

Polska polityka przystosowawcza w latach 1990–1993

Celem artykułu jest próba oceny polityki gospodarczej prowadzonej w Polsce w latach 1990–1993 z punktu widzenia proporcji pomiędzy stosowanymi narzędziami o charakterze makro, mezo i mikroekonomicznym. Zagadnienie to wiąże się z często dyskutowanym przez teoretyków problemem pożądanej uniwersalności lub selektywności polityki gospodarczej¹.

Płaszczyzny i poziomy polityki gospodarczej

Analiza i ocena polityki gospodarczej prowadzonej w Polsce w latach 1990–1993 wymagają uprzedniego określenia płaszczyzn i poziomów polityki. Umożliwi to pogrupowanie i uporządkowanie stosowanych narzędzi polityki gospodarczej.

Począwszy od 1990 r. w Polsce podjęto próbę przekształcenia schyłkowej, rozregulowanej gospodarki socjalistycznej w gospodarkę rynkową. Z założenia, cechą charakterystyczną prowadzonej polityki gospodarczej miał być jej prorynkowy charakter. Należało się spodziewać, że udział narzędzi regulacji o charakterze rynkowym powinien systematycznie wzrastać kosztem udziału narzędzi o charakterze nierynkowym. Zasadniczy kierunek oczekiwanych zmian był więc całkowicie niezgodny z „naturalną” dynamiką ewolucji procesów regulacji w typowej gospodarce rynkowej, gdzie zazwyczaj za punkt wyjścia przyjmuje się rynek, który następnie jest wspierany, ochraniający, korygowany lub częściowo zastępowany przez państwo. W tym przypadku zmiany sposobu regulacji miały się odbywać niejako „pod prąd”, w odwrotnym kierunku.

Należy zaznaczyć, że teoretyczne uzasadnienie celowości ingerencji państwa w gospodarkę w drodze stosowania narzędzi polityki gospodarczej, wyprowadzane w tradycyjnej ekonomii z występowania niewydolności rynku (*market failure*), w tym przypadku musiały cechować tylko częściowa zdolność wyjaśniania przyjętej polityki gospodarczej. Trudno bowiem uznać za przekonującą argumentację, że konieczność ingerencji polityki gospodarczej w działanie rynku wynika z jego niesprawności, gdyż rynku tego w dużym stopniu nie było, a jednym z celów polityki gospodarczej miało być właśnie wspomaganie jego budowy. Tradycyjną argumentację można jednak odwrócić i twierdzić, że brak rynku i konieczność jego budowania stanowi dostateczne uzasadnienie, aby luka ta została wypełniona przez państwo.

W tradycyjnym ujęciu rola państwa w gospodarce odnosi się do trzech sfer²

1. Alokacja zasobów. Przyczyny ingerencji państwa w tej sferze to: dobra publiczne, koszty i korzyści społeczne, monopol lub monopson, nieodpowiedni poziom konkurencji, brak informacji i niepewność, dobra społecznie korzystne lub szkodliwe. Państwo podejmuje

działania, które obejmują: prawo regulujące zachowania uczestników procesów rynkowych, podatki i subsydia, nacjonalizacja, dostarczenie dodatkowej informacji, zwiększenie konkurencji.

2. Stabilizacja. Przyczyny: brak informacji i niepewność prowadząca do zbyt niskich lub zbyt wysokich wydatków. Podejmowane przez państwo działania: polityka fiskalna, polityka monetarna, polityka dochodów.

3. Podział. Przyczyny: niedoskonały rynek, doskonały rynek, ale niesprawiedliwy podział, rzeczywisty podział spowodowany przez przepisy nie związane z bodźcami rynkowymi (np. prawo o dziedziczeniu). Podejmowane przez państwo działania: podatki i płatności transferowe, zmiana przepisów wpływających na podział, zwiększenie konkurencji na rynkach, polityka dochodów.

W bardzo podobny sposób zagadnienie to ujmują R.A. Musgrave oraz P. Bohum³.

Okazuje się więc, że sfery, w których państwo pełni funkcje ekonomiczne, mogą być użytecznym kryterium klasyfikacji instrumentów polityki gospodarczej. Wydaje się, że przydatność tego kryterium nie jest zależna od charakteru badanej gospodarki, tzn. od tego, czy jest to w pełni ukształtowana gospodarka rynkowa czy gospodarka rynkowa *in statu nascendi*.

Z interesującego nas punktu widzenia, tj. charakteru polityki gospodarczej w transformowanej gospodarce posocjalistycznej, na uwagę zasługuje wyodrębnienie czterech nurtów polityki gospodarczej, dokonane przez A.O. Krueger⁴. Pierwszy dotyczy makroekonomicznej stabilizacji, drugi infrastruktury usługowej dla sfery produkcji, trzeci obejmuje bezpośrednią aktywność produkcyjną państwa, a czwarty odnosi się do instrumentów oddziaływania przez państwo na aktywność produkcyjną sektora prywatnego. Interesującego przeglądu wymienionych nurtów polityki gospodarczej w odniesieniu do gospodarki polskiej dokonał G.W. Kołodko⁵.

W literaturze rozpowszechniony jest również sposób klasyfikowania narzędzi polityki gospodarczej według celów teże polityki. Przykładowo przytoczyć można następujące grupy celów⁶:

- ogólne (podstawowe), szczegółowe (pomocnicze),
- makroekonomiczne, mikroekonomiczne,
- krótkookresowe, długookresowe,
- koniunkturalne, strukturalne,
- tradycyjne, nowoczesne,
- gospodarcze, społeczne i polityczne,

Dr. M. Gorynia jest pracownikiem naukowym w Katedrze Handlu Międzynarodowego w AE w Poznaniu.

¹ Artykuł powstał w wyniku prac prowadzonych w ramach projektu badawczego „Adjustment Policy at Sectoral and Subnational Level. A Comparative Study of Poland, Eastern Germany, Portugal and Great Britain”, finansowanego ze środków programu ACE – grant nr ERB 4012 PL 910356.

² K. Bain, P.G.A. Howells, *Government and the Economy*, London 1987, s. 18.

³ R.A. Musgrave, *The Theory of Public Finance. A Study of Political Economy*, New York 1959; P. Bohum, *Social Efficiency: A Concise Introduction to Welfare Economics*, London 1973.

⁴ A.O. Krueger, *Economic Policy Reform in Developing Countries*, Oxford UK – Cambridge, USA 1992.

