytu krajowego (nasycenia rynku krajowego).

Kolejnym wyznacznikiem uzyskania przewagi międzynarodowej jest istnienie odpowiedniego układu branż w danej gospodarce. Szczególne znaczenie ma występowanie konkurencyjnych, w porównaniu z rywalami zagranicznymi, branż dostawców. Umożliwiają one szybki, niezawodny, a niekiedy preferencyjny dostęp do zasobów rzeczowych. Znaczne są korzyści wynikające z lokalizacji. Bliżkość dostawców w stosunku do rynków zbytu (nie tylko w sensie geograficznym, ale także kulturowym) wywiera także korzystny wpływ na stymulowanie procesów innowacyjnych. Warto przy tym zaznaczyć, że warunek istnienia konkurencyjnych branż dostawców krajowych nie odnosi się do wszystkich zasobów. Część z nich może być z powodzeniem kupowana na rynkach międzynarodowych. W niektórych branżach jednak możliwość zaopatrzenia krajowego na warunkach konkurencyjnych ma krytyczne znaczenie. Podobne znaczenie ma występowanie w danej gospodarce odpowiedniego zestawu branż pokrewnych. Mogą to być branże komplementarne lub zbliżone, których istnienie stwarza przesłanki do występowania efektu synergii (np. w dziedzinie rozwoju technologii, produkcji, dystrybucji, marketingu, obsłudze posprzedażnej itp.)

Czwartą, ostatnią determinantę uzyskania międzynarodowej przewagi konkurencyjnej stanowią warunki tworzenia, organizowania i zarządzania przedsiębiorstwami, a także charakter konkurencji na rynku krajowym. Strategie i struktury przedsiębiorstw w różnych krajach są zróżnicowane. Nie ma jednego uniwersalnego, optymalnego systemu zarządzania. Odmienności narodowe są w tej dziedzinie na tyle silne, że mówi się o występowaniu narodowych stylów zarządzania. Ważną rolę odgrywają też skłonności i zdolności do opanowywania języków obcych. Silne różnice między krajami dotyczą także celów, jakie stawiają przed sobą firmy, oraz motywacji właścicieli, menedżerów i pracowników. Odmienne są systemy wartości społecznych. Trudna do przecenienia jest również struktura własności. Dla ukształtowania przewagi konkurencyjnej w określonej branży na rynku międzynarodowym ważny jest także charakter konkurencji na rynku krajowym. Najnowsze badania wykazują, że umiejętność odnoszenia sukcesów na rynkach zagranicznych jest silnie skorelowana z dużym natężeniem walki konkurencyjnej na rynku wewnętrznym. Z kolei presja konkurencyjna krajowych rywali zależy m.in. od tego, jakie są warunki powstawania nowych firm.

Na oddziaływanie omówionych wyżej czynników wyznaczających kształtowanie się międzynarodowej przewagi konkurencyjnej nakłada się wpływ czynnika określonego wcześniej jako szansa, a także oddziaływanie rządu (polityka gospodarcza). Tylko odpowiedni spłot wszystkich tych czynników może przy-

czynić się do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej w skali międzynarodowej. Znaczenie poszczególnych czynników, siła ich oddziaływania oraz konfiguracja zmieniają się w czasie. Raz uzyskana przewaga konkurencyjna musi być rozwijana, podtrzymywana, broniąca, aby nie doszło do jej erozji.

2. Polityka handlu zagranicznego (zagraniczna polityka gospodarcza)

Samo sformułowanie „polityka handlu zagranicznego” sugeruje, że handel zagraniczny jest podsystemem gospodarki narodowej. Zakłada się więc, że istnieje kryterium (kryteria), przy zastosowaniu którego można dokonać wyodrębnienia części gospodarki narodowej umownie określanej jako „podsystem handlu zagranicznego”. Abstrahując od istotnych trudności metodologicznych, jakie wiążą się z próbą wyodrębnienia „podsystemu handlu zagranicznego”, przyjmijmy w tym miejscu, że w sferze realnej systemu gospodarczego przydatne może się okazać kryterium zaangażowania się podmiotów gospodarczych w szeroko rozumiane transakcje eksportowe i importowe. Nie wdając się w spory definicyjne można więc stwierdzić, że podsystem handlu zagranicznego, rozpatrywany z podmiotowego punktu widzenia, obejmuje wszystkie podmioty gospodarcze uczestniczące w realizacji transakcji eksportowych i importowych.

Możliwość wyodrębnienia podsystemu handlu zagranicznego w realnej sferze gospodarowania nie jest jeszcze równoznaczna z uzasadnieniem tego, aby w sferze regulacji podsystem ten traktować na specjalnych zasadach, tworząc i realizując politykę handlu zagranicznego, w której przeważają elementy specyficzne, odmienne od rozwiązań przyjętych w ogólnej polityce gospodarczej. Konieczność prowadzenia tak rozumianej polityki handlu zagranicznego jest zazwyczaj wyprowadzana z założenia o specyficzności, szczególnym charakterze i specjalnym znaczeniu sfery handlu zagranicznego.

