

GOSPODARKA NARODOWA

1-2
(68)
Rok VII
Styczeń – luty
1996

analizy

prognozy

strategia

Marian GORYNIA

Koncepcja liberalno-instytucjonalnej polityki przemysłowej

W toczącej się dyskusji na temat pożądanego kształtu polityki gospodarczej w okresie transformacji coraz więcej uwagi poświęca się poziomowi mezo tej polityki. Mezoekonomiczna polityka gospodarcza to polityka adresowana do mezosystemów gospodarczych (systemów średniego szczebla), a więc gałęzi, sektorów, branż, regionów itp. Główne podnoszone wątki dotyczą polityki przemysłowej, zmian strukturalnych w gospodarce (przemysłe) itp.

W tle prowadzonej dyskusji pojawiają się problemy o wielkiej doniosłości teoretycznej i praktycznej:

- czy polityka gospodarcza powinna być różnicowana w przekroju mezo?
- jakie są uzasadnienia różnicowania polityki w przekroju mezo?
- czy możliwe jest różnicowanie polityki gospodarczej w przekroju mezo?
- jaki kształt powinna mieć polityka przemysłowa w tzw. okresie przejścia?

Z analizy opracowań teoretycznych, a także z obserwacji praktyki gospodarczej wyprowadzić można tezę o istotnym zróżnicowaniu sfery regulacji makrosystemów gospodarczych w przekroju wchodzących w ich skład mezosystemów. Teza ta odnosi się również do gospodarki polskiej w okresie przejścia od gospodarki centralnie administrowanej do gospodarki rynkowej.

Formułując zalecenia pod adresem polityki gospodarczej w okresie przejścia należy pamiętać, że nie ma jednej uniwersalnej teorii wyjaśniającej problem regulacji na szczeblu mezo w sposób jednoznaczny, nie budzący wątpliwości i w konsekwencji stanowiącej niezawodną przesłankę predykcji oraz konstruowania polityki gospodarczej.

Wielość teorii, szkół, nurtów, koncepcji, paradygmatów itp. jest konsekwencją faktycznego zróżnicowania rzeczywistych mechanizmów regulacji mezosystemów gospodarczych. To, że rzeczywiste mechanizmy regulacji w gospodarce rynkowej często i w różnym stopniu odbiegają od mechanizmu wzorcowego, jakim jest mechanizm wolnej konkurencji, jest wypadkową oddziaływania wielu czynników:

● cechy niektórych mezosystemów uniemożliwiają wykorzystanie mechanizmu wzorcowego,

● ze względów społecznych (a więc pozaekonomicznych) władze polityczne niekiedy decydują się na posługiwanie się rozwiązaniami odbiegającymi od wzorcowego mechanizmu wolnej konkurencji,

● nawet jeśli możliwe jest wykorzystanie mechanizmu konkurencji, w praktyce pojawiają się niedoskonałości rynku.

Różnorodność regulacyjna wielkich systemów gospodarczych, jakimi są gospodarki narodowe, stanowi wyzwanie dla polityki gospodarczej. Pojawia się bowiem problem, czy polityka gospodarcza powinna (a jeśli tak, to w jakim stopniu) uwzględniać zróżnicowanie wielkiego systemu gospodarczego w przekroju wchodzących w jego skład mezosystemów. Stanowiska teoretyczne formułowane w odniesieniu do tego zagadnienia cechują się często skrajnością wypowiedzianych tez. Zauważalne jest też pojawianie się i przemijanie swoistych mód, preferujących konkurujące ze sobą koncepcje. W praktyce polityki gospodarczej polaryzacja stanowisk wydaje się być już mniejsza, eklektyzm w wykorzystaniu różnych koncepcji teoretycznych częstszy, a stosowane instrumenty polityki gospodarczej są efektem kompromisu między wyznawcami różnych podejść. Nie oznacza to, że polityki gospodarcze prowadzone w różnych krajach są do siebie bardzo zbliżone. Zazwyczaj prowadzona polityka gospodarcza odwołuje się do określonej koncepcji teoretycznej, jej praktyczna realizacja jest przeważnie jednak pozbawiona „cech czystości teoretycznej”, co wynika z pragmatyzmu nakazującego uwzględniać przesłanki pozaekonomiczne.

Z tezy o istotnym zróżnicowaniu sfery regulacji makrosystemów gospodarczych wynikają ważne konsekwen-

Autor jest pracownikiem naukowym Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.

cje praktyczne. Ponieważ jednolita, tradycyjna makroekonomiczna polityka gospodarcza może nie wystarczać, to może być wskazane: prowadzenie polityki na szczeblu mezoekonomicznym, zróżnicowanie polityki mezoekonomicznej, prowadzenie zróżnicowanej polityki transformacji¹.

Generalnie można wyróżnić trzy „czyste” stanowiska odnośnie do podniesionego problemu możliwości i uzasadnienia prowadzenia zróżnicowanej mezoekonomicznej polityki gospodarczej:

- jednolita, tradycyjna polityka makroekonomiczna,
- liberalno-instytucjonalna polityka przemysłowa,
- selektywna polityka przemysłowa.

Pierwsze stanowisko zakłada zawężony obszar zainteresowań polityki gospodarczej, ograniczony do regulacji procesów pieniężnych i fiskalnych. Naczelnym celem polityki gospodarczej jest doprowadzenie do (i utrzymanie) ogólnej równowagi gospodarczej, która automatycznie powinna zapewnić równowagę na rynkach cząstkowych. Ponadto zakłada się, że zrównoważenie gospodarki wyzwoli samoczynne procesy dostosowawcze, które zmienią strukturę gospodarki i podniosą efektywność gospodarowania. Powyższe stanowisko jest charakterystyczne dla doktryny monetarystycznej. W doktrynie keynesistowskiej występuje podobne podejście, z tą jednak różnicą, że przewiduje się duże znaczenie popytowych narzędzi stymulowania gospodarki. W ramach omawianego stanowiska nie dopuszcza się możliwości różnicowania narzędzi polityki gospodarczej w przekroju mezo- i mikroekonomicznym. Taki sposób rozumienia polityki gospodarczej był krytykowany z różnych punktów widzenia². Podstawowy argument krytyczny wyprowadzany jest z obserwacji, że rzeczywiste gospodarki często znacznie odbiegają od warunków rynku doskonałego, do których dostosowana jest omawiana koncepcja prowadzenia polityki gospodarczej. Wydaje się, że panuje coraz wyższy stopień zgodności odnośnie do nieprzydatności prowadzenia wyłącznie jednolitej, tradycyjnej polityki makroekonomicznej do warunków przechodzenia od gospodarki administrowanej do gospodarki rynkowej.

Liberalno-instytucjonalna polityka przemysłowa

Wiele argumentów przemawia za tym, że najbardziej wskazaną – z punktu widzenia dostrzegania różnorodności mezosystemów gospodarczych – jest liberalno-instytucjonalna polityka przemysłowa³. Polityka ta wpisana jest oczywiście w pewien kontekst tradycyjnej polityki makroekonomicznej, ale dodatkowo odwołuje się do niektórych zaleceń doktryn wspierania rozwoju

¹ Podnosząc postulat różnicowania mezoekonomicznej polityki gospodarczej należy jednocześnie przestrzec przed często popełnianym błędem nadmiernego konstruktywizmu w podejściu do polityki gospodarczej. Błąd ten polega na przecenianiu roli polityki gospodarczej. Z drugiej strony nie w pełni uzasadnione wydają się poglądy, w myśl których transformująca się gospodarka jest gospodarką chaosu, mało podatną na zabiegi odgórnego kierowania i „dryfuje” w kierunku wyznaczonym przez wypadkową dużej liczby autonomicznie działających sił. Ten drugi pogląd zdaje się z kolei nie doceniać roli polityki gospodarczej. Zob. Z. Hockuba, *Zmiana systemowa. Transformacja a regulacja ekonomiczna*, „*Ekonomista*” 1993, nr 5–6.

² Por. *Reversing Industrial Decline? Industrial Structure and Policy in Britain and Her Competitors*, red. P. Hirst, J. Zeitlin, Berg, Oxford 1989, s. 1–15 oraz J. Timlison, *Macro-economic Management and Industrial Policy*, w: *ibid.*, s. 248–252.

³ Liberalna polityka przemysłowa oznacza ogólną, uniwersalną politykę prorozwojową i prorozwojową. Użycie przymiotnika „instytucjonalna” oznacza dodatkowo wyeksponowanie roli czynnika instytucjonalnego.

i wspierania rynku. Niżej przedstawiony zostanie zarys koncepcji liberalno-instytucjonalnej polityki przemysłowej, która mogłaby zostać wykorzystana w warunkach polskiej transformacji systemowej.