⁵ G.W. Kołodko, *Stabilizacja, recesja i wzrost w gospodarce posocjalistycznej*, cz. II, „Ekonomista” 1993, nr 1.

⁶ K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce kapitalistycznej*, Warszawa 1989.

- konkurencyjne, neutralne i komplementarne,
- krajowe, regionalne, ponadnarodowe.

Należy podkreślić, że przytoczone sposoby klasyfikacji narzędzi polityki gospodarczej mają charakter w dużym stopniu umowny. Nie zawsze są one konstruowane na podstawie jednego jasnego kryterium, dzielącego w sposób rozłączny i kompletny cały zbiór narzędzi na poszczególne grupy.

Z punktu widzenia celu postawionego w niniejszym artykule najbardziej użyteczne wydaje się powiązanie sposobu klasyfikacji narzędzi polityki gospodarczej z płaszczyznami nieprzystosowania posocjalistycznej gospodarki polskiej do warunków gospodarki rynkowej⁷. Płaszczyzny te to

- I. Bilansowa – określająca stopień nierównowagi (zewewnętrznej i wewnętrznej) danego systemu gospodarczego.
- II. Instytucjonalna – ujawniająca brak lub stopień deformacji instytucji właściwych gospodarce rynkowej.
- III. Strukturalna – określająca stopień nieprzystosowania w odniesieniu do charakteru, ilości i struktury zasobów danego systemu gospodarczego.

Równocześnie można wyróżnić trzy poziomy nieprzystosowania

1. Makro – gdy dana gospodarka rozpatrywana jest w kontekście konkurencyjnego otoczenia międzynarodowego.
2. Mezo – gdy nieprzystosowanie rozpatrywane jest w odniesieniu do poszczególnych branż lub sektorów gospodarki.
3. Mikro – gdy nieprzystosowanie odnosi się do poszczególnych przedsiębiorstw.

Nierównowaga zewnętrzna systemu gospodarczego oznacza niezbilansowanie jego wymiany z otoczeniem gospodarczym. Na poziomie makro jej przejawem może być nierównoważony bilans płatniczy, a na poziomach mezo i mikro stopień zadłużenia branż i przedsiębiorstw.

Nierównowaga wewnętrzna polega na niepełnym wykorzystaniu możliwości wytwórczych. Na poziomie makro przejawiać się może bezrobociem, wysoką stopą inflacji. Na poziomie mezo i mikro polega na dysponowaniu przez niektóre branże i przedsiębiorstwa nadwyżkami mocy produkcyjnych w stosunku do zgłaszanego popytu.

Przejawami nieprzystosowania **instytucjonalnego** na szczeblu makro mogą być:

- brak lub deformacja rynków czynników produkcji (finansowego, ziemi, pracy) i/lub niektórych rynków towarowych,
- nieistnienie lub niedorozwój instytucji prawnych wspierających i chroniących rynek – np. ustawodawstwo antymonopolowe, polityka konkurencji, sądownictwo i arbitraż gospodarczy, itp.,
- niedostateczny rozwój infrastruktury usługowej dla sfery produkcji – usługi bankowe, ubezpieczeniowe, telekomunikacyjne, edukacyjne itp.,
- niesprzyjające rynkowi środowisko kulturowe – antyrynkowe wartości, normy postępowania itp.

Sposób i stopień nieprzystosowania instytucjonalnego na poziomie mezo może być zróżnicowany i dotyczyć stopnia monopolizacji, sprawności instytucji samorządu

branżowego, stopnia rozwoju branżowej infrastruktury rynkowej itp.

W odniesieniu do poziomu mikro wyróżnić można następujące przejawy nieprzystosowania instytucjonalnego:

- niewłaściwa organizacja przedsiębiorstw – przewaga zunifikowanych, sztywnych struktur organizacyjnych, brak lub niedorozwój niektórych służb (analitycznych, marketingowych), niesprawna sieć komunikacyjna, niewłaściwe systemy ewidencji danych, rozproszenie władzy itp.,
- nieadekwatna kultura organizacyjna – brak zrozumienia i/lub nieakceptowanie zasad konkurencji, dążenie do suboptymalizacji części kosztem całości organizacji, brak wymaganego minimalnego stopnia internalizacji celów organizacji przez załogę itp.

W **płaszczyźnie strukturalnej** przejawami nieprzystosowania do warunków gospodarki rynkowej na poszczególnych poziomach mogą być:

- brak lub niedobór niektórych zasobów – kadrowych (np. niedobór kierowników szczebla strategicznego, personelu analitycznego), technologicznych (np. nowoczesnej technologii produkcji, technologii zarządzania itp.) czy finansowych,
- nadmiar innych zasobów – np. nadmierne inwestycje w nieruchomości (na szczeblu przedsiębiorstw), relatywne „przeinwestowanie” niektórych branż,
- niewłaściwa alokacja zasobów – np. nadmierna rozbudowa działań pomocniczych kosztem działalności podstawowej.

Państwo posługując się narzędziami polityki gospodarczej może w świadomy sposób oddziaływać na procesy przystosowawcze w poszczególnych płaszczyznach i na poszczególnych poziomach. Ingerowanie przez państwo w przebieg procesów przystosowawczych może dotyczyć:

- 1) przywracania równowagi danego systemu gospodarczego – polityka stabilizacyjna,
- 2) budowy i/lub odbudowy instytucji wspierających sprawne funkcjonowanie mechanizmu rynkowego – polityka rekonstrukcji (transformacji) instytucjonalnej,
- 3) zmiany struktur gospodarczych – polityka restrukturyzacji.

Ze względu na zakres adresatów prowadzonej w poszczególnych płaszczyznach polityki gospodarczej wyróżnić można⁸

- I. Jednolitą politykę dla wszystkich podmiotów gospodarczych – makroekonomiczna polityka gospodarcza.
- II. Politykę zróżnicowaną dla branż (sektorów, regionów) – branżowa (regionalna) polityka gospodarcza – mezoekonomiczna polityka gospodarcza.
- III. Politykę zróżnicowaną dla poszczególnych przedsiębiorstw – mikroekonomiczna polityka gospodarcza.

Nałożenie na siebie obu wymiarów przystosowawczej polityki gospodarczej (tj. płaszczyzn i poziomów) prowadzi do powstania dziewięciopolowej macierzy:

⁸ Zaproponowane wyróżnienie poziomów polityki gospodarczej (makro, mezo i mikro) koresponduje z poziomami analizy występującymi w ekonomii – zob. M. Gorynia, *Poziomy analizy w naukach ekonomicznych*, „*Ekonomista*” 1993, nr 4.