Polityka handlu zagranicznego może więc być bardziej lub mniej zbliżona do ogólnej polityki gospodarczej. Miarę tego zbliżenia może stanowić ilość instrumentów specyficznych w stosunku do rozwiązań ogólnej polityki gospodarczej. Z tego punktu widzenia w polityce handlu zagranicznego możemy wyróżnić dwie grupy środków:

1) środki polityki gospodarczej z definicji należące wyłącznie do polityki handlu zagranicznego:

– narzędzia polityki handlowej – cła, opłaty w imporcie, kontyngenty, licencje, koncesje itp.,

– narzędzia polityki walutowej i dewizowej – kursy walutowe, restrykcje walutowe, kredyty uzyskiwane i udzielane zagranicy itp.,

2) środki zaliczane do ogólnej polityki gospodarczej, które dla podmiotów uczestniczących w operacjach eksportowych i importowych są ustalane w sposób specjalny:

- środki polityki podatkowej – ulgi inwestycyjne w podatku dochodowym dla inwestycji proeksportowych, ulgi w „popiwku” (stosowane w przeszłości) itp.,
- środki polityki kredytowej – preferencyjne oprocentowanie kredytów, dostęp do gwarancji kredytowych na specjalnych, uprzywilejowanych warunkach itp.

Środki polityki gospodarczej zaliczone do obu grup w różnym stopniu przyczyniają się do nadania podsystemowi handlu zagranicznego charakteru enklawy, rządzącej się odmiennymi od reszty gospodarki zasadami. Środki polityki gospodarczej *ex definitione* wchodzące w skład polityki handlu zagranicznego obejmują, jak to stwierdzono wyżej, instrumenty polityki handlowej oraz polityki walutowej i dewizowej. Im wyższe cła i opłaty importowe, im bardziej zróżnicowane ich stawki, im więcej kontyngentów, im więcej towarów wymagających licencji i koncesji, tym bardziej handel zagraniczny przypomina swoistą enklawę gospodarczą. Podobny wpływ na charakter podsystemu handlu zagranicznego ma posługiwanie się nierynkowymi sposobami ustalania wysokości kursu walutowego, różnicowanie wysokości kursów walutowych, stosowanie restrykcji walutowych, wprowadzanie ograniczeń w udzielaniu i uzyskiwaniu kredytów w stosunkach z partnerami zagranicznymi.

Preferencje podatkowe i kredytowe dla podmiotów uczestniczących w handlu zagranicznym (w szczególności dla eksporterów) również przyczyniają się do odgrodzenia podsystemu handlu zagranicznego od reszty gospodarki. Oprócz ogólnego, systemowego popierania eksportu (bez jakiegokolwiek dyskryminacji podmiotowej i towarowej) za pomocą preferencji podatkowych, kredytowych i innych, czasami proponuje się objęcie preferencjami wybranych branż gospodarki. Tym samym polityka proeksportowa staje się w dużym stopniu tożsama z polityką przemysłową².

W literaturze ekonomicznej spotkać można także koncepcję zagranicznej polityki gospodarczej³. Według U. Płowiec celem zagranicznej polityki gospodarczej Polski powinna być przede wszystkim wyższa konkurencyjność całej gospodarki i jej ochrona przed nadmiernym importem oraz przed nieuczciwą konkurencją. W odniesieniu do eksportu, zdaniem tej autorki, zagraniczna polityka gospodarcza Polski powinna być co najmniej dwuczłonowa. Trzeba bowiem spowodować zwiększenie podaży towarów konkurencyjnych oraz poprawić warunki dostępu tych towarów do rynków wolnodewizowych. Drugim celem zagranicznej polityki gospodarczej jest ochrona gospodarki przed niepożądanym importem.

Problemem często poruszonym w ramach dyskusji na temat polityki handlu zagranicznego jest spór wokół tego, czy bardziej właściwa jest polityka popierania eksportu, czy polityka substytucji importu. Większość argumentów wysuwanych w literaturze przemawia za wyższością tej pierwszej. Z prowadzo-

² M. Lubiński, *Polityka handlu zagranicznego Polski*, „Gospodarka Narodowa” 1994, nr 11.

