

RZECZPOSPOLITA

27.09.03 Nr 226

Rola państwa we wspieraniu konkurencyjności firm winna koncentrować się na tworzeniu im odpowiednich warunków instytucjonalnych i rozwoju infrastruktury

Pomoc, ale dla wszystkich

MARIAN GORYNIA

Coraz częściej pojawiają się pytania, jak państwo powinno wspierać konkurencyjność firm. Sądzę, że nie powinno to sprowadzać się do imitacji rozwiązań unijnych ani oznaczać mnożenia sposobów pomocy. Generalnie rola państwa winna polegać na tworzeniu środowiska sprzyjającego podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej, a także jej innowacyjności.

Sposobów wspierania konkurencyjności nie powinno być dużo, nie powinny być skomplikowane, a "zarządzanie" nimi nie powinno być trudne i drogie; nie może być swoistej dżungli regulacyjnej, którą firmom trudno zrozumieć i monitorować. Środki (czyli narzędzia) temu służące powinny być niezbyt liczne, proste, zrozumiałe i tanie w obsłudze. Co istotne, powinny być realistycznie skonstruowane i mieć "twarde" źródła finansowania.

Podstawową formą wspierania konkurencyjności jest wolność gospodarcza, a rola państwa powinna polegać na zapewnieniu sprawnych ram prowadzenia działalności ekonomicznej, co można sprowadzić do budowy szeroko rozumianych instytucji i troski o istnienie właściwej infrastruktury.

Warto pamiętać, że nie ma łatwych, prostych i spektakularnych recept na poprawę konkurencyjności międzynarodowej. Jej budowanie wymaga wysiłku i czasu, a doraźne posunięcia makroekonomiczne lub stosowanie tzw. polityki proeksportowej nie stanowią rozwiązania. W otwartej gospodarce skupianie się na tego typu działaniach jest zawodne, gdyż konkurowanie odbywa się nie tylko (i nie przede wszystkim) na rynkach zagranicznych, lecz także - a nawet głównie - w kraju. Metody wspierania konkurencyjności powinny mieć przy tym charakter horyzontalny (czyli dotyczyć wszystkich w jednakowym stopniu, bez preferowania z góry nikogo), a nie wertykalny (czyli selektywny: już w założeniu zróżnicowany w odniesieniu do różnych grup adresatów, np. branż, sektorów czy nawet pojedynczych przedsiębiorstw). Taka zasada obowiązuje w Unii, choć w praktyce są od niej znaczne odstępstwa.

Kwestie oczywiste i najważniejsze

Poprawa konkurencyjności polskich firm nie wymaga tworzenia rozbudowanego arsenału dodatkowych, cząstkowych, wyspecjalizowanych instrumentów. Podstawowe znaczenie ma rozwiązanie problemów o kapitalnym znaczeniu i na ogół dość oczywistych. Mają one pierwszorzędny wpływ na konkurencyjność, na pewno nie wzbudzą protestów ze strony unijnych partnerów, a przy okazji zachęcą ich do lokowania w Polsce inwestycji i innych form działalności gospodarczej.

Co bowiem z tego, że producent wyrobu eksportowego otrzyma subwencję (to najprostszy sposób wsparcia finansowego; pominiemy, czy dozwolony w świetle naszych zobowiązań

międzynarodowych), jeśli jego towar dotrze do kontrahenta z opóźnieniem wskutek katastrofalnego stanu polskich dróg oraz uciążliwych odpraw granicznych i będzie on musiał zapłacić karę umowną? Czy przy dramatycznie ograniczonych środkach budżetowych lepiej płacić subwencje wybrańcom losu, czy wybudować drogi, które umożliwią wszystkim dostarczanie na czas towarów za granicę?

Co z tego, że producent uzyskał część należności eksportowej dzięki ubezpieczeniu transakcji w KUKIE, skoro większość sprzedaży realizuje w kraju, gdzie istotny odsetek odbiorców nie płaci mu w terminie? Co z tego, że firma "osiągnęła" wprowadzenie ceł antidumpingowych na wyroby importowane (jako ochronę przed nadmiernym ich przywozem), jeśli równocześnie część tych towarów jest do Polski przemycana?

Podobne pytania można mnożyć. Jeśli wiele ograniczeń i utrudnień o pierwszorzędym i uniwersalnym znaczeniu nie da się pokonać, tworzenie narzędzi specjalistycznych nie jest uzasadnione.