⁷ W.J. Otta, „Rynkowa transformacja gospodarki. Problemy poznawcze i praktyczne”, Poznań 1992 (maszynopis powielony).

PLASZCZYZNY

	polityka stabilizacyjna	polityka transformacji instytucjonalnej	polityka zmian strukturalnych
makro			
mezo			
mikro			

Powyższa macierz stanowi konceptualną podstawę uporządkowania i analizy narzędzi polityki gospodarczej w dalszej części opracowania.

Polityka gospodarcza na poziomie makro

Immanentną cechą każdej polityki gospodarczej jest jej heterogeniczny charakter. Wynika on z wielości celów, płaszczyzn, aspektów, nurtów, poziomów i narzędzi, stanowiących jej istotę. Przyjęty w opracowaniu sposób klasyfikacji polityki gospodarczej podporządkowano przedmiotowi analizy, którym jest określenie charakteru prowadzonej polityki.

Dokonane wcześniej wyróżnienie płaszczyzn polityki gospodarczej, aczkolwiek nie czyni zadość rygorom podziału logicznego (nie są spełnione warunki rozłączności i kompletności), to jednak pozwala na uchwycenie najbardziej istotnych jej aspektów, okresie transformacji. Płaszczyzny te częściowo zachodzą na siebie, w związku z czym w odniesieniu do niektórych posunięć polityki gospodarczej występowały wątpliwości, do jakiej grupy je zakwalifikować. Okazuje się jednak, że również inne spotykane w literaturze próby wydzielenia segmentów polityki gospodarczej w okresie transformacji nie są wolne od podobnych słabości (np. przytoczone wcześniej za A.O. Krueger nurty polityki gospodarczej).

Drugą cechą charakterystyczną prowadzonej polityki gospodarczej był dynamiczny charakter sekwencji poszczególnych jej aspektów (płaszczyzn). W literaturze podnosi się problem dynamicznego układu triady: makroekonomiczna stabilizacja – zmiany instytucjonalne – mikroekonomiczna restrukturyzacja zdolności wytwórczych⁹. Wskazuje się, że procesy te tylko w części przebiegać mogą jednocześnie, po części jednak muszą zachodzić w odpowiedniej sekwencji¹⁰. Na ogół panuje zgodność co do konieczności prowadzenia polityki makroekonomicznej stabilizacji jako warunku *sine qua non* dalszych posunięć (nurt monetarystyczny), choć nie są również odosobnione opinie, że rygorizm polityki stabilizacyjnej mógłby zostać w części poświęcony na rzecz mniejszego spadku produkcji i/lub mniejszego bezrobocia (nurt keynesistowski)¹¹. Z dynamicznego punktu widzenia należałoby więc stwierdzić, że makroekonomiczna polityka stabilizacyjna powinna wyprzedzać jedne, a być wdrażana równoległe z innymi nurtami polityki gospodarczej.

⁹ G.W. Kołodko, *op. cit.*

¹⁰ S. Fischer, A. Gelb, *Issues in Socialist Economy Reform*, [w:] *The Transition to a Market Economy*, V.I, The Broad Issues, Paris 1991, s. 174–201.

¹¹ W. Wilczyński, *Monetarizm i keynesizm a przezwyciężenie zapaści polskiej gospodarki*, „Gospodarka Narodowa” 1991, nr 10.

Polityka transformacji w Polsce była podporządkowana powyższej dyrektywie. Program stabilizacyjny był dominującym elementem planu Balcerowicza. Zgodnie z zaleceniami doktryny monetarystycznej skupiono w nim uwagę na następujących wątkach:

- dostosowanie fiskalne,
- liberalizacja cen i ich dostosowanie do warunków produkcji i popytu,
- restrykcyjna polityka pieniężna,
- restrykcyjna polityka dochodowa,
- wymiennalność pieniądza krajowego.

Niekiedy można spotkać poglądy, że u podstaw przyjętej w planie Balcerowicza polityki gospodarczej leżało przekonanie (wypływające z koncepcji monetarystycznych), że zrównoważenie gospodarki wyzwoli samoczynne procesy dostosowawcze, które zmienią strukturę gospodarki i podniosą efektywność gospodarowania. Formułowano także pogląd o nadmiernej jednostronności czy wręcz doktrynerskim charakterze polityki gospodarczej zapoczątkowanej w 1990 roku. Szczegółowa analiza wskazuje jednak, że w polityce tej występowało wiele odstępstw od doktryny monetarystycznej (kształtowanie podaży pieniądza, kontrola płac, państwowa regulacja wysokości kursu walutowego).

Należy stwierdzić, że w polityce stabilizacyjnej na poziomie makro rząd wykazywał w całym badanym okresie wysoki stopień konsekwencji. Jednym z ubocznych, niezamierzonych efektów tej postawy było wystąpienie tzw. autonomizacji celów. Polega ona na tym, że środki służące realizacji zamierzonych celów mogą zostać przeistoczone w samoistne, autonomiczne cele. Wydaje się, że egzemplifikacją mogą być tutaj polityka kursu walutowego oraz polityka kontroli płac.

Stosunkowo najwyższy stopień konsekwencji cechował politykę monetarną, która miała się przyczynić do obniżenia stopy inflacji oraz stabilizacji kursu złotego. O wiele mniej konsekwentna była natomiast polityka budżetowa, gdzie wystąpiły istotne odchylenia od zasady równowagi. W dziedzinie polityki dochodów nie zrezygnowano z restrykcji płacowych dla przedsiębiorstw, a postępy liberalizacji polityki płac były bardzo wolne.

Z hipotezy płynnego i zmieniającego się znaczenia poszczególnych komponentów polityki gospodarczej w czasie transformacji posocjalistycznej wyprowadzać można rolę i rozkład w czasie przekształceń instytucjonalnych na szczeblu makroekonomicznym. Z samej natury polityki stabilizacyjnej i polityki transformacji instytucjonalnej wynikają istotne różnice między nimi z punktu widzenia czasu ich wprowadzania.

Pakiet narzędzi stabilizacyjnych musiał być wprowadzony jednocześnie. Jego opracowanie było stosunkowo mniej czasochłonne, a ponadto przyznano mu priorytet legislacyjny. W efekcie możliwe było zastosowanie kuraacji wstrząsowej począwszy od stycznia 1990 roku. Należy ponadto podkreślić, że w zasadzie wszystkie elementy programu stabilizacyjnego są podatne na regulację środkami polityki gospodarczej.

Differentia specifica przemian instytucjonalnych polega na tym, że cechują je właściwości często przeciwstawne charakterystykom programu stabilizacyjnego. Transformacja instytucjonalna ze względu na jej bardzo szeroki zakres, wielowątkowość i zróżnicowanie instytucji mających podlegać zmianom wymaga o wiele dłuższego czasu na jej przygotowanie. Zawile procedury legislacyjne, przeciążenie pracą parlamentu oraz brak priorytetu

legislacyjnego sprawiły, że przygotowanie zmian instytucjonalnych bardziej rozciągnęło się w czasie niż opracowanie programu stabilizacyjnego. W tej dziedzinie w sposób wyraźniejszy zarysowały się występujące w społeczeństwie i elitach politycznych podziały odnośnie do kształtu kluczowych instytucji gospodarki rynkowej (prywatyzacja, reprivatyzacja itp.). Lobbying jako sposób współkształtowania polityki gospodarczej znalazł stosunkowo szerokie zastosowanie. W przypadku transformacji instytucjonalnej występuje też wyższy stopień sekwencyjności przemian, tzn. zmiany pewnych instytucji możliwe są tylko pod warunkiem wcześniejszego przekształcenia innych. Nie bez znaczenia jest także okoliczność, że w rzeczywistości tylko część instytucji ekonomicznych i społecznych może być kształtowana przez politykę gospodarczą. Pozostałe natomiast znajdują się częściowo lub całkowicie poza zasięgiem oddziaływania narzędzi polityki gospodarczej i są kształtowane przez inne czynniki. Kolejnym wyróżnikiem przemian instytucjonalnych jest występowanie niekiedy znacznych opóźnień w czasie pomiędzy zastosowanymi środkami polityki gospodarczej a ich efektami.

Zasygnalizowane cechy przemian instytucjonalnych wyjaśniają, przynajmniej w części, często spotykane twierdzenie, że w polityce gospodarczej i w sferze transformacji instytucjonalnej tempo zmian było niezadowalające. Podejmowane próby usprawiedliwienia tego stanu rzeczy odwołują się przeważnie do czynników społecznych. Wydaje się, że jest to rozumowanie tylko częściowo uzasadnione. Należy się zgodzić z poglądami, że na przykład w przypadku prywatyzacji jej tempo było zwalniane ze względu na konieczność równoczesnego rozwiązywania wielu nabrzmiałych problemów społecznych. Obniżenie się poziomu płac realnych, rosnąca stratyfikacja dochodów, brak akceptacji dla szerszej obecności kapitału zagranicznego w gospodarce polskiej to z pewnością czynniki, które nie sprzyjały dynamizacji procesów prywatyzacyjnych. Z drugiej strony można jednak postawić pytanie, czy w danych warunkach gospodarczych, społecznych i politycznych zostało zrobione wszystko, aby transformacja instytucjonalna odbywała się możliwie najsprawniej. Odpowiedź na tak postawione pytanie jest chyba negatywna. O ile w przypadku polityki stabilizacyjnej opracowany został w krótkim czasie w miarę wyczerpujący i spójny program, o tyle w przypadku zmian instytucjonalnych wystąpił brak szczegółowej inwentaryzacji wymaganych posunięć oraz nie opracowano szczegółowego scenariusza czasowego realizacji tych zmian. W ten sposób w sferze zmian instytucjonalnych zostawiono więcej miejsca na improwizację oraz oddolną inicjatywę poszczególnych ministerstw i instytucji centralnych. O ile inicjatorem, realizatorem i/lub koordynatorem większości pociągnięć w zakresie programu stabilizacyjnego było Ministerstwo Finansów, o tyle sfera transformacji instytucjonalnej pozbawiona była kierownictwa strategicznego. W efekcie doszło do tego, że część potrzebnych zmian nie została zauważona, a inne, choć przyjęte do realizacji, nie zostały przeprowadzone.

Krytycy zakresu i tempa przeobrażeń instytucjonalnych podnoszą, że „grzech zaniedbania” popełniony został w stosunku do przedsiębiorstw państwowych. Pozostawienie funkcjonowania tych przedsiębiorstw w ramach zakreślonych przez ustawę o przedsiębiorstwie państwowym i ustawę prywatyzacyjną w zestawieniu z obiektywnymi i subiektywnymi barierami prywatyzacji

doprowadziło do sytuacji, w której olbrzymie aktywa, stanowiące własność ogólnospołeczną, pozostawały przez kilka lat praktycznie bez gospodarza. Negatywne rezultaty finansowe przedsiębiorstw państwowych były częściowo efektem depresji gospodarczej, ale także rezultatem jakości zarządzania tymi przedsiębiorstwami. Przy stanowczym postępowaniu organów założycielskich od samego początku realizacji planu Balcerowicza możliwe było przygotowanie i wdrażanie programów przystosowanych, które z dużym prawdopodobieństwem przyczyniłyby się do uniknięcia części błędów. Na przykład instytucja konkursu na stanowisko dyrektora powinna być zostać wzmocniona poważnie traktowanymi i uczciwymi wymogami administracyjnymi odnośnie do kwalifikacji profesjonalnych.

Omówione czynniki stanowią egemplifikację tezy, że w sferze przekształceń instytucjonalnych na szczeblu makro wystąpiły pewne luki, których usprawiedliwienie tylko w części wiązać można z oddziaływaniem blokujących zmiany czynników społecznych.

W przyjętej koncepcji polityki gospodarczej nie występowały w zasadzie instrumenty, które można by zaliczyć do polityki przemian strukturalnych na poziomie makro. Zmiany strukturalne, jakie występowały w gospodarce, nie były efektem zastosowania narzędzi świadomie nakierowanych na ich wywołanie, lecz stanowiły łączną, wypadkową konsekwencję zastosowania narzędzi stabilizacyjnych i instytucjonalnych oraz spontanicznych procesów rynkowych. W analizowanym okresie nie były w zasadzie stosowane narzędzia, które miały za cel przesunięcie części zasobów np. ze sfery konsumpcji do sfery inwestycji itp. Handel z krajami byłej RWPG nie upadł na skutek podjęcia administracyjnych decyzji, lecz na skutek urealnienia parametrów prowadzenia rachunku ekonomicznego (kurs walutowy, ujednoclenie systemu rozliczeń itp.). Także regres niektórych branż (górnictwo, hutnictwo), a ekspansja innych (telekomunikacja, energetyka) nie były wynikiem zastosowania narzędzi bezpośrednio zorientowanych na zmianę struktury gospodarki, lecz wynikały ze zmian w prowadzeniu rachunku opłacalności (urealnienie cen, zniesienie dotacji itp.).

Polityka gospodarcza na poziomie mezo i mikro

Mezoeconomiczna polityka gospodarcza oznaczająca różnicowanie narzędzi wpływania na zachowania podmiotów gospodarczych w przekroju branżowym lub sektorowym nie była na początku realizacji planu Balcerowicza istotnym elementem polityki gospodarczej. Podobna uwaga odnosi się do polityki mikroekonomicznej w przyjętym tutaj znaczeniu. Należy podkreślić, że mezoeconomiczna polityka gospodarcza oznaczająca specjalne, wyjątkowe traktowanie pewnych części gospodarki była sprzeczna z generalną filozofią planu Balcerowicza. Wydaje się, że pewne przejawy prowadzenia polityki mezoeconomicznej wynikały nie tyle z przyjęcia określonych przesłanek teoretycznych (gdyż w doktrynie monetarystycznej przesłanek uzasadniających takie podejście w zasadzie brak), ile z pragmatyzmu dyktowanego ważnymi względami społecznymi, politycznymi itp. Branżą, którą od początku traktowano w specyficzny sposób, było rolnictwo. Zastosowano m.in. preferencje kredytowe, kredyty rządowe, dotacje do środków produkcji rolnej itp. Przejawem doceniania znaczenia aspek-

tów instytucjonalnych było utworzenie Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. W specyficzny sposób traktowano także górnictwo węgla kamiennego. Przejawy specjalnego traktowania tej branży w płaszczyźnie stabilizacyjnej wiązały się z dotowaniem kopalń, a w płaszczyźnie instytucjonalnej – ze zniesieniem wyłącznych uprawnień „Węglokoksu” do eksportu węgla, zlikwidowania Wspólnoty Węgla Kamiennego itp.

W kolejnych latach wystąpiła tendencja do wzrostu znaczenia elementów o charakterze sektorowym i branżowym w polityce gospodarczej. Pojawiły się coraz liczniejsze działania o charakterze lobbystycznym, a prowadzące je siły społeczne w sposób bezwzględny każdorazowo domagały się dostępu do specjalnych środków rządowych, umożliwiających przeprowadzenie restrukturyzacji danej branży czy sektora na wyjątkowych, indywidualnie negocjowanych warunkach. Kolejnym przykładem prowadzenia sektorowo zróżnicowanej polityki gospodarczej (głównie w płaszczyźnie stabilizacji) było powołanie i funkcjonowanie Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa. Bardzo widoczne było zwłaszcza uaktywnienie się związków zawodowych, których różne nurty prześcigały się w wysuwaniu roszczeń pod adresem rządu. Rolnictwo, górnictwo, przemysł zbrojeniowy, przemysł stoczniowy, hutnictwo to przykłady branż, w których zapotrzebowanie na środki niezbędne do przeprowadzenia restrukturyzacji było największe i jednocześnie naciski grupowe na ich uzyskanie były najsilniejsze. Rząd nie był w stanie zaspokoić wszystkich żądań i ulegał naciskom w wyjątkowych sytuacjach.

Można również przytoczyć przykłady różnicowania polityki gospodarczej na poziomie mikro. W grupie instrumentów należących do płaszczyzny stabilizacyjnej należy wymienić zindywidualizowane w stosunku do poszczególnych przedsiębiorstw warunki wsparcia finansowego udzielanego przez Agencję Rozwoju Przemysłu (pożyczki i gwarancje kredytowe). Przejawy indywidualizowania polityki gospodarczej w odniesieniu do poszczególnych podmiotów występują także w sferze prywatyzacji (zarówno w płaszczyźnie stabilizacyjnej, instytucjonalnej, jak i strukturalnej). Organom realizującym politykę prywatyzacyjną pozostawiono znaczny margines uznaniowości w odniesieniu do: wyboru (akceptacji) ścieżki prywatyzacji, wyceny wartości, zabezpieczenia interesów pracowniczych, dopuszczenia inwestorów krajowych i/lub zagranicznych, ewentualnych preferencji celnych, podatkowych i innych, przyznawanych inwestorom zagranicznym decydującym się wejść na rynek polski itp. Inny przykład różnicowania polityki gospodarczej (płaszczyzna stabilizacyjna) na poziomie mikro wiąże się z uprawnieniami urzędów skarbowych, izb skarbowych i ministra finansów do przesuwania terminu płatności i/lub umarzania części lub całości zobowiązań podatkowych.

Błędem popełnianym przez kolejne rządy był – jak się wydaje – pasywny stosunek do specyficznych warunków funkcjonowania poszczególnych branż. Sytuacja w poszczególnych częściach gospodarki (mezosystemach) odznaczała się różnym stopniem przystosowania do warunków gospodarki rynkowej. Można wymienić następujące przejawy zróżnicowania sytuacji w różnych branżach (gałęziach) gospodarki:

- zróżnicowanie sytuacji popytowo-podażowej w poszczególnych branżach (nadwyżki mocy produkcyj-

nych, nadwyżki podaży nad popytem w różnych branżach cechuje różna wysokość),

- struktury poszczególnych branż w różnym stopniu odbiegają od struktur charakterystycznych dla gospodarki rynkowej,
- zróżnicowany jest stopień zapóźnienia technologicznego branż,
- branżowe rynki pracy cechują się różnym stopniem sztywności,
- zróżnicowanie dotyczy także mobilności czynników wytwórczych w ramach branż oraz pomiędzy branżami i ich otoczeniem,
- stopień niepodzielności nakładów w poszczególnych branżach jest odmienny,
- inne jest znaczenie ekonomiczne i ciężar społeczny poszczególnych branż,
- czas potrzebny na przystosowanie poszczególnych branż jest różny,
- zróżnicowana jest wysokość nakładów potrzebnych na dokonanie przystosowania,
- stopień ryzyka gospodarczego jest niejednakowy.