³ U. Płowiec, *Zagraniczna polityka gospodarcza Polski*, „Ekonomista” 1994, nr 4.

nych badań wynika także, że politykę proeksportową trudniej jest realizować i przynosi ona efekty dopiero w dłuższym okresie. Niektórzy autorzy uważają, że nie wystarczy tu jedynie odpowiedni poziom kursu walutowego, a pomocna może być, oparta na precyzyjnie określonych kryteriach, polityka przemysłowa⁴. Twierdzą oni, że jeśli istnieją szczególnie ważne powody (ekonomiczne lub polityczne) wspierania jakiegoś sektora gospodarki, to polityka przemysłowa, polegająca na transferze środków do danego sektora, jest „mniejszym złem” niż protekcjonistyczna polityka handlowa. W praktyce jednak mogą wystąpić trudności z doбором odpowiednich kryteriów.

Z przedstawionych uwag wynika, że tradycyjne koncepcje polityki handlu zagranicznego nie ujmują wcześniej omawianych determinant narodowej przewagi konkurencyjnej jako systemu czynników wyznaczających tę przewagę. Polityka handlu zagranicznego zakłada wybiórcze oddziaływanie na niektóre determinanty, inne natomiast pomija.

3. Polityka kształtowania międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorstw w krajach postsocjalistycznych – liberalno-institutionalna polityka przemysłowa

Celem polityki kształtowania konkurencyjności przedsiębiorstw w krajach postsocjalistycznych powinno być doprowadzenie do zwiększenia podaży towarów i usług konkurencyjnych pod względem jakościowym i cenowym, które mogłyby być z powodzeniem oferowane na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych. W sensie, o który tutaj przede wszystkim chodzi, jest to oczywiście konkurencyjność międzynarodowa. Trzeba przy tym jednak zaznaczyć, że w miarę postępującego otwierania się gospodarki różnice między konkurowaniem na rynkach międzynarodowych a konkurowaniem na rynku krajowym będą się zmniejszać. Punktem wyjścia polityki gospodarczej powinien, jak się wydaje, być cel polegający na ogólnym podwyższeniu potencjału konkurencyjnego przedsiębiorstw. Rezultatem poprawy potencjału konkurencyjnego będzie osiągnięcie przewagi konkurencyjnej nad rywalami zagranicznymi i skuteczne konkurowanie z nimi na rynkach międzynarodowych. Polityka kształtowania międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorstw nie powinna w związku z tym traktować handlu zagranicznego jako subsystemu wyobcowanego z reszty gospodarki⁵.

Wydaje się, że powyższe kryteria postawione przed polityką kształtowania konkurencyjności przedsiębiorstw w krajach postsocjalistycznych spełnia kon-

⁴ *Między państwem a rynkiem. Dylematy polityki gospodarczej Polski*, praca zbiorowa pod red. M. Okólskiego, Warszawa 1994, s. 224.

⁵ M. Gorynia, W. J. Ota, *Proeksportowa orientacja strategii gospodarczej?*, „Handel Zagraniczny” 1994, nr 2.

cepcja liberalno-instytucjonalnej polityki przemysłowej⁶. Istota liberalno-instytucjonalnej polityki przemysłowej polega na promowaniu szeroko rozumianego rozwoju i przedsiębiorczości. Polityka ta posługuje się głównie narzędziami o charakterze uniwersalnym. Wprawdzie narzędzia te wykraczają poza obszary stanowiące przedmiot zainteresowania tradycyjnej polityki makroekonomicznej, to jednak ich cechą wspólną, jest nie zróżnicowany w żadnym przekroju, jednolity charakter.

W liberalno-instytucjonalnej polityce przemysłowej można wyróżnić cztery główne kierunki:

- 1) politykę popierania rozwoju,
- 2) politykę popierania konkurencji,
- 3) politykę prywatyzacji,
- 4) politykę popierania samorządności gospodarczej.

Powyższe rozróżnienie ma charakter analityczny. W rzeczywistości narzędzia stosowane w ramach wymienionych kierunków pokrywają się lub częściowo na siebie zachodzą.

W ramach polityki popierania rozwoju na szczególną uwagę zasługują następujące grupy działań:

- popieranie inwestycji,
- popieranie inwestycji infrastrukturalnych,
- popieranie innowacji, badań i rozwoju,
- popieranie edukacji i kształcenia,
- rozłożenie ryzyka gospodarczego,
- popieranie budowy systemów informacji i sprzyjanie dyfuzji informacji.

W polityce popierania konkurencji wyróżnić można dwa nurty. Pierwszy ma za zadanie niedopuszczenie do powstawania niekonkurencyjnych struktur rynku i antykonkurencyjnych zachowań podmiotów na nim działających (nurt prewencyjny). Drugi zorientowany jest na przywracanie warunków konkurencji w tych przypadkach, gdy zostały one naruszone (nurt represyjny). Główne zadanie polityki konkurencji określić można jako kreowanie i utrzymanie pożądanej struktury rynków branżowych w danej gospodarce.

