

*Jolanta Młodawska **

ŹRÓDŁA WSPÓŁPRACY MIĘDZY SEKTOREM PRYWATNYM I ADMINISTRACJĄ PAŃSTWOWĄ W JAPONII

Tradycyjnie korzystna i względnie bezproblemowa współpraca rządu z biznesem datuje się w Japonii z czasów końca 200-letnich rządów szogunatu Tokugawy, kiedy to oświecona biurokracja wraz z kołami przemysłu przystąpiły do budowy nowoczesnego państwa japońskiego. Znaczny prestiż i siła, jaką w okresie blisko 80-letnim cieszyła się biurokracja, zostały poniekąd wzmocnione przez posunięcia okupacyjnych władz po II wojnie światowej – gen. McArthur, dowodzący amerykańskimi siłami alianckimi, przekazał szereg uprawnień na rzecz Economic Stabilization Headquarters (poprzednik Agencji Planowania Ekonomicznego).

Również z inicjatywy Amerykanów powstało Foreign Exchange and Foreign Trade Control Law (1949 r.), dające japońskiej administracji państwowej szerokie uprawnienia reglamentacyjne w dziedzinie walutowej, eksportu i importu. Obcego autorstwa były prawie wszystkie powojenne prawa o charakterze regulacyjnym.

Tradycyjna estyma wobec państwowej administracji datuje się od czasów Rewolucji Meiji z roku 1868, gdy to ta część społeczeństwa – wraz z kołami przemysłu – przejęła ster rozwoju kraju. Wśród Japończyków urząd administracji państwowej wyższego szczebla reprezentuje w dalszym ciągu najbardziej prestiżową karierę. Uniwersytet państwowy, Tokyo University, został założony z myślą o szkoleniu biurokratów, którzy mieli rządzić krajem. Rokrocznie tylko niewielu adeptów zawodu przyjmowanych jest do elitarnych ministerstw na podstawie wyników świadectw akademickich i po przejściu przez sito egzaminów wewnętrznych.

Japońscy biurokraci rekrutują się prawie wyłącznie ze studentów wydziału prawa Tokyo University lub Kyoto University. Mimo iż wynagrodzenie urzędników państwowych nie należy do wysokich, rokrocznie ministerstwa

* Dr, adiunkt w Instytucie Ekonomii UŁ.

przyciągają rzesze najbardziej utalentowanej młodzieży, podczas gdy np. w USA „garnie się” ona głównie do prawa, medycyny, konsultingu czy innych lukratywnych stanowisk w sektorze prywatnym. Prawdziwa kariera przypada tylko części administracji, tzw. *high-fliers*, czyli samodzielnym pracownikom merytorycznym o wysokim poziomie wiedzy ogólnej i praktyce w wielu działach ministerstwa na kierowniczych stanowiskach (rotacja stanowisk ma podstawowe znaczenie i następuje co dwa lata).

Ze wszystkich instytucji administracji państwowej do najważniejszych w dziedzinie gospodarczej (wzajemnych oddziaływań biznesu i rządu) należą: Ministerstwo Finansów, Agencja Planowania Ekonomicznego i Ministerstwo Handlu Zagranicznego i Przemysłu (MITI). Szczególnie wiele napisano na temat MITI i jego błyskotliwej roli w sukcesie ekonomicznym Japonii z lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych – i tutaj również zagraniczni obserwatorzy popełniają błąd, klasyfikując MITI jako onnipotencję. W istocie rzeczy MITI nigdy nie miało nieograniczonej władzy, a obecnie posiada jej jeszcze mniej niż w latach, gdy sprawowało ścisłą kontrolę nad importem i eksportem. Dzisiaj MITI musi działać głównie poprzez perswazję i *administrative guidance*. Musi budować koalicję dla poparcia i realizacji swojej polityki, uzgadniać swoje propozycje z dużo większym Ministerstwem Finansów, z którym często wchodzi w konflikty¹. MITI musi uważnie słuchać uwag i opinii ze strony różnych ugrupowań biznesu, a szczególnie Keidanrenu, federacji 700 największych japońskich przedsiębiorstw. Musi prowadzić nie kończące się konsultacje z potężnymi ośrodkami nacisku, zarówno w sektorze prywatnym, jak i państwowym. Musi „przymilać się”, tłumaczyć, ponaglać, rzadko może wywierać przymus przynajmniej w sposób bezpośredni. Tak rodzi się słynny japoński *consensus*.

Fakt, iż MITI przy tych ograniczeniach pozostaje szczególnie potężne, należy zawdzięczać ogromnej umiejętności negocjacji, zbierania właściwych informacji i sprawdzonej wielokrotnie skuteczności jego polityki. Oczywiście nawet tak elitarnej biurokracji, jak MITI, zdarza się robić duże błędy (np. niefortunna decyzja o ograniczeniu w latach sześćdziesiątych przemysłu samochodowego jedynie do kilku firm, czy też początkowe hamowanie przejścia z węgla na ropę naftową pod koniec lat siedemdziesiątych), ale

¹ Wbrew powszechnym opiniom (wyływającym prawdopodobnie z ciągle jeszcze funkcjonującego w społecznej świadomości „czystego” modelu Japan Inc.) rywalizacja między japońskimi ministerstwami o sfery wpływów i liczne spory nie są tu mniej intensywne niż gdzie indziej w świecie. Podając tylko nieliczne przykłady, można wymienić konflikty między Ministerstwem Finansów i Ministerstwem Poczty i Telekomunikacji na tle systemu oszczędności na rachunkach pocztowych czy między MITI a Ministerstwem Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Ministerstwem Rolnictwa, Leśnictwa i Rybołówstwa na tle procesu liberalizacji. Por. np. T. Pempel, *The Unbudding of „Japan Inc.”: the Changing Dynamics of Japanese Policy Formation*, „Journal of Japanese Studies” 1987, vol. 13, No. 2, s. 271–306.

długofalowe osiągnięcia budzą respekt zarówno w samej Japonii, jak i w kręgach planistycznych poza jej granicami. Może trochę w lepszej sytuacji znajduje się Ministerstwo Finansów, ze względu na spełnianą funkcję budżetową oraz wpływy wśród największych banków handlowych, ale i ono nie może bezkrytycznie realizować swojej woli ze względu na dobro wieloletniej współpracy z podporządkowanymi jednostkami.

I na zakończenie nie sposób nie wspomnieć o różnym stopniu „polityzacji” poszczególnych ministerstw przez interesy businessu – najsilniej „spolityzowane” okazują się Ministerstwo Rolnictwa, Ministerstwo Budownictwa oraz Ministerstwo Transportu.

Prawdopodobnie jedna z głównych przyczyn bliskich związków między sektorem państwowym i prywatnym leży w bardzo rzadko spotykanym poza Japonią (np. we Francji i USA, ale nie na taką skalę), zwyczaj *amakudari*, na mocy którego przechodzący na emeryturę biurokraci², a dokładniej wyżsi urzędnicy państwowi w dosłownym tłumaczeniu „zstępują z nieba” na wysokie stanowiska z reguły w prywatnych firmach, ale też i w przedsiębiorstwach państwowych oraz zjednoczeniach przemysłowych.

Jak wskazują dane National Personnel Authority (Krajowej Agencji Zatrudnienia) – w roku 1989 przeciętnie jeden na trzynastu starszych funkcjonariuszy państwowych, którzy osiągnęli wiek emerytalny w poprzednim roku, podjął pracę w którejś z firm nadzorowanego przez siebie przemysłu³. Z ogólnej liczby 3043 członków administracji państwowej na szczelbu działu i powyżej, którzy przeszli na emeryturę w roku 1988 – 232 otrzymało stanowiska w prywatnym businessie, będącym w zakresie ich jurysdykcji. Najwięcej, bo aż 61 osób rekrutowało się z Ministerstwa Finansów (niezmiennie przez ostatnie 23 lata), następne miejsce zajmowały: Ministerstwo Poczty i Telekomunikacji (28 *amakudari*), Ministerstwo Rolnictwa, Leśnictwa i Rybołówstwa (27), Ministerstwo Budownictwa (21), MITI (19) oraz Ministerstwo Transportu (18 osób). Według informacji Krajowej Agencji Zatrudnienia średni wiek w grupie *amakudari* wynosił 55,2 lat. Z całej grupy 54 osoby podjęły pracę w dziale usług, również 54 w przemyśle przetwórczym, 37 w finansach i ubezpieczeniach, reszta w budownictwie i innych działach gospodarki narodowej. Należy wspomnieć, że między ministerstwami istnieje rywalizacja o najlepsze miejsca w sektorze prywatnym.

Zasada *amakudari* służy wielu celom⁴. Dla ministerstw rządowych, w tym interesującego nas MITI, stanowi źródło atrakcyjnych miejsc pracy

² W Japonii przejście na emeryturę w służbie publicznej odbywa się dosyć wcześnie między 50 a 55 rokiem życia. Systemem *amakudari* obejmowani są wspomniani już *high-fliers*.

³ Poniższe dane opublikował dziennik „Mainichi Daily News”, 30 March 1989.

⁴ Por. Okimoto, *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*, Stanford University Press, Stanford 1989, s. 161–165, a także T. Blumenthal, *The Practice of Amakudari within the Japanese Employment System*, „Asian Survey” March

dla „wysokiego lotu” urzędników, którym nie udało się kontynuować ruchu wwyż po zwężającej się piramidzie awansu. Jedną z najważniejszych zalet systemu jest możliwość zapewnienia ex-biurokratom wysokich zarobków w sektorze prywatnym, których przez lata nie osiągalni na „państwowej posadzie”. Jest to jednocześnie nagroda za lata ciężkiej i oddanej pracy oraz impuls dla kończących studia młodych, najzdolniejszych ludzi do ubiegania się o „stołki” w administracji państwowej. System *amakudari* może wzmacniać wpływy ministerstwa, które stara się lokować swoich byłych pracowników w najbardziej prestiżowych, rozwojowych działach gospodarki. I tak np. w latach siedemdziesiątych najwyżsi rangą urzędnicy starali się „lądować” w najważniejszym wówczas segmencie japońskiej ekonomiki – przemyśle stalowym; dzisiaj z roku na rok rośnie ich liczba w przemyśлах *hi-tech*. Ten strategiczny plan umieszczania swoich ludzi w podstawowych ogniwach gospodarki służy ważnemu celowi, jakim jest budowa *consensusu* w kwestii polityki przemysłowej.

Również dla businessu korzyści omawianego systemu są niepodważalne – prywatne firmy zyskują wybitnie utalentowanych, doświadczonych pracowników, którzy w mgnieniu oka rozumieją jak funkcjonuje proces tworzenia polityki przemysłowej oraz utrzymują ściśle kontakty personalne z dawnymi kolegami i podwładnymi z ministerstwa. Kontakty te mogą okazać się szczególnie cenne w przypadkach: 1) sprawdzenia stanowiska MITI dotyczących problemów polityki społecznej; 2) uzyskania wpływu na powstawanie konkretnych rozwiązań polityki przemysłowej; 3) otrzymania zgody na szereg działań, wymagających akceptacji rządowej (np. lokalizacja nowych przedsiębiorstw); 4) zapewnienia poparcia MITI dla subsydiów na realizację prac b + r, podciągnięcia projektów badawczych do kategorii „społecznie ważnych”, ustalenia korzystnych rozwiązań podatkowych i kredytowych w zakresie *administrative guidance* oraz różnych rozstrzygnięć prawnych; 5) zapewnienia pomocy w różnych problemach dotyczących handlu międzynarodowego i inwestycji. Prywatne przedsiębiorstwa w dalszym ciągu szukają poparcia rządowego w powyższych sferach swojej działalności.

Znacznie mniej miejsca środki masowego przekazu poświęcają (i stąd mniej znane szerokiemu ogółowi) ponownemu zatrudnieniu emerytowanych biurokratów w różnych quasi-rządowych organizacjach, tj. przedsiębiorstwach państwowych, zjednoczeniach przemysłowych, wyspecjalizowanych agendach prawnych i przedsiębiorstwach wyższej użyteczności; znajdujących się gdzieś na szczeblu pośrednim między służbą publiczną a indywidualną firmą. Chociaż stanowiska w ww. instytucjach nie należą do szczególnie prestiżowych czy dających dużą władzę, spełniają podstawową rolę – zapewniają kontakty

personalne MITI czy Ministerstwa Finansów (MOF) z pozostałymi sektorami gospodarki, co nie pozostaje bez wpływu na „zawartość” polityki przemysłowej.

Opisywany system rodzi też różne niebezpieczeństwa – przede wszystkim obawy, iż ministerstwa w pracy faworyzować będą pewne firmy kosztem innych w oczekiwaniu na korzyści *amakudari*. Aby zapobiec tym i podobnym zagrożeniom, artykuł 103 Prawa o narodowej służbie publicznej (*National Public Service Law*) nie zezwala wyższym urzędnikom państwowym na bezpośrednie przejście do przedsiębiorstw, z którymi współpracowali przez ostatnie pięć lat. Muszą oni odbywać swoistą „kwarantannę” przez pierwsze dwa lata po zakończeniu pracy w ministerstwie, pozostając w przedsiębiorstwie wyższej użyteczności lub w businessie, z którym nie łączyły ich stosunki zawodowe. Poza tym, to nie sam ex-biurokrata zwraca się do określonej firmy, lecz „transakcja” przebiega za pośrednictwem np. MITI, do którego poszczególne firmy występują z określonymi zapotrzebowaniami wobec przyszłych *amakudari*. Te właśnie wymagania Sekretariat Ministerstwa konfrontuje z listami uwierzytelniającymi oraz preferencjami zgłaszających się kandydatów. Może zdarzyć się, że kandydat zostanie przydzielony do przedsiębiorstwa, a nawet przemysłu nie według własnego wyboru. Z reguły jednak interesy obu stron pozostają nienaruszone, a decyzje personalne uzgodnione wcześniej między głównymi aktorami.

D. Okimoto twierdzi, że *amakudari* automatycznie nie zwiększa siły ministerstwa wobec sektora prywatnego⁵. Jako jeden z praktycznych dowodów swojego rozumowania podaje fakt, iż liczba byłych funkcjonariuszy MITI w dziale elektroniki o pierwszoplanowym znaczeniu dla dzisiejszej Japonii, aczkolwiek szybko rosnąca, pozostaje w dalszym ciągu niewielka. Ponadto byli urzędnicy ministerstwa często z własnej woli internalizują wartości obowiązujące w konkretnym przedsiębiorstwie i unikają zadań, w których przynajmniej oficjalnie musieliby wykorzystywać swoje dawne związki z ministerstwem – wszystko po to, by uniknąć etykiety uprzywilejowanego *outsidera*⁶ (czy gorzej jeszcze szpiega) i zdobyć wiarygodność w nowym otoczeniu. Z pewnością stroną bardziej zainteresowaną w systemie *amakudari* pozostaje biurokracja, czekając na intratne posady, często o charakterze doradczym, reprezentacyjnym, nie wymagające dużej operatywności i decyzyjności. Z kolei, jeżeli chodzi o sektor przemysłowy, sytuacja jest bardziej zróżnicowana – dla przykładu przemysły pozostające w strukturalnej depresji, znacznie bardziej niż inne, są uczulone na różne ulgi i preferencyjny stosunek ze strony MITI. Generalnie system *amakudari* można traktować jako sprawny mechanizm integracji sektora prywatnego i państwowego.

⁵ Por. D. Okimoto, *Between MITI...*, s. 164–165.

⁶ W Japonii system awansu funkcjonuje w oparciu o wewnętrzny personel przedsiębiorstwa – i dokładnie określony kryteriami wieku i stażu pracy ruch w hierarchii stanowisk. Stąd odstępstwa od reguły w tej dziedzinie budzą sprzeciw i rezerwę (niechęć).

Trzeba też wspomnieć o innym typie kariery ex-biurokratów, tj. o karierze politycznej. O jej znaczeniu świadczy chociażby fakt, że prawie wszyscy powojenni premierzy z ramienia Partii Liberalno-Demokratycznej (LDP) rekrutowali się z byłych wyższych funkcjonariuszy państwowych. W ten sposób dominująca w Japonii partia polityczna zyskiwała doświadczonych, utalentowanych ludzi wraz z ich koneksjami w kołach przemysłowych, natomiast MITI i MOF dzięki stałości systemu politycznego mogły konsekwentnie realizować zaplanowany model polityki przemysłowej, licząc na sprzyjające rozwiązania legislacyjne.

W okresie gwałtownego wzrostu lat 1954–1971 ekspansja wielkich firm wiązała się z dużą skalą produkcji tak, aby osiągnąć *optimum* wykorzystania nowej technologii. Mogło zdarzyć się, że łączna produkcja na kraj i eksport przekraczała zapotrzebowanie, co groziło spadkiem opłacalności, a nawet bankructwem słabszych firm, nie potrafiących dostatecznie obniżyć kosztów własnych. Zagroziła więc niczym nie ograniczona, niszcząca konkurencja cenowa. By tego uniknąć, rosnące w potęgę przedsiębiorstwa dążyły do otrzymania zgodny na czasowe (w przypadku nadmiernej podaży w stosunku do zgłaszanego popytu) zmniejszenie produkcji, mocy wytwórczych lub utrzymanie ceny na minimalnym poziomie. Tak więc chodziło o państwową akceptację i licencję dla karteli produkcyjnych i cenowych.

MITI i LDP nie potrzebowały dodatkowej zachęty, by spełnić życzenia przemysłu, szczególnie, że MITI zawsze było zainteresowane wysokim stopniem koncentracji rynkowej. Ponadto, co bardzo ważne – prócz koronnego celu, jakim było osiągnięcie szybkiego wzrostu ekonomicznego, MITI i LDP kierowały się własną motywacją. Wyżsi urzędnicy państwowi skłonni byli sprzyjać interesom businessu, aby po przejściu na emeryturę zająć poczesne miejsce w jednej z firm, którą opiekowali się w swoim czynnym życiu zawodowym. Z kolei LDP również przychyliła się do propozycji przemysłu, jako że ten finansował polityczną działalność partii, dostarczając funduszy na kampanię wyborczą i działalność poszczególnych liderów. W roku 1953 nastąpiło poważne osłabienie Prawa antymonopolowego (uchwalonego w roku 1947 z inicjatywy sił alianckich na wzór ustawodawstwa amerykańskiego), poprzez wprowadzenie poprawki o możliwości tworzenia karteli w przypadkach pogarszającej się koniunktury (tzw. *recession cartels*), a w tym karteli cenowych, regulujących dolny poziom cen lub karteli produkcyjnych, określających górny poziom produkcji czy też mocy wytwórczych. Zezwolono również na koordynację działań inwestycyjnych, podejmowanych w okresie wzrostu przez firmy w ramach danej gałęzi lub kilku dla podniesienia wydajności pracy (tzw. *rationalization cartels*). Eksport and Import Trading Act z roku 1953 dał początek kartelom eksportowym i importowym, ustalającym ceny i limitującym import.

Prócz wspomnianych wyżej – Prawa antymonopolowego i Prawa handlowego w eksporcie i imporcie, w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych uchwalono co najmniej dwadzieścia specyficznych aktów prawnych, odnoszących się do wybranych przemysłów, osiągających gwałtowne przyrosty mocy wytwórczych i śmiało wkraczających na rynki światowe. Wystarczyło właściwie tylko, by grupa przedsiębiorstw wystąpiła z prośbą do właściwego ministerstwa (z reguły ministra MITI), a licencja kartelu była szybko i chętnie przyznawana. W ciągu 20-lecia lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych przemysły tworzące kartele uległy szybkiemu rozwojowi: hutnictwo żelaza i stali, przemysł stoczniowy, cementowy, chemiczny, maszynowy, elektroniczny, włókienniczy.

Liczba *recession-cartels*, uznanych prawnie, wzrosła ze 162 w roku 1955 do ok. 1000 w końcu lat sześćdziesiątych i na początku lat siedemdziesiątych⁷. W wielu przypadkach umowy kartelowe zawierane były pomiędzy małymi i średnimi przedsiębiorstwami, które nie były w stanie wytrzymać konkurencji z wielkimi oligopolami. Do częstych zjawisk należało również powstawanie nielegalnych porozumień (karteli), obejmujących m. in. ustalanie cen, redukcję mocy wytwórczych i inne uzgodnione działania dotyczące inwestycji, nowych technologii, udziałów rynkowych, metod i ilości zakupionych surowców (w tym importu). Działania te prowadzone były w ramach *administrative guidance* ze strony kompetentnego ministerstwa, wyrażonego *explicite* zachętą do formowania karteli (czy też wejścia w inne układy) lub tylko domniemanym przyzwoleniem.

Zastanówmy się, jaka jest podstawowa filozofia *recession* oraz *rationalization cartels*⁸. Otóż firmy japońskie opanowując, adaptując i wykorzystując importowane technologie dla podboju zagranicznych rynków, dokonywały ogromnych inwestycji kapitałowych. Stać na to było tylko firmy wielkie, a jednocześnie, by spłacić poniesione wydatki i osiągnąć coraz to większe zyski, trzeba było wytwarzać i sprzedawać coraz więcej – tylko bowiem

⁷ Por. H. Iyori, *Antitrust and Industrial Policy in Japan: Competition and Cooperation*, s. 79–82 oraz H. Iyori, A. Uesugi, *The Antimonopoly Laws of Japan*, Federal Legal Publications, 1983, s. 13–33. Po roku 1974 liczba karteli zaczęła maleć, osiągając 528 w 1987 r. Należy też zaznaczyć, że większość z nich miała charakter regionalny, nie ogólnonarodowy. Dla przykładu w 1984 r. spośród 436 istniejących wówczas legalnych karteli (w samym roku 1984 nie powołano w ogóle żadnego *recession cartel*), 5 otrzymało licencję w ramach Designated Industries Structural Improvement Temporary Measures (z 1983 r., 231 – w ramach Medium and Small Business Association Law; 124 – w ramach Law for Business Related to Environmental Health; a 52 były to kartele eksportowe, usankcjonowane prawnie przez Export and Import Transaction Law. Większość z pozostałych 31 dotyczyły zjednoczeń średnich i małych przedsiębiorstw w rybołówstwie lub transporcie.

⁸ Por. K. Yamamura, *Success that Soured: Administrative Guidance and Cartels in Japan*, [w:] K. Yamamura [ed.], *Policies and Trade Issues of the Japanese Economy: American and Japanese Perspectives*, Seattle, University of Washington Press, 1982, s. 80–88, s. 94.

wtedy możliwe stawało się obniżenie jednostkowych kosztów produkcji⁹. Optymalny program mógłby więc polegać na maksymalizacji udziałów rynkowych, realizowanych przez każdego z potężnych producentów.

Oczywiste jest jednak, że taka strategia – prędzej czy później doprowadziłaby do nasycenia popytu, a w przypadku dalszego zwiększania produkcji do znacznej przewagi podaży nad popytem. Szereg firm, które nie mogłyby sprostać konkurencji w zakresie obniżki kosztów, zostałoby wchłoniętych lub zbankrutowało, a przynajmniej poniosło dotkliwe straty. Aby uniknąć takich sytuacji, a przede wszystkim uchronić gwałtownie rosnące i inwestujące na dużą skalę przedsiębiorstwa przed skutkami ekspansjonistycznej polityki, MITI podjęło się roli koordynatora inwestycji, a tym samym koordynatora udziałów rynkowych. Pomysł był prosty i świetny zarazem – chodziło o osiągnięcie swoistej równowagi sił, *orderly growth*, tak aby żaden z konkurentów nie urosł w siłę zbyt szybko, co mogłoby zaszkodzić pozostałym partnerom.