Nieprawidłowości i nonsensy

Najlepszą formą wspierania konkurencyjności jest usunięcie nieprawidłowości i nonsensów tkwiących w systemie podatkowym i prawnym, a także niedomagań infrastruktury. Uwaga polityków gospodarczych winna być raczej zorientowana na takie zagadnienia, jak budowa dobrych, sprawnych instytucji, edukacja, kształcenie, infrastruktura itp. Czyli na tworzenie środowiska sprzyjającego podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej.

Należy tutaj wymienić kilka najważniejszych spraw:

- polityka prokonkurencyjna wymaga, aby nie drenować pieniędzy z przedsiębiorstw, lecz zostawiać je na finansowanie inwestycji, innowacji, nowych produktów itp.;
- firmy muszą mieć poczucie, że w ich otoczeniu obowiązuje elementarna logika gospodarcza
- występkiem przeciw temu jest rozbudowany system koncesji, zezwoleń, licencji, pozwoleń, dopuszczeń i ograniczeń powiązany z istotnymi obciążeniami finansowymi za uzyskanie od państwa upoważnienia do prowadzenia pewnych działań gospodarczych;
- o konkurencyjności firm i wyrobów decydują nie tylko koszty produkcji, ale także tzw. koszty transakcyjne, na których wielkość wpływa m.in. poziom bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, zakres praw wierzycieli w stosunku do dłużników, sprawność egzekucji długów i prowadzenia upadłości, funkcjonowanie systemu ksiąg wieczystych itp.;
- kapitałny wpływ na konkurencyjność firm ma jakość rynku pracy, zwłaszcza poziom jego elastyczności, liberalizacji oraz mobilność siły roboczej.

Skala zaniedbań, nieprawidłowości i opóźnień w tych dziedzinach jest tak duża, że choćby częściowa ich kompensata za pomocą wyspecjalizowanych narzędzi wspierania konkurencyjności wymagałaby olbrzymiej siły ich oddziaływania. Pokonanie tych ograniczeń miałoby właśnie charakter wsparcia horyzontalnego, przy odwołaniu się natomiast do bardziej wysublimowanych narzędzi pojawiają się trudne do pokonania pokusy nadania im wertykalnego charakteru.

Jeśli twórcy polityki gospodarczej chcą doprowadzić do poprawy konkurencyjności polskich firm, powinni nastawić się właśnie na pokonanie zasygnalizowanych wyżej problemów. Nie ma uzasadnienia mnożenie nowych i rozbudowanie istniejących sposobów wspierania konkurencyjności, a także pieniędzy na nie. Konieczny jest krytyczny przegląd metod obecnie stosowanych, modyfikacja części z nich i usunięcie niektórych.

Horyzontalnie, a nie wertykalnie

W przemyśle postulat przechodzenia od polityki selektywnej do horyzontalnej jest wprawdzie słuszny, ale na krótką i średnią metę i w odniesieniu do niektórych dziedzin nierealny. Trzeba rozróżnić politykę przemysłową adresowaną do schyłkowych branż gospodarki i skierowaną na rozwój branż wzrostowych, przyszłościowych. Z jednej strony rozpoczęte programy sektorowe (np. górnictwo, hutnictwo) trzeba kontynuować, bo rezygnacja z nich jest z różnych powodów niemożliwa. Z drugiej - już samo wyznaczanie branż wzrostowych jest nieporozumieniem, gdyż przy stosowaniu polityki horyzontalnej nie powinno się czynić rozróżnienia między poszczególnymi branżami.

W grę wchodzi natomiast ogólne popieranie przedsiębiorczości, konkurencji, innowacyjności itp., niezależnie od branż. Jednak w samej UE stosowanie narzędzi horyzontalnych ma często charakter deklaracyjny, a wykorzystywane środki w znacznej części mają naturę selektywną. Zachowania naszych partnerów są więc z tego punktu widzenia kłopotliwe - chęć przestrzegania przez Polskę obowiązujących reguł powiązana jest z ryzykiem, że gdy partnerzy zasad tych nie będą respektować, polskie firmy znajdą się w trudniejszym położeniu niż ich konkurenci.

Nieco inaczej wygląda sprawa wspierania małej i średniej przedsiębiorczości. W Polsce małe firmy mają do czynienia z bardzo obszerną, ale rozdrobnioną ofertą wyspecjalizowanych sposobów wsparcia. Można wątpić, czy tak duże rozproszenie środków finansowych i ośrodków dysponujących różnymi formami pomocy jest uzasadnione i efektywne. Konsekwencją są trudności, jakie zainteresowani mają z zorientowaniem się w tych uregulowaniach, oraz duże koszty obsługi w relacji do wartości udzielanego wsparcia.