Niezbędną przesłankę efektywności i skuteczności liberalno-instytucjonalnej polityki przemysłowej stanowi odpowiednia struktura własnościowa gospodarki. Zadawalającą podatność na oddziaływanie środków polityki popierania rozwoju i polityki popierania konkurencji wykazywać będzie tylko gospodarka z odpowiednio wysokim udziałem sektora prywatnego.

Cechą liberalno-instytucjonalnej polityki przemysłowej w szerokim tego słowa znaczeniu powinno być także przywiązywanie należytej wagi do inicjowania, stymulowania i wspomagania powiązań pozarynkowych między uczestnikami życia gospodarczego. Chodzi o powiązania pozarynkowe uzupełniające dzia-

⁶ M. Gorynia, *Teoria i polityka regulacji mezosystemów gospodarczych a transformacja postsocjalistycznej gospodarki polskiej*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1995.

lanie sił rynku, niesprzeczne z nimi. Wydaje się, że w tym celu można wykorzystać niektóre propozycje neokorporacjonizmu. Mogą one być przydatne przede wszystkim do właściwego zorganizowania instytucji samorządu gospodarczego – izb wykonujących głównie zadania z zakresu administracji publicznej, organizacji branżowych, związków pracodawców i różnorodnych stowarzyszeń tworzonych na zasadach ogólnych. Minimalnym warunkiem pod adresem polityki państwa jest stworzenie przejrzystych regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania samorządu gospodarczego.

Zasygnalizowane główne kierunki oddziaływania polityki gospodarczej określonej jako liberalno-instytucjonalna polityka przemysłowa cechuje generalne, uniwersalne podejście, w zasadzie nie przewidujące indywidualizacji interwencji w przekroju mezosystemów gospodarczych. Wydaje się jednak, że w niektórych uzasadnionych przypadkach należy dopuścić do selektywnego posługiwania się wybranymi narzędziami. Zestaw takich przypadków jest następujący⁷:

- 1) niesprawności mechanizmu rynkowego (*market failure*),
- 2) występowanie sytuacji określanej w języku angielskim mianem *second-best*,
- 3) ochrona nowych branż (*infant industries*).

Z punktu widzenia problematyki podjętej w niniejszym artykule na największą uwagę zasługuje postulat ochrony nowych branż. Z udzielaniem pomocy początkującym branżom zgadzają się nawet neoliberałowie, przy czym w obawie przed nadużywaniem tego argumentu swoją akceptację ograniczają do *genuine infant industries*, czyli rzeczywiście, faktycznie początkujących branż⁸. Branże te mogą jednakże pozostawać pod ochroną pod warunkiem, że będzie ona udzielana przejściowo w precyzyjnych ramach czasowych oraz że pomoc nie będzie nadmierna⁹. Zasadniczą przesłanką przemawiającą za selektywną polityką pomocy dla nowych branż jest stwierdzenie, że w pierwszym okresie działające w nich przedsiębiorstwa mogą mieć wysokie koszty produkcji, które po pewnym czasie obniżą się na skutek pojawienia się korzyści skali i doświadczenia. Po okresie ochrony branż stanie się konkurencyjna i pomoc przestanie być potrzebna.

A. Lipowski wypowiada się na ten temat bardzo sceptycznie, pisząc: „Koncepcja ta w większości krajów była realizowana w okrojonej postaci, zredukowanej do wprowadzenia ceł ochronnych lub /i/ zakazów i ograniczeń ilościowych w stosunku do danej branży, jednakże bez określenia z góry terminu ich zniesienia, nie mówiąc już o zasadzie regresji. Bariery te obowiązują tak długo, aż przy-

⁷ M. Gorynia, *Polska polityka przystosowawcza w latach 1990–1993*, „Gospodarka Narodowa” 1994, nr 2.

⁸ Por. R. Kaplinsky, *Industrialization in Botswana: How Getting the Prices Right Helped the Wrong People?*, w: *States or Markets*, Ch. Colclough, J. Manor (ed.), Oxford 1991, s. 148.

⁹ B. Balassa uważa np., że stopa protekcji nie powinna przekraczać 20% dla okresu pierwszych 5–8 lat i 10% w następnych latach. Zob. B. Balassa i inni, *Development Strategies in Semi-Industrial Countries*, Baltimore 1982, s. 69.

chodzi faza ogólnej liberalizacji w danej gospodarce. Można więc sformułować pogląd, że koncepcja *infant industry* w odniesieniu do polityki protekcyjnej jest w świetle długofalowego doświadczenia światowego trudna, a może nawet wręcz niemożliwa do praktycznego stosowania”¹⁰.