Zróżnicowanie sytuacji w branżach i sektorach było znaczne i wymagało odmiennych podejść, przede wszystkim od strony przekształceń instytucjonalnych. Okoliczność ta nie była w należytm stopniu uwzględniana w prowadzonej polityce przystosowawczej. Tymczasem należało wyprzedzająco opracować branżowe (sektorowe) programy regulacji tych dziedzin gospodarki, w których dopuszczenie do pełnego działania praw rynku jest niemożliwe lub niewskazane oraz programy dojścia do gospodarki rynkowej dla tych branż, gdzie generalny sposób transformacji nie jest możliwy (ze względów społecznych, politycznych lub technicznych)¹². Powyższy postulat został w części przynajmniej spełniony, ale z dużym opóźnieniem czasowym. Przygotowane w latach 1992–1993 programy restrukturyzacji branż i sektorów idą częściowo w tym kierunku. Jednak programy te oprócz zarysowania koncepcji przekształceń instytucjonalnych, własnościowych, organizacyjnych i produkcyjnych w poszczególnych mezosystemach gospodarczych zawierają daleko idące postulaty odnośnie do partycypacji rządu w finansowaniu zmian restrukturyzacyjnych.

Z omawianym zagadnieniem wiąże się założenia polityki przemysłowej opracowane przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu¹³. Przyjęte podejście sektorowe dostrzega zróżnicowanie mezosystemów wchodzących w skład gospodarki narodowej (sektor definiowany jest jako grupa przedsiębiorstw wybrana według określonego kryterium). Wykonane studia sektorowe są cennym źródłem informacji odnośnie do dostosowania poszczególnych sektorów do warunków gospodarki rynkowej. Zakłada się, że na tej podstawie będzie różnicowana polityka gospodarca w odniesieniu do czterech obszarów oddziaływania – sektorów strategicznych, sektorów o wysokiej energo- i kapitałochłonności, sektorów „wyższej potrzeby” oraz sektorów i wyrobów „wysokiej szansy”. Największe wątpliwości budzi zapowiadane sektorowe różnicowanie finansowych instrumentów polityki przemysłowej, w szczególności w stosunku do sektorów „wyższej potrzeby” oraz sektorów i wyrobów „wysokiej szansy”.

¹² Por. W.J. Otta, M. Gorynia, *Regulacja sfery turystyki zagranicznej. Przyczynek do teorii regulacji systemów gospodarczych*, Poznań 1991.

¹³ *Polityka przemysłowa. Założenia. Program realizacji w latach 1993–1995 (kierunki)*, Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Warszawa 1993.

W tym miejscu pojawia się pytanie o bardzo dużej doniosłości teoretycznej i praktycznej – czy rząd potrafi w sposób odpowiedzialny, uzasadniony rachunkiem ekonomicznym, z uwzględnieniem pożądanego horyzontu czasowego, rozstrzygać o wielkości i przeznaczeniu środków budżetowych na cele restrukturyzacji sektorów, branż itp.? To samo pytanie odnosi się do finansowego zaangażowania państwa na szczeblu mikroekonomicznym, tzn. pojedynczych przedsiębiorstw.

Postawione wyżej pytanie składa się z dwóch części:

- jakie są teoretyczne podstawy interwencjonizmu państwa indywidualizowanego według mezo i mikrosystemów gospodarczych?
- jakie są praktyczne możliwości realizacji i efekty tzw. polityki przemysłowej?

W zasadzie brak jest jednej spójnej bazy teoretycznej, uzasadniającej daleko posunięte różnicowanie przez państwo narzędzi polityki gospodarczej, odnoszących się do poszczególnych sektorów, branż, grup przedsiębiorstw i przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej. Pewne elementy takiego uzasadnienia znaleźć można na gruncie tzw. strukturalizmu, zwłaszcza w nurcie rozważań poświęconych strategii redystrybucji ze wzrostem¹⁴. Eklektyczny charakter strukturalizmu jest jednak przyczyną krytyki jego niedostatków analitycznych. Wyrazem realizmu przedstawicieli tej orientacji jest natomiast brak dogmatyzmu, który wyraża się w tezach, że warunki wyjściowe są podstawowym elementem określającym strategię i politykę rozwoju oraz że kontekst, w jakim stosowane są określone rodzaje polityki i narzędzia, wywiera silny wpływ na uzyskiwane rezultaty, a więc osiągnięcie zbliżonego celu w różnych krajach wymaga innej polityki¹⁵. Jednak styl i charakter interwencjonizmu, jakie strukturaliści proponują, świadczy o ich swoistym nierealistycznym optymizmie w ocenach konieczności i możliwości ingerencji państwa, co przejawia się w występowaniu trudności we wprowadzaniu polityki w ujęciu strukturalistycznym¹⁶. Większość postulatów strukturalizmu krytykowana jest z pozycji neoliberalnych¹⁷.

Inny sposób uzasadnienia interwencjonizmu państwa w gospodarce rynkowej, rozumianego w rozpatrywany tutaj sposób (różnicowanie według mezo- i mikrosystemów), może być wiązany z niedomaganiem popyto-podażowego mechanizmu adaptacji strukturalnych¹⁸. 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 pożądanym z makroekonomicznego punktu widzenia przekształceń strukturalnych w długim horyzoncie czasu,
- potrzeby uzupełnienia warunków funkcjonowania rynku w tych sferach, gdzie nie może on realizować potrzeb ogólnospołecznych¹⁹.

¹⁴ Ch. Colclough, *Structuralism versus Neo-liberalism*, [w]: *States or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate*, pod red. Ch. Colclough i J. Manor, Oxford 1991.

¹⁵ D. Hübner, *O konieczności pragmatycznego podejścia do roli państwa w okresie transformacji*, „Gospodarka Narodowa” 1992, nr 10 – 11.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ J. Kotowicz, *Interwencjonizm państwa w procesie zmian strukturalnych. Polityka przemysłowa*, „Gospodarka Narodowa” 1992, nr 4.

¹⁹ J. Kotowicz, *op. cit.*

J. Kotowicz stwierdza, że zasadniczą formą interwencyjnych działań państwa, ukierunkowaną na osłabienie tych niedomagań i korygowanie krótkookresowych dostosowań strukturalnych w kierunku długofalowej ścieżki dynamicznego rozwoju i restrukturyzacji, jest polityka przemysłowa.

Inną koncepcją teoretyczną, z której można próbować wyprowadzać uzasadnienie dla zindywidualizowanej ingerencji państwa, jest zasada *second best*²⁰. Zasada ta głosi, że jeżeli w którymś z sektorów gospodarki nie są spełnione warunki optymalności w sensie Pareto, to spełnienie tych warunków w pozostałych sektorach oddala raczej gospodarkę, niż przybliża, od sytuacji optimum. Omawianą zasadę można odnieść nie tylko do sytuacji branży lub sektora w danej gospodarce, ale także do kontekstu międzynarodowego. Jeśli w gospodarkach, które konkurują z daną gospodarką na rynku międzynarodowym nie są spełnione warunki rynku doskonałego, to osiągnięcie rozwiązania tzw. *second best* nie będzie wymagać od tej gospodarki rygorystycznego przestrzegania reguł wolnego rynku.

Podsumowując skrótowo z konieczności wywód dotyczący teoretycznych przesłanek różnicowania polityki mezo- i mikroekonomicznej, należy stwierdzić, że opinie na ten temat są zróżnicowane. Oznacza to, że brak jest zwartej i jednoznacznej podbudowy teoretycznej dla prowadzenia przez rząd „aktywnej polityki przemysłowej”.

Oceny słuszności postulatu prowadzenia polityki przemysłowej można także dokonywać z punktu widzenia doświadczeń krajów, które próbowały ją realizować. Skutecznością i efektywnością proponowanej polityki przemysłowej. Wśród teoretyków polityki gospodarczej zajmujących się polityką przemysłową toczony jest od dawna spór²¹:

– czy polityka przemysłowa powinna mieć charakter ogólny, wspierający podnoszenie konkurencyjności i ogólnej efektywności danej gospodarki, a procesy przystosowań strukturalnych pozostawiać siłom rynkowym?

– czy powinna to być polityka specyficzna, skierowana na potrzeby poszczególnych branż, sektorów, gałęzi czy nawet poszczególnych przedsiębiorstw?

B. Bellon i J. De Bandt uważają, że polityka przemysłowa, z samej definicji, wiąże się z selektywnością stosowanych instrumentów w odniesieniu do branż i/lub przedsiębiorstw²².

Mimo różnic w prowadzeniu polityki przemysłowej przez poszczególne kraje, wspólną cechą pozostawało raczej skierowanie działań na wybrane branże niż na gospodarkę jako całość. Rządy przejmowały na siebie odpowiedzialność wyboru narzędzi, które najlepiej służyłyby wykonaniu postawionych zadań²³. Nie można jednak polityki przemysłowej w tym znaczeniu identyfikować z wpływaniem przez państwo na strukturę inwestycji na podstawie ogólnie ustalonej listy prioryte-

²⁰ R.G. Lipsey, K. Lancaster, *The General Theory of Second Best*, „Review of Economic Studies” 1956–1957, nr 63.

²¹ Por. A. Komański, *Mikroekonomiczne aspekty roli współczesnego państwa*, „Ekonomista” 1992, nr 5–6.

²² *Traité d'Economie Industrielle*, dir. R. Arena, J. De Bandt, L. Benzoni, P.-M. Romani, Paris 1991, s. 825.

²³ Rozwiązania angielskie, na przykład, omówiono w pracy T.T. Jones, T.A.J. Cockerill, *Structure and Performance of Industries*, London 1984.

tów²⁴. W rozważaniach nad skutecznością i efektywnością polityki przemysłowej wskazuje się na trudności z określeniem zależności pomiędzy zastosowanymi instrumentami polityki gospodarczej a osiągniętymi rezultatami. Trudno jest ustalić związki o charakterze przyczynowo-skutkowym, a same zależności funkcyjne (np. korelacje) nie mogą być traktowane jako zadowalające uzasadnienie. Przemiany strukturalne zachodzą we wszystkich gospodarkach, a sama polityka fiskalna czy nawet monetarna wywiera na nie wpływ (zazwyczaj przypadkowy). Jednak z faktu, że w jakimś kraju o gospodarce rynkowej istnieje organ odpowiedzialny za prowadzenie polityki przemysłowej, nie można wyciągać wniosku, że jego działalność przyczyniła się do wystąpienia efektywnych przemian strukturalnych w tym kraju. Nawet jeśli ocenia się, że uzyskane wyniki są pozytywne, trudno uznać jednoznacznie, czy stosowana polityka była najefektywniejsza z możliwych²⁵.

Wracając do postawionego wcześniej pytania dotyczącego celowości i uzasadnienia prowadzenia przez rząd zróżnicowanych dla szczebla mezo- i mikro polityk gospodarczych, stwierdzić należy, że brak jest zadowalających przesłanek teoretycznych i przekonujących argumentów praktycznych wyprowadzonych z doświadczeń innych krajów, przemawiających za udzieleniem odpowiedzi pozytywnej. Szczególnie silne wątpliwości budzi bezpośrednio zaangażowanie się państwa w finansowanie programów restrukturyzacyjnych konkretnych branż i przedsiębiorstw. Wydaje się, że racjonalne uzasadnienie ingerencji państwa powinno ograniczyć się jedynie do tych sytuacji, w których decydujące znaczenie mają kryteria pozaekonomiczne (uwarunkowana politycznie samowystarczalność, względy obronne, ochrona środowiska itp.). W pozostałych przypadkach podejmowanie decyzji alokacyjnych przez urzędników państwowych nie daje żadnej gwarancji dokonania wyborów zgodnych z rachunkiem ekonomicznym, tym bardziej że nie mają oni interesu w jego stosowaniu. Gdy analizy dotyczą branż, gałęzi, sektorów, pojawia się jeszcze dodatkowy element podważający wiarygodność rachunku – jego zagregowany w skali branży, gałęzi, sektora charakter. W efekcie znaczna arbitralność i przypadkowość decyzji jest nieunikniona. Na tym tle pojawia się problem odpowiedzialności za podjęte decyzje alokacyjne niezależnie od tego, czy dotyczą one inwestycji odtworzeniowo-modernizacyjnych, rozwojowych czy realokacyjnych. Jak powszechnie się uznaje, odpowiedzialność za podjęte decyzje planistyczne, a właściwie brak tej odpowiedzialności, w szczególności jej rozmycie w czasie, były jedną z głównych przyczyn niepowodzenia planowania centralnego w gospodarce socjalistycznej. Również w odniesieniu do gospodarki rynkowej zauważone zostały istotne różnice między sferą prywatną i sferą publiczną. Chociaż popełniane przez ludzi błędy występują zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, to jednak w pierwszym przypadku płacić za nie muszą wszyscy, podczas gdy w drugim tylko dobrowolnie wyodrębnione grupy (akcjonariusze, robotnicy, me-

nedżerowie)²⁶. Różnica ta ma ważną konsekwencję, polegającą na tym, że bodźce do unikania błędów są znacznie silniejsze w sektorze prywatnym niż w publicznym.

