

## Selektywna polityka przemysłowa w okresie transformacji

W artykule opublikowanym w nr. 1–2/96 „Gospodarki Narodowej” autor przedstawił koncepcję liberalno-instytucjonalnej polityki przemysłowej, która zakłada wykorzystanie przede wszystkim jednolitych, uniwersalnych narzędzi polityki, zaś ich indywidualizację i selektywne stosowanie traktuje jako przypadki wyjątkowe, wymagające szczególnego uzasadnienia. Niniejszy artykuł poświęcony jest z kolei określeniu przydatności koncepcji selektywnej polityki przemysłowej w warunkach transformacji gospodarki.

Trzecim stanowiskiem w kwestii możliwości i uzasadnienia prowadzenia zróżnicowanej mezoekonomicznej polityki gospodarczej jest koncepcja **selektywnej polityki przemysłowej**. Celowość prowadzenia polityki przemysłowej uzasadniana jest w kontekście niezbędności dostosowań strukturalnych przemysłu do wymagań współczesnej gospodarki rynkowej. Zadania polityki przemysłowej wiążą się z koniecznością realokacji środków między przedsiębiorstwami, branżami i regionami zgodnie z zasadami logiki ekonomicznej. Stąd wyprowadzany jest postulat, że: „Realizacja tych zadań wymaga opracowania odpowiedniego programu polityki przemysłowej, zakładającego celowe zmiany w alokacji czynników wytwórczych w poszczególnych gałęziach i dziedzinach produkcji dla najefektywniejszego ich wykorzystania”<sup>1</sup>.

Podnosi się także, że selektywna polityka przemysłowa powinna odgrywać istotną rolę w realizacji strategii wzrostu gospodarczego. W polityce gospodarczej związanej ze wzrostem gospodarczym eksponuje się dwa główne cele<sup>2</sup>:

- racjonalna ochrona wybranych branż przed negatywnymi skutkami przestawienia systemowego,
- racjonalne poparcie dla wybranych kierunków produkcji w uzyskaniu konkurencyjności na rynku światowym.

Zmiany struktury nie powinny przy tym, jak uważa Z. Sadowski, odbywać się z wykorzystaniem drogi destrukcji uzdrawiającej. Bardziej wskazane jest spokojne przejście do systemu rynkowego z tolerowaniem przez pewien czas i w pewnym zakresie starej struktury z właściwą jej niską jakościowo i nieefektywną produkcją<sup>3</sup>.

Wśród propagatorów aktywnej i selektywnej polityki przemysłowej w Polsce wyraźnie wykształciła się opcja koncentrująca uwagę na nielicznych, wybranych dziedzinach najbardziej nowoczesnych, które mogłyby zmodernizować przemysł i jego strukturę oraz zdynamizować gospodarkę. Realizacja tej opcji wymagałaby „... ustalenia priorytetów co do kierunku, kolejności i stadiów rekonstrukcji i modernizacji przemysłu jako całości i odejścia od rekonstrukcji i modernizacji wszystkiego, co tylko istnieje, czyli określenia pewnego systemu preferencji, który stanowi istotę każdej polityki przemysłowej w nowoczesnym tego słowa rozumieniu”<sup>4</sup>.

Zdaniem niektórych ekonomistów, za potrzebą interwencji selektywnej przemawia pogorszenie branżowej struktury w przemyśle polskim<sup>5</sup>. Wskazuje się, że w la-

tach 1990–1992 wystąpiły przesunięcia w strukturze produkcji przemysłowej na rzecz branż przestarzałych – wysoko materiałochłonnych lub wytwarzających półfabrykaty bądź też opartych na płytkim przetwórstwie surowców, z reguły nisko efektywnych, zaliczanych do przemysłów tradycyjnych – kosztem przemysłów bardziej nowoczesnych i efektywnych ekonomicznie. Niekorzystne tendencje wystąpiły także w zmianach w gałęziowej strukturze zatrudnienia. Szczególnie duże spadki zatrudnienia odnotowano w branżach nowoczesnych, zaliczanych do tzw. branż wysokiej techniki. Spadki produkcji dotyczyły również wielu branż o dużym udziale eksportu w całości produkcji. Na tej podstawie wyprowadzany jest wniosek, że jednolita, makroekonomiczna polityka gospodarcza jest niewystarczająca. Wskazana jest polityka selektywna z właściwym jej systemem preferencji, czyli zróżnicowanymi instrumentami zasilania i motywacji<sup>6</sup>.

Zwolennicy selektywnej interwencji są optymistami odnośnie do możliwości opracowania kryteriów, według których odbywałaby się selekcja obszarów preferowanych. A. Karpiński proponuje, aby szczególne znaczenie przywiązywać do następujących kryteriów dokonywania wyborów:

- 1) „absolutnego priorytetu dla dziedzin, mogących zdynamizować produkcję, nawet kosztem rekonstrukcji tych dziedzin, które mogą dać zmniejszenie nakładochłonności;
- 2) absolutnego priorytetu dla zwiększenia eksportu, bo tylko to może trwale zdynamizować produkcję i przyczynić się do złagodzenia skutków barier popytu na rynku wewnętrznym;
- 3) priorytetu dla tworzenia nowych firm prywatnych i kapitału zagranicznego przed przekształceniami własnościowymi już istniejących zakładów, ponieważ może to w największym stopniu przyczynić się do zwiększenia produkcji lub nowych inwestycji (*greenfield investments*);
- 4) maksymalnego wykorzystania «luk» i «nisz» w popycie krajowym i zagranicznym do rozwoju przemysłów wysokiej techniki, które w największym stopniu mogą przyczynić się do poprawy propozycji ekonomicznych i efektywności całego przemysłu krajowego;
- 5) radykalnej dywersyfikacji asortymentu produkcji, bo to jest możliwe nawet przy spadku poziomu produkcji, a nowe asortymenty wyrobów i usług tworzą nowy popyt, nawet w warunkach stagnacji ogólnego popytu i recesji;
- 6) priorytetu dla przygotowania towarów na rynek pod względem bogactwa oferty, opakowań, marketingu, w tym bowiem Polska nie osiąga nawet minimalnych standardów międzynarodowych;
- 7) priorytetu dla podniesienia jakości produkcji, w tym również drogą państwowych programów poprawy jakości (*total quality management*), zgodnie z powszech-

Autor jest pracownikiem naukowym Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.

<sup>1</sup> S. Uplawa, *Kierunki przewyżczenia finansowych barier rozwoju przedsiębiorstwa*, „Gospodarka Narodowa” 1992, nr 10–11.

<sup>2</sup> Z. Sadowski, *Podstawowe założenia strategii rozwoju Polski*, „Ekonomista” 1993, nr 2.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> A. Karpiński, *Propozycje w sprawie polityki przemysłowej*, w: *Stan i perspektywy polskiej gospodarki*, red. Z. Sadowski, zeszyt 10, PTE, Key Text, Warszawa 1993, s. 20.

<sup>5</sup> A. Karpiński, *Pogorszenie branżowej struktury w przemyśle polskim – konieczność czy zagrożenie*, „Kontrola Państwa” 1993, nr 5.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

na opinią na świecie, że pieniądze robi się dziś na wyrobach wysokiej jakości, sprzedawanych po wysokiej cenie, a nie na prymitywnych wyrobach sprzedawanych po niskiej cenie; poprawa jakości zwiększyłaby zarazem szanse na eksport i możliwości wykorzystania efektów niższych kosztów pracy w Polsce;

8) wyraźnych preferencji dla rozwoju dziedzin, w których luka technologiczna w stosunku do krajów wyżej od nas rozwiniętych jest najmniej odczuwalna lub może być najmniejszym kosztem zniwelowana, co dotyczy wyrobów konsumpcyjnych rynkowych o stałym popycie;

9) popierania wszystkich form koncentracji produkcji możliwych do pogodzenia z wymaganiami gospodarki rynkowej, a niezbędnych do skutecznego konkurowania na rynkach zagranicznych, jak np. holdingi, konsorcja, «tymczasowe kartele»;

10) dążenia do utrzymania pozycji na rynkach wschodnich, które – po przezwyciężeniu skutków obecnych procesów transformacji – będą najbardziej perspektywicznymi rynkami dla Polski<sup>7</sup>.

Ten sam autor wskazuje, że jednocześnie należy uwzględnić dodatkowe kryteria wynikające z procesów dostosowawczych gospodarki polskiej do gospodarki Unii Europejskiej. Kryteria te są następujące<sup>8</sup>:

- orientacja na najszybciej rozwijające się segmenty rynku Unii,
- orientacja na te segmenty rynku, gdzie są największe potencjalne możliwości lokacyjne dla towarów polskich,
- orientacja na branże, które już obecnie mają silną pozycję w eksporcie, a jest to zarazem eksport opłacalny,
- dążenie do maksymalnego zdyskontowania kosztów jednostkowych pracy, co wymaga preferowania przemysłów pracochłonnych, ale o dużym uzysku wartościowym z jednostki pracy,
- maksymalnego wykorzystania szans uczestnictwa w realizacji europejskich priorytetów rozwojowych.

Istotę selektywnej polityki przemysłowej stanowi zróżnicowanie instrumentów polityki gospodarczej w przekroju mezosystemów gospodarczych wybranych na podstawie przedstawionych kryteriów. Propozycje dywersyfikacji dotyczą takich narzędzi, jak: kredyty, zachęty inwestycyjne, subsydia, finansowanie nakładów B+R, ulgi podatkowe. Spotkać można także postulat różnicowania obciążeń wyniku finansowego dywidendą („cieniowanie” obciążenia zysku przedsiębiorstw państwowych lub oprocentowania majątku skomercjalizowanych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa)<sup>9</sup>.

Ustosunkowując się do zasadności i możliwości prowadzenia w okresie przejścia tak rozumianej selektywnej polityki przemysłowej, należy podkreślić, że z teoretycznego punktu widzenia polityka taka nie budziłaby wątpliwości, gdyby w rzeczywistości gospodarczej transformowanych gospodarek postsocjalistycznych spełnione były następujące założenia:

- 1) celem głównych adresatów polityki przemysłowej – przedsiębiorstw jest maksymalizacja zysku,
- 2) politycy gospodarczy przygotowujący i realizujący politykę przemysłową dysponują doskonałą informacją,
- 3) występują zerowe nakłady na prowadzenie polityki gospodarczej.

<sup>7</sup> A. Karpiński, *Propozycje...*, ed.cit., s. 25–26.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 26–27.

<sup>9</sup> J. Kotowicz, *Warunki pobudzania rozwoju przemysłu*, „Gospodarka Narodowa” 1991, nr 10.

Niespełnienie powyższych założeń oznaczać będzie, jak się wydaje, zakwestionowanie podstaw prowadzenia selektywnej polityki przemysłowej.

Jeśli uchylimy założenie o maksymalizacji zysku, to pojawić się może „X-nieefektywność”, rozumiana jako nieefektywność eksploatacyjna<sup>10</sup> lub „zachowanie satysfakcjonujące” w miejsce zachowania maksymalizującego osiągnięty zysk<sup>11</sup>. W rzeczywistej gospodarce charakteryzującej się niedoskonałą informacją, a taką jest transformowana gospodarka polska, bardziej specyficzne formy polityki przemysłowej mogą sprzyjać „X-nieefektywności” w tym sensie, że kreują one uprzywilejowane sytuacje dla istniejących firm, utrudniając nowe wejścia lub utrzymując przy życiu przedsiębiorstwa nie mające perspektyw przetrwania.

Wiele przesłanek przemawia za tym, że założenie o maksymalizacji zysku polskich przedsiębiorstw w okresie przejścia nie jest uprawnione. W literaturze wskazuje się, że wraz z transformacją systemową dla przedsiębiorstw państwowych pojawiła się możliwość osiągnięcia specyficznych celów działania. Wiele z tych przedsiębiorstw nie zachowuje się zgodnie ze stereotypem maksymalizacji zysku, lecz przyjęto w nich raczej kryterium maksymalizacji średniej wartości dodanej<sup>12</sup>. Wynika to z faktu, że przedsiębiorstwa państwowe są kontrolowane przez pracowników, czyli że sektor państwowy wykazuje w okresie transformacji funkcjonalne podobieństwa do modelu konkurencyjnego rynku przedsiębiorstw kontrolowanych przez pracowników (tzw. modelu „Ilyrijskiego”)<sup>13</sup>. W takim przedsiębiorstwie dla pracowników jest obojętne, czy otrzymują dochody w formie płac, czy udziału w zysku, a ponadto są oni zainteresowani maksymalizacją średniej wartości dodanej przypadającej na pracownika. Analiza modelowa zachowania się przedsiębiorstwa kontrolowanego przez pracowników wskazuje na następujące implikacje dla polityki gospodarczej<sup>14</sup>:

- polityka dochodowa jest nieskuteczna,
- bodźce cenowe nie działają i struktura produkcji nie ulega zmianie, mimo zmian cen relatywnych,
- redukcja zatrudnienia jest mniejsza w intensywnych kapitałowo gałęziach gospodarki.

Oznacza to, że przedsiębiorstwa państwowe zdominowane przez interesy pracownicze nie są jednostkami ekonomicznymi, które reagują w sposób standardowy, tak jak podmioty gospodarcze w typowym otoczeniu rynkowym. Takie zachowania utrudniają przeciwdziałanie bezrobociu; maksymalizowanie dochodu średniego oznacza, że pracownicy zatrudnieni w danym przedsiębiorstwie nie są zainteresowani zwiększeniem zatrudnienia, gdyż przy malejących przychodach z pracy dodatkowy dochód nie byłby wystarczający do uzyskania wzrostu dochodu średniego. Powoduje to także wątpliwości, czy poluzowanie polityki monetarnej lub zastosowanie bardziej specyficznych narzędzi polityki przemysłowej doprowadziłoby do znaczących efektów w produkcji i zatrudnieniu w ogóle lub w produkcji i zatrudnieniu w określonych, preferowanych przez politykę mezosystemach.

<sup>10</sup> Por. H. Leibenstein, *Allocative Efficiency vs. „X-Efficiency”*, „American Economic Review” 1966, vol. 56.

<sup>11</sup> H.A. Simon, *Administrative Behavior*, Wiley, New York 1961.

<sup>12</sup> T. Mickiewicz, *Mikroekonomiczne aspekty transformacji systemowej*, „Ekonomista” 1993, nr 5–6.

<sup>13</sup> Por. B. Ward, *The Firm in Iliria: Market Socialism*, „American Economic Review” 1958, nr 4.

<sup>14</sup> Por. T. Mickiewicz, *op.cit.*

Wskazać można inne przesłanki świadczące o tym, że aspekty efektywnościowe nie są decydującym kryterium zachowań przedsiębiorstw polskich w okresie przejścia<sup>15</sup>.

Po pierwsze, występują przejawy „amortyzowania” przez przedsiębiorstwa wymogów efektywnościowych i „miękkiego” finansowania działalności, np.: wzrost zadłużenia wzajemnego przedsiębiorstw<sup>16</sup>, opóźnienia w płaceniu podatków<sup>17</sup>, wysoki poziom złych długów w bankach.

Po drugie, do połowy 1992 r. spadek produkcji przemysłowej był większy niż spadek zatrudnienia. Oznaczało to spadek wydajności pracy. Dopiero od połowy 1993 roku zaczęto notować wzrost produkcji przemysłowej, przy utrzymującym się zmniejszaniu zatrudnienia.

Po trzecie, przyjęte koncepcje i realizowana polityka prywatyzacji nie sprzyjała szybkim zmianom instytucjonalnym i strukturalnym w przedsiębiorstwach. Przedsiębiorstwa są prywatyzowane bez uprzedniej restrukturyzacji<sup>18</sup>.

Znaczna część stosowanych metod prywatyzacji nie sprzyja wykształceniu się jednolitego ośrodka kierowniczego w przedsiębiorstwach. Zwalnia to procesy przystosowawcze. W wielu przedsiębiorstwach prywatyzacja nie pociąga za sobą istotnych zmian w strukturze i metodach zarządzania.

Po czwarte, nie zmieniono ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, przyznającej duże uprawnienia radom pracowniczym. Postanowienia tej ustawy przyczyniają się do wytworzenia w przedsiębiorstwach państwowych (nie sprywatyzowanych) struktury władzy określonej mianem „trójkąta bermudzkiego”. Trzy podstawowe ośrodki władzy w przedsiębiorstwie to dyrekcja, samorząd pracowniczy i związki zawodowe. Ośrodki te mają zazwyczaj dość władzy, by wzajemnie się blokować, ale zbyt mało, by przeprowadzić konstruktywne działania. Słaba jest pozycja dyrekcji, która nie znajduje na ogół wsparcia ze strony państwowej administracji gospodarczej mimo tego, że państwo jest *de iure* właścicielem przedsiębiorstw.

Po piąte, polityka gospodarcza państwa opiera się głównie na bodźcach negatywnych wobec przedsiębiorstw. Zewnętrzne środowisko ma charakter wymagający i najczęściej wrogi. Nie podejmowano na szerszą skalę przedsięwzięć mających wspomóc przedsiębiorstwa w procesach przystosowawczych.

Po szóste, wrogość i niepewność środowiska gospodarczego jest wzmocniona przez niektóre czynniki kulturowe, a mianowicie: brak tradycji działania na rynku, utożsamianie reguł gospodarki rynkowej z „prawem dżungli” – brakiem jakichkolwiek ograniczeń prawnych i etycznych, nawyki mafijnego i omijającego prawo działania, wytworzone przez wieloletnie praktyki czarnego i szarego rynku.

Po siódme, destrukcyjnym i generującym niepewność zjawiskom w środowisku ekonomicznym i społecznym w niedostatecznym stopniu przeciwdziałają państwowe organa nadzorujące porządek ekonomiczny. Niepokoją-

ce rozmiary przybiera przemysł niektórych towarów. Duża jest liczba afer gospodarczych, z których wiele nie zostało wyjaśnionych. Przejawy nieuczciwej konkurencji nie są skutecznie eliminowane. W rezultacie legalnie działające przedsiębiorstwa są z góry stawiane w niekorzystnej pozycji.

Po ósme, trzeba wreszcie dostrzegać lukę kwalifikacji, która utrudnia przedsiębiorstwom proces przystosowania. Najistotniejsze braki w zakresie kwalifikowanych kadr dotyczą kierowników szczebla strategicznego, kierowników finansowych, analityków marketingowych i finansowych. System edukacyjny powoli i z trudem przystosowuje się do nowych wymagań. Przemiany w edukacji ekonomicznej nie są dostatecznie wspierane przez państwo<sup>19</sup>.

Uogólniając można stwierdzić, iż przedstawione przesłanki świadczą o tym, że nawet gdyby państwo potrafiło w sposób obiektywny i wiarygodny dokonać wyboru preferowanych branż, to i tak niecelowe byłyby próby ich selektywnego traktowania ze względu na „niedojrzałość” adresatów polityki przemysłowej. „Niedojrzałość” do właściwego, zgodnego z intencjami twórców polityki przemysłowej, reagowania na narzędzia tej polityki nie jest spowodowana, jak to wskazano wyżej, tylko czynnikami leżącymi wewnątrz przedsiębiorstw. Wprost przeciwnie, wiele z tych czynników ma charakter egzogeniczny z punktu widzenia przedsiębiorstwa.

Należy podkreślić, że teza o niezadowolającej jakości adresatów polityki przemysłowej podzielana jest przez wielu ekonomistów<sup>20</sup>. Różnice dotyczą tylko wyciąganych wniosków. Zwolennicy selektywnej interwencji twierdzą, że państwo musi wyręczać „niedojrzałe” podmioty rynku w podejmowaniu niektórych decyzji, przeciwnicy wskazują natomiast, że wynika z tego postulat szybszej prywatyzacji i komercjalizacji sektora państwowego.

Wątpliwości budzi także to, czy spełnione jest drugie założenie, które leży u podstaw teoretycznych uzasadnień prowadzenia selektywnej polityki przemysłowej, dotyczące pełnej dostępności twórców zróżnicowanej w przekroju mezosystemów polityki gospodarczej do adekwatnej i nie kosztującej informacji. Cechą informacji, do której mają dostęp politycy gospodarczy w okresie przejścia, jest jej niedoskonałość. Wynika to z niesprawności systemów zbierania i przetwarzania informacji. Część poprzednio istniejących baz danych (na przykład w przekroju resortowym, gałęziowym, branżowym) została zlikwidowana lub uległa degradacji. System statystyki państwowej jest niedoskonały, a dostępna w nim informacja nie jest wystarczająca do kreowania selektywnej polityki przemysłowej. Systemy informacyjne organizacji samorządu gospodarczego,

<sup>15</sup> Zob. M. Gorynia, W.J. Otta, *The business education industry in Poland. Current trends and challenges*, „European Business Education” vol. 2, nr 1.

<sup>20</sup> Na przykład W. Wilczyński pisze: „Ogromna część majątku, zwłaszcza przemysłowego, nie posiada dotąd odpowiedzialnych materialnie gospodarzy – właścicieli. Gremia zarządzające przedsiębiorstwami państwowymi dążą przede wszystkim do doraźnego maksymalizowania płac, a koszty robocizny zostały praktycznie wyłączone z rachunku ekonomicznego”. W. Wilczyński, *Monetarizm i keynesizm a przewyższenie zapaści polskiej gospodarki*, „Gospodarka Narodowa” 1991, nr 10.

Podobnego zdania jest A. Lipowski, który stwierdza: „W sektorze państwowym nie ma, jak dotąd, zorientowanych rynkowo podmiotów będących w stanie dokonać miarodajnego wyboru efektywnych na dalszą metę dziedzin produkcji, co jest niezbędnym warunkiem jej restrukturyzacji”. Ten sam autor zwraca uwagę na niezadowolającą jakość kadry zarządzającej polskimi przedsiębiorstwami. Według niego jest to podstawowy czynnik przemawiający przeciwko posługiwaniu się kryterium podmiotowym w polskiej polityce przemysłowej. Zob. A. Lipowski, *Polityka przemysłowa* (cz. II), „Gospodarka Narodowa” 1991, nr 5.

banków itp. są w początkowym stadium rozwoju. Jeśli informacja jest niedoskonała, politycy gospodarczy, nawet kierując się najlepszymi intencjami, będą z dużym prawdopodobieństwem popełniać dwa rodzaje błędów. Po pierwsze, będą stosować narzędzia polityki przemysłowej w sytuacjach, w których pojawiają się negatywne korzyści społeczne. Po drugie, nie zawsze będą stosować te narzędzia wtedy, kiedy przyniosłyby one pozytywne efekty. Polityka selektywnej interwencji wcześniej czy później napotyka dylemat, czy rząd będzie dysponował wystarczającymi informacjami w odpowiednim czasie, ażeby podjąć właściwe działania interwencyjne<sup>21</sup>. Na wysokie prawdopodobieństwo i dużą intensywność występowania tego dylematu w polskiej polityce okresu przejścia wskazują następujące przesłanki:

● Politycy gospodarczy często nie są właściwie poinformowani o wszystkich detalach potrzebnych do uzasadnionego zastosowania specyficznych narzędzi. Na przykład rachunki symulacyjne dotyczące wyboru branż muszą być z założenia oparte na danych zagregowanych. Obiektywną przeszkodą dla „rządowego” wyboru obszarów rozwojowych stanowi operacjonalizacja rachunku ekonomicznego, czyli jego dezagregowanie do poziomu konkretnych wyrobów w konkretnym przedsiębiorstwie<sup>22</sup>,

● Istnieją ograniczenia natury technicznej powodujące, że nie zawsze odpowiednie informacje są przekazywane na właściwy szczebel, a jednocześnie gdy tam dostaną się, mogą być nieumiejętnie wykorzystane<sup>23</sup>,

● Politycy gospodarczy są nadmiernie uzależnieni informacyjnie od grup interesów, które mogą zyskać na wprowadzeniu takiej, a nie innej polityki. W związku z tym informacja potrzebna do prowadzenia polityki przemysłowej jest niewiarygodna, zafałszowana. Studia branżowe, sektorowe itp., przygotowane przez jednostki rządowe, zawierają błędy, gdyż politycy zmuszeni są zwracać się o informacje do potencjalnych adresatów polityki, którzy mogą je świadomie fałszować.

● Niedoskonałość dotyczy nie tylko informacji pierwotnej, źródłowej. Wątpliwości odnoszą się także do sposobu przetwarzania tej informacji w procesie przygotowania decyzji specjalizacyjnych. Najwięcej kontrowersji budzi ustalenie kryteriów, na podstawie których dokonywany będzie wybór branż zasługujących na poparcie ze strony rządów stosujących ofensywną politykę przemysłową<sup>24</sup>. Także kryteria, którymi można się kiero-

wać przy wyborze gałęzi przewidzianych do ochrony („ochrona przegranych”), budzą wątpliwości<sup>25</sup>. Osobnym, ważnym zagadnieniem jest sprzeczność rekomendacji wynikających z zastosowania różnych kryteriów.

● Podmioty gospodarcze kierujące się własnym interesem często zwlekają z informacją o zasadniczym znaczeniu aż do momentu, gdy na interwencję jest za późno.

Mało prawdopodobne wydaje się wreszcie spełnienie założenia o zerowych kosztach prowadzenia polityki gospodarczej. Osłabiając to założenie można sformułować hipotezę, że koszty prowadzenia selektywnej polityki przemysłowej będą wyższe aniżeli koszty polityki uniwersalnej. Za trafnością tak sformułowanej hipotezy przemawiają następujące przesłanki: *rent-seeking*, odpowiedzialność, oportunizm, kompetencje urzędników, inercja, monitoring, koordynacja selektywnej polityki.

Zgodnie z koncepcją *rent-seeking* poważna część zaangażowania się państwa w regulowanie gospodarki jest motywowana poszukiwaniem nieuzasadnionych rent na rzecz prywatnych uczestników życia gospodarczego: obywateli, polityków, urzędników, przedsiębiorców itp. Każdy z tych podmiotów usiłuje wykorzystać swój wpływ na organy regulujące gospodarkę zgodnie z jego własnym interesem materialnym<sup>26</sup>. Innymi słowy *rent-seeking* sprowadza się do administracyjnego kreowania sytuacji monopolistycznych lub *quasi-monopolistycznych*, czyli do polityzacji życia gospodarczego<sup>27</sup>. *Rent-seeking* wiąże się z ponoszeniem przez państwo określonych kosztów. Funkcjonowanie administracji powołanej do alokacji rent wymaga znaczących nakładów. Najłatwiej obserwowalnym przejawem *rent-seeking* jest lobbing grup nacisku zarówno na poziomie władz ustawodawczych, jak i wykonawczych. Przykłady działań podejmowanych w Polsce w okresie przejścia przez branżowe grupy nacisku zostały przedstawione w podrozdziale 5.5. Należy zauważyć, że przeciwdziałanie lobbingsowi w transformowanych gospodarkach postsocjalistycznych jest utrudnione i cechuje je znaczna specyfika. Przeciętnie niższy jest poziom kultury politycznej wszystkich uczestników życia społecznego. W fazie

---

winiętego, „*Ekonomista*” 1991, nr 2–3; A. Lipowski, *op.cit.* W opracowaniach tych wskazuje się, iż w literaturze można znaleźć argumenty podważające sensowność stosowania każdego z kryteriów. Są to w przeważającej większości argumenty o charakterze czysto ekonomicznym. A. Lipowski, dokonując krytycznej analizy kryteriów wyboru dziedzin preferowanych pod kątem przydatności do stosowania rachunku ekonomicznego, wskazuje, że posługiwanie się prawie każdym z nich jest obciążone wysokim ryzykiem arbitralności dokonywanych wyborów.

<sup>25</sup> Argument o znaczeniu danej branży dla bezpieczeństwa kraju jest nadużywany. Ochrona przemysłów, które jako schyłkowe otrzymują pomoc za granicą, może być nieuzasadniona z ekonomicznego punktu widzenia. Ponadto podzielone są zdania na temat zakresu i środków defensywnej polityki przemysłowej stosowanej w celu zmniejszenia uciążliwości zmian strukturalnych.

