

MARIAN GORYNIA

O niekonwencjonalnych doktrynach ekonomicznych w polityce transformacji

Kształtowanie polityki przejścia od gospodarki centralnie administrowanej do gospodarki rynkowej opierać się może m.in. na współczesnych doktrynach ekonomicznych. Przez doktrynę gospodarczą rozumie się zazwyczaj zespół poglądów i twierdzeń na temat najlepszego w danych warunkach sposobu regulacji gospodarki. Doktryny ekonomiczne są pomostem łączącym teorię ekonomii i ideologię z polityką gospodarczą. Pozytywna teoria ekonomii dostarcza rozeznania odnośnie do charakteru rzeczywistych procesów regulacji. Normatywna teoria ekonomii, odwołująca się m.in. do ideologii, określa pożądany kształt sposobu regulacji. W takim kontekście politykę gospodarczą można rozumieć jako stosowanie przez państwo szeregu instrumentów, mających doprowadzić do przejścia od obecnego sposobu regulacji do sposobu pożądanego, a następnie sprzyjać utrzymaniu sposobu pożądanego.

W tym artykule nie zamierzamy identyfikować i oceniać pod względem adekwatności, kompleksowości, spójności i stosowalności wszystkich doktryn ekonomicznych, które stanowią podstawę polityki gospodarczej w krajach postsocjalistycznych i które mogą być wykorzystane do kształtowania polityki przejścia. Gdyby podjąć się tego zadania, potencjalnie w rachubę wchodziłyby następujące doktryny: doktryna monetarystyczna, doktryna ekonomii podaży, keynesowska doktryna interwencjonizmu, doktryny wspierania rynku, doktryny wspierania rozwoju, doktryny selektywnego rozwoju¹.

Pierwsze trzy doktryny są całkowicie ukształtowane, wyprowadzone z dojrzałych koncepcji teoretycznych. Tradycyjnie stanowiły one podstawę polityki gospodarczej w krajach o gospodarce rynkowej. Dalsze trzy doktryny nie są doktrynami jednoznacznie i *explicite* sformułowanymi, swoją inspirację czerpią z szerszego zestawu koncepcji teoretycznych. Wykorzystywane były jako zaplecze polityki gospodarczej w charakterze pomocniczym, uzupełniającym doktryny głównego nurtu.

W polskiej literaturze dotyczącej problematyki transformacji większość dyskusji początkowo skupiała się na kontrowersji monetarystyczno-keynesowskiej². Nieco później zainteresowanie ekonomistów – badaczy i polityków gospodarczych skierowało się na doktryny selektywnego rozwoju, przede wszystkim w związku z prowadzoną dyskusją na temat poli-

¹ Próbę taką podjęto w pracy: M. Gorynia, *Doktrynalne podstawy polityki przejścia*, w: *Droga do rynku. Aspekty mikroekonomiczne*, praca zbiorowa pod red. W.J. Ota, Poznań 1994.

² Por. W. Wilczyński, *Monetarystyka i keynesizm a przewyżczenie zapaści polskiej gospodarki*, „Gospodarka Narodowa” 1991, nr 10; E. Łukawer, *Poglądy polskich ekonomistów na ogólne założenia transformacji systemowej*, „Ekonomista” 1994, nr 6.

tyki przemysłowej³. Stosunkowo najmniej uwagi poświęcano natomiast doktrynom wspierania rynku i doktrynom wspierania rozwoju, które tutaj określono jako niekonwencjonalne. Wydaje się, że doktryny te mogą stanowić obiecujące źródło inspiracji dla kształtowania polityki gospodarczej w okresie przejścia. Rekonstrukcji głównych założeń tych dwóch grup doktryn poświęcono ten artykuł.

1. Doktryny wspierania rynku (liberalizm gospodarczy – opcja instytucjonalna)

Doktryny wspierania rynku cechuje stosunkowo niski stopień zwartości. Można je zaliczyć do doktryn liberalnych, ponieważ mechanizm rynkowy jest w nich traktowany jako najlepszy regulator procesów gospodarczych. Wśród doktryn wspierania rynku czołowe miejsce zajmuje doktryna liberalizmu gospodarczego w wersji instytucjonalnej. Nie jest ona samodzielna, autonomiczną koncepcją polityki gospodarczej. Stanowi raczej zmodyfikowaną doktrynę monetarystyczną, idącą w kierunku uwzględnienia wpływu instytucji ekonomicznych na funkcjonowanie gospodarki. Zaplecze teoretyczne instytucjonalnej wersji liberalizmu gospodarczego stanowi tzw. nowa ekonomia instytucjonalna. W przeciwieństwie do wcześniejszych prób ekonomii instytucjonalnej, idących w kierunku zastąpienia ekonomii neoklasycznej, nowa ekonomia instytucjonalna rozszerza, rozbudowuje i modyfikuje ustalenia ekonomii neoklasycznej⁴. W szczególności akceptuje ona fundamentalne założenie o rzadkości zasobów i wynikającej stąd konkurencji w ich zastosowaniu; rezygnuje natomiast z założenia o racjonalności instrumentalnej, które w przeszłości zwalniało teorię ekonomii od rozważań o charakterze instytucjonalnym. W świecie racjonalności instrumentalnej instytucje są niepotrzebne – nie ma bowiem różnicy między światem rzeczywistym a światem postrzeganym przez podejmującego decyzje, wybory zaś racjonalnych podmiotów są w pełni przewidywalne na podstawie wiedzy o świecie rzeczywistym, bez uwzględnienia sposobu percepcji i kalkulacji decydenta⁵. Idee i ideologie nie mają w tej sytuacji znaczenia, a w gospodarce liczy się tylko funkcjonowanie efektywnych rynków.