Wydaje się, że sytuacji, w jakiej obecnie znajduje się gospodarka polska, bardziej wskazana – od polityki przemysłowej rozumianej jako zindywidualizowany sposób popierania (przede wszystkim finansowego) poszczególnych przedsiębiorstw, branż, sektorów itp. – byłaby polityka rozwojowa. Jej istota sprowadza się do nakłaniania podmiotów gospodarczych do oszczędzania i do stymulowania zamiany oszczędności na inwestycje. O tym jednak, jaka miałaby być struktura tych inwestycji, a więc sposób przeznaczenia zgromadzonych środków, powinny decydować przedsiębiorstwa, a nie rząd. Tak pojmowana polityka rozwojowa miałaby charakter ogólny, a nie zróżnicowany branżowo (lub według innych kryteriów). Wśród najczęściej spotykanych propozycji mieszczących się w tym sposobie rozumowania wymienia się ulgi inwestycyjne w podatku dochodowym, podwyższone stawki amortyzacyjne itp. Należy jednak pamiętać, że nawet tak definiowana polityka rozwojowa nie jest akceptowana przez przedstawicieli szkoły neoliberalnej, którzy uważają, że wzrost gospodarczy powinien następować samoczynnie, a nie być stymulowany środkami polityki gospodarczej.

W zarysowanym nurcie myślenia mieszczą się ponadto inne grupy narzędzi polityki gospodarczej posiadające wspólną cechę – są to narzędzia o charakterze ogólnym, a nie zindywidualizowanym. Należy tutaj wymienić:

- tworzenie warunków wzrostu eksportu,
- wspieranie nowej przedsiębiorczości,
- pomoc w dyfuzji informacji gospodarczej,
- przygotowanie analiz i ekspertyz dla poszczególnych sektorów gospodarki,
- pomoc w zakresie innowacyjności, zachęcanie podmiotów gospodarczych do prowadzenia prac badawczo-rozwojowych oraz do wdrażania nowych technologii,
- prowadzenie polityki konkurencji – oddziaływanie państwa na strukturę rynku,
- pomoc małym i średnim przedsiębiorstwom itp.

Wymienione narzędzia polityki o charakterze generalnym powinny wspierać politykę makroekonomicznej stabilizacji (którą należy kontynuować) i politykę makroekonomicznej transformacji instytucjonalnej (którą należy zintensyfikować). Rekomendowanie polityki gospodarczej obejmującej jedynie wymienione elementy byłoby w pełni słuszne, gdyby spełnione było założenie, że regulacja makrosystemu ekonomicznego, jakim jest gospodarka narodowa, odpowiada jako całość określonemu modelowi regulacji – w tym przypadku gospodarce rynkowej. W rzeczywistości gospodarka stanowiąca spuściznę kilkudziesięcioletniego panowania centralnej regulacji jest niejednorodna. Występowanie niekiedy znacznych różnic pomiędzy branżami (gałęziami, a także przedsiębiorstwami) jest faktem. Nie oznacza to jednak, że dla każdego mezosystemu (mikrosystemu) gospodarczego należy realizować odmienną, indywidualną politykę gospodarczą. Trzon polityki gospodarczej powinna stanowić makroekonomiczna polityka stabilizacyjna i makroekonomiczna polityka instytucjonalna o charakterze generalnym, które w uzasadnionych przypadkach powinny być uzupełniane lub częściowo zastępowane

²⁴ Priorytety w polityce przemysłowej omawia A. Lipowski, *O polityce rozwojowej i przemysłowej*, „Gospodarka Narodowa” 1991, nr 4 i 5. Wyróżnia on następujące rodzaje priorytetów: podmiot (przedsiębiorstwo), przedmiot (produkt, grupa produktów, branża, gałąź itd.), region, forma własności, kierunek produkcji (kraj, eksport), technologia, rynek w sensie geograficznym i demograficznym.

²⁵ A. Lipowski podaje np. w wątpliwość optymalność zastosowanej w Korei Płd. polityki proeksportowej. A. Lipowski, *op. cit.*

²⁶ J.E. Stiglitz, *The Economic Role of the State*, Oxford 1989, s. 20.

narzędziami polityki zróżnicowanymi w przekroju mezo- i mikrosystemów gospodarczych. Oznacza to, że w gospodarce regulowanej jako całość za pomocą rynku należy dopuszczać możliwość występowania segmentów regulowanych w inny sposób. Oznacza to również, że nawet te części, w których występuje rynkowy sposób regulacji, mogą się różnić stopniem zbliżenia do warunków rynkowych.

Różnicowanie polityki gospodarczej dla poszczególnych podsystemów gospodarki narodowej nie powinno mieć jednak charakteru przypadkowego, nieprzemyślanego, podporządkowanego bieżącym interesom różnych grup nacisku. Podstawową trudność dla polityki gospodarczej stanowi uchwycenie właściwych proporcji pomiędzy generalną polityką makroekonomiczną a zindywidualizowaną polityką mezo- lub mikroekonomiczną. Te ostatnie powinny mieć charakter wyjątkowy i uzasadniony. Generalnie rzecz biorąc, uzasadnienie indywidualnego traktowania mezo- i mikrosystemów gospodarczych występuje wtedy, gdy;

1) sposób regulacji danego podsystemu jest specyficzny ze względu na kryteria inne niż ekonomiczne (bezpieczeństwo, ekologia, samowystarczalność, spokój społeczny);

2) rynkowy sposób regulacji zawodzi ze względu na występowanie niesprawności rynku (*market failure*). Stwierdzenie nieskuteczności konkurencyjnego rynku w rozwiązaniu danego problemu nie powinno jednak być równoznaczne z przekazaniem jego rozwiązania w ręce państwa²⁷. Najpierw należy podjąć trud określenia względnej efektywności obydwu rozwiązań, gdyż zastępowanie rynku przez państwo często cechuje się poważnymi niesprawnościami (*government failure*)²⁸;

3) nasi zagraniczni partnerzy stosują środki niezgodne z zasadami wolnego rynku (niemożność, a raczej brak zasadności wprowadzenia regulacji rynkowej wynikająca z zachowań partnerów – *second best*);

4) istnieje duże prawdopodobieństwo, że po okresie przejściowym, dającym danej branży szansę przystosowania się do gospodarki rynkowej, możliwe będzie traktowanie danego systemu na zasadach ogólnych (w odniesieniu do tzw. *infant industries* argument ten akceptują nawet neoliberałowie).

²⁷ G.J. Stigler, *The Citizen and the State. Essays and Regulation*, Chicago 1975.

²⁸ Ch. Wolf Jr., *Markets or Governments. Choosing between Imperfect Alternatives*, Cambridge (Mass.) 1988.