<sup>26</sup> W literaturze mówi się nawet o występowaniu nowego paradygmatu w naukach społecznych, który określany jest jako „racjonalny wybór” (*rational choice*), „ekonomia polityki” (*the economics of politics*), „neoklasyczna ekonomia polityczna” (*neo-classical political economy*) lub „nowa ekonomia polityczna” (*new political economy*). Cechą jednoczącą różne dziedziny zastosowania paradygmatu jest próba rozpoznania, jak daleko można wytłumaczyć zjawiska polityczne wykorzystując założenie, że decyzje polityczne są produktem interakcji indywidualnych podmiotów, z których każdy dąży do realizacji własnego interesu materialnego. Zob. M. More, *Rent-seeking and Market Surrogates: The Case of Irrigation Policy*, w: *States of Markets?, Neoliberalism and the Development Policy Debate*, red. Ch. Colejough, J. Manor, Clarendon Press, Oxford 1991.

<sup>27</sup> Krytycy selektywnej ingerencji uważają, że często degeneruje się ona i sprowadza do czegoś na kształt dystrybucji przywilejów dla poszczególnych branż czy regionów, które mają polityczną siłę przebicia. Zob. W. Grant, *The Political Economy of Industrial Policy*, London 1982, s. 19.

<sup>21</sup> S. Young, A.V. Love, *Intervention in the Mixed Economy: the Evolution of British Industrial Policy 1964–72*, London 1974, s. 208.

<sup>22</sup> A. Lipowski pisze w związku z tym: „Jest zastanawiające, na jakiej podstawie zwolennicy ustalania przez rząd dziedzin «rozwojowych» i «nierozwojowych» sądzą, iż urzędnicy (a nawet eksperci) państwowi mogą wiedzieć lepiej niż przedsiębiorcy, która dziedzina produkcji rokuje w przyszłości większe zyski, a która nie będzie zyskowna. Nie mówiąc już o tym, że gdyby istotnie tak było, to po co przechodzić do gospodarki rynkowej, skoro najistotniejsze decyzje o zasadniczej strukturze przedmiotowej produkcji mogłyby być efektywnie podjęte w trybie nierynkowym”. A. Lipowski, *op.cit.*

<sup>23</sup> Na przykład W. Jakóbk zwraca uwagę na informacyjne podstawy polityki antymonopolowej, pisząc: „...każda decyzja administracyjna, nawet poparta rachunkiem ekonomicznym, jest obciążona błędem. Wynika to z faktu, że nie znajduje ona podstawy w zobiektywizowanej informacji. Nie można zatem przyjąć, że rozstrzygnięcia organu antymonopolowego będą służyć wyłącznie poprawie rynku”. W. Jakóbk, *Uwarunkowania rozwoju konkurencji na rynku dóbr przemysłowych*, „Gospodarka Narodowa” 1990, nr 12.

<sup>24</sup> W niniejszym podrozdziale wcześniej celowo przytoczono kompletny zestaw kryteriów mających służyć do wyboru dziedzin preferowanych (wg Karpińskiego), pozwala on bowiem uzmysłowić sobie skalę potrzeb informacyjnych na szczeblu organu przygotowującego i wdrażającego selektywną politykę przemysłową. Listy takich kryteriów zawierają także opracowania: P. Ikanowicz, *Polityka przemysłowa kraju wysoko roz-*

kształtowania znajdują się procedury administracyjne zmierzające do „amortyzowania” wpływu grup nacisku. Będące przejawem lobbingu stosowanie selektywnych narzędzi polityki gospodarczej uzyskuje często czynne poparcie ze strony związków zawodowych, które niekiedy są inicjatorami posunięć wymuszających korzystne rozwiązania dla reprezentowanych przez siebie branż. Natomiast pozycja organizacji konsumenckich, ekologicznych itp., mogących stanowić siłę przeciwważną dla związków zawodowych oraz innych grup interesów, jest relatywnie słaba.

Istotnym zagadnieniem związanym z kosztami prowadzenia polityki gospodarczej jest odpowiedzialność uczestników życia gospodarczego za podejmowane decyzje. Odpowiedzialność urzędników państwowych podejmujących decyzje alokacyjne jest siłą rzeczy ograniczona. Stawką w grze jest rozwój dalszej kariery, a nie zaangażowany kapitał. Jak się powszechnie 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 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)<sup>28</sup>. Różnica ta ma ważną konsekwencję, polegającą na tym, że bodźce do unikania błędów są znacznie silniejsze w sektorze prywatnym niż w publicznym.

Rozmyciu odpowiedzialności urzędników za podejmowane przez nich decyzje sprzyja w gospodarce postsocjalistycznej okresu przejścia niejasność regulacji prawnych, zmienność przepisów oraz niewydolność systemu wymiaru sprawiedliwości. W tych warunkach nadmierne „uspołecznienie” odpowiedzialności może przyczyniać się do obniżenia ogólnej efektywności regulacji.

Z zagadnieniem *rent-seeking* oraz odpowiedzialnością wiążą się zachowania oportunistyczne. Założenie, że uczestnicy życia gospodarczego i szerzej społecznego zachowują się oportunistycznie, jest fundamentalnym założeniem behawioralnym przyjmowanym w nowej ekonomii instytucjonalnej. Zachowania mające na celu realizację interesu własnego (z odwołaniem się do podstępny włącznie) są w gospodarkach postsocjalistycznych szczególnie często spotykaną formą zachowań ze względu na niewykształcenie się granic moralnych tego rodzaju postępowania oraz ze względu na wcześniej zauważoną nieskuteczność barier prawnych. Występowaniu zachowań oportunistycznych sprzyjają także warunki niepełnej informacji. W tych okolicznościach motywy twórców i wykonawców polityki nie zawsze są zgodne z interesem publicznym. Złożoność stosowania narzędzi specyficznych oraz konieczność interakcji z zainteresowanymi grupami interesu sprawiają że łatwiejsze aniżeli

w przypadku stosowania narzędzi generalnych staje się realizowanie przez nich ich własnych celów (władza, dochody itp.), nawet jeśli te stoją w sprzeczności z celami społecznymi. Rozbieżności między interesami polityków a interesem publicznym są więc trudne do zidentyfikowania, zanalizowania i napiętnowania.

Nawet gdyby przyjąć, że twórcy i realizatorzy polityki gospodarczej nie zachowują się zgodnie z paradygmatem *rent-seeking*, ponoszą pełną odpowiedzialność za podejmowane decyzje, a także są wolni od jakichkolwiek skłonności do oportunistyzmu, to i tak wystąpią przeszkody w optymalizowaniu regulacji. Kolejną barierę stanowią kompetencje urzędników<sup>29</sup>. Prowadzenie selektywnej polityki przemysłowej wymaga zaangażowania licznych kadr posiadających wysokie, rzadkie kwalifikacje. W krótkim okresie jest to bariera nie do pokonania. Radykalna poprawa kompetencji administracji gospodarczej wymagać będzie dużych nakładów oraz co najmniej średniego horyzontu czasowego. Brak dobrych specjalistów na rynku pracy powoduje, że koszt alternatywny ich wykorzystania do celów przygotowania, wprowadzania oraz monitorowania selektywnej polityki przemysłowej jest znaczny. Prawdopodobnie koszt ten jest wyższy w przypadku stosowania selektywnych narzędzi polityki przemysłowej niż w przypadku posługiwania się instrumentami o bardziej generalnym charakterze.

Niebezpiecznym aspektem prowadzenia zróżnicowanej polityki przemysłowej jest inercja stosowania selektywnych narzędzi. Powszechnie występuje prawidłowość, że jeśli już jakieś narzędzia zostaną wprowadzone, to trudno się wycofać z ich stosowania, nawet jeśli straty przewyższają korzyści. W ten sposób początkowe posunięcia polityki gospodarczej zachęcające do „X-nieefektywności” oraz do *rent-seeking* wykazują tendencję do umacniania się w czasie<sup>30</sup>.

Niedoskonałość informacji przyczynia się wreszcie do tego, że koszty monitorowania wyników prowadzonej polityki przemysłowej mogą być znaczne. Koszty monitorowania są zazwyczaj niższe w przypadku stosowania narzędzi generalnych, aniżeli w przypadku narzędzi selektywnych. Te ostatnie wiążą się z dodatkowym utrudnieniem wynikającym z możliwych efektów ubocznych, trudnych do zidentyfikowania.

W przypadku prowadzenia selektywnej polityki przemysłowej pojawia się konieczność uzgadniania i koordynacji celów i narzędzi polityk odcinkowych. Brak uzgodnień i koordynacji prowadzi do niespójności lub wręcz konfliktu celów różnych agencji rządowych prowadzących politykę przemysłową, co przyczynia się do podwyższenia kosztów i/lub obniżenia korzyści związanych z prowadzeniem polityki gospodarczej.

<sup>29</sup> Przykładem sfery działań administracji gospodarczej, w której poziom kompetencji jest niezadowalający, jest prywatyzacja. Zob. szerzej W.J. Katner, *Przekształcenia własnościowe i ich kontrola w krajach Europy Środkowo-Wschodniej* (podsumowanie konferencji międzynarodowej), „Kontrola Państwowa” 1994, nr 3.

<sup>30</sup> A.O. Krueger, *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, „American Economic Review” 1974, vol. 64 oraz G. Tullock, *The Welfare Costs of Tariffs, Monopoly and Theft*, „Western Economic Journal” 1967, vol. 5.

<sup>28</sup> J.E. Stiglitz, *The Economic Role of the State*, Oxford 1989, s. 20.