Eksport bez specjalnych przywilejów

W przypadku eksportu pole manewru nie jest zbyt duże. Przede wszystkim umowy o wolnym handlu oraz inne porozumienia międzynarodowe (zwłaszcza postanowienia WTO) sprawiają, że w dziedzinie polityki celnej możliwości państwa są bardzo ograniczone. W praktyce prowadzą one do autonomicznych zawiesznień lub obniżek cel na niektóre towary oraz do ich podwyżek przy stosowaniu klauzul ochronnych. Należałoby zalecać systematyczne powiększanie kręgu partnerów, z którymi mamy umowy o wolnym handlu. Jest to jeden z czynników polepszających dostęp eksporterów do rynków zagranicznych.

Poza tym wykorzystanie instrumentów handlowych dozwolonych ustawami, chroniących przed wzmożonym lub nieuczciwym importem jest niezbyt duże i budzi wiele kontrowersji. Można starać się "nauczyć" krajowe firmy lepszemu korzystaniu z tych regulacji, ale nie wydaje się, aby gwarantowało to poprawę ich kondycji.

Kolejna sprawa to polityka wspierania i promocji eksportu. Bardzo często wysuwa się zarzut, że w Polsce brak skutecznej polityki proeksportowej i że należy ją stworzyć. Z opinią tą można się zgodzić tylko częściowo, bo argumenty za tworzeniem specjalnej polityki

wyróżniającej działalność eksportową są wątpliwe. Polsce potrzebna jest nie tyle polityka proeksportowa, ile polityka proprzedsiębiorcza, propodażowa, prokonkurencyjna i prorozwojowa. Jeśli zgodzić się z postulatem o potrzebie nadania polityce gospodarczej horyzontalnego charakteru, to specjalne traktowanie eksportu kłóci się z nim.

Jedynym uzasadnieniem wykorzystania specjalnych eksportowych instrumentów jest dążenie do przeciwdziałania niesprawności rynku, wynikającej na przykład z działalności interwencyjnej innych państw. Wtedy argumentem przemawiającym za zaangażowaniem się państwa jest doprowadzenie do sytuacji równych szans, co jednak zazwyczaj implikuje powstanie nowych zniekształceń. Jeśli uwzględnić wysokie koszty administracyjne takiej polityki oraz niedostatek środków budżetowych na jej finansowanie, zrozumiałe staje się sceptyczne podejście państwa do tego rodzaju aktywności.

W praktyce stosowane w Polsce instrumenty finansowego wspierania eksportu są dość liczne: np. ubezpieczenia i gwarancje eksportowe, dopłaty do oprocentowania kredytów eksportowych, poręczenia i gwarancje na finansowanie przedsięwzięć eksportowych, kredyty rządowe na finansowanie importu polskich towarów i usług przez kraje rozwijające się. Charakteryzuje je jednak duża zmienność uregulowań i rozproszenie niewielkich środków budżetowych, poza tym firmy sprzedające za granicę mało się nimi interesują. Zakres wykorzystania i skuteczność tych instrumentów są więc niewielkie. Należałoby zrezygnować z narzędzi, z których się mało korzysta, a skoncentrować się na dwóch, trzech najważniejszych i najbardziej obiecujących środkach (np. KUKI, choć nie bez wątpliwości). Nie warto mnożyć kolejnych inicjatyw i programów prowadzących do rozproszenia uwagi i środków między sfragmentaryzowane, cząstkowe działania.

Za rozwój eksportu w Polsce nie powinna zatem odpowiadać polityka proeksportowa, ale całościowo traktowana polityka gospodarcza - przede wszystkim monetarna (zapewnienie stabilności i równowagi) oraz fiskalna (pozostawianie firmom więcej środków na rozwój), wsparte właściwą obudową instytucjonalną i sprawną infrastrukturą.

Im mniej narzędzi polityki gospodarczej, im są one prostsze i bardziej jednoznaczne, tym większa skuteczność ich oddziaływania i tym niższe koszty stosowania, a także wyższe prawdopodobieństwo, że nie powiodą się próby "sprywatyzowania" tych instrumentów przez polityków i urzędników (korupcja, lobbing itp.). Zależność ta w przypadku Polski wydaje się szczególnie silna.

Autor jest profesorem Akademii Ekonomicznej w Poznaniu. Tekst oparto na ekspertyzie dla Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej.