

PROJECT ACE – ACE PROJECT

Od nakazu do rynku Polityka i strategia przejścia

From command to market Policy and strategy of the transition

Materiały konferencji Międzynarodowej
Proceedings of the International Conference

pod redakcją
edited by

Wiesław J. Otta

TOM I – VOLUME I

**Akademia Ekonomiczna w Poznaniu
Poznań University of Economics**

26 listopada 1993
November 26, 1993

Spis treści Contents

1. Słowo wstępne.
Foreword.
2. Od gospodarki administrowanej do rynkowej. Problem, teoria i praktyka przejścia.
From command to competition. Problem, theory and practice of the transition
Wiesław J. Otta
3. Ustroje gospodarcze.
Economic orders.
Władysław Balicki
4. Model zachowania się przedsiębiorstw wschodniemieckich w okresie przejścia.
A model of behavior of East German firms in the economic transition.
Tomasz Grabowski
5. Polska polityka przystosowawcza w latach 1990–1993. Aspekty makro-, mezo- i mikroekonomiczne.
Polish adjustment policy 1990–1993. Macro-, mezo- and micro-aspects.
Marian Gorynia
6. Polityka przystosowawcza a małe i średnie firmy, nauki z ostatnich badań brytyjskich.
Economic adjustment policy and SMEs. Lessons from recent research in the UK.
Simon Booth
7. Poznańscy dyrektorzy o polityce przejścia.
Poznań managers about the transition policy.
Wiesław J. Otta
8. Struktura władzy w poznańskich przedsiębiorstwach.
Power structure in Poznanian enterprises.
Wiesław J. Otta
9. Strategia konkurencyjna "Wavin-Metalplast"
Competitive strategy of "Wavin-Metalplast"
Marek Ciesielski, Wojciech Frydel, Marian Gorynia
10. Strategia przystosowawcza "Tonsil S.A."
Adjustment strategy of "Tonsil S.A."
Marek Ciesielski, Grzegorz Matuszak, Wiesław J. Otta

Słowo wstępne

Konferencja "Od nakazu do rynku. Polityka i strategia przejścia." podsumowuje wyniki ponad rocznych badań, prowadzonych w ramach projektu ACE. "Economic Adjustment Policy at the Sectoral and Subnational Level. A Comparative Study of Poland, Eastern Germany, Portugal and Britain (EC grant No. ERB4012PL910356)

Uczestnikami projektu są:

- ☐ Poznań University of Economics, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu,
- ☐ University of Reading, Department of Economics,
- ☐ Instituto Superior de Ciencias do Trabalho e da Empresa – Lisboa,
- ☐ Hogeschool voor Economisch en Administratief Onderwijs – Arnhem.

W ramach projektu przeprowadzono w trzecim kwartale 1993 roku badania ankietowe 66 przedsiębiorstw zlokalizowanych na terenie województwa poznańskiego. W próbie badawczej znalazły się przedsiębiorstwa zatrudniające w czerwcu 1993 roku, ponad 100 pracowników. Próba obejmuje około 22% takich przedsiębiorstw z województwa poznańskiego.

Badania dotyczyły:

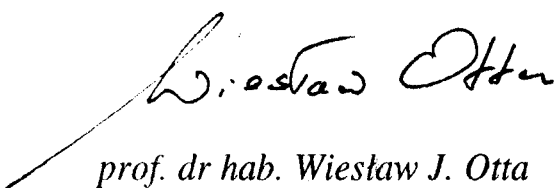
- ☐ strategii przystosowawczej przedsiębiorstw w latach 1989–1993,
- ☐ zmian w strukturach władzy w przedsiębiorstwach w latach 1989–1993,
- ☐ oceny polityki ekonomicznej rządu przez przedsiębiorstwa i ich oczekiwań pod adresem tej polityki.

Ze względu na ograniczony czas prezentowane wyniki badań zostały poddane tylko wstępnemu przetworzeniu i interpretacji. Uzyskane materiały wymagają dalszych pogłębionych studiów. Mamy nadzieję, że wypowiedane podczas konferencji oceny, opinie i uwagi dadzą istotny wkład do tych studiów.

W czasie konferencji zaprezentowane zostaną też wyniki rozważań teoretycznych dotyczących pozytywnej i normatywnej teorii przejścia od gospodarki administrowanej do gospodarki rynkowej. Chcielibyśmy także zasygnalizować kierunki i wyniki podobnych badań prowadzonych przez inne ośrodki badawcze.

Przeprowadzenie konferencji stało się możliwe dzięki wkładom finansowym wniesionym przez część przedsiębiorstw uczestniczących w badaniu. W imieniu grupy ACE wyrażam im za to naszą wdzięczność. Mamy też nadzieję, że dzięki wsparciu finansowemu przedsiębiorstw będzie możliwe wydanie opracowanych materiałów badawczych w formie książkowej.

Dzięki kolejnemu grantowi Wspólnoty Europejskiej program badawczy ACE będzie kontynuowany, choć – ze względu na ograniczone środki finansowe – w mniejszym niż dotychczas zakresie. Mamy nadzieję na dalszą, życzliwą współpracę ze strony przedsiębiorstw uczestniczących w panelu badawczym.



prof. dr hab. Wiesław J. Otto

FOREWORD

The conference "FROM COMMAND TO MARKET. POLICY AND STRATEGY OF THE TRANSITION" is going to sum up the results of one-year research done within the ACE project "ECONOMIC ADJUSTMENT POLICY AT THE SECTORAL AND SUBNATIONAL LEVEL. A COMPARATIVE STUDY OF POLAND, EASTERN GERMANY, PORTUGAL AND BRITAIN" (EC grant No. ERB 4012PL910356).

Following institutions have been the participants of the project:

- ☐ Poznań University of Economics, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu,
- ☐ University of Reading, Department of Economics,
- ☐ Instituto Superior de Ciencias do Trabalho e da Empresa – Lisbon,
- ☐ Hogeschool voor Economisch en Administratief Onderwijs – Arnhem.

One of the elements of the project was a questionnaire inquiry of 66 enterprises located in Poznań voivodeship. The sample contained firms employeed in 1993 more than 100 employees. The sample represented about 22% of such enterprises in Poznań region.

The research was focused on following problems:

- ☐ adjustment strategies of firms in years 1989–1993,
- ☐ changes in power structures of the firms in years 1989–1993,
- ☐ opinions of the enterprises executives about the economic policy of Polish government and their expectations concerning that policy

Due to time limits the data were subject only to a preliminary processing and interpretation. Further in-depth studies are still needed. We hope that remarks and evaluations expressed during the conference will greatly contribute to those studies.

The conference will also give an opportunity to present some theoretical research concerning the normative theories of the transition from the administered economy to a market one. We would like also to signal the main directions of research done in other Polish research centres in the field of adjustment strategy and policy.

The conference can be carried out thanks to financial contributions made by some enterprises participating in the research. On behalf of the ACE group we express our great gratitude to them.

We also hope that further generosity of the firms will help us to publish the results of the project in a book form.

Thanks to the next research grant from the EEC project will be continued, though – due to a budget squeeze – on a bit smaller scale. Further cooperation of Poznań firms will be greatly appreciated.

prof. Wiesław J. Otta

MARIAN GORYNIA

POLSKA POLITYKA PRZYSTOSOWAWCZA W LATACH 1990-1993
ASPEKTY MAKRO, MEZO I MIKROEKONOMICZNE

POLISH ADJUSTMENT POLICY 1990-1993
MACRO, MESO AND MICRO-ASPECTS

KONFERENCJA

OD NAKAZU DO RYNKU. POLITYKA I STRATEGIA PRZEJSCIA
FROM COMMAND TO MARKET. POLICY AND STRATEGY OF THE TRANSITION

P O Z N A N

26 listopada 1993

November 26, 1993

dr Marian Gorynia

POLSKA POLITYKA PRZYSTOSOWAWCZA

W LATACH 1990-1993 - ASPEKTY MAKRO-, MEZO- I MIKROEKONOMICZNE

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 polityki gospodarczej problemem pożądanej uniwersalności względnie selektywności polityki gospodarczej.

1. PŁASZCZYZNY I POZIOMY POLITYKI GOSPODARCZEJ

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

Począwszy od 1990r. w Polsce podjęto próbę przekształcenia schyłkowej, rozregulowanej gospodarki socjalistycznej w gospodarkę rynkową. Z samego założenia więc, cechą charakterystyczną prowadzonej polityki gospodarczej miał być jej prorynkowy charakter. Na spektrum, obejmującym wszystkie możliwe typy polityki gospodarczej od polityki laissez - fairyzmu do polityki eliminowania rynku i zastępowania mechanizmu rynkowego innymi sposobami regulacji,

należało się spodziewać znaczących przesunięć od drugiej skrajności w kierunku pierwszego bieguna, tzn. udział narzędzi regulacji o charakterze rynkowym powinien być systematycznie wzrastać kosztem udziału narzędzi o charakterze nierynkowym. Zasadniczy kierunek oczekiwanych zmian był więc całkowicie niezgodny z "naturalnym" przebiegiem 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 uzasadnienia celowości ingerencji państwa w gospodarkę w drodze stosowania narzędzi polityki gospodarczej, wyprowadzane w tradycyjnej ekonomii z koncepcji market failure, w tym przypadku cechować musiała tylko częściowa zdolność wyjaśniania prowadzonej 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 odnoszona jest do trzech sfer¹:

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 obejmujące: prawo regulujące zachowania uczestników procesów rynkowych,

¹ K.Bain, P.G.A. Howells, Government and the Economy, London 1987, s.18

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. Bohum².

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. Krueger³.

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

² 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.

³ A.O. Krueger, Economic Policy Reform in Developing Countries, Oxford UK - Cambridge USA 1992.

wymienionych nurtów polityki gospodarczej w odniesieniu do gospodarki polskiej dokonał G.W. Kołodko⁴.

W literaturze rozpowszechniony jest również sposób klasyfikowania narzędzi polityki gospodarczej według celów tejże polityki. Przykładowo przytoczyć można następujące grupy celów⁵:

1. ogólne (podstawowe), szczegółowe (pomocnicze),
2. makroekonomiczne, mikroekonomiczne,
3. krótkookresowe, długookresowe,
4. koniunkturalne, strukturalne,
5. tradycyjne, nowoczesne,
6. gospodarcze, społeczne i polityczne,
7. konkurencyjne, neutralne i komplementarne,
8. krajowe, regionalne, ponadnarodowe.

Należy podkreślić, że przytoczone sposoby klasyfikacji narzędzi polityki gospodarczej mają charakter w dużym stopniu umowny. Nie zawsze są one konstruowane w oparciu o jedno jasne kryterium, w sposób rozłączny i kompletny dzielące cały zbiór narzędzi na poszczególne grupy.

Z punktu widzenia celu postawionego przed niniejszym opracowaniem najbardziej użyteczne wydaje się powiązanie sposobu klasyfikacji narzędzi polityki gospodarczej z płaszczyznami nieprzytosisowania posocjalistycznej gospodarki polskiej do warunków gospodarki rynkowej⁶. Płaszczyzny te to:

1. bilansowa - określająca stopień nierównowagi (zewnętrznej i wewnętrznej) danego systemu gospodarczego,
2. instytucjonalna - ujawniająca brak lub stopień deformacji instytucji właściwych gospodarce rynkowej,
3. strukturalna - określająca stopień nieprzystosowania w

⁴ G.W. Kołodko, Stabilizacja, recesja i wzrost w gospodarce posocjalistycznej, cz.II, "Ekonomista" 1993, nr.1.

⁵ K.Markowski, Rola państwa w gospodarce kapitalistycznej, Warszawa 1989.

⁶ W.J. Otta, Rynkowa transformacja gospodarki. Problemy poznawcze i praktyczne, Poznań 1992, maszynopis powielony.

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 niezrównoważony 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:

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

Sposób i stopień nieprzystosowania instytucjonalnego na poziomie mezo może być zróżnicowany i dotyczyć występujących struktur własności, stopnia monopolizacji, sprawności instytucji samorządu branżowego, stopnia rozwoju branżowej infrastruktury rynkowej, itp.

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

1. 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.,
2. 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:

1. brak lub niedobór niektórych zasobów - kadrowych (np. niedobór kierowników szczebla strategicznego, personelu analitycznego), technologicznych (np. nowoczesnej technologii produkcji, technologii zarządzania, itp.) czy finansowych,
2. nadmiar innych zasobów - np. nadmierne inwestycje w nieruchomości (na szczeblu przedsiębiorstw), relatywne "przeinwestowanie" niektórych branż (na szczeblu makro),
3. 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 można:

1. jednolitą politykę dla wszystkich podmiotów gospodarczych - makroekonomiczna polityka gospodarcza,
2. politykę zróżnicowaną dla branż (sektorów, regionów) - branżowa (regionalna) polityka gospodarcza,
3. 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:

p ł a s z c z y z n y

polityka polityka transformacji polityka zmian
stabilizacyjna instytucjonalnej strukturalnych

p o z i o m y

makro			
mezo			
mikro			

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

2. POLITYKA GOSPODARCZA NA POZIOMIE MAKRO W LATACH 1990 - 1993 - PROBA SYNTEZY I OCENY

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.

Analiza polityki gospodarczej prowadzonej w Polsce w latach 1990 - 1993 (pierwsze trzy kwartały) dokonana została przy założeniu, że wyodrębnić można trzy płaszczyzny i trzy poziomy polityki gospodarczej. Płaszczyzny te to:

1. płaszczyzna stabilizacji,
2. płaszczyzna instytucjonalna,
3. płaszczyzna strukturalna.

Wyróżnione poziomy to:

1. poziom makro,
2. poziom mezo,
3. poziom mikro.

Dokonane wyżej wyróżnienie płaszczyzn, aczkolwiek nie czyni zadość rygorom podziału logicznego (nie są spełnione warunki rozłączności i kompletności), to jednak pozwala na uchwycenie najbardziej istotnych, aspektów polityki gospodarczej w 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 - stabilizacja makroekonomiczna, infrastruktura

usługowa dla sfery produkcji, bezpośrednia aktywność produkcyjna państwa, oddziaływanie przez państwo na aktywność produkcyjną sektora prywatnego).

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 wytwórczych⁷. Wskazuje się, że procesy te tylko w części przebiegać mogą jednocześnie, po części jednak zachodzić muszą w odpowiedniej sekwencji⁸. Na ogół panuje zgodność odnośnie konieczności prowadzenia polityki makroekonomicznej stabilizacji jako warunku sine qua non dalszych posunięć, (nurt monetarystyczny), choć nie są również odosobnione opinie, że rygoryzm polityki stabilizacyjnej mógłby zostać w części poświęcony na rzecz mniejszego spadku produkcji i/lub mniejszego bezrobocia (nurt keynesistowski)⁹. Z dynamicznego punktu widzenia należałoby więc stwierdzić, że makroekonomiczna polityka stabilizacyjna powinna wyprzedzać jedną, a być wdrażana równolegle z innymi nurtami polityki gospodarczej.

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

1. dostosowanie fiskalne,
2. liberalizacja cen i ich dostosowanie do warunków produkcji i popytu,

⁷G.W.Kołodko, op. cit.

⁸S.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.

⁹W.Wilczyński, Monetarizm i keynesizm a przezwyciężenie zapaści polskiej gospodarki, "Gospodarka Narodowa" 1991, nr 10

3. restrykcyjna polityka pieniężna,
4. restrykcyjna polityka dochodowa,
5. wymienialność pieniądza krajowego.

Niekiedy można spotkać poglądy, w myśl których 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 1990r. Szczegółowa analiza wskazuje jednak, że w polityce tej występowało wiele odstępstw od doktryny monetarystycznej. Po pierwsze, podaż pieniądza nie była kształtowana w ścisłym związku z poziomem dochodu narodowego. Podjęte w latach 1990 i 1991 dwukrotne poluzowanie polityki pieniężnej w Polsce wynikające z chęci ożywienia gospodarki, było dużo bliższe dyrektywom keynesizmu niż monetaryzmu. Po drugie, nie sprawdziły się głoszone przez monetarystów zależności pomiędzy wysokością deficytu budżetowego i poziomem inflacji. W 1990r. wysokiej inflacji towarzyszyły nadwyżki w budżecie, natomiast w 1991r. niedobór budżetowy występował równocześnie z inflacją dużo niższą. Po trzecie wreszcie, niezgodne z doktryną monetarystyczną były inne instrumenty polityki gospodarczej, takie jak: kontrola płac, państwowa regulacja wysokości kursu walutowego, itp.

Generalnie 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 wobec walut wymienialnych. 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.

Omawiając aspekt stabilizacyjny polityki makroekonomicznej należy wskazać na szeroko dyskutowane w literaturze zjawisko opóźnień czasowych w polityce gospodarczej. Wśród polityków gospodarczych często występuje brak zrozumienia i docenienia skutków opóźnień czasowych pomiędzy decyzją a jej pełnymi skutkami. Wydaje się, że obawy związane ze zjawiskiem opóźnień czasowych odnosić można do wysokiego tempa narastania wewnętrznego zadłużenia publicznego w Polsce. Jeśli zwiększa się skokowo dług publiczny, to należy brać pod uwagę nie tylko krótkookresowy efekt wypychania niedoinwestowanego sektora prywatnego z zawężonego rynku kredytowego, co przecież obraca się przeciwko wzrostowi gospodarczemu w dłuższym okresie, ale także zwrócić uwagę na konsekwencje szybkiego narastania tego długu w przyszłości. W zasadzie nie ma polityków gospodarczych myślących w takich horyzontach czasowych i w kategoriach długookresowo pojmowanej odpowiedzialności¹⁰.

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 wprowadzenia.

Pakiet narzędzi stabilizacyjnych musiał być

¹⁰ G.W. Kołodko, op.cit.

wprowadzony jednocześnie. Jego opracowanie było stosunkowo mniej czasochłonne, a ponadto przyznano mu priorytet legislacyjny. W efekcie możliwe było zastosowanie kuracji wstrząsowej począwszy od stycznia 1990r. 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. Zawiłe procedury legislacyjne, przeciążenie pracą parlamentu oraz brak priorytetu legislacyjnego sprawiły, że przygotowanie zmian instytucjonalnych bardziej rozciągnęło się w czasie aniżeli opracowanie programu stabilizacyjnego. W tej dziedzinie w sposób wyraźniejszy zarysowały się występujące w społeczeństwie i w elitach politycznych podziały odnośnie kształtu kluczowych instytucji gospodarki rynkowej (prywatyzacja, reprivatyzacja, itp.). Wydaje się, że lobbing jako sposób współkształtowania polityki gospodarczej znalazł w tej sytuacji 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 (tworzona) przez politykę gospodarczą. Pozostałe natomiast znajdują się częściowo lub całkowicie poza zasięgiem oddziaływania narzędzi polityki gospodarczej i są kształtowane lub współkształtowane przez inne czynniki. Wreszcie ostatnim, ale niekoniecznie najmniej ważnym 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 niezadawalające. 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 rozwiązania 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 co było możliwe do zrobienia, 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 względnie 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 określonych 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, pozostały przez kilka lat praktycznie bez gospodarza. Negatywne rezultaty finansowe (w ujęciu przeciętnym) 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 przystosowawczych, które z dużym prawdopodobieństwem przyczyniłyby się do uniknięcia części błędów. Na przykład instytucja konkursu na stanowisko dyrektora powinna była zostać wzmocniona poważnie traktowanymi i uczciwymi wymogami administracyjnymi odnośnie kwalifikacji profesjonalnych.

Oba wymienione czynniki (tzn. brak wymogu przygotowania, obronienia i realizacji programów przystosowawczych oraz brak administracyjnych wymogów profesjonalnych dla kadry kierowniczej) odnosiły się w równym stopniu do przedsiębiorstw, które zachowały status przedsiębiorstwa państwowego, jak do tworzonych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Przygotowywanie programów naprawczych, podnoszenie kwalifikacji kadry zarządzającej i inne podobne posunięcia powinny były mieć charakter wyprzedzający, antycypujący pojawienie się trudności, których prawdopodobieństwo wystąpienia nawet dla niespecjalistów było wysokie. Zestaw błędów w zarządzaniu występujący w znajdujących się w trudnej sytuacji przedsiębiorstwach państwowych jest dość wąski, a jednocześnie błędy te wszędzie powtarzają się - brak odpowiednio rozbudowanych i

przygotowanych służb sprzedaży, brak analityków rynku, analityków finansowych, przestarzały i nieprzydatny w zarządzaniu system ewidencji kosztów, nadmierne rozbudowanie służb pomocniczych, itp.

Omówione przykładowo 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 poważnej części polityka transformacji instytucjonalnej nie była po prostu doskonała.

W zastosowanej koncepcji polityki gospodarczej (monetarystyczna polityka stabilizacyjna wspomagana polityką transformacji instytucjonalnej) 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. 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 ograniczających go, lecz na skutek urealnienia parametrów prowadzenia rachunku ekonomicznego (kurs walutowy, ujednolicenie systemu rozliczeń, itp.). Przeciwnie, można by wręcz twierdzić, że w poprzednim okresie utrzymywanie rozbudowanych więzi handlowych w ramach RWPG było właśnie efektem decyzji administracyjnych, a nie rezultatem działania sił rynkowych. Podobnie regres niektórych branż (górnictwo, hutnictwo), a ekspansja innych (telekomunikacja, energetyka) nie był wynikiem zastosowania narzędzi bezpośrednio zorientowanych na zmianę struktury gospodarki, lecz wynikał ze zmian w prowadzeniu rachunku opłacalności (urealnienie cen, zniesienie dotacji, itp.).

III. POLITYKA GOSPODARCZA NA POZIOMIE MEZO I MIKRO

Polityka gospodarcza na poziomie mezo oznaczająca różnicowanie narzędzi wpływania na zachowania podmiotów gospodarczych w przekroju branżowym lub sektorowym nie była na początku realizacji planu Balcerowicza szczególnie istotnym elementem polityki gospodarczej traktowanej jako jedna całość. Podobna uwaga odnosi się do polityki mikroekonomicznej w przyjętym tutaj znaczeniu. Należy podkreślić, że mezoekonomiczna polityka gospodarcza oznaczająca specjalne, wyjątkowe traktowanie pewnych części gospodarki była sprzeczna z generalną filozofią planu Balcerowicza. Wydaje się, że pewne przejawy prowadzenia polityki mezoekonomicznej 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 aspektów instytucjonalnych było utworzenie Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. W specyficzny sposób traktowano także branżę górnictwa węgla kamiennego.

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 (budżetowych), umożliwiających przeprowadzenie restrukturyzacji danej branży czy sektora na wyjątkowych, indywidualnie negocjowanych warunkach. Bardzo widoczne było zwłaszcza uaktywnienie się związków zawodowych, których różne nurty

prześcigały się niekiedy w wysuwaniu swoich roszczeń pod adresem rządu. Rolnictwo, górnictwo, przemysł zbrojeniowy, przemysł stoczniowy, hutnictwo to przykłady branż, gdzie zapotrzebowanie na środki potrzebne do przeprowadzenia restrukturyzacji było największe i gdzie jednocześnie naciski grupowe na ich uzyskanie były najsilniejsze. Rząd z braku środków nie był oczywiście w stanie zaspokoić wszystkich żądań i ulegał naciskom tylko w wyjątkowych sytuacjach.

Wydaje się, że poważnym błędem popełnianym przez kolejne rządy, był pasywny stosunek do specyficznych warunków funkcjonowania poszczególnych branż. Generalna zasada a priori przyjęta przez rząd mówiła, że wszystkie branże są równe, tzn. działają na jednolitym rynku, na którym rola państwa sprowadza się do konsekwentnego stosowania generalnych instrumentów pieniężnych i fiskalnych. Tymczasem zróżnicowanie sytuacji w poszczególnych branżach i sektorach było znaczne i wymagało odmiennych podejść, przede wszystkim od strony przekształceń instytucjonalnych. Rząd zdawał się tego faktu nie dostrzegać i reagował dopiero wówczas, gdy następowała erupcja niezadowolenia społecznego. 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). Powyższy postulat został w części przynajmniej spełniony, ale z dużym opóźnieniem czasowym. Przygotowane w latach 1992 - 1993 programy restrukturyzacji branż i sektorów idą właśnie w tym kierunku. Jednak programy te oprócz zarysowania koncepcji przekształceń instytucjonalnych, własnościowych, organizacyjnych i produkcyjnych w poszczególnych mezosystemach gospodarczych zawierają daleko idące postulaty odnośnie partycypacji rządu w finansowaniu zmian restrukturyzacyjnych poszczególnych branż.

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 także 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 lub mikrosystemów gospodarczych?
- jakie są praktyczne możliwości realizacji i efekty tzw. polityki przemysłowej?

W teorii neoklasycznej charakterystyczne jest wiązanie ekonomicznej roli państwa z występowaniem tzw. defektów czy inaczej niesprawności rynku (market failures). Przyczyny niesprawności rynku wyprowadzane są zazwyczaj z istnienia niedoskonałości rynku (market imperfections), czyli odstępstw od założeń konkurencji doskonałej, z występowania dóbr publicznych (public goods), efektów zewnętrznych (externalities), monopolistycznej i oligopolistycznej struktury rynku oraz dóbr korzystnych i niekorzystnych społecznie (merit and demerit goods). Teoretycznie przyczyny te nie zawsze muszą jednak stwarzać uzasadnienie dla ingerencji państwa. Nie będzie ona konieczna, jeśli zgodnie z tzw. teorematem Coase'a efekty zewnętrzne (do których można sprowadzić większość niesprawności rynku) zostaną zinternalizowane przez dane podmioty gospodarcze. W tej sytuacji rola państwa zostaje ograniczona do precyzyjnego zdefiniowania praw własności¹¹.

Inny sposób uzasadnienia interwencjonizmu państwa w

¹¹A. Wojtyna, Rola państwa we współczesnej ekonomii, "Ekonomista" 1992, nr 3.

gospodarce rynkowej rozumianego w rozpatrywany tutaj sposób może być wiązany z niedomaganiem popytowo - podażowego mechanizmu adaptacji strukturalnych¹². 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 pożądanych z makroekonomicznego punktu widzenia przekształceń strukturalnych w długim horyzoncie czasu,
- potrzeby uzupełnienia warunków funkcjonowania rynku w tych sferach, gdzie nie może on realizować potrzeb ogólnospołecznych¹³.

Cytowana autorka 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.

Na bardzo ważny aspekt interwencji państwa zwraca się uwagę w nowszych opracowaniach mieszczących się w teorii public choice. Krytykuje się tradycyjne podejście występujące w ekonomii dobrobytu, zgodnie z którym stwierdzenie nieskuteczności konkurencyjnego rynku w rozwiązaniu danego problemu było równoznaczne z przekazaniem jego rozwiązania w gestię państwa, bez zadania sobie trudu określenia względnej efektywności obydwu rozwiązań¹⁴. Stwierdza się natomiast, że zastępowanie rynku przez państwo cechuje się poważnymi niesprawnościami (government failure), a wybór pomiędzy tymi

¹² J. Kotowicz, Interwencjonizm państwa w procesie zmian strukturalnych. Polityka przemysłowa, "Gospodarka Narodowa" 1992, nr 4.

¹³ J. Kotowicz, op.cit.

¹⁴ G. J. Stigler, The Citizen and the State. Essays on Regulation, Chicago 1975.

rozwiązaniami jest zawsze wyborem pomiędzy niedoskonałymi alternatywami¹⁵.

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 wzrostem¹⁶. 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 polityki¹⁷. 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 strukturalistycznym¹⁸.

Większość postulatów strukturalizmu krytykowana jest z pozycji neoliberalnych¹⁹. Te ostatnie dopuszczają aktywność państwa w przypadkach uzasadnionych niesprawnością rynku.

¹⁵Ch.Wolf, Jr., *Markets or Governments. Choosing between Imperfect Alternatives*, Cambridge, Massachusetts, 1988.

¹⁶Ch.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.

¹⁷D.Hübner, O konieczności pragmatycznego podejścia do roli państwa w okresie transformacji, "Gospodarka Narodowa" 1992, nr 10 - 11.

¹⁸D.Hübner, *ibidem*.

¹⁹D.Hübner, *ibidem*.

Podnoszą jednak, że redystrybucja wywiera skutki antybodźcowe i przyczynia się do powstawania kosztów efektywności (efficiency costs), zaś maksymalizacja długookresowego wzrostu jest zapewniona przez maksymalizację efektywności krótkookresowej poprzez rynkową alokację zasobów. Twierdzą także, że wszelka bezpośrednia działalność państwa promująca wzrost (protekcja, subsydia, nakłady na badania i rozwój, itp.) przyczynia się do odciągnięcia zasobów od bardziej efektywnego ich zużycia. Według neoliberałów niektóre cele społeczne, takie jak np. zatrudnienie, będą realizowane automatycznie w konsekwencji wzrostu wywołanego działaniem sił rynkowych. Podkreśla się także, że działalność państwa stwarza dla publicznych i prywatnych podmiotów okazje do poszukiwania ekstra korzyści (rent seeking) i do zapewnienia ich trwałości przez protekcję państwa. Wreszcie ostatni argument głosi, że wydatki państwa wypychają inwestycje prywatne i konsumpcję indywidualną.

Inną koncepcję teoretyczną, z której można próbować wyprowadzać uzasadnienie dla ingerencji państwa, jest zasada second best²⁰. 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 w danej branży, sektora w 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 skrótowy z konieczności wywód dotyczący teoretycznych przesłanek różnicowania polityki mezo i

²⁰ R.G.Lipsey, K.Lancaster, The General Theory of Second Best, "Review of Economic Studies" 1956 - 1957, nr 63.

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. Pomocna może być również refleksja nad spodziewaną 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?

Mimo różnic w prowadzeniu polityki przemysłowej przez poszczególne kraje, wspólną cechą pozostawało raczej skierowanie działań na poszczególne branże, anizeli na gospodarkę jako całość. Rządy przejmowały na siebie odpowiedzialność wyboru narzędzi, które najlepiej służyłyby wykonaniu postawionych zadań²². Nie można jednak polityki przemysłowej w tym znaczeniu identyfikować z wpływaniem przez państwo na strukturę inwestycji na podstawie odgórnie ustalonej listy priorytetów²³. Koncepcja planu jako

²¹For. A.Komański, Mikroekonomiczne aspekty roli współczesnego państwa, "Ekonomista" 1992, nr 5 - 6.

²²Rozwiązania angielskie, na przykład, omówiono w pracy T.T.Jones, T.A.J.Cockerill, Structure and Performance of Industries, London 1984.

²³Priorytety 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,

szczegółowej wizji kształtowania się popytu i podaży w ujęciu makroekonomicznym i sektorowym oraz wyznaczenia na jej podstawie głównych kierunków polityki gospodarczej, determinujących w następstwie prognozy inwestycyjne w długim okresie, należy już w krajach rozwiniętych do przeszłości i zastała przez nie odrzucona. Dotyczy to nawet takiej sfery poddającej się planowaniu tradycyjnemu jak zbrojenia²⁴. Zadaniem planowania w obecnie stosowanej postaci nie jest już określanie relacji i sfer oddziaływania państwa i rynku (tj. zakresu interwencjonizmu państwa w gospodarce rynkowej), lecz identyfikacja wzajemnych powiązań i współzależności pomiędzy długotrwałymi strategicznymi celami rozwoju a pozyskiwaniem niezbędnych partnerów do współzawodnictwa w realizacji tych celów²⁵.

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 po prostu ustalić związki o charakterze przyczynowo - skutkowym, a same zależności funkcyjne (np. korelacje) nie mogą być traktowane jako zadawalające uzasadnienie. Przemiany strukturalne zachodzą we wszystkich gospodarkach, a sama polityka fiskalna czy nawet monetarna wywiera na nie jakiś 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

branża, gałąź, itd.), region, forma własności, kierunek produkcji (kraj, eksport), technologia, rynek w sensie geograficznym i demograficznym.

²⁴ J. Kotowicz, op.cit.

²⁵ ibidem.

stosowana polityka była najefektywniejsza z możliwych²⁶.

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 bezpośrednie zaangażowanie się finansowe państwa w finansowanie programów restrukturyzacyjnych konkretnych branż i przedsiębiorstw. Wydaje się, że racjonalne uzasadnienie integracji państwa powinno ograniczyć się jedynie do tych sytuacji, gdzie decydujące znaczenie mają kryteria pozaekonomiczne (uwarunkowana politycznie samowystarczalność, względy obronne, ochrona środowiska, itp.). W pozostałych przypadkach podejmowanie decyzji alokacyjnych przez urzędników państwowych z dowolnego szczebla hierarchii nie daje żadnej gwarancji dokonania wyborów zgodnych z rachunkiem ekonomicznym, tym bardziej, że nie mają oni żadnego 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, był jedną z głównych przyczyn niepowodzenia planowania centralnego w gospodarce socjalistycznej. Również w odniesieniu do gospodarki rynkowej

²⁶ A. Lipowski podaje np. w wątpliwość optymalność zastosowanej w Korei Płd. polityki proeksportowej. A. Lipowski, op. cit.

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, menedżerowie)²⁷. 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 w 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 miałyby być struktura tych inwestycji, a więc sposób przeznaczenia zgromadzonych środków, powinny decydować przedsiębiorstwa, a nie rząd. Tak rozumiana polityka rozwojowa miałaby charakter generalny, 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. narzędzia. Należy jednak pamiętać, że nawet tak pojmowana 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 generalnym, a nie zindywidualizowanym. Należy tutaj wymienić:

- tworzenie warunków wzrostu eksportu,

²⁷ J.E. Stiglitz, *The Economic Role of State*, Oxford 1989.

- 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 więc mieć charakter wspierający 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 jednak gospodarka stanowiąca spuściznę kilkudziesięcioletniego panowania centralnej regulacji parametrycznej jest zróżnicowana. Przykładowo, jeśli przeniesiemy analizę o jeden szczebel w dół - na poziom mezo - to okaże się, że 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 i sektorach) gospodarki:

- zróżnicowanie sytuacji popytowo - podażowej w poszczególnych branżach (nadwyżki mocy produkcyjnych, nadwyżki popytu 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 zróżnicowany.

Występowanie niekiedy znacznych różnic pomiędzy branżami (sektorami, gałęziami, a także przedsiębiorstwami) jest więc faktem. Nie oznacza to jednak, że dla każdego mezosystemu (mikrosystemu) gospodarczego powinna być realizowana odmienna, indywidualna polityka gospodarcza. 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 narzędziami polityki zróżnicowanymi w przekroju mezo- i mikrosystemów gospodarczych. Oznacza to, że w gospodarce regulowanej jako całość rynkowo 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. Podejmując działania zmierzające do usprawnienia regulacji konkretnego systemu gospodarczego należy więc:

1. określić najwłaściwszy dla danego systemu (jako całości) sposób regulacji - w przypadku gospodarki polskiej przyjęto, że jest to regulacja rynkowa,
2. ustalić zakres rozbieżności między stanem pożądanym a stanem rzeczywistym,
3. zidentyfikować rzeczywiste zróżnicowanie sfery regulacji danego systemu i uchwycić te obszary (podsystemy), w których generalny sposób regulacji zawodzi. Pojawiają się jednak tutaj trudności dwójakiej natury. Po pierwsze, rzeczywiste zróżnicowanie sfery regulacji (stan rzeczywisty) wynika przede wszystkim z dużej inercji systemu regulacji. Np. inercja ta jest o wiele mniejsza w handlu detalicznym aniżeli w ochronie zdrowia. Po drugie, określenia stopnia zróżnicowania w pożądanym, docelowym systemie regulacji trudno jest dokonać w drodze dedukcji, natomiast rozwiązania praktyczne występujące w krajach o gospodarce rynkowej różnią się między sobą znacznie,
4. wykryć przyczyny niepowodzenia generalnego sposobu regulacji - te immanentnie wynikające z właściwości podmiotów i procesów gospodarczych oraz te, które mają charakter odwracalny i mogą być usunięte albo osłabione,
5. w przypadku znacznych rozbieżności między pożądanym sposobem regulacji danego systemu a stanem rzeczywistym - opracować program transformacji, ścieżką dojścia od stanu aktualnego do stanu pożądanego (np. program przystosowania danej branży do warunków gospodarki rynkowej),
6. w przypadku znacznego zróżnicowania sfery regulacji danego systemu - przygotować programy:
 - a) przezwyciężania usuwalnych barier, utrudniających unifikację regulacji np. branżowe (sektorowe, gałęziowe) programy restrukturyzacyjne,
 - b) wprowadzenie odmiennych od generalnego sposobów regulacji w tych przypadkach, w których sposób generalny jest immanentnie nieefektywny - np. branżowe (sektorowe,

gałęziowe) programy restrukturyzacyjne²⁸.

Wydaje się, że zarysowana wyżej procedura postępowania pozwala uchwycić właściwe proporcje 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 zindywidualizowany 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),
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 wysokie 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 neoliberalowie).

Aczkolwiek operacjonalizacja każdego z wymienionych uzasadnień w praktyce nastręcza zawsze wiele trudności, to jednak szczególne wątpliwości wiążą się z ostatnim, czwartym. Powstaje problem kto ma oceniać prawdopodobieństwo przystosowania się danej branży, która ma być traktowana na wyjątkowych zasadach. Kto ma opracować i kto ma sfinansować opracowanie programów przystosowawczych? Kto ma je wdrażać? Wątpliwości odnośnie prowadzenia tych działań przez urzędników

²⁸ Por. W.J.Otta, M.Gorynia, Regulacja sfery turystyki zagranicznej. Przyczynek do teorii regulacji systemów gospodarczych, Poznań 1991.

państwowych zostały omówione wcześniej. Krajowe firmy konsultingowe nie są przygotowane do tego typu zadań, a posługiwanie się firmami zagranicznymi nie zawsze oznacza wysoki poziom merytoryczny opracowań, a czasami prowadzi do naruszenia interesów zleceńodawcy.

Marian Gorynia

**ADJUSTMENT POLICY IN POLAND
IN THE YEARS 1990-1993
MACRO-, MEZZO- AND MICROECONOMIC ASPECTS
(Summary)**

The paper consists of three parts:

1. Aspects and levels of economic policy
2. Economic policy at the macro level in the years 1990 - 1993 : summary and evaluation attempt
3. Economic policy at the mezzo and micro level.

ad.1.

The first part of the paper characterises the classifications of economic policy which can be found in the literature, such as:

- K. Bain and P.G.A. Hovells' concept, in which the role of a state in economy is seen to concern three spheres: resources allocation, stabilisation and distribution ¹
- A.O. Krueger's concept which identifies four trends in the economic policy, referring to: macroeconomic stabilisation, services infrastructure for the production sphere, direct production activity of the state and instruments used by the state to influence the production activity of the private sector²
- For the purposes the remaining parts of the paper it has been assumed that the manner in which the instruments of the economic policy are classified is connected with the areas in which Polish post-socialist economy has not managed to adjust to the market economy conditions.
- equilibrium - describing the degree of imbalance ((external and internal) of a given economic system

- institutional - revealing the lack, or the degree of deformation of the institutions intrinsic to the market economy
- structural - determining the degree of non-adjustment with regard to the character, quantity and structure of resources of a given economic system.

At the same time, three levels of lack of adjustment have been identified:

- macro - when a given economy is seen in the context of a competitive international environment;
- mezzo - when lack of adjustment is analysed with regards to individual branches, sectors or regions;
- micro - when lack of adjustment refers to individual companies

ad.2

A characteristic feature of the economic policy carried out in Poland was a dynamic character of the sequences of its individual aspects. This policy practically followed the model developed by S. Fischer and A. Gelb, which was based on a dynamic structure of a triad: macroeconomic stabilisation - institutional changes - microeconomic restructuring of production capacities³

The macroeconomic stabilisation policy in Poland was like a shock therapy whose main elements included:

- adjustment of the taxation policy;
- liberalisation of prices in order to match them to the supply and demand conditions;
- restrictive monetary policy;
- restrictive income policy;
- internal convertibility of currencies

Despite frequent opinions claiming that the stabilisation policy was strictly related to the monetary doctrine, in reality it often considerably diverted from its assumptions.

The institutional transformation policy at the macro level did not have the shock therapy characteristics. It was more evolutionary and the slower rate of institutional transformations may be at least partially explained by the nature of these changes and an absence of a comprehensive, global approach and adequate coordination of this policy.

The structural changes which occurred in economy when a new economic policy was implemented (monetary stabilisation policy supported by institutional transformation policy) were not the effect of the tools consciously selected and aimed at creating such changes, but were rather the resultant consequence of the implementation and application of both stabilising and institutional tools.

ad.3

Economic policy at the mezzo level i.e. the differentiation of instruments used to influence the behaviour of different companies in branches or sectors was not from the very beginning of the realisation period of Balcerowicz plan treated as an essential and integral part of the whole policy. The same remark may be made about the microeconomic policy as defined in this paper. It should be stressed here, that mezzo-economic policy accounting for special, exceptional treatment of certain branches/sectors of the economy was contradictory to the general philosophy of Balcerowicz plan. It seems that certain aspects of the manner in which mezzo-economic policy was carried out resulted not so much from the theoretical premises adopted (practically non-existent in the monetary doctrine) as from the pragmatism enforced by a important social, political and other reasons.

The branch which had enjoyed such special treatment from the very beginning was

agriculture. Tools used in such preferential treatment included preferential loans for agricultural purposes, government credit facilities (lines), government subsidies for the agricultural produce etc.

Acknowledgement given to the importance of institutional aspects manifested itself in the establishment of the Agricultural Market Agency and the Agency of Agricultural Property of the Treasury.

Coal mining industry received a similar preferential treatment.

The following years witnessed an increasing role and importance of sector and branch elements in the economic policy carried out.

Two other problems of considerable theoretical and practical importance for the economic policy have also been discussed:

- theoretical grounds for state intervention of a state which has become individualised according to either mezzo or micro economic system
- practical feasibility of the implementation and realisation of the so called industrial policy and its anticipated effects.

¹ K. Bain, P.G.A. Hovells, Government and the Economy, London 1987, p.18

² A.O. Krueger, Economic Policy Reform in Developing Countries, Oxford UK - Cambridge USA 1992

³ S. Fischer, A. Gelb, Issues in Socialist Economy Reform, in: The Transition to a Market Economy, V.I., The Broad Issues, Paris pp.174-201