Liberalno-instytucjonalna polityka przemysłowa mieści się w ramach podejścia normatywnego do dynamiki systemów regulacji. Podejście to obejmuje koncepcje świadomych przekształceń w sposobie regulacji, które opierają się na założeniu, że możliwa i celowa jest ingerencja władzy gospodarczej w procesy regulacyjne. Polityka ta jest oparta na wyjaśnieniu i identyfikacji rzeczywistych zjawisk w sferze regulacji. Sekwencja postępowania rozpoczyna się od zbadania istniejącego stanu rzeczy, następnie dokonuje się określenia rozbieżności między stanem obecnym i stanem pożądanym, ustalenia przyczyn tych rozbieżności, aż w końcu zostają zaproponowane sposoby ich usunięcia. Z tego względu tego typu politykę przemysłową można zaliczyć do podejścia normatywnego – diagnostycznego.

Punktem wyjścia w opracowaniu koncepcji liberalno-instytucjonalnej polityki przemysłowej powinno być przygotowanie programu dostosowawczego na szczeblu makroekonomicznym. Program taki jest koniecznym uzupełnieniem programu stabilizacyjnego. Akcent powinien być położony na aspekty instytucjonalne przejścia do gospodarki rynkowej. Niektórzy autorzy wypowiadają wręcz pogląd, że ponieważ istotą transformacji jest zmiana instytucjonalna, to pierwszoplanowym celem państwa powinno być aktywne uczestnictwo w tworzeniu instytucjonalnych podstaw powstającego porządku rynkowego⁴. Najważniejsze, wymagające uwzględnienia elementy to tworzenie nowego porządku prawnego, reprivatyzacja i prywatyzacja, kształtowanie instytucji umożliwiających i ułatwiających wymianę praw własności oraz budowanie systemu zabezpieczenia socjalnego⁵.

Liberalno-instytucjonalna polityka przemysłowa z założenia powinna dostrzegać i uwzględniać zróżnicowanie regulacyjne mezosystemów gospodarczych wchodzących w skład makrosystemu gospodarczego znajdującego się na ścieżce przejścia od regulacji administracyjnej do regulacji rynkowej. W związku z tym opracowanie makroprogramu dostosowawczego nie jest wystarczające. Konieczne są programy branżowe i sektorowe. Różnicowanie sytuacji w poszczególnych branżach i sektorach wymaga częściowo odmiennych podejść. Wydaje się, że najważniejsze przedsięwzięcia na szczeblu mezoekonomicznym powinny obejmować⁶:

1) opracowanie specyficznych systemów regulacji tych dziedzin gospodarki, w których dopuszczenie do pełnego działania praw rynku jest niemożliwe lub z jakichś istotnych względów niewskazane (ochrona zdrowia, kultura, edukacja, obrona naródowa, ochrona porządku publicznego itp.); należy jednak dążyć do tego, aby proponowane rozwiązania w możliwie najmniejszym stopniu odbiegały od zasad gospodarki rynkowej;

2) opracowanie specyficznych programów dojścia do gospodarki rynkowej dla tych branż, w których generalny sposób transformacji nie jest możliwy ze względów społecznych, politycznych lub technicznych; w Polsce dotyczy to np. rolnictwa, transportu publicznego itp.;

⁴ Por. Z. Hockuba, *Zmiana systemowa...*, *ed.cit.*

⁵ Na znaczenie tych elementów wskazuje R. Kosłowski, *Market Institutions, East European Reform, and Economic Theory*, „*Journal of Economic Issues*” 1992, vol. XXVI.

⁶ W.J. Otta, M. Gorynia, *Regulacja sfery turystyki zagranicznej. Przyczynek do teorii regulacji systemów gospodarczych*, Instytut Turystyki, TNOiK, Poznań 1991, s. 195.

3) opracowanie programów rozwoju i wzbogacania struktury rynków branżowych, rozwoju wyspecjalizowanej branżowej infrastruktury itp.

Innymi słowy konieczne jest określenie obszarów, w których z różnych względów należy się pogodzić z długofalowym brakiem rynku oraz obszarów, w których możliwe jest rozłożone w czasie dojście do regulacji rynkowej. Wyłączenie obu grup obszarów spod regulacji rynkowej jest decyzją polityczną, do której podjęcia należało dążyć w miarę możliwości na początku okresu przejścia. Niezdefiniowanie pryncypiów odnośnie do możliwości różnicowania polityki gospodarczej powoduje wrażenie, że rząd może dyskrejonalnie i *ad hoc* dokonywać takiego różnicowania, co zachęca zainteresowane grupy społeczne do podejmowania nacisków politycznych. Wyłączenie pewnych obszarów spod pełnego działania regulacji rynkowej wiąże się z akceptacją, w pewnym zakresie, indywidualizacji niektórych narzędzi polityki gospodarczej. Należy jednak pamiętać, że selektywny charakter określonego instrumentu dla danej branży nie jest wcale równoznaczny z koniecznością wprowadzenia indywidualizacji na poziom mikro, czyli konkretnych przedsiębiorstw. Natomiast w obszarach, które uznane zostaną za regulowane rynkowo, dopuszczalność różnicowania narzędzi polityki gospodarczej powinna być znacznie ograniczona. W obszarach tych należy generalnie nie dopuszczać do branżowego różnicowania polityki gospodarczej w płaszczyźnie stabilizacyjnej, czyli głównie finansowej. Pewne przesłanki branżowego różnicowania polityki zdają się natomiast występować w płaszczyźnie instytucjonalnej i strukturalnej.

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

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

- politykę popierania rozwoju,
- politykę popierania konkurencji,
- politykę prywatyzacji,
- politykę popierania samorządności gospodarczej.

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

Polityka popierania rozwoju

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

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

Popieranie inwestycji przez państwo polega na stosowaniu takich środków polityki gospodarczej, które wpływają na skłonność do oszczędzania i zamianę oszczędności na inwestycje. Jeśli chodzi o skłonność do oszczędzania to wydaje się, że warunkiem minimalnym jest prooszczędnościowa polityka stopy procentowej na poziomie realnie dodatnim⁷. Dodatnia realna stopa procentowa powinna być utrzymywana w stosunku do depozytów średnio- i długoterminowych, zaś w odniesieniu do depozytów krótkoterminowych należałoby rozważyć postulat rezygnacji z tej zasady. Wskazane byłoby utrzymywanie większej różnicy między stopą oprocentowania depozytów krótko- i długoterminowych.

Drugi postulat wiążący się ze skłonnością do oszczędzania dotyczy wysokości opodatkowania podmiotów gospodarczych. Na dłuższą metę powinna ona zostać obniżona, jak również powinny być poczynione gwarancje jej stabilizacji (nie podnoszenia) w przyszłości w celu zachęcenia podmiotów gospodarczych do większego oszczędzania.

W podobnym kierunku działają podatkowe ulgi inwestycyjne, z tą jednak różnicą, że mechanizm ich stosowania nie sprzyja zgromadzeniu w formie oszczędności własnych odpowiednich kwot kapitału w przypadku dużych, niepodzielnych nakładów inwestycyjnych. Z tego punktu widzenia podatkowe ulgi inwestycyjne są mniej wygodnym instrumentem dla przedsiębiorstw.

Należy również rozważyć szerszy zakres stosowania zasady przyspieszonej amortyzacji od nowo instalowanego majątku, przy czym dopuszczalne byłoby zróżnicowanie skali preferencji amortyzacyjnych w zależności od grup majątku (np. budynki, maszyny lub grupy wyodrębnione w inny sposób).

W ramach posunięć potencjalnie mogących wpłynąć na zwiększenie oszczędności podmiotów gospodarczych podnoszony jest także postulat jednolitego, powszechnego obniżenia skali obciążenia wyniku finansowego przedsiębiorstw państwowych tzw. dywidendą, czyli podatkiem majątkowym lub rezygnacją z niej⁸. Propozycja ta wydaje się wątpliwa z dwóch powodów. Po pierwsze, w przedsiębiorstwach, do których jest adresowana, środki wygosparowane z obniżenia lub zniesienia dywidendy mogą zostać przeznaczone na inne cele, a nie na inwestycje. Po drugie, pociągnięcie takie może w niektórych przypadkach osłabić oddolne bodźce do prywatyzacji. Silną zachętę do rozszerzenia procesów inwestycyjnych stanowiłoby z pewnością obniżenie ceny kredytu inwestycyjnego poniżej ceny rynkowej. Mimo że jest to postulat często zgłaszany, nie można się z nim zgodzić. Subsydiowanie kredytu inwestycyjnego wymaga środków budżetowych, których brakuje, a ponadto – co wydaje się być czynnikiem pierwszoplanowym – oznacza rezygnację z posługiwania się realnymi parametrami rachunku ekonomicznego inwestycji. W polityce banku centralnego możliwe jest – jak się wydaje – uwzględnienie elementów proinwestycyjnych. Jak pisze A. Kaleta: „Wskutek polityki banku centralnego zwiększona podaż kredytu inwestycyjnego, względnie taniego kredytu refinansowego oraz państwowe gwarancje dla inwestorów mogą skutecznie przeciwdziałać regresowi inwestycyjnemu w Polsce”⁹.

Wśród działań wpływających na skłonność przedsiębiorstw do inwestowania mieszczą się także środki obniżające ryzyko inwestycyjne. Zagadnienie to zostanie omówione niżej. W tym miejscu należy dodatkowo zwrócić uwagę na znaczenie przyciągania oszczędności

⁷ A. Lipowski, *O polityce rozwojowej i przemysłowej*, „Gospodarka Narodowa” 1991, nr 4.

⁸ J. Kotowicz, *Warunki pobudzania rozwoju przemysłu*, „Gospodarka Narodowa” 1991, nr 10.

⁹ A. Kaleta, *Polityka przemysłowa w okresie transformacji systemu*, „Ekonomista” 1993, nr 4.

zagranicznych dla stymulowania rozwoju inwestycji. Podstawowym wymogiem w tej dziedzinie jest likwidacja przeszkód (administracyjnych, kulturowych itp.) na tej drodze. Wydaje się przy tym, że lepszą formą wchodzenia kapitału zagranicznego na rynek polski są inwestycje bezpośrednie i portfelowe aniżeli pożyczki, przede wszystkim dlatego, że oprócz transferu kapitału następuje wówczas równoczesny transfer technologii produkcyjnych, technologii zarządzania i technologii marketingowych, które wywołują w gospodarce krajowej pozytywne efekty zewnętrzne wynikające z obserwacji dobrych wzorów w inwestowaniu.

Instrumenty polityki gospodarczej mające zachęcać do oszczędzania i transformacji oszczędności w inwestycje nie mogą być jednak stosowane w próżni instytucjonalnej. Niezbędną przesłankę efektywnej, dynamicznej alokacji zasobów produkcyjnych stanowi istnienie sprawnego systemu finansowego, a w jego ramach rynku kapitałowego.

Struktura polskiego systemu finansowego, jaka tworzyła się w pierwszych latach okresu przejścia, nie jest adekwatna do potrzeb związanych z zamianą oszczędności na inwestycje. Banki komercyjne, pełniące funkcje banków uniwersalnych, początkowo okazały się niekompetentnym pośrednikiem finansowym przy alokacji kredytu dla przedsiębiorstw, a następnie zaczęły się z tej roli wycofywać, podejmując się funkcji zamiany oszczędności na wydatki budżetowe. Drugie ogniwo systemu finansowego, giełda, miało charakter raczej elitarny, a restrykcyjne zasady jej działania ograniczały zakres przedsiębiorstw mogących skorzystać z tej formy pozyskania kapitału do przedsiębiorstw znajdujących się w stosunkowo dobrej kondycji finansowej.

Można więc mówić o istnieniu luki instytucjonalnej w obszarze zamiany oszczędności na inwestycje. Istnieje pilna potrzeba wypełnienia tej luki. Wydaje się, że podejmowane działania powinny iść w trzech kierunkach¹⁰. Pierwszy zakłada wydzielenie w systemie bankowym banków komercyjnych i inwestycyjnych. Banki komercyjne pełniłyby wyłącznie funkcje systemu płatniczego i alokacji komercyjnego kredytu krótkoterminowego. Banki inwestycyjne pośredniczyłyby w alokacji kredytu długoterminowego oraz organizowałyby i prowadziły emisję papierów wartościowych na rynku pierwotnym. Drugi kierunek działań polega na deregulacji rynku papierów wartościowych, aby stał się on rynkiem bardziej powszechnym. Wskazane jest stworzenie rynku dla papierów wartościowych podmiotów nie spełniających wymogów obrotu giełdowego. Wiąże się to z demonopolizacją rynku wtórnego przez dopuszczenie do niego większej liczby podmiotów spoza sektora bankowego. Wreszcie trzeci kierunek polega na sprzyjaniu tworzenia niebankowych instytucji pośrednictwa finansowego – fundusze kapitału wysokiego ryzyka (*venture capital funds*, fundusze inwestycyjne, fundusze powiernicze, fundusze emerytalne itp.). W wypełnieniu zasygnalizowanej luki instytucjonalnej ważna rola przypada państwu. Warunkiem minimalnym jest stworzenie odpowiednich regulacji prawnych. Wspieranie powstawania instytucji pośrednictwa finansowego powinno polegać przede wszystkim na prowadzeniu odpowiedniej polityki podatkowej.

Drugą grupę działań w ramach polityki popierania rozwoju tworzą działania skierowane na popieranie inwestycji infrastrukturalnych. Zaangażowanie państwa

w bezpośrednie finansowanie i/lub popieranie inwestycji infrastrukturalnych jest uzasadniane w teorii ekonomii dodatnimi efektami zewnętrznymi realizacji tych inwestycji. Olbrzymie rozmiary potrzeb w dziedzinie infrastruktury sprawiają, że budżetu państwa nie stać na ponoszenie stosownych nakładów. Możliwości krajowego kapitału prywatnego są również niewystarczające, a ponadto jest on zainteresowany przede wszystkim inwestycjami o krótszym czasie zwrotu. Konieczne jest więc dopuszczenie do inwestycji infrastrukturalnych kapitału zagranicznego, w tym także prywatnego, co prowadzić będzie do dyfuzji nowoczesnych technologii i *know-how*. Częściowe „scedowanie” zadań inwestycyjnych i eksploatacyjnych na kapitał prywatny nie zwalnia jednak państwa od spełniania w tej dziedzinie wielu istotnych funkcji. Po pierwsze, konieczne jest systematyczne diagnozowanie rozmiarów i stanu funkcjonującej infrastruktury, prognozowanie zapotrzebowania na usługi infrastrukturalne i przygotowanie ogólnych propozycji projektów infrastrukturalnych, które następnie byłyby szczegółowo rozpracowywane przez potencjalnych inwestorów. Po drugie, celowa wydaje się rządowa koordynacja projektów infrastrukturalnych. Po trzecie, potrzebne jest sprawne tworzenie regulacji prawnych, dotyczących budowy i eksploatacji obiektów infrastruktury.

Popieranie innowacji, badań i rozwoju, podobnie jak popieranie inwestycji infrastrukturalnych, stanowić powinno szczególnie przedmiot zainteresowania liberalno-instytucjonalnej polityki przemysłowej w związku z często występującymi niedoskonałościami rynku wyników prac naukowo-badawczych oraz ze względu na wytwarzanie pozytywnych efektów zewnętrznych.

Rynek wyników prac naukowo-badawczych cechują nie w pełni zdefiniowane i nie poddające się efektywnej egzekucji prawa własności. Wysokie ryzyko przechwyceńia wyników badań przez konkurentów może zniechęcać przedsiębiorstwa do podejmowania prac badawczych i rozwojowych, w efekcie czego nakłady na tę działalność będą suboptymalne. Polityka państwa powinna w związku z tym zmierzać w dwóch kierunkach. Po pierwsze, zaleca się finansowanie lub współfinansowanie przez państwo badań, szczególnie w dziedzinach podstawowych, gdzie ochrona prawna jest trudniejsza, a prawdopodobieństwo wykorzystania całości wyników badań niższe. Państwo nie powinno jednak angażować się w finansowanie projektów, których wyniki mają charakter specyficzny i mogą być wykorzystane wyłącznie przez indywidualne przedsiębiorstwa. Drugi kierunek polityki to dążenie do doskonalenia prawnych metod ochrony praw własności do wyników prac naukowo-badawczych. Skuteczność działań w tym zakresie może przyczynić się do zmniejszenia niezbędnej poziomu zaangażowania państwa w finansowanie badań i rozwoju.

Sferę badań i rozwoju cechuje także występowanie pozytywnych efektów zewnętrznych. Wyniki prowadzonych prac badawczych często są wykorzystywane przez wiele podmiotów, a także znajdują zastosowanie w dziedzinach, w odniesieniu do których tego nie przewidywano.

Za dotowaniem działalności badawczo-rozwojowej firm w formie subsydiów bezpośrednich lub pośrednich przemawia także konieczność zapobiegania emigracji wysoko kwalifikowanych specjalistów. Dzięki dotacjom możliwe jest płacenie im wyższych, konkurencyjnych wynagrodzeń.

¹⁰ Por. *Między państwem a rynkiem. Dylematy polityki gospodarczej Polski*, red. M. Okólski, PWN, Warszawa 1994, s. 111.