Uchylenie założenia o racjonalności instrumentalnej pozwala dostrzec, że dokonanie wymiany (zawieranie transakcji) wymaga przetwarzania informacji przez podmioty ekonomiczne. Pojawiają się koszty zawierania transakcji, gdyż informacja jest rozproszona asymetrycznie, a jej pozyskiwanie wiąże się z ponoszeniem nakładów. W konwencji nowej ekonomii instytucjonalnej instytucje pojawiają się jako instrumenty redukujące niepewność w wymianie. Instytucje są przy tym rozumiane jako reguły gry obowiązujące w społeczeństwie lub inaczej – jako stworzone społeczne ograniczenia, strukturalizujące interakcje między ludźmi. Zalicza się do nich reguły formalne (prawo) oraz nieformalne ograniczenia (konwencje, normy zachowań itp.). Uczestnikami gry społecznej są organizacje, wśród których wyróżnić można organizacje polityczne, gospodarcze, społeczne, edukacyjne itp. Instytucje oraz sposób, w jaki one ewoluują, wpływają na efektywność gospodarki w czasie.

Ramy analityczne zmian instytucjonalnych ująć można w pięciu sformułowaniach⁶:

³ Por. K. Porwit, *Systemowe uwarunkowania polityki przemysłowej*, „*Ekonomista*” 1992, nr 2; J. Kotowicz, *Interwencjonizm państwa w procesie zmian strukturalnych. Polityka przemysłowa*, „*Gospodarka Narodowa*” 1992, nr 4.

⁴ D.C. North, *Institutions and Economic Theory*, „*The American Economist*” 1992, vol. 36, nr 1.

⁵ H.A. Simon, *Rationality in Psychology and Economics*, w: R.M. Hogarth, M.W. Reder (eds.), *The Behavioral Foundations of Economic Theory*, Chicago 1986, s. 210.

⁶ D.C. North, *op. cit.*

1. Podstawowym czynnikiem zmian instytucjonalnych jest ciągła interakcja między instytucjami i organizacjami w rozwiązywaniu problemu rzadkości zasobów.

2. Konkurencja zmusza organizacje do inwestowania w narzędzia i wiedzę, aby przeżyć. Rodzaj narzędzi i wiedzy, jaką nabywają indywidualne podmioty i ich organizacje, będzie kształtował zmieniające się percepcje odnośnie szans działania, a także dokonywane wybory, co w efekcie będzie zmieniać instytucje.

3. Ramy instytucjonalne dostarczają pobudek, które narzucają rodzaj narzędzi i wiedzy postrzeganych jako dające najlepsze efekty.

4. Indywidualne percepcje świata wyprowadzane są z mentalnych konstruktów uczestników gry gospodarczej.

5. W podejściu instytucjonalnym korzyści zakresu, komplementarności i sieciowe efekty zewnętrzne powodują, że zmiana instytucjonalna ma przede wszystkim charakter narastający i zależy od wcześniej wybranej ścieżki postępowania.

Można więc zdefiniować punkty styeczne nowej ekonomii instytucjonalnej i analizy neoklasycznej. Nowa ekonomia wychodzi od postulatu rzadkości zasobów i konkurencji w ich zastosowaniu, traktuje ekonomię jako teorię wyboru poddanego określonym ograniczeniom, stosuje teorię cen jako istotną część analizy instytucji i uważa zmiany we względnych cenach za główną siłę powodującą zmiany instytucji. Jednocześnie nowa ekonomia instytucjonalna zwiększa zakres i modyfikuje analizę neoklasyczną. Oprócz modyfikacji postulatu racjonalności, traktuje instytucje jako istotne ograniczenie i analizuje rolę kosztów transakcyjnych jako ogniwa łączącego instytucje i koszty produkcji. Rozszerza też teorię ekonomii przez włączenie do analizy idei i ideologii, jak również przez modelowanie procesu politycznego jako krytycznego czynnika określającego efektywność gospodarek i jako źródła zróżnicowanej efektywności gospodarek oraz jako wyjaśnienie „nieefektywności” rynków.

W nowej ekonomii instytucjonalnej szczególnie dużo miejsca poświęca się prawom własności. Pojęcie to, wywodzące się z teorii praw własności, wychodzi poza tradycyjne określenia tej kategorii. Prawa własności oznaczają ukształtowane przez prawo i zwyczaje, a także przez moralność uprawnienia ograniczające zakres dyspozycji jednostki co do zawłaszczania i wykorzystywania zasobów w stosunku do innych podmiotów gospodarczych⁷. U podstaw teorii praw własności leży przesłanka, że większość dóbr charakteryzuje wiązka cech, która nie pozwala na utrzymanie tradycyjnego założenia, że produkcja czy konsumpcja określonego dobra nie wywiera wpływu na inne podmioty rynku. Stawia się więc tezę, że sytuacją normalną w każdej gospodarce są efekty zewnętrzne, a więc takie powiązania między podmiotami, które nie są koordynowane przez rynek. W teorii praw własności wskazuje się na możliwość i potrzebę ograniczania zasięgu stosunków niewymiennych przez internalizację efektów zewnętrznych. Aby to było możliwe, konieczne jest podejmowanie przez państwo określonych przedsięwzięć prawno-instytucjonalnych, które powinny prowadzić do precyzyjnego podziału praw własności. Brak ukształtowanych praw własności prowadzi do nieoptymalnej alokacji zasobów. Dlatego dążenie do lepszego wykorzystania zasobów wiąże się z wykorzystaniem pierwotnej funkcji praw własności, polegającej na tworzeniu bodźców zapewniających wyższy stopień internalizacji efektów zewnętrznych. Internalizacja nie jest jednak procesem nie wymagającym ponoszenia kosztów, konieczne są bowiem nakłady niezbędne na produkcję określonych informacji. Kosztami tymi są właśnie koszty transakcyjne, czyli zgodnie z definicją Coase'a – koszty używania mechanizmu cenowego⁸.