Mając z jednej strony świadomość olbrzymich potencjalnych trudności, na jakie napotyka konsekwentna realizacja koncepcji *infant industry*, a z drugiej strony chcąc uniknąć pułapki neoliberalnego dogmatyzmu, trzeba wspomnieć o udanych przypadkach jej zrealizowania. Szczegółowe studium przypadku brazylijskiej branży komputerowej przedstawiają H. Schmitz i T. Hewitt¹¹.

W przedstawionej koncepcji polityki gospodarczej na czoło wysuwają się posunięcia ofensywne, promujące rozwój, przedsiębiorczość, które mają prowadzić do uzyskania przewagi konkurencyjnej nad rywalami zagranicznymi. W polityce tej przewiduje się także określoną rolę dla środków defensywnych, utrudniających w uzasadnionych sytuacjach dostęp do rynku krajowego. Stosowanie branżowo zróżnicowanych instrumentów protekcji nie powinno jednak prowadzić do ochrony monopolistów na rynku krajowym oraz powinno mieć charakter przejściowy (granice czasowe należy określić przed wprowadzeniem w życie środków ochronnych)¹². To ostatnie założenie koresponduje z koniecznością wypracowania koncepcji utrzymania przewagi konkurencyjnej w przyszłości, po zakończeniu okresu ochronnego.

Rola rządu w zarysowanej tutaj koncepcji polityki gospodarczej jest bardzo specyficzna. Oddziaływania polityki gospodarczej powinny tworzyć środowisko, w którym przedsiębiorstwa mogą osiągać przewagę konkurencyjną. Rola rządu ma charakter pośredni. Polityka rządu nie jest głównym i samoistnym źródłem uzyskiwania przewagi konkurencyjnej. Może być tylko czynnikiem wspomagającym, sprzyjającym tworzeniu przewagi. Rzeczywista rola rządu polega więc na wpływaniu na cztery główne determinanty wchodzące w skład „diamentu Portera”.

4. Polityka proeksportowa a polityka przemysłowa

Polityka handlu zagranicznego i liberalno-instytucjonalna polityka przemysłowa różnią się co do zasadności stosowania środków polityki gospodarczej stanowiących drugą grupę instrumentów polityki handlu zagranicznego, tzn. środków

¹⁰ A. Lipowski, *Protekcjonizm w polityce gospodarczej Korei Południowej i Tajwanu. Mity i fakty*, Materiały seminaryjne nr 4, INE PAN, Warszawa 1995.

¹¹ H. Schmitz, T. Hewitt, *Learning to Raise Infants: A Case-study in Industrial Policy*, w: *States or Markets*, op. cit., s. 173–196.

¹² M. Gorynia, W. J. Otta, *Polityka handlu zagranicznego w okresie przejścia do gospodarki rynkowej*, w: *Stosunki ekonomiczne Polski z zagranicą w warunkach gospodarki rynkowej*, praca zbiorowa pod red. W. Włodarczyk-Guzek, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1995.

ogólnej polityki gospodarczej przyjmujących specjalną wartość dla podmiotów zaangażowanych w prowadzenie handlu zagranicznego. Środki te mają m.in. stworzyć warunki uzyskiwania wyższych zysków z eksportu niż z produkcji krajowej. Tak rozumiana polityka handlu zagranicznego (polityka proeksportowa) nie może być efektywna, gdyż skazuje sektor nieeksportowy na subsydiowanie rozwoju sektora eksportowego. Praktyka ta była typowa dla okresu „realnego socjalizmu”, gdzie w ten sposób rozwiązywano problemy obsługi długu zagranicznego¹³.

Jak wspomniano wcześniej, w niektórych koncepcjach polityki gospodarczej polityka proeksportowa utożsamiana jest z selektywną polityką przemysłową. Należy podkreślić, że argumenty i postulaty wysuwane przez zwolenników selektywnej polityki przemysłowej pozostają w silnej opozycji do przedstawionej wyżej koncepcji liberalno-instytucjonalnej polityki przemysłowej. Twierdzą oni, że istnieją racjonalne przesłanki i efektywne narzędzia różnicowania polityki gospodarczej adresowanej do różnych branż. Wskazuje się na konieczność określenia branż preferowanych, przyszłościowych, które byłyby traktowane przez politykę gospodarczą w sposób indywidualny, wyjątkowy. Jednym z uzasadnień takiego postępowania ma być chęć przyciągnięcia kapitału zagranicznego. Z. Sadowski pisze na ten temat: „Zasadniczą i wciąż niedocenianą rolę w stabilizowaniu warunków dla kapitału zagranicznego odgrywa właśnie posiadanie przez rząd jasnej i oficjalnie przyjętej i opublikowanej strategii długookresowej, określającej obszary popierane i metody ich popierania; stanowi to deklarację intencji, która budzi zaufanie”¹⁴. Wnioski z doświadczeń krajów, które w stosunkowo szerokim zakresie posługiwały się instrumentami bezpośredniej polityki przemysłowej, różnicowanymi branżowo, nie są jednoznaczne¹⁵. Nie ulega jednak wątpliwości, że koncepcja ta budzi wiele kontrowersji. W ostatnich latach zdaje się zwyciężać pogląd, że krótkookresowa polityka popierania określonych branż jest szkodliwa na dłuższą metę dla ich konkurencyjności, gdyż obniża skłonność do innowacji, przeciwdziała modernizacji itp.

W tym miejscu jeszcze raz należałoby przytoczyć argument o wątych podstawach informacyjnych przygotowania koncepcji selektywnej polityki przemysłowej. W. Jakóbiak pisze: „Prowadząc politykę przemysłową, administracja jest obciążona obowiązkiem podejmowania decyzji strukturalnych na podstawie rachunku alternatywnych korzyści. Jednakże niezbędna informacja ekonomiczna, dotycząca np. prognozowanych zmian popytu krajowego, jest w warunkach transformacji naznaczona błędem, co zmniejsza prawdopodobieństwo sukcesu w dziedzinie kreowania tą metodą efektywności przemysłu”¹⁶.

¹³ A. Lipowski, *Polityka przemysłowa*, „Gospodarka Narodowa” 1991, nr 5.

¹⁴ Z. Sadowski, *Podstawowe założenia strategii rozwoju Polski*, „Ekonomista” 1993, nr 2.

¹⁵ A. Lipowski, *Przemiany strukturalne*, Warszawa 1994.

¹⁶ W. Jakóbiak, *Rynek i polityka przemysłowa a efektywność przemysłu*, „Gospodarka Narodowa” 1992, nr 2–3.

Długą listę wątpliwości dotyczących możliwości przygotowania i wdrożenia koncepcji selektywnej polityki przemysłowej przedstawiono i przedyskutowano w wielu opracowaniach¹⁷. W tym miejscu ograniczymy się do przytoczenia nowszych argumentów, stosunkowo rzadziej podnoszonych w literaturze.

Znaczne ryzyko preferowania określonych branż wiąże się z tym, że większość rządów skłonna jest przy ich wyborze stosować podobne, tradycyjne metody, odwołujące się głównie do wyposażenia kraju w określone czynniki wytwórcze lub do korzyści skali. Zalecane metody selekcji obszarów zainteresowań polityki przemysłowej skupiają uwagę na¹⁸:

- analizie wielkości potencjału i już osiągniętej pozycji na rynku,
- analizie przewidywanego wzrostu popytu,
- analizie konkurencyjności wynikającej z rachunku kosztów komparatywnych,
- rankingu efektywnościowym branż.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że metody te cechuje ograniczona trafność przewidywań, wynikająca m.in. z niewiedzy lub niepełnej wiedzy o posunięciach innych rządów. Podobieństwo warunków zasobowych w różnych krajach oraz podobieństwo stosowanych metod wyboru zwiększa ryzyko podjęcia zbliżonych decyzji w kilku krajach, co może prowadzić do nadprodukcji w określonej branży i spadku cen. Ryzyko nietrafnych decyzji dotyczy oczywiście także przedsiębiorców prywatnych, jednakże odpowiadają oni za swe pomyłki zupełnie inaczej aniżeli rządy.

Poza tym od uruchomionych już preferencji branżowych o charakterze bezpośrednim bardzo trudno jest odejść. Należy wreszcie podkreślić, że nawet kraje uważane za wzorcowe w stosowaniu środków bezpośredniej, selektywnej polityki przemysłowej stopniowo odchodzą od rozwiązań o charakterze wertykalnym w kierunku rozwiązań horyzontalnych¹⁹.

W dyskusjach dotyczących pogranicza polityki proeksportowej i selektywnej polityki przemysłowej pojawia się koncepcja tzw. strategicznej polityki handlowej (*strategic trade policy*)²⁰. W odniesieniu do polskiej polityki gospodarczej okresu transformacji z propozycją zbliżoną do tej koncepcji wystąpiła D. Hübner, podnosząc argument selektywnej koncentracji procesu inwestycyjnego, która zdaniem tej autorki jest ważna z dwóch powodów²¹:

- korzyści skali uzyskiwane dzięki integracji z gospodarką światową,
- zdobywanie umiejętności tworzenia przewagi konkurencyjnej.

¹⁷ Np. M. Gorynia, *Teoria...*, *op. cit.*

¹⁸ A. Karpiński, *Założenia polityki przemysłowej – pozytyw i słabości*, „Kontrola Państwowa” 1993, nr 6.

¹⁹ *Industrial Policy in OECD Countries. Annual Review 1992*, OECD, Paris 1992.

²⁰ J.A. Brander, B.J. Spencer, *Export Subsidies and International Market Share Rivalry*, „Journal of International Economics” 1985, nr 2; P. Ikanowicz, *Polityka przemysłowa kraju wysoko rozwiniętego*, „Ekonomista” 1991, nr 2–3.

²¹ D. Hübner, *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki a strategia rozwoju*, „Ekonomista” 1994, nr 3.

D. Hübner pisze na ten temat następująco: „Udzielanie pomocy producentom krajowym w konkurowaniu z producentami i dostawcami zagranicznymi, mimo relatywnie wysokich kosztów krajowych, może doprowadzić do zwiększania ich produkcji do takiego poziomu, w którym korzyści skali i transakcyjne koszty importu umożliwiają uzyskanie pozycji konkurencyjnej bez dalszej pomocy państwa. Ważne jest doprowadzenie do takiej sytuacji, w której ta pomoc może być zaniechana. Tylko wtedy taka polityka ma sens”²².

Wydaje się, że propozycja D. Hübner powinna stanowić zachętę do powtórzonego przedyskutowania koncepcji strategicznej polityki handlowej. Koncepcja ta odnosi się do branż, które charakteryzuje niedoskonała konkurencja. W branżach takich często się zdarza, że ze względu na występowanie korzyści skali zyski może realizować tylko niewielka liczba producentów. W tej sytuacji twierdzi się, że polityka przemysłowa państwa zaczyna odgrywać rolę strategiczną. Władze gospodarcze, dysponując narzędziami polityki gospodarczej, mogą pomóc określonej firmie (firmom) w wyborze i realizacji strategii, której firma ta nie byłaby w stanie samodzielnie podjąć. Interwencja władz może przechylić szalę preferencji rynku międzynarodowego na rzecz firmy krajowej i przyczynić się do zagarnięcia przez nią większego udziału w rynku i w zyskach. Po spełnieniu określonych warunków polityka interwencji może spowodować przepływ dodatkowych zysków w takiej wysokości, ażeby usprawiedliwić przyznanie subsydiów lub zastosowanie innych narzędzi i doprowadzić do wzrostu dobrobytu w całym kraju²³. Subsidia eksportowe mogą wydawać się atrakcyjnym środkiem polityki, ponieważ poprawiają relatywną pozycję producentów krajowych w niekooperacyjnej rywalizacji z firmami zagranicznymi, umożliwiając jej zdobycie większego udziału w rynku i zwiększanie zysków. Subsidia zmieniają początkowe warunki konkurencji. Pogarszają się *terms of trade* kraju subsydiującego, ale poziom dobrobytu może wzrosnąć, ponieważ w warunkach niedoskonałej konkurencji cena przewyższa koszty krańcowe²⁴. Międzynarodowa równowaga niekooperacyjna polega na subsydiowaniu eksportu przez poszczególne kraje, nawet jeśli jest to niekorzystne z punktu widzenia łącznego interesu tych krajów.

Przeciwko rozumianej w powyższy sposób strategicznej polityce handlowej przemawiają jednak liczne argumenty. Najważniejsze z nich są następujące:

1. Rządy krajów konkurentów mogą także rozpocząć subsydiowanie. „Wojna subsydiów” spowoduje spadek cen na rynku międzynarodowym i może doprowadzić do spadku dobrobytu w krajach stosujących subsydia.

2. Kraj docelowy subsydiowanego eksportu może podjąć środki odwetowe (cła, opłaty wyrównawcze, kontyngenty itp.).

²² Tamże, s. 344.

²³ P. Ikanowicz, *Polityka...*, op. cit., oraz G. Yarrow, *Strategic Issues in Industrial Policy*, „Oxford Review of Economic Policy” 1985, vol. 1, nr 3.

²⁴ J.A. Brander, B.J. Spencer, *Export...*, op. cit.

3. Subsydia udzielane w kilku krajach równocześnie mogą doprowadzić do przeinwestowania w subsydiowanych branżach.

4. Niskie ceny subsydiowanych towarów na rynku międzynarodowym mogą być fałszywym sygnałem dla potencjalnych inwestorów z krajów trzecich.

5. W krajach o nie zrównoważonym budżecie państwa istotnym problemem jest zapewnienie środków na subsydia,

6. Subsydia eksportowe są w myśl obowiązujących porozumień międzynarodowych zakazane. Takie stanowisko zawiera Kodeks o Subsydiach Rundy Tokijskiej GATT. Zawarte w Akcie Końcowym Rundy Urugwajskiej i obowiązujące w ramach Światowej Organizacji Handlu Porozumienie o Subsydiach i Cłach Wyrównawczych wprowadza dość precyzyjną i rozszerzoną definicję subsydiów. Subsydia eksportowe należą do subsydiów zakazanych.

Prowadząc dyskusję o ewentualnych uzasadnieniach selektywnej polityki przemysłowej należy zaznaczyć, że część argumentów zwolenników jej realizacji w Polsce okresu transformacji już upadła lub uległa osłabieniu. P.G. Hare utrzymywał, że poleganie w Polsce wyłącznie na konwencjonalnej polityce makroekonomicznej dla osiągnięcia zmian strukturalnych byłoby poważnym błędem, gdyż²⁵:

- mimo szybkiego rozwoju sektora prywatnego reakcja produkcji na sygnały rynkowe jest słaba,

- niedorozwój sektora bankowego utrudnia wybór najbardziej zyskownych inwestycji,

- spadek popytu sprawia, że w sytuacji braku interwencji państwa niektóre przedsiębiorstwa, które mogłyby działać efektywnie, zmuszone są do bankructwa.

W częściowo podobnym duchu wypowiadali się również inni autorzy. B. Brocka-Palacz wskazywała na dwie podstawowe przesłanki prowadzenia polityki przemysłowej²⁶:

- skalę niezbędnych zmian wynikających z konieczności przebudowy struktury i modernizacji gospodarki polskiej,

- dotychczasowe doświadczenia trzyletniego okresu prowadzenia gospodarki rynkowej.

R. Prudhomme pisała natomiast: „Recesja w warunkach niedojrzałego rynku nie stanowi dostatecznie silnego bodźca do restrukturyzacji gospodarki. W trudnym okresie wprowadzania nowych reguł gospodarowania zarówno w przedsiębiorstwach, jak i poza nimi, zabrakło sił, które troszczyłyby się o rozsądną strategię rozwoju przedsiębiorstwa i politykę przemysłową”²⁷.

²⁵ P.G. Hare, *Macroeconomic vs Industrial Policy in Shaping the Branch and Regional Structure of the Economy*, Seminar Paper nr 3, Cracow Academy of Economics, Cracow, November 8, 1991.

²⁶ B. Brocka-Palacz, *Spory o politykę przemysłową w Polsce*, Prace i Materiały nr 71, IGŚ SGH, Warszawa, grudzień 1992.

²⁷ R. Prudhomme, *Polityka regionalna i strukturalne megadostosowanie w Polsce*, „Gospodarka Narodowa” 1991, nr 9.

Wydaje się, że rozwój gospodarki polskiej w latach 1993–95 przynajmniej częściowo podważa zasadność argumentów przemawiających na rzecz prowadzenia selektywnej polityki przemysłowej.

*

Polityka gospodarcza adresowana do przedsiębiorstw powinna mieć na uwadze podnoszenie ogólnej konkurencyjności tych przedsiębiorstw, a więc sprzyjanie podwyższaniu ich potencjału konkurencyjnego. Państwo samo w sobie nie jest twórcą czynników sukcesu konkurujących przedsiębiorstw, ale może stwarzać warunki stymulujące rozwój tych czynników. Kształtowanie konkurencyjności przedsiębiorstw przez politykę gospodarczą powinno w zasadzie dotyczyć w równym stopniu eksporterów, jak i wytwórców sprzedających na rynku krajowym, ci ostatni są bowiem narażeni na konkurencję ze strony zagranicznych eksporterów.

FOREIGN COMPETITIVENESS OF POLISH ECONOMY AND ECONOMIC POLICY

S u m m a r y

Opening of the Polish economy in view of the growing internationalization and globalization of competition implies a need for state interference with shaping the foreign competitiveness of the economy.

In the transition economies, the policy concerned with the competitiveness of individual enterprises should be aimed at a general raising of their competitive potential. This requirement is complied with by the concept of the liberal institutionalized industrial policy which assumes to use uniform and undiversified instruments. The main areas of that policy are: promotion of development, promotion of competitiveness, privatization policy and promotion of economic self-government.

The export-promoting policy is sometimes identified with a selective industrial policy. The use of the latter to provide the domestic industry with international competitive advantage is highly controversial.

МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ ПОЛЬСКОЙ ЭКОНОМИКИ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Резюме

Открытие польской экономики в условиях растущей интернационализации и глобализации процессов конкуренции вызывает необходимость участия государства в формировании международной конкурентоспособности экономики.

Политика формирования международной конкурентоспособности предприятий в постсоциалистических странах должна быть направлена на общее повышение их конкурентного потенциала. Этим положениям отвечает концепция либерально-институциональной промышленной политики. Эта политика основана на использовании инструментов, имеющих целостный, недифференцированный характер с любой точки зрения. Главные направления этой политики: поддержка развития, поддержка конкуренции, приватизация и поддержка экономического самоуправления.

Прозспортная политика иногда отождествляется с выборочной промышленной политикой. Применение ее в целях достижения международного перевеса конкурентоспособности является весьма спорным.