Dotowanie działalności badawczo-rozwojowej przedsiębiorstw może także wiązać się z powstawaniem nieprawidłowości. Może ono zachęcać przedsiębiorstwa do nieuzasadnionego pozyskiwania środków poprzez przeliczanie innych kosztów do tej sfery działalności. Z dotowaniem działalności badawczo-rozwojowej firm nawet na zasadach uniwersalnych, nieselektywnych nie zgadzają się przedstawiciele kierunków neoliberalnych¹¹.

W okresie przejścia rola państwa w sferze popierania badań i rozwoju nie powinna jednak ograniczać się do stosowania bodźców finansowych. Wskazane jest upowszechnianie sprawdzonych w krajach o gospodarce rynkowej rozwiązań instytucjonalnych, sprzyjających generowaniu innowacji. Należą do nich: organizowanie państwowo-prywatnych instytucji badawczych, inicjowanie i propagowanie porozumień i przedsięwzięć kooperacyjnych między firmami prywatnymi itp. Jak wykazuje praktyka gospodarki rynkowej, sfera badań i rozwoju jest szczególną płaszczyzną prowadzenia walki konkurencyjnej między firmami – obok indywidualnych dążeń do uzyskania przewagi konkurencyjnej nad uczestnikami danej branży, coraz częściej pojawiają się przypadki zachowań kooperacyjnych w tej sferze, włącznie z powoływaniem przez dwóch lub więcej konkurentów wspólnych ośrodków badawczo-rozwojowych. Następuje przesunięcie punktu ciężkości z indywidualnych zachowań konkurencyjnych na sojusze strategiczne, których celem jest uzyskanie grupowej przewagi konkurencyjnej. Jak wykazuje praktyka pierwszych lat okresu przejścia, w gospodarce polskiej nie ma powszechnej potrzeby, a tym bardziej tradycji tworzenia tego typu wspólnych przedsięwzięć. W większości przypadków wynika to z niewiedzy, z braku świadomości możliwych do osiągnięcia pozytywnych efektów.

Także w dziedzinie edukacji i kształcenia typowe jest występowanie dodatnich efektów zewnętrznych. W gospodarce znajdującej się w okresie przejścia niebezpieczeństwo ponoszenia suboptymalnych nakładów na edukację i kształcenie jest szczególnie duże. Z jednej strony wpływa na to stosunkowo niski przeciętny poziom zamożności, sprawiający, że wydatki na ten cel nie są wydatkami priorytetowymi. Równocześnie niedoskonałości rynku finansowego powodują, że finansowanie potrzeb edukacyjnych ze środków pożyczonych jest zjawiskiem marginalnym. Z drugiej strony przedsiębiorstwa – pracodawcy zainteresowane są pozyskiwaniem zasobów kadrowych posiadających już przygotowanie ogólne i są skłonne finansować co najwyżej zdobywanie kwalifikacji specyficznych dla danej firmy. Nawet do tych wydatków podchodzą jednak z rezerwą ze względu na przyjmujące coraz szerszy zakres zjawisko „podkupywania kadr” przez konkurencję. Powyższe okoliczności stanowią tradycyjne uzasadnienie zaangażowania państwa w pobieranie edukacji i kształcenia. Zaangażowanie to powinno dotyczyć zwłaszcza tych zawodów i specjalności, na które istnieje zapotrzebowanie w różnych mezosystemach gospodarki. Wątpliwa jest natomiast zasadność finansowania przez państwo usług edukacyjnych (np. wysoce wyspecjalizowane szkolenia, kursy), które mogą być sponżytkowane wyłącznie przez jednostkowe przedsiębiorstwa. W tym przypadku bowiem nie wystąpią pozytywne efekty zewnętrzne.

Popieranie przez państwo edukacji i kształcenia nie musi polegać wyłącznie na bezpłatnym czy częściowo

odpłatnym świadczeniu usług edukacyjnych. Podnoszenie nakładów na tę sferę przyjmować może również formy pośrednie. Odpowiednie rozwiązania podatkowe mogą zawierać preferencje dla wydatków na edukację i kształcenie. Chodzi zarówno o ulgi podatkowe w podatku od dochodów osobistych, jak również o sprzyjające transferowi środków na edukację opodatkowanie przedsiębiorstw. Wydaje się, że obowiązujący system preferencji powinien być poszerzony w miarę postępów w ograniczaniu deficytu budżetowego.

Okres przejścia od gospodarki centralnie administrowanej do gospodarki rynkowej cechuje się dużą niestabilnością i zmiennością czynników należących zarówno do sfery realnej, jak i sfery regulacyjnej gospodarki. Wpływa to na powstawanie różnic pomiędzy subiektywną stopą dyskonta inwestorów prywatnych a stopą społeczną. Ta pierwsza może być w szczególności niższa od drugiej, co może powstrzymać od podejmowania rynkowo uzasadnionych inwestycji. Ryzyko podejmowania inwestycji kalkulowane przez prywatnego inwestora może być przeszacowane. W szczególności dotyczy to przewidywań odnośnie do ryzyka politycznego i społecznego, których ocena przez prywatnego inwestora jest utrudniona ze względu na brak informacji. Państwo powinno podejmować działania zmierzające do zrównania indywidualnej i społecznej stopy dyskonta. Tworzenie przesłanek rzeczywistego zmniejszenia prywatnego ryzyka może polegać na gwarantowaniu stabilnego systemu prawnego, podatkowego itp. Chodzi o stabilizację reguł gry gospodarczej, której warunkiem koniecznym jest prowadzenie nie dyskrecjonalnej i nie podlegającej ciągłym zmianom polityki gospodarczej. Instrumentem służącym zmniejszeniu ryzyka jest także powoływanie lub sprzyjanie rozwojowi instytucji ubezpieczających. Szczególny obszar zainteresowań państwa powinno stanowić wspomaganie rozwoju instytucji ubezpieczających od ryzyka politycznego¹². W tej dziedzinie w krajach o gospodarce rynkowej praktykowane jest bezpośrednio włączanie się państwa w działalność ubezpieczającą. Również w dziedzinie ubezpieczeń od ryzyka handlowego państwo ma do spełnienia rolę inicjującą, polegającą na identyfikacji i rekomendacji sprawdzonych wzorów zagranicznych, udzielaniu pomocy organizacyjno-technicznej itp.

Obniżeniu ryzyka inwestycyjnego związanego z określonymi projektami inwestycyjnymi mogą służyć rządowe gwarancje lub poręczenia kredytowe. Gwarancji rządowych domagają się najczęściej kredytodawcy (banki), dla których kredytobiorcy wydają się mało wiarygodni. Mimo że rozwiązanie to jest wykorzystywane w krajach o gospodarce rynkowej, w Polsce okresu przejścia niepokój budzi planowany dynamiczny wzrost wartości poręczeń budżetowych przy stosowaniu niedoskonałych procedur selekcyjnych. Stopień ryzyka dotychczas udzielonych poręczeń przekracza 50%, co oznacza, że ponad połowę poręczanych pożyczek spłacają nie kredytobiorcy, lecz budżet, czyli podatnicy¹³. Poręczenia w obecnej postaci są ukrytą formą dotacji podmiotowej, a niejasność procedur i kryteriów uzależnia często ich uzyskanie od niepodbudowanego racjami ekonomicznymi lobbingu.

Kolejny przedmiot uwagi liberalno-instytucjonalnej polityki przemysłowej powinno stanowić popieranie budowy systemów informacji i sprzyjanie dyfuzji infor-

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

¹² Por. *Między państwem a rynkiem...*, op.cit., s. 152.

¹³ Por. M. Pokojska, *Rząd poręcza, podatnik płaci*, „Gazeta Bankowa” 1994, nr 43.

macji. Cechą każdego systemu regulacji jest to, że opiera się on na informacji przekazywanej z otoczenia do podmiotów gospodarczych. W gospodarce administrowanej centralnie podstawowe znaczenie miała informacja planistyczna transmitowana pomiędzy poszczególnymi szczeblami hierarchii gospodarczej. Umiejętności posługiwania się informacją rynkową, nazywaną przez ekonomistów szkołą austriackiej wiedzą miejsca i czasu, były w przedsiębiorstwach ograniczone. Załamanie się regulacji centralnej oznaczało powstanie luki informacyjnej. Brak potrzebnej informacji stał się jedną z najistotniejszych barier procesów przystosowawczych¹⁴.

Jednocześnie należy wskazać na bariery, jakie napotykają przedsiębiorstwa starając się zebrać potrzebną do działania informację. Należą do nich: bariera kompetencji, wysokie koszty pozyskiwania informacji, często mała wiarygodność, szybka dezaktualizacja informacji, a także możliwość zawłaszczenia informacji przez konkurencję. Na tle powyższych uwarunkowań pojawiają się ważne funkcje, jakie w dziedzinie informacji spełniać powinno państwo. Konieczność włączania się państwa w budowanie systemów informacji i dyfuzję informacji wynika z występowania również w tej sferze efektów zewnętrznych:

- dany rodzaj informacji może być wykorzystany przez wiele innych dziedzin gospodarki,

- jedne rodzaje informacji mogą być przydatne dopiero w zestawieniu z innymi informacjami, mimo że pierwotnie nie dostrzega się między nimi związków.

Minimalnym wymogiem w tej dziedzinie jest tworzenie systemu państwowej informacji, którego najważniejszą częścią jest statystyka państwowa. Oprócz tego państwo powinno inicjować powstawanie państwowo-prywatnych oraz prywatnych systemów informacji o specyficznym charakterze (np. branżowe czy regionalne ośrodki informacji itp.). Możliwym rozwiązaniem jest współfinansowanie przez państwo działalności tego rodzaju ośrodków. Przede wszystkim jednak aktywna rola państwa powinna polegać na propagowaniu dobrych rozwiązań zagranicznych i dostosowaniu ich do krajowych realiów. Jednakże tylko część informacji udostępniana jest zazwyczaj bezpłatnie. Równie niezbędne jest wspieranie budowy rynku informacji komercyjnej, jednak w tej dziedzinie warunkiem jest stworzenie systemu ochrony praw własności, który obejmuje nie tylko właściwe regulacje prawne, ale także środki zapewniające ich przestrzeganie.

W gospodarce rynkowej nie wystarczy jednak budowa systemów informacji. Jednocześnie niezbędne jest doradztwo i instruktaż odnośnie do możliwości wykorzystania informacji. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do informacji naukowo-technicznej. Wprawdzie wyniki badań podstawowych są publikowane, jednak coraz wyższy stopień ich profesjonalizacji sprawia, że dla

¹⁴ Wskazują na to m.in. wyniki badań przeprowadzonych w 1993 r. w 66 przedsiębiorstwach województwa poznańskiego. Kierownictwa tych przedsiębiorstw (razem 191 osób) wypowiedziały się między innymi na temat polityki gospodarczej dotyczącej sfery handlu zagranicznego. Za bardzo przydatne uznano wspomaganie przez państwo systemu informacji o rynkach zagranicznych. Wysokie oceny uzyskało także doradztwo eksportowe. Wśród metod pobudzania eksportu uznanych za najbardziej przydatne nie dominowały metody o charakterze *stricto* finansowym. Za co najmniej równorzędne uznano metody związane z szeroko rozumianą informacją. Zob. M. Gorynia, W.J. Otta, „Przedsiębiorstwa poznańskie a handel zagraniczny w okresie przejścia do gospodarki rynkowej”, referat przedstawiony na Ogólnopolskiej Konferencji Instytutów i Katedr Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych we Wrocławiu w czerwcu 1994 roku.

potencjalnych użytkowników wyniki te nie są dobrem wolnym. Wskazana jest pomoc w zlokalizowaniu i zrozumieniu wyników badań oraz sugestie odnośnie do możliwych zastosowań do celów praktycznych.

Rząd realizujący prorozwojową politykę gospodarczą powinien również przejawiać troskę o generowanie informacji dotyczących identyfikacji możliwości inwestycyjnych. W państwach, gdzie sektor prywatny nie jest dostatecznie silny, agencje i instytucje rządowe często przygotowują ogólne studia możliwości (regionalne, branżowe, dotyczące zastosowania określonych zasobów krajowych itp.)¹⁵. Celem tych studiów jest prezentacja określonych możliwości inwestycyjnych na podstawie danych zagregowanych. Studia są udostępniane zainteresowanym przedsiębiorstwom bezpłatnie, stanowiąc swego rodzaju propozycję inwestycyjną.

Polityka popierania konkurencji

Drugi kierunek liberalno-instytucjonalnej polityki przemysłowej stanowi polityka popierania konkurencji, w której wyróżnić można dwa nurty. Pierwszy ma za zadanie niedopuszczenie do powstawania niekonkurencyjnych struktur rynku i zachowań podmiotów na nim działających (nurt prewencyjny). Drugi zorientowany jest na przywracanie warunków konkurencji w tych przypadkach, gdy zostały one naruszone (nurt represyjny).

Historycznie najstarszą częścią polityki konkurencji było ustawodawstwo antymonopolowe. W ustawodawstwach antymonopolowych występujących w różnych krajach można wyróżnić dwa typowe odniesienia się do problemu monopolu:

- podejście dyskrecjonalne – zakładające indywidualne rozpatrywanie każdej sytuacji monopolistycznej z punktu widzenia jej wpływu na dobrobyt społeczny,

- podejście niedyskrecjonalne – potępiające *ex definitione* wszystkie formy sytuacji monopolistycznych¹⁶.

Wydaje się, że w okresie przejścia rozwiązaniem bardziej przydatnym, mimo licznych wad (np. podatność na naciski polityczne) będzie podejście drugie¹⁷.

Należy podkreślić, że stosunek do monopolu w różnych doktrynach ekonomicznych podlega ciągłej ewolucji. Na przykład przedstawiciele szkoły austriackiej wskazują, że monopol jest zjawiskiem przejściowym i w związku z tym nie wymaga interwencji państwa. Z kolei reprezentanci nowej ekonomii instytucjonalnej zwracają uwagę, że powstanie monopolu nie musi wynikać z chęci uzyskania władzy monopolistycznej z wszystkimi jej negatywnymi skutkami, ale może być spowodowane ekonomiką kosztów transakcyjnych. Również polityka gospodarcza różnych krajów dostarcza przykłady niekonwencjonalnego traktowania zagadnienia monopolu. Jako przykład posłużyć mogą japońskie kartele

¹⁵ Por. *Poradnik przygotowania ostatecznych wersji projektów inwestycyjnych w przemyśle*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1986, s. 14–17.

¹⁶ Przykładem stosowania podejścia zbliżonego do dyskrecjonalnego jest ustawodawstwo antymonopolowe Wielkiej Brytanii. Natomiast rozwiązania zbliżone do podejścia niedyskrecjonalnego stosowano w USA. Zob. M.C. Sawyer, *The Economics of Industries and Firms. Theories, Evidence and Policy*, Croom Helm, London 1985, s. 267–301 oraz B. Majewska-Urczyk, *Ustawodawstwo antymonopolowe Stanów Zjednoczonych*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1983.

¹⁷ Na czynniki przemawiające za koniecznością ostrożnego i wyważonego postępowania w wypadku dekoncentrowania przedsiębiorstw zwraca uwagę W. Jakóbk. Wskazuje przy tym, że nie tyle samo posiadanie pozycji dominującej, ile jej wykorzystanie w celach dyskryminacyjnych powinno być naganne. Zob. W. Jakóbk, *Uwarunkowania rozwoju konkurencji na rynku dóbr przemysłowych*, „Gospodarka Narodowa” 1990, nr 12.

antyrecesyjne, które stanowiły wyłom w obowiązującym prawie antymonopolowym. Potrzebę ich tworzenia uzasadniano koniecznością skoordynowanego uzgadniania redukcji produkcji w okresie recesji.

Polityka konkurencji w Polsce w pierwszych latach okresu przejścia została zdominowana przez politykę antymonopolową. Nie kwestionując konieczności jej kontynuacji i doskonalenia, należy wskazać, że pełny zestaw celów, które ma do spełnienia polityka konkurencji jest o wiele szerszy. Cele te są następujące¹⁸.

- demonopolizacja i dekoncentracja przemysłu, handlu i transportu,
- kreowanie konkurencyjnych struktur i konkurencyjnych zachowań przedsiębiorstw,
- deregulacja i otwieranie dla konkurencji nowych gałęzi,
- ściganie zakazanych praktyk monopolistycznych,
- wystawianie na konkurencję zagraniczną tych polskich przedsiębiorstw, które nie spotykają się z istotną konkurencją krajową,
- krzewienie wiedzy o zasadach konkurencji i skutkach jej ograniczania w grupach zarządzających gospodarką.

W polityce konkurencji pożądaną w okresie przejścia na szczególne wyeksponowanie zasługują dwa elementy:

- popieranie nowej przedsiębiorczości,
- prowadzenie działań edukacyjnych.

Cechą efektywnych gospodarek rynkowych jest znaczny udział w produkcji przemysłowej małych i średnich przedsiębiorstw. Populację tych podmiotów cechują szczególnie silne procesy selekcji naturalnej – powstaje dużo przedsiębiorstw nowych, ale znaczna ich liczba ulega likwidacji. Małe i średnie przedsiębiorstwa są tym elementem gospodarki, który decyduje o jej elastyczności oraz innowacyjności. Dlatego nawet w gospodarkach liberalnych stosowane są różne formy pomocy małemu i średniemu biznesowi. W gospodarce znajdującej się w okresie przejścia szczególne zadanie polityki gospodarczej polega na zbudowaniu infrastruktury instytucjonalnej promocji i pomocy dla małego i średniego biznesu. Pomoc ta powinna mieć charakter kompleksowy, nie ograniczający się do instrumentów finansowego wspierania drobnej przedsiębiorczości¹⁹. Równie istotne jest stosowanie metod pozafinansowych, takich jak ułatwienia administracyjne (np. mniejsze obowiązki sprawozdawcze, uproszczenia proceduralne, itp.), pomoc organizacyjno-techniczna (np. w dziedzinie zarządzania, doradztwo, pomoc w zakresie marketingu i dystrybucji itp.) oraz zapewnienie dostępu do szeroko rozumianych źródeł informacji (do nowych technologii i patentów, publikacje, programy edukacyjne, tworzenie baz danych itp.). Istotną przeszkodą na tej drodze jest brak silnego lobby drobnej przedsiębiorczości, które wymuszałoby stworzenie systemu wspierania drobnej przedsiębiorczości w Polsce. Należy jednak podkreślić, że rozwój małych i średnich przedsiębiorstw jest przede wszystkim zbieżny z interesem ogólnogospodarczym. Może być istotnym

¹⁸ Por. B. Majewska-Jurczyk, Z. Jurczyk, *Polityka konkurencji w Polsce. Wybrane zagadnienia*, „Gospodarka Narodowa” 1993, nr 7.

¹⁹ Przykładem wzorcowego, rozbudowanego systemu promocji przedsiębiorczości jest system amerykański. Zob. J. Klich, *Finansowe i pozafinansowe instrumenty promocji małych przedsiębiorstw*, „Gospodarka Narodowa” 1992, nr 9. Budowę systemu wspierania przedsiębiorczości rozpoczęto także w Polsce. System ten nie jest jednak dotychczas dostatecznie rozwinięty i sprawny. Zob. H. Mizgajska, *Formy wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw w Wielkopolsce*, „Gospodarka Narodowa” 1994, nr 3.

instrumentem walki z bezrobociem, zwiększa elastyczność struktur gospodarczych, a także sprzyja podwyższeniu innowacyjności.

Ważnym składnikiem polityki konkurencji powinno być także prowadzenie działań edukacyjnych dostosowanych do potrzeb i możliwości small biznesu. Działania te musi cechować: powszechność dostępu, ulgowa odpłatność, zróżnicowanie poziomów zaawansowania oraz wielorakość form. Promowanie powstawania i rozwoju instytucji świadczących usługi edukacyjne może polegać na stworzeniu bardziej korzystnych rozwiązań podatkowych.

Polityka konkurencji powinna również oznaczać zniesienie administracyjnych barier wejścia do poszczególnych rodzajów działalności gospodarczej. Na przykład w sferze regulacji handlu zagranicznego wskazana jest zmiana niektórych warunków koncesjonowania i licencjonowania obrotów. Należy w pełni przestrzegać następujących reguł udzielania koncesji i rozdziału kontyngentów: równoprawność wszystkich podmiotów gospodarczych, jednolitość procedury prawnej, publiczny charakter zaskarżalności rozstrzygnięć. Wydaje się też możliwe zmodyfikowanie rozwiązań regulacyjnych w kierunku większego udziału rozwiązań rynkowych, np. przeprowadzanie, w określonych wypadkach, publicznych przetargów na koncesje.

W liberalno-instytucjonalnej polityce popierania rozwoju i konkurencji ważną rolę odgrywa budowa instytucjonalnej infrastruktury niezbędnej do jej prowadzenia. Istotnym składnikiem tej infrastruktury są lokalne sieci współpracy grupujące władze lokalne, przedstawicieli biznesu oraz pracobiorców. W sieciach tych odbywa się współpraca pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. Władze lokalne mogą świadczyć na rzecz firm prywatnych określone usługi – sporządzanie prognoz rynku, organizowanie centrów wystawowych, organizacja i prowadzenie promocji i *public relations*, wynajmowanie sprzętu, lokali, budowanie lokalnych unii kredytowych itp. Tego rodzaju współpraca implikuje badania gospodarki lokalnej przez lokalne agencje rozwoju gospodarczego oraz kształcenie i trening dla biznesmenów i pracowników. W literaturze wskazuje się, że odpowiednie zaangażowanie państwa może przyczynić się do powstawania lub odtwarzania tzw. dystryktów produkcyjnych (*manufacturing districts*) składających się z sieci małych i średnich firm we wspólnie wspomagających się, ale zdywersyfikowanych branżach²⁰. Oznacza to potrzebę prowadzenia polityki gospodarczej, która nie widzi firmy jako wyizolowanej jednostki, posiadającej kontakty z innymi firmami wyłącznie w formie transakcji rynkowych. Polityka gospodarcza, która kładzie nacisk na wzajemne unicestwianie się firm, ignoruje potrzeby ekologii branży oraz korzyści mogące wynikać z wzajemnego wspierania się konkurujących między sobą firm. Polityka gospodarcza powinna przyczyniać się do budowy konkurencyjnego, ale jednocześnie kooperacyjnego otoczenia rynkowego.

Drugim istotnym przekrojem budowy infrastruktury instytucjonalnej jest przekrój sektorowy. Sektor, oprócz konkurujących między sobą firm, obejmuje również tzw. ponadfirmową infrastrukturę (*extra-firm infrastructure*),

²⁰ Por. P. Hirst, *The Politics of Industrial Policy*, w: *Reversing Industrial Decline? Industrial Structure and Policy in Britain and Her Competitors*, red. P. Hirst, J. Zeitlin, Berg, Oxford 1989, 1. 1–15 oraz M.H. Best, *Sector Strategies and Industrial Policy: The Furniture Industry and the Greater London Enterprise Board*, w: *Reversing Industrial...*, ed.cit., s. 191–222.

składającą się ze zrzeczeń handlowych, ośrodków nauczania zawodu i innych form edukacji, porozumień marketingowych, komisji regulacyjnych itp., które ułatwiają współpracę między konkurującymi firmami. Instytucje sektorowe wpływają na organizację i strategię indywidualnych firm, a także współdeterminują kolektywną konkurencyjność sektora. W tej perspektywie firmy nie tylko konkurują pomiędzy sobą, ale także kooperują, aby dostarczyć potrzebnych im usług, aby artykułować i podzielać wspólnie wypracowane reguły gry rynkowej oraz aby współokreślać komplementarne strategie inwestycyjne. Powyższy punkt widzenia eksponowany jest w koncepcji tzw. nowej konkurencji (*new competition*)²¹. Zgodnie z tą koncepcją „zdrowy” sektor gospodarki zależy od umiejętności połączenia konkurencji i kooperacji. Sugeruje się w związku z tym daleko idące następstwa dla polityki przemysłowej. Jej zadaniem nie powinno być dążenie do osiągnięcia ideału doskonałej konkurencji zdefiniowanego przez teorię neoklasyczną, lecz administrowanie paradoksem kooperacji i konkurencji: kooperacja może przyczynić się do powstania porozumień zapewniających długookresowy infrastrukturalny rozwój sektora; konkurencja może natomiast zapewnić, że firmy będą innowacyjne i zachowają wrażliwość na nowe wyzwania oraz pojawiające się w otoczeniu szanse²².

Polityka prywatyzacji

Niezbędną przesłankę efektywności i skuteczności liberalno-instytucjonalnej polityki gospodarczej stanowi odpowiednia struktura własnościowa gospodarki. Zadowolającą podatność na oddziaływanie środków polityki popierania rozwoju i polityki popierania konkurencji wykazywać będzie tylko gospodarka z odpowiednio wysokim udziałem sektora prywatnego. Na istnienie powyższej zależności wskazuje się w ekonomicznej teorii praw własności. Teoria ta wyjaśnia sukcesy ekonomiczne krajów o gospodarce rynkowej przez pryzmat występowania w nich określonej struktury praw własności, czyli praw do zawłaszczania efektów wynikających z posiadania określonych zasobów. W tej perspektywie konieczność możliwie szybkiej prywatyzacji majątku państwowego nie podlega dyskusji. Wydaje się, że głównym przedmiotem uwagi organów tworzących i realizujących politykę prywatyzacyjną nie powinna być wysokość wpływów ze sprzedaży własności państwowej. Równie istotne jest dbanie o to, aby procesy prywatyzacyjne prowadziły do wykształcenia się przejrzystych struktur własnościowych. Z tego punktu widzenia rozwiązanie polegające na leasingu majątku likwidowanego przedsiębiorstwa państwowego budzi liczne kontrowersje. Niepokojący jest fakt, że w niektórych formalnie sprywatyzowanych przedsiębiorstwach nie wystąpiły albo wystąpiły niewielkie zmiany w sposobie zarządzania i funkcjonowania. Oznacza to, że prywatyzacja nie stwarza w krótkim okresie automatycznych przesłanek poprawy gospodarowania. Pozostaje mieć nadzieję, że implikacje efektywnościowe prywatyzacji zaczną się w tych przedsiębiorstwach ujawniać w średnim i dłuższym okresie. Wydaje się, że jedną z ważniejszych przyczyn tego stanu rzeczy jest sytuacja na rynku pracy menedżerów wyższego i średniego szczebla. Rynek ten jest bardzo płytki, a ponadto cechuje go wysoki stopień fragmentaryzacji geograficznej. Ponownie powraca w tym miejscu postu-

lat aktywnego włączania się państwa we wspieranie działalności kształceniowej, gdyż poziom efektów zewnętrznych w tej dziedzinie wydaje się być szczególnie wysoki.

Wobec nie budzącej wątpliwości konieczności prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych niezrozumiałe stają się próby spowolnienia tego procesu nie mające charakteru uzasadnionego obiektywnymi przesłankami (np. brak kapitału), a wynikające z chęci wykorzystania sporów wokół prywatyzacji dla doraźnych celów politycznych.

W dłuższej perspektywie konieczne jest także przyjęcie rozstrzygnięć odnośnie do zakresu procesów prywatyzacyjnych poza sektorem przedsiębiorstw państwowych. Wymaga to decyzji politycznych, których opóźnianie z pewnością nie będzie przyczyniać się do rozwoju tych dziedzin gospodarki.

Prywatyzacja powinna być prowadzona wielotorowo z wykorzystaniem wszystkich możliwych ścieżek, z szerokim dopuszczeniem kapitału zagranicznego włącznie. Nie powinny w tej dziedzinie zwyciężać uproszczone, schematyczne rozwiązania ani uprzedzenia. Dlatego należy się zgodzić z następującą opinią: „Formy, a zwłaszcza finansowe warunki sprzedaży majątku państwowego w Polsce, powinny być dostosowane do możliwości nabywców. To zmusza do opracowania różnorodnych form sprzedaży ratalnej, jak: leasing, kredyt niemonetarny i inne rozwiązania. Jeśli w Niemczech, mających rozwinięty rynek kapitałowy i duże rezerwy kapitałowe, znaczną część majątku przekazuje się prywatnym przedsiębiorcom za darmo lub za dopłatą, to w Polsce również nie można wykluczyć darmowej prywatyzacji części majątku”²³.

Z doświadczeń krajów o gospodarce rynkowej, gdzie procesy prywatyzacyjne cechowały się mniejszą skalą, wynika, że skutecznym narzędziem przyspieszenia i zwiększenia skuteczności prywatyzacji są ulgi podatkowe dla tych, którzy angażują się w przekształcenia własnościowe. Na tym tle wydaje się, że obowiązujący w Polsce system ulg powinien zostać zmodyfikowany pod kątem zwiększenia atrakcyjności inwestowania w akcje i udziały prywatyzowanych przedsiębiorstw. Doraźne uszczuplenie dochodów budżetowych powinno zostać zawiązkiem zrekompensowane podatkami płaconymi przez sprywatyzowane przedsiębiorstwa.

Polityka popierania samorządności gospodarczej

Cechą liberalno-instytucjonalnej polityki przemysłowej w szerokim tego słowa znaczeniu powinno być także przywiązywanie należytej wagi do inicjowania, stymulowania i wspomaganie powiązań pozarynkowych pomiędzy uczestnikami życia gospodarczego. Chodzi o powiązania pozarynkowe uzupełniające działanie siły rynku, niesprecyzne z nimi. W tym celu można — jak się wydaje — wykorzystać niektóre propozycje neokorporacjonizmu²⁴. Mogą one być przydatne przede wszystkim do właściwego zorganizowania instytucji samorządu gospodarczego — izb wykonujących głównie zadania z zakresu administracji publicznej, organizacji branżowych, związków pracodawców i różnorodnych stowarzyszeń tworzonych na zasadach ogólnych. Minimalnym wymogiem pod adresem polityki państwa jest stworzenie przejrzystych regulacji prawnych dotyczących funkcjonowa-

²¹ M.H. Best, *The New Competition, Institutions of Industrial Restructuring*, Polity Press, Oxford 1993.

²² *Ibid.*, s. 19.

²³ A. Kaleta, *Polityka przemysłowa w okresie transformacji systemu*, „Ekonomista” 1993, nr 4.

²⁴ Por. J. Ozdowski, *Korporacjonizm — utopia czy szansa?*, „Ekonomista” 1993, nr 4.

nia samorządu gospodarczego. Obecne przepisy określające funkcjonowanie izb gospodarczych, organizacji samorządu rzemiosła i samorządu zawodowego niektórych podmiotów gospodarczych są niespójne. W aktach prawnych regulujących te zagadnienia doszło do pomieszania samorządu gospodarczego, funkcjonującego w postaci wyodrębnionych izb obejmujących swoją działalnością określone dziedziny gospodarcze (przemysł, handel, rzemiosło), z samorządem pewnych zawodów – np. samorządem lekarskim, adwokackim czy aptekarskim. W konstruowaniu infrastruktury instytucjonalnej działalności samorządowej w Polsce należy, moim zdaniem, uwzględnić dwie zasady:

● zasadę obligatoryjnej przynależności do tych organizacji samorządu gospodarczego, których głównym celem działania będzie wykonywanie administracji publicznej w sferze działalności gospodarczej przez osoby bezpośrednio zajmujące się taką działalnością (związane z taką działalnością)²⁵. Dobrowolność w zakresie członkostwa prowadziła by bowiem do braku reprezentatywności tych organizacji, a także do chaosu organizacyjnego, co uniemożliwiłoby przekazanie takim organizacjom zadań związanych z wykonywaniem administracji publicznej,

● zasadę pełnej dobrowolności przynależności do organizacji samorządowych, których głównym celem jest obrona szeroko pojętych interesów członków oraz służenie im różnorodną pomocą. W tym przypadku wskazane byłoby odejście od koncepcji tradycyjnego korporacjonizmu w kierunku koncepcji pluralizmu.

Docelowo, pierwsza z wymienionych form organizacji samorządu gospodarczego powinna być finansowana z obowiązkowych składek, druga zaś ze składek dobrowolnych. Natomiast w okresie obecnym, przejściowym, cechującym się niejasnością regulacji, państwo powinno wspierać koncepcyjnie, organizacyjnie, technicznie oraz finansowo dopiero powstające, słabe organizacje samorządu gospodarczego. Proces powstawania organizacji samorządu gospodarczego jest silnie zróżnicowany w przekroju terytorialnym i branżowym. Okoliczność ta może usprawiedliwiać zróżnicowaną interwencję państwa.

Obniżenie kosztów sprawowania przez państwo funkcji regulacji administracyjnej poprzez cedowanie części funkcji na organizacje samorządu gospodarczego nie jest jedynym motywem wspierania powstawania i funkcjonowania tych organizacji²⁶. Kolejnym motywem popierania działalności samorządowej może być dążenie do obniżania ryzyka gospodarczego wynikającego z wchodzenia w stosunki umowne z niesolidnymi partnerami. Jak wykazuje doświadczenie krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej, organizacje samorządu gospodarczego mogą być efektywnym źródłem informacji o działających na danym terenie podmiotach gospodarczych. Istnienie organizacji samorządu gospodarczego może także przy-

czyniać się do zmniejszania skali oportunistycznych zachowań podmiotów gospodarczych²⁷.

Indywidualizacja narzędzi

Scharakteryzowane główne kierunki oddziaływania polityki gospodarczej określonej jako liberalno-instytucjonalna polityka przemysłowa, cechuje uniwersalne podejście, w zasadzie nie przewidujące indywidualizacji interwencji w przekroju mezosystemów gospodarczych. Wydaje się jednak, że w niektórych, uzasadnionych przypadkach należy dopuścić do selektywnego posługiwania się wybranymi narzędziami. Zestaw takich przypadków jest następujący²⁸:

● występowanie niesprawności rynku (*market failure*),

● występowanie sytuacji *second best*,

● występowanie sytuacji *infant industry*.