⁷ H. Demsetz, *Economic, Legal and Political Dimensions of Competition*, Amsterdam – New York – Oxford 1982, s. 25–32.

⁸ R. Coase, *The Nature of the Firm*, „*Economica*” 1937, IV.

Drugim ważnym obszarem zainteresowań nowej ekonomii instytucjonalnej jest analiza transakcji. Prowadzi się ją przyjmując specyficzne założenia behawioralne, tzn. zakłada się ograniczoną racjonalność podmiotów ekonomicznych i oportunizm. Analiza transakcji w nowej ekonomii instytucjonalnej obejmuje trzy podstawowe wymiary: specyficzność zasobów, niepewność i częstotliwość. Układ cech transakcji, czyli kombinacja specyficzności zasobów, niepewności i częstotliwości decyduje o preferowanym – z punktu widzenia minimalizacji kosztów transakcyjnych – sposobie regulowania transakcji. Sposób ten należy do spectrum, którego krańcowe punkty stanowią regulacja rynkowa (rynek) i regulacja hierarchiczna (hierarchia).

W nowej ekonomii instytucjonalnej można wyróżnić dwa podstawowe nurty analizy transakcji: nurt monopolu i nurt efektywności⁹. W pierwszym nurcie na uwagę zasługują cztery koncepcje: teoria dźwigni, koncepcja dyskryminacji cenowej, koncepcja barier wejścia oraz koncepcja zachowania strategicznego. W nurcie efektywności należy wymienić: koncepcję praw własności, teorię agencji oraz teorię kosztów transakcji.

Ustalenia nowej ekonomii instytucjonalnej w jej warstwie pozytywnej nie pozostają bez wpływu na wyprowadzaną z niej doktrynę gospodarczą jako bazę dla prowadzenia polityki ekonomicznej. Nie wszyscy zwolennicy liberalizmu gospodarczego podzielają właściwy przedstawicielom koncepcji monetarystycznej pogląd o samoczynnych zdolnościach adaptacyjnych gospodarki i możliwościach „samoobrony” mechanizmu rynkowego. Wskazują oni na to, że w rzeczywistej gospodarce występują istotne bariery, najczęściej o charakterze instytucjonalnym, ograniczające skuteczność mechanizmu rynkowego. Bariery te mogą mieć charakter historyczny – mogą wyłaniać się jako skutek historycznych procesów rozwoju gospodarczego. Mogą 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 jakiegos podmiotu (państwa lub innej organizacji). Można tylko organiczyc oddziaływanie części barier, lecz część z nich jest w ogóle nieusuwalna.

Punktem wyjścia formułowanej przy takich założeniach prorynkowej polityki gospodarczej jest identyfikowanie zakłóceń w funkcjonowaniu mechanizmu rynkowego i ustalenie ich przyczyn, czyli diagnoza. Istnieje wiele szkół „diagnostycznych”. Znacząca ich grupa 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 z tzw. wczesną szkoła harwardzką, natomiast dyskryminację cenową ze „szkoła chicagowską”¹⁰. 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 powiększania władzy monopolistycznej dużych firm w stosunku do małych, aktualnych

⁹ O.E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York 1985, s. 23–29.

¹⁰ R.A. Posner, *The Chicago School of Antitrust Analysis*, „University of Pennsylvania Law Review” 1979, nr 127.

lub potencjalnych (tzw. nowe wejścia) konkurentów. Praktyki monopolistyczne mogą polegać tu na wznoszeniu tzw. barier wejścia¹¹ czy ogólniej – barier mobilności¹².

Modele barier wejścia są rozwijane i modyfikowane w ramach koncepcji tzw. strategicznego zachowania się. Za najbardziej istotne modyfikacje i uzgodnienia wprowadzone przez teorie strategicznego zachowania uważa się:

- 1) wyjście poza modele dominującej firmy¹³,
- 2) precyzyjniejsze wyjaśnienie przyczyn i korzyści z blokowania nowych wejść¹⁴,
- 3) zwrócenie uwagi na rozróżnienie specyficznych i niespecyficznych kosztów nowych wejść¹⁵,
- 4) analizę problemu wiarygodności gróźb (*credible and non-credible threats*)¹⁶,
- 5) wprowadzenie modeli gier uchylających założenie o pełnej informacji¹⁷,
- 6) analizę asymetrii kosztów w stosunkach między ustabilizowanymi firmami i nowymi wejściami (np. problem krzywej uczenia się)¹⁸.

Monopolizacja i koncentracja 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*).

Dotychczas 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 ładem społecznym. Zjawiska ekonomiczne, polityczne czy kulturowe wzajemnie na siebie oddziałują i się do siebie dopasowują¹⁹. 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”²⁰. Tak więc mechanizm rynkowy może prowadzić do różnych następstw w zależności od tego, czy szeroko pojęte otoczenie kulturowe charakterystyczne dla danego społeczeństwa będzie sprzyjało, utrudniało czy wręcz wypaczało działanie rynku.

Istotnym czynnikiem decydującym o skuteczności mechanizmu rynkowego jest stan świadomości społecznej, a więc to, jak dalece społeczeństwo rozumie i akceptuje reguły gry towarzyszące działaniu rynku. Niekiedy formalnemu poparciu dla rozwiązań rynkowych towarzyszy zdecydowana niechęć do poniesienia kosztów z tym związanych. Zwłaszcza w warunkach niestabilności sytuacji społeczno-politycznej może to prowadzić do ograniczenia przez państwo zakresu działania rynku. Nie sprzyjający skutecznemu funkcjonowaniu me-

¹¹ J. Bain, *Barriers to New Competition*, Cambridge, Mass. 1956.

¹² R.E. Caves, M.E. Porter, *From Entry Barriers to Mobility Barriers*, „Quarterly Journal of Economics” 1971, vol. 91.

¹³ O.E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York 1975.

¹⁴ A. Dixit, *The Role of Investment in Entry Deterrence*, „Economic Journal” 1980, vol. 90.

¹⁵ A. Dixit, *A Model of Duopoly Suggesting a Theory of Entry Barriers: The Durability of Capital*, „Bell Journal of Economics” 1979, vol. 11.

¹⁶ C. Eaton, R.G. Lipsey, *Exit Barriers are Entry Barriers: The Durability of Capital*, „Bell Journal of Economics” 1980, vol. 11.

¹⁷ P. Milgrom, J. Roberts, *Predation, Reputation and Entry Deterrence*, „Journal of Economic Theory” 1982, vol. 27.

¹⁸ A.M. Spence, *The Learning Curve and Competition*, „Bell Journal of Economics” 1982, vol. 12.

¹⁹ Por. W.J. Otta, M. Gorynia, P. Przybylski, M. Ratajczak, *Drogi do rynku. Koncepcyjne podstawy rynkowej transformacji gospodarki*, Poznań 1991 (maszynopis).

²⁰ K.E. Boulding, *Religijne podstawy postępu ekonomicznego*, w: *Ponad ekonomią*, Warszawa 1985, s. 70.

chanizmu rynkowego stan świadomości społecznej może też odgrywać istotną rolę przy konstruowaniu programów wyborczych zawierających obietnice „panowania” nad rynkiem i traktowania przesłanek społecznych jako nadrzędnych wobec kryterium efektywności ekonomicznej.

Wśród pozaekonomicznych uwarunkowań działania mechanizmu rynkowego nie można pominąć istotnego składnika kultury, jakim jest religia. Niekiedy wpływ religii na funkcjonowanie rynku przedstawiany jest w kategoriach wartościujących. Zwłaszcza wyznawcy protestantyzmu skłonni są do twierdzenia, że to właśnie protestantyzm szczególnie sprzyja gospodarce rynkowej. Tak bowiem jak gospodarka rynkowa oparta jest przede wszystkim na indywidualnej decyzji i konkurencji, tak również protestantyzm reprezentuje wolną inicjatywę w sferze religii, czyli że „...odpowiedzialność jednostki za jej życie religijne i zbawienie nie realizuje się za pośrednictwem księdza czy nakazanych czynności obrzędowych”²¹. W opinii protestantów katolicyzm, a jeszcze bardziej prawosławie oparte są na zorganizowanym kolektywizmie, co osłabia pozaekonomiczne podstawy skuteczności mechanizmu rynkowego. Zwolennicy przytoczonego poglądu powołują się na fakt, że wśród krajów o wysoko rozwiniętej gospodarce rynkowej, znajdujących się w obrębie kultury chrześcijańskiej, w większości przeważa bądź stanowi istotną część ludność związana z protestantyzmem.

Niezależnie od akceptowania lub odrzucania przedstawionego poglądu na dostosowanie wzajemne różnych religii i gospodarki rynkowej nie ulega wątpliwości, że każda religia niesie ze sobą bardzo istotne przesłanki moralne i etyczne działania człowieka, także w sferze gospodarczej. Przekonanie o tym, że można pogodzić skuteczność mechanizmu rynkowego z zasadami etyczno-moralnymi, wynikającymi w znacznej mierze z przesłanek religijnych, leży u podstaw społecznej nauki kościoła katolickiego.

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 skierowana na osiągnięcie dwóch celów:

- 1) zapobieganie lub niedopuszczanie do powstawania monopoli (polityka *ex ante*),
- 2) znoszenie monopoli (polityka *ex post*).

Należy zauważyć, że im wyższy stopień realizacji pierwszego celu, tym mniej pozostaje do zrobienia w zakresie likwidacji monopoli. W krajach o dużej tradycji w dziedzinie polityki antymonopolowej szczególnie nacisk kładzie się na działania prewencyjne, mające pozwolić unikać powstawania 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 zysków. Druga grupa nie pozwala na narzucanie partnerom handlowym warunków kontraktów ograniczających konkurencję, np. klauzule wzajemności (*reciprocity*) warunkujące kupno towaru od danego partnera kupnem wzajemnym, klauzule zobowiązujące do niedokonywania zakupów u konkurentów. 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. przez unieważnienie umowy

²¹ Tamże, s. 76.

o przejęciu przedsiębiorstwa, przez nakaz podziału przedsiębiorstwa i/lub sprzedaży jego części).

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)²². Na takim rynku nawet pełny monopolista musi zachowywać się zgodnie z regułami wolnej konkurencji. Nie tyle więc jest istotna struktura podmiotowa rynku, ile 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. Tak więc 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 wspomaganie lub wspierania rynku. Główne kierunki tej polityki są następujące:

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

2) wspomaganie obszarów działalności gospodarczej immanentnie niepodatnych na regulację rynkową, np. niektórych dziedzin badawczych, usług publicznych, elementów infrastruktury;

3) kształtowanie przyjaznego rynkowi otoczenia społecznego, kulturowego i politycznego;

4) wspomaganie mechanizmów regulacji uzupełniających działanie mechanizmu rynkowego (np. samorządności gospodarczej).

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

Wszystko to świadczy o potrzebie tworzenia polityki przekształceń rynkowych na podstawie rzetelnego rozpoznania i diagnozy sytuacji wyjściowej. Jest to ważne zwłaszcza w krajach daleko odbiegających od modelu gospodarki rynkowej oraz krajach tkwiących w otoczeniu kulturowym i społecznym, które trudno uznać za jednoznacznie sprzyjające zmianom w kierunku rozwiązań rynkowych. Wydaje się, że polityka prorynkowa powinna uwzględniać sektorowe zróżnicowania.

Koncepcje instytucjonalne nie pozostawiają też wątpliwości co do tego, że nawet w krajach o najbardziej rozwiniętej gospodarce rynkowej występują i będą występować obszary,

²² W.J. Baumol, J. Panzer, R. Willig, *Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure*, „American Economic Review” 1982, vol. 72.

w których mechanizm rynkowy nie ma szans sprawnie działać, nawet w przypadku prorynkowych posunięć instytucjonalnych (np. wspomaganie nowych wejść). W tych obszarach konieczna jest polityka interwencyjna, a nawet ograniczanie rynku.

Występowania obszarów niepodatnych na samoregulację rynkową można spodziewać się zwłaszcza w gospodarce znajdujących się w procesie transformacji. W tym przypadku ryzykowne byłoby odrzucenie *a priori* koncepcji polityki interwencyjnej, koncepcji korporacjonizmu (regulowania gry politycznej) itp.

Cechą wyróżniającą doktryny wspierania rynku jest zwrócenie przez nie uwagi na szczególne znaczenie aspektu instytucjonalnego procesów gospodarowania. W ich ujęciu państwo powinno przyczyniać się do tworzenia i podtrzymywania instytucji charakterystycznych dla rynku, nie powinno natomiast ingerować w aspekty strukturalne alokacji zasobów. Dokona się ona 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. Jednocześnie pokażna część rekomendacji dla polityki gospodarczej adresowana jest do szczebla niższego – mezoekonomicznego.

2. Doktryny wspierania rozwoju

Zaplecze teoretyczne doktryn wspierania rozwoju stanowią teorie dynamiki gospodarczej. Wielość tych teorii oraz znaczne rozbieżności między 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 formułowanej zgodnie z doktrynami wspierania rozwoju musi być poprzedzone nieco szerszym omówieniem ich podstaw teoretycznych.

W obrębie teorii dynamiki gospodarczej wyróżnić można m.in. trzy grupy teorii, które wywarły istotny wpływ na kształtowanie doktryn wspierania rozwoju. Są to następujące grupy teorii: wzrostu gospodarczego, rozwoju gospodarczego i 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. Kalm, 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 obrębie analizy dynamicznej. W konsekwencji kluczem do zrozumienia gospodarki jest analiza akumulacji i wzrostu²³. 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 samoczynnie wejść na ścieżkę zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

²³ M. Belka, *Współczesny keynesizm. Ewolucja i główne kierunki*, „Ekonomista” 1990, nr 4–5.

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. Czynniki te 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 swoistość przedmiotu badania, zaliczyć można do dwóch grup: teorie nawiązujące do tradycji neoklasycznej oraz teorie wywodzące się z inspiracji keynesowskiej. Wspólną cechą tych teorii jest znaczne rozbudowanie ich warstwy normatywnej, co ułatwia identyfikowanie elementów doktryn gospodarczych z nich wyprowadzanych. Najważniejsi przedstawiciele teorii rozwoju krajów słabo rozwiniętych gospodarczo to: F. Bentham, R. Nurkse, G. Myrdal, W.W. Rostow, P.N. Rosenstein-Rodan, H.B. Chenery.

W grupie teorii odwołujących się do inspiracji neoklasycznej charakterystyczne jest przyjmowanie tezy, że tradycyjne oszczędności są niezbędną przesłanką procesu inwestowania. Teorie te, podkreślając minimalny, głodowy poziom konsumpcji na jednego mieszkańca, początkowo nie umiały wskazać innego sposobu akumulacji niż pomoc zagraniczna. Później dostrzeżono, że można osiągnąć wzrost zdolności akumulacyjnych 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 za granicą. W nurcie neoklasycznym dużą rolę odegrały koncepcje „rozwoju przez handel”. Głoszą one, że możliwe jest przezwyciężenie zacofania w warunkach liberalizmu dzięki wykorzystaniu efektów międzynarodowego podziału pracy. Koncepcje te negują potrzebę prowadzenia przez państwo słabo rozwinięte 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 R. Nurksego²⁴. 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 zwyczajowo wyprowadzane są z doktryny 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 aspekt strukturalny wykorzystania zasobów, odnoszony głównie do poziomu makro. Wyrazem tak rozumianej prorozwojowej 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 pisząc, że państwo może ingerować w przebieg wzrostu gospodar-

²⁴ R. Nurkse, *Problemy tworzenia kapitału w krajach gospodarczo słabo rozwiniętych*, Warszawa 1962, s. 26.

czego wpływając na wysokość stopy procentowej, która może zachęcać do inwestycji kapitałochłonnych lub kapitałoszczędnych²⁵. W podobnym duchu wypowiada się E. Domar twierdząc, że państwo może interweniować, gdy wzrost gospodarczy jest nie zrównoważony, np. obniżając stopę procentową lub podejmując własne inwestycje²⁶.

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 ingerencji państwa. R. Nurkse twierdzi np., że przerwanie procesów kumulacyjnych wymaga aktywnej ingerencji państwa, skierowanej na tworzenie sektora przemysłowego²⁷. Koncepcje Nurksego rozwinął G. Myrdal w ogólną zasadę „kumulatywnej i okrężnej przyczynowości”²⁸. Zdaniem tego autora przerwanie procesów kumulacyjnych działających w kierunku petryfikacji stanu zacofania gospodarczego wymaga oddziaływania na gospodarkę czynników zewnętrznych, wśród których najbardziej realnym jest działalność państwa. Na jeszcze inny aspekt roli państwa w alokacji zasobów w krajach rozwijających się zwraca uwagę R. Nurkse wskazując, że tylko inicjatywa państwa może zapewnić uruchomienie inwestycji komplementarnych, w zakresie umożliwiającym powstanie „korzyści zewnętrznych”. Polegają one 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 zwiększają się także i obejmują tworzenie i rozbudowę infrastruktury oraz bezpośrednie prowadzenie państwowych inwestycji produkcyjnych, związanych ze stworzeniem i rozbudową przemysłu ciężkiego. Ta propozycja odnosi się zazwyczaj wyłącznie do okresu startu, po czym przedsiębiorstwa powinny przejąć kapitał prywatny. Zwraca się także uwagę na konieczność zapewnienia podaży artykułów konsumpcyjnych w celu kontynuacji wzrostu gospodarczego. Ze względu na konieczność przeciwdziałania inflacji państwo nie powinno dopuszczać do nadmiernego rozwoju inwestycji w przemyśle środków produkcji oraz inwestycji infrastrukturalnych. Potrzebny jest więc kompromis równowagi bieżącej z zadaniem długofalowego rozwoju.

Należy podkreślić, że problematyka roli państwa w stymulowaniu procesów rozwojowych w krajach rozwijających się podejmowana jest szeroko w nurcie polityki rozwoju (*development policy*) nazywanym również strukturalistycznym. Generalnie nurt ten uważany jest za opozycyjny w stosunku do zaleceń doktryn liberalnych, adresowanych do krajów słabo rozwiniętych. Ze względu na często podkreślane podobieństwa między krajami przechodzącymi od gospodarki socjalistycznej do gospodarki rynkowej a krajami rozwijającymi się uzasadnione wydaje się przedstawienie głównych cech strukturalizmu oraz omówienie kontrowersji dzielących ten nurt z polityką liberalizmu gospodarczego.

Nurt polityki rozwoju jest nurtem wielowątkowym, reprezentowanym przez wielu autorów, a równocześnie wewnętrznie bardzo zróżnicowanym²⁹. Poglądy jego przedstawicieli przechodziły swoistą ewolucję w czasie, którą cechowały na przemian etapy zbliżania się do i oddalania się od koncepcji polityki liberalizmu gospodarczego. Szczególnie intensywny rozwój prac zaliczanych do polityki rozwoju nastąpił w latach 1950–80. Najważniejszymi przedstawicielami nurtu są: H.B. Chenery, G. Myrdal, R. Nurkse, R. Prebisch, P. Rosenstein-Rodan, D. Seers, H. Singer oraz J. Tinbergen.

²⁵ R.F. Harrod, *Towards a Dynamic Economics*, London 1984, s. 85 i dalsze.

²⁶ E. Domar, *Szkice z teorii wzrostu gospodarczego*, Warszawa 1962, s. 163.

²⁷ R. Nurkse, *Problemy...*, op. cit.

²⁸ G. Myrdal, *Teoria ekonomiczna a kraje gospodarczo nierozwinięte*, Warszawa 1958.

²⁹ Ch. Colclough, *Structuralism Versus Neo-liberalism: An Introduction, w: States or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate*, red. Ch. Colclough, J. Manor, Oxford 1991.

Podstawowym wyróżnikiem nurtu strukturalistycznego jest pozostawanie w opozycji do wielu twierdzeń, zarówno w warstwie pozytywnej, jak w warstwie normatywnej, w stosunku do ekonomii neoklasycznej oraz wyprowadzanych z niej koncepcji polityki gospodarczej, a w szczególności do koncepcji neoliberalizmu. Strukturaliści nie kwestionują ogólnego schematu analitycznego ekonomii neoklasycznej.

Przedstawiciele nurtu polityki rozwoju kwestionują jednak zasadność rekomendacji dla polityki gospodarczej w krajach rozwijających się, wyprowadzanych z podejścia neoklasycznego. Ich zdaniem, tradycyjne dyrektywy mogą w tym przypadku zawodzić. Na przykład rygorystyczne przestrzeganie prawa antymonopolowego w krajach rozwijających się może utrudniać powstanie rodzimej produkcji. *Lobbies* zajmujące się ochroną środowiska mogą być traktowane jak siły stawiające pod znakiem zapytania perspektywę industrializacji niektórych krajów. Wprowadzenie płac minimalnych, uzasadnione względami socjalnymi, przyczyni się do poprawy warunków życia osób najmniej zarabiających tylko wtedy, gdy całość zatrudnionych pracuje na warunkach legalnych. W przeciwnym wypadku regulacja ta przyczyni się do poprawy poziomu zamożności wąskiej, legalnie zatrudnionej grupy ludzi, a pozostałym będzie wręcz przeszkadzać w zdobywaniu oficjalnego zatrudnienia.

Strukturaliści uogólniają te spostrzeżenia i formułują tezę, że struktury większości krajów rozwijających się istotnie różnią się od struktur krajów rozwiniętych. Gospodarki krajów rozwijających się reagują inaczej na określone środki polityki gospodarczej niż gospodarki krajów rozwiniętych. Stosowanie tych środków nie powinno bazować na stereotypach i dogmacie, lecz winno uwzględniać lokalny kontekst. Często stwierdzenia te uzupełniają opinie, że rynki w krajach rozwijających się wykazują tendencję do większej niedoskonałości i są w związku z tym mniej efektywne w spełnianiu funkcji alokacji zasobów. Po takiej diagnozie formułowane są zazwyczaj zalecenia, iż wskazana jest interwencja państwa, aby pomagać, podtrzymywać lub zapewniać ochronę rynkowi. Nie można jednak przypisać tradycji strukturalistycznej, że wykazywała skłonności do zastępowania rynku w znaczeniu takim, jak przyjmowane jest to w koncepcjach planowania centralnego. Występująca wśród strukturalistów tendencja do interwencjonizmu była znacznie zróżnicowana u poszczególnych autorów.

W porównaniu z innymi koncepcjami polityki gospodarczej, w szczególności z koncepcjami neoliberalnymi, nurt strukturalistyczny jest zauważalnie bardziej eklektyczny i mniej dogmatyczny. Wynika to z jednej z podstawowych cech podejścia strukturalistycznego, postulującej położenie nacisku na indywidualne cechy gospodarki każdego kraju. W ten sposób strukturaliści unikają formułowania recept odnośnie do szczegółowej zawartości polityki gospodarczej o charakterze uniwersalnym, tzn. odnoszących się do wszystkich krajów rozwijających się. Powszechnie podzielany jest pogląd, że to, co może być właściwe w jednym przypadku, może być niewłaściwe w innym. Niemniej cechą wspólną wszystkich strukturalistów jest zgodność co do potrzeby interwencji rządów odnośnie do zespołu typowych narzędzi, które mogą być stosowane, oraz odnośnie do tego, że centralnym celem polityki rozwoju powinno być zniesienie ubóstwa.

Jedną z dziedzin polityki gospodarczej, do których strukturaliści przywiązują duże znaczenie, jest polityka dystrybucji dochodów i zlagodzenia ubóstwa. Podważa się tezę, że rozwój gospodarczy w początkowej fazie musi pociągać za sobą pogorszenie rozkładu ubóstwa, a absolutny poziom ubóstwa nie ulegnie zmianie. Stworzono koncepcję tzw. redystrybucji ze wzrostem, wskazującą, że możliwe jest jednoczesne realizowanie celów rozwoju i poprawa rozkładu bogactwa³⁰. Słuszność tej koncepcji potwierdziły studia polityki gospodarczej pokażnej grupy krajów.

³⁰ H.B. Chenery et al., *Redistribution with Growth*, Oxford and London 1974.

Nurt polityki rozwoju często krytykują neoliberalowie. Zarzuty dotyczą zwłaszcza dwóch cech strukturalizmu. Przede wszystkim kwestionuje się stopień, do którego strukturaliści skłonni są zaniedbywać znaczenie relatywnych cen dla osiągnięcia określonych efektów produkcyjnych i dystrybucyjnych. Centralną rolę w rozważaniach strukturalistów pełnią bowiem zmienne niecenowe, takie jak: kapitał, wymiana zagraniczna i ograniczenia siły roboczej, sekularny trend spadku *terms of trade* w wymianie między krajami Północy i Południa, zamknięte koło ubóstwa i kumulatywna przyczynowość nierówności. Wysunięcie na czoło tych zmiennych było konsekwencją rosnącego znaczenia podejścia dynamicznego w rozważaniu problemów rozwoju. Według strukturalistów istniejąca struktura względnych cen odbija szczególnie, tymczasowy zbiór relatywnych rzadkości i oczekiwań. Sygnały z niej płynące nie są dobrym drogowskazem do alokacji zasobów, gdyż komplementarne nakłady potrzebne do zmian strukturalnych nie cechuje w krajach rozwijających się elastyczna podaż.

Drugi wątek krytyki strukturalistów z pozycji neoliberalnych dotyczył roli rezerwowanej dla państwa. Podważano styl i zakres interwencjonizmu proponowanego przez strukturalistów oraz ich wiarę w to, że rząd może interweniować i będzie interweniować w celu poprawy dobrobytu biednych. Ten ostatni element był jednak kwestionowany zarówno z pozycji marksistowskich – wskazywano, że tego rodzaju reformizm jest mało realistyczny, gdyż stoi w sprzeczności z interesami właścicieli kapitału, jak i z pozycji zwolenników ekonomicznej teorii polityki – podkreślano, że rząd zobowiązany jest „nagradzać” te grupy interesów, które pozwalają mu utrzymywać się przy władzy; grupami tymi są najczęściej ludzie zamożni.

Nowa fala krytyki strukturalizmu z pozycji neoliberalnych wystąpiła w latach 80. Można wyróżnić trzy główne elementy tej krytyki.

Po pierwsze – neoliberalowie nie zaakceptowali tezy o pierwszoplanowym znaczeniu aspektów dystrybucyjnych w polityce gospodarczej. Przywrócili oni prymat wzrostu gospodarczego wśród celów polityki gospodarczej twierdząc, że tylko wzrost gospodarczy może przyczynić się do pokonania ubóstwa, co spełni się samoczynnie.

Po drugie – neoliberalowie sformułowali pogląd, że mały postęp rozwojowy w krajach rozwijających się był spowodowany przez nadmierną interwencję rządów. W ich perspektywie niesprawności rynku widziane są jako skutki interwencji rządów, a nie jako przyczyny uzasadniające dalszą, poszerzoną interwencję.

Po trzecie – według neoliberalów wzrost i rozwój długookresowy powinny odbywać się z uwzględnieniem kryteriów krótkookresowej efektywności alokacyjnej.

Na podstawie krytyki strukturalizmu zwolennicy podejścia neoliberalnego formułują ogólny wniosek dla polityki gospodarczej, zgodnie z którym w krajach rozwijających się w rozwiązywaniu problemów związanych z alokacją zasobów niedoskonałe rynki są lepsze od niedoskonałych rządów (państw). Obrona zwolenników nurtu polityki rozwoju przed zarzutami neoliberalów odbywa się w dwóch płaszczyznach. W płaszczyźnie teoretycznej wykazują oni, że teza o wyższości niedoskonałych rynków nad niedoskonałymi rządami nie daje się udowodnić z pozycji czysto teoretycznych. Odwołują się przy tym do ustaleń ekonomii dobrobytu, w której wypracowano sposoby mierzenia kosztów i korzyści związanych z angażowaniem się rządów w pokonywanie niedoskonałości rynku. Spór dotyczący wyższości rynku lub rządu powinien być więc rozpatrywany raczej w płaszczyźnie empirycznej.

Zdaniem strukturalistów wnioski wynikające z doświadczenia różnych krajów nie potwierdzają jednoznacznie tez neoliberalów. Na przykład łatwo można podważyć twierdzenie, że sukces eksportu w niektórych krajach rozwijających się wynikał z wprowadzenia liberalnej polityki handlowej. Linią obrony strukturalistów jest wykazanie, że neoliberalne recepty dotyczące narzędzi polityki gospodarczej powinny być zrelatywizowane i dostosowane do warunków krajów, w których mają być stosowane. Strukturaliści wskazują, że reformy neoliberalne w części krajów rozwijających się powiodły się. Równie długa jest jednak lista kra-

jów, w których nie osiągnięto spodziewanych wyników. Przedstawiciele nurtu polityki rozwoju w swoich pracach przytaczają liczne przykłady przypadków, w których – ich zdaniem – formułowane z pozycji neoliberalnych środki polityki gospodarczej nie sprawdziły się.

Kończąc analizę poglądów i zaleceń pod adresem polityki gospodarczej formułowanej w ramach nurtu polityki rozwoju, należy podkreślić, że jego przedstawiciele przywiązują bardzo dużą wagę do rozpoznania i diagnozy warunków wyjściowych w poszczególnych krajach. Ich zdaniem kontekst, w jakim są stosowane różne szczegółowe polityki, wywiera duży wpływ na ich rezultaty. Implikuje to, że zróżnicowane konteksty narodowe często wymagają różnych polityk, aby osiągnąć podobne cele.

Nowsze przejawy postulowanego włączania się państwa we wspieranie rozwoju wychodzą poza tradycyjny zestaw narzędzi skierowanych na przesuwanie zasobów do sfery 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 uzasadnia się celowość włączania się państwa we wspieranie badań i rozwoju, prowadzących do powstania innowacji. Zalecanym środkiem polityki gospodarczej jest udział państwa w finansowaniu 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 1991 r. udział państwa w finansowaniu wydatków na badania i rozwój wyniósł w Stanach Zjednoczonych AP – 46,4%, a w Japonii – 17,1%³¹.

Stosunkowo nowym obszarem aktywności państwa w odniesieniu do zagadnień wzrostu i rozwoju gospodarczego jest oddziaływanie na rynek pracy. Zwolennicy aktywnej roli państwa w tej dziedzinie utrzymują, że powinno ono 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 koncentruje się na takim zastosowaniu rozporządzalnych zasobów, które przyczyni się do rozwoju gospodarczego.

³¹ K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce kapitalistycznej*, Warszawa 1992, s. 199.