Akceptując teoretyczne uzasadnienie selektywnej interwencji w przypadku występowania niesprawności rynku należy pamiętać o dwóch okolicznościach. Po pierwsze, reakcja polityki gospodarczej na występowanie niedoskonałości rynku (*market imperfections*), efektów zewnętrznych (*externalities*) oraz dóbr publicznych (*public goods*) wymaga od polityków gospodarczych dobrego przygotowania teoretycznego i dużych umiejętności praktycznych. Po drugie, pierwotny zakres przypadków wymagających interwencji polityki gospodarczej wypracowany przez tradycyjną ekonomię dobrobytu ulega zawężeniu w wyniku osiągnięć i wzrostu wpływów nurtu neoliberalnego. Przedstawiciele teorii praw własności wskazują na przykład na możliwości internalizacji większości efektów zewnętrznych. Z różnych stron podważana jest także zasadność prowadzenia polityki antymonopolowej. Twórcy teorii rynków kwestionalnych (*Contestable markets*) podają w wątpliwość potrzebę prowadzenia takiej polityki w sytuacji, gdy uczestnikami danej branży jest niewielka liczba firm. W ramach teorii kosztów transakcyjnych podnoszone są przesłanki monopolizacji wynikające z ekonomizacji kosztów transakcyjnych.

Podstawę indywidualizacji interwencji polityki gospodarczej może stanowić także występowanie sytuacji *second best*. Chodzi tutaj o ten przypadek, gdy nasi zagraniczni partnerzy gospodarczy stosują środki niezgodne z rozwiązaniem *first best*, czyli z zasadami wolnego rynku (np. subwencje eksportowe, opłaty wyrównawcze, cła itp.). Zachowania partnerów mogą w tej sytuacji uzasadniać posługiwanie się przez polską politykę gospodarczą instrumentami niezgodnymi z zasadami wolnego rynku. Należy podkreślić, że argument ten jest często używany, a niekiedy nadużywany w wystąpieniach branżowych grup nacisku pod adresem twórców polityki gospodarczej, w szczególności handlowej.

Z udzielaniem pomocy początkującym branżom (*infant industries*) zgadzają się nawet neoliberalowie, przy czym w obawie przed nadużywaniem tego argumentu swoją akceptację ograniczają do *genuine infant industries* czyli rzeczywiście, faktycznie początkujących branż²⁹.

²⁵ Tego rodzaju sytuację określa się jako tzw. *associative order*. Polega on na prowadzeniu negocjacji w ramach grup interesów oraz między nimi, w efekcie czego zostanie zawarte porozumienie odnośnie do osiągania tych interesów. Stowarzyszenia muszą mieć zdolność kontroli zachowania członków oraz posiadać status monopolisty w reprezentacji interesów. Stowarzyszenie takie otrzymuje władzę do kontroli i regulacji działalności. Regulacja ta określana jest jako regulacja samoregulacji. Zob. *Private Interest Government: Beyond Market and State*, red. W. Streeck, P. Schmitter, Sage, London 1989.

²⁶ Przykłady udanego przekazywania przez państwo funkcji regulacji na rzecz organizacji samorządu gospodarczego w W. Brytanii przedstawiają Ch. Moore, S. Booth, *Managing Competition. Meso-Corporatism, Pluralism, and the Negotiated Order in Scotland*, Clarendon Press, Oxford 1989.

²⁷ M.H. Best wskazuje na tego rodzaju efekty w działalności kredytowej banków włoskich. Powiązanie (m.in. personalne) konsorcjów gwarantujących zaciągane przez drobnych przedsiębiorców kredyty z organizacjami samorządu gospodarczego przyczynia się do trafności podejmowanych decyzji gwarancyjnych. M.H. Best., *op.cit.*, s. 214–218.

²⁸ Por. M. Gorynia, *Polska polityka przystosowawcza w latach 1990–1993*, „Gospodarka Narodowa” 1994, nr 2.

²⁹ Por. R. Kaplinsky, *Industrialization in Botswana: How Getting the Proses Right Helped the Wrong People?*, w: *States or Markets? Neoliberalism and the Development Policy Debate*, red. Colclough, Manor J., Clarendon Press, Oxford 1991, s. 148.

Branże mogą jednak pozostawać pod ochroną pod warunkiem, że będzie ona udzielana przejściowo w precyzyjnych ramach czasowych oraz że pomoc nie będzie nadmierna (*excessive support*)³⁰. Zasadniczą przesłanką przemawiającą za selektywną polityką pomocy dla *infant industries* jest stwierdzenie, że w pierwszym okresie działalności przedsiębiorstwo będzie mieć wysokie koszty jednostkowe, które po pewnym czasie obniżą się na skutek pojawienia się korzyści doświadczenia. Po okresie ochrony firma stanie się konkurencyjna i pomoc przestanie być potrzebna. Należy podkreślić, że podobne argumenty leżą u podstaw interwencji w branżach, które charakteryzują się stromą krzywą doświadczenia (*experience curve*) oraz występowaniem oligopolu na rynku międzynarodowym. Na tego rodzaju rynku niedoskonała konkurencja oraz występowanie korzyści skali sprawiają, że zyski może odnosić tylko niewielka liczba jego uczestników. Interwencja państwa może umożliwić danej firmie realizację strategii, której sama nie byłaby w stanie wprowadzić w życie. Może to w efekcie doprowadzić do wyparcia części konkurentów i uzyskania większego udziału w rynku. Tego rodzaju interwencja może *per saldo* przyczynić się do podniesienia poziomu dobrobytu w kraju ją podejmującym³¹. Trzeba jednak pamiętać, że decyzja rządu o subsydiach musi zapaść *ex ante*, a ryzyko popełnienia pomyłki jest duże. Ponadto istniejące porozumienia międzynarodowe w zasadzie zakazują subwencjonowania eksportu, a w tym przypadku subsydiów byłoby tożsame z subwencją eksportową.

Z przedstawionymi uzasadnieniami prowadzenia polityki selektywnej wiąże się specyficzność stosowanych narzędzi. Ogół tych narzędzi można podzielić na finansowe i instytucjonalne. Stosowanie branżowo specyficznych narzędzi o charakterze finansowym powinno być ograniczone od niezbędnego minimum. Argumenty przemawiające za przyjęciem takiego rozwiązania **zostaną**

³⁰ B. Balassa uważa np., że stopa protekcji nie powinna przekraczać 20% dla okresu 5–8 lat i 10% w następnych latach. Zob. B. Balassa i inni, *Development Strategies in Semi-Industrial Countries*, John's Hopkins University Press, Baltimore 1982, s. 69.

³¹ G. Yarrow, *Strategic Issues in Industrial Policy*, „Oxford Review of Economic Policy” 1985, vol. 1, nr 3.

przedstawione w artykule poświęconym selektywnej polityce przemysłowej. Wyższy stopień tolerancji dla indywidualizacji branżowej możliwy jest – jak się wydaje – w przypadku rozwiązań instytucjonalnych. Narzędzia instytucjonalne nie oznaczają bezpośredniego transferu środków pieniężnych do określonych branż, lecz są skierowane na tworzenie różnorodnych instytucji, właściwych dla gospodarki rynkowej. Instytucje te tworzą infrastrukturę poszczególnych rynków branżowych, niezbędną do prawidłowej koordynacji działań producentów i konsumentów. Przynajmniej w odniesieniu do części tych instytucji możliwa i wskazana jest branżowa specyficzność³². Rola państwa powinna więc polegać na inicjowaniu i wspieraniu powstawania i rozbudowy tzw. sfery środkowej gospodarki, tzn. szerokiej gamy instytucji niepaństwowych oraz prywatno-państwowych, takich jak organizacje typu zrzeszeń branżowych, izb gospodarczych, wspólnych funduszy i instytucji oszczędnościowo-pożyczkowych, gwarancyjnych, ubezpieczeniowych, instytucji naukowo-badawczych, ośrodków informacyjnych, centrów szkoleniowych itp.³³. Wydaje się, w części przypadków zaangażowanie państwa mogłoby mieć charakter przejściowy. Rola inicjatora oraz wsparcie finansowe w okresie powstawania i rozwoju mogłyby poprzedzać pełne usamodzielnienie się instytucji w przyszłości.

Należałoby także zauważyć dopuszczalność indywidualizacji branżowej polityki gospodarczej w stosunku do fuzji i monopoli. W niektórych branżach wskazana byłaby nawet aktywna rola państwa w łączeniu małych firm w dużą, która jest w stanie sprostać konkurencji na rynku międzynarodowym. Musiałoby to jednak wiązać się ze zniesieniem wszelkich form ochrony przed konkurencją zagraniczną, ażeby fuzja nie zagrażała interesom konsumentów lub odbiorców krajowych.

³² Por. M. Gorynia, W.J. Otta, *Regulacja sfery turystyki zagranicznej. Projekt systemu*, praca wykonana w ramach C.P.B.P. 08.06. „Turystyka jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego”, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Zakład Ekspertyz Gospodarczych PETEX, Oddział w Poznaniu, Poznań 1989, s. 32–96.

³³ Por. K. Porwit, *O strategii rozwojowej i warunkach jej powodzenia*, „Gospodarka Narodowa” 1992, nr 10.