Podjmując się roli koordynatora inwestycji (*guiding*, czyli nakierowywania, a nawet kierowania gospodarką, jako bardzo ważny atrybut administracji japońskiej), MITI ogłosiło, iż wielkość inwestycji, jaką każda z firm miała przedsięwziąć, zależeć będzie wprost proporcjonalnie od bieżącej pozycji na rynku. Tak więc każdy z uczestników gry starał się maksymalnie wykorzystać swoje możliwości, aby przy danych mocach wytwórczych sprzedać jak najwięcej. Stąd częste były praktyki wchłaniania bądź przyłączania mniejszych firm, a także – co nawet chyba bardziej istotne – oferowania lepszych produktów i/lub lepszych usług. Przedsiębiorstwa prześcigały się w doskonaleniu licencjonowanej technologii, wprowadzając liczne małe (a czasami i poważniejsze) zmiany, obniżające koszty lub gwarantujące wyższy standard towarów, jak np. powstawanie nowych wzorów i modeli w ogromnym wyborze, doskonalenie *product performance* itd. Wielkie firmy prowadziły ostrą rywalizację w zakresie działalności marketingowej, jednocześnie konkurowały w dziedzinie świadczenia usług (np. szybsze terminy dostaw, dłuższy okres gwarancyjny, lepszy serwis itd.)¹⁰.

Im skuteczniejszy był *guiding* MITI w dziedzinie promowania wyścigu inwestycyjnego, tym silniejsza stawała się konkurencja wewnątrzprzemysłowa

⁹ Powyższa analiza pozostaje zasadna pod warunkiem, że nie nastąpi w omawianym okresie wejście na dany rynek żadnego z liczących się wytwórców, mogących stanowić potencjalne zagrożenie (konkurencję) dla dotychczasowych uczestników gry. Sytuacja taka odpowiadała realiom gospodarki japońskiej lat sześćdziesiątych, kiedy to państwo skutecznie odgradzało rynek wewnętrzny od wpływów importowych.

¹⁰ Istnieje pogląd, że te właśnie działania składały się i także obecnie składają się na ogromną konkurencyjność gospodarki japońskiej – wielkie firmy współzawodniczą ze sobą na szeregu polach mimo stosunkowo wysokiego stopnia oligopolizacji rynku. Należy przyznać, że do takiego stanu rzeczy przyczyniło się też i państwo, umiejętnie regulując liczbę potężnych przedsiębiorstw w poszczególnych przemysłach – np. MITI nigdy nie prowadziło polityki „narodowego championa” w zestawieniu chociażby z Francją.

i motyw maksymalizacji udziałów rynkowych, co z kolei rodziło niebezpieczeństwo uciekania się do konkurencji cenowej, szczególnie w przypadku recesji, gdy popyt rośnie zbyt wolno w stosunku do gwałtownie oddawanych zdolności produkcyjnych. Tak więc im większa siła oddziaływania MITI, tym w miarę upływu czasu większe prawdopodobieństwo utrzymywania nadmiernych mocy wytwórczych¹¹ (w zestawieniu ze stopniowo, przy danym poziomie techniki, nasycającym się popytem) i tym większe prawdopodobieństwo rozwiązania problemu w drodze konkurencji cenowej. Ponieważ jednak MITI zobowiązało się do zapewnienia uporządkowanego wzrostu, nie mogło dopuścić do niszczącej rywalizacji. Jest to zasadnicza przyczyna prowadzenia przez państwo polityki prokartelowej. Powyższe nie oznaczają, że istnienie karteli wykluczało konkurencję cenową – w dłuższym horyzoncie czasowym prężne, stosujące nowoczesną technologię japońskie przedsiębiorstwa obniżały koszty produkcji, zalewając rynki światowe stosunkowo tanimi i ciekawymi wyborami. Konsumenci krajowi z reguły jednak w małym stopniu korzystali z kosztowych efektów zwiększonej wydajności wielkich firm (zresztą do tej pory zachodzi taka prawidłowość w skartelizowanych przemysłach).

Z chwilą uzyskania zgody na utworzenie *recession-cartel*, przedsiębiorstwa weń wchodzące uzyskiwały szereg preferencji (np. subsydia, nisko oprocentowane pożyczki, zwolnienia podatkowe, specjalne formuły przyspieszonej amortyzacji itd.). Na szczególną uwagę zasługują pożyczki, otrzymywane z państwowych instytucji finansowych – Japan Development Bank i Export-Import Bank w bezwzględnym wymiarze niewielkie (w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych sumy wypłacone z JDB wyniosły ok. 13 mln dolarów)¹², odegrały one jednak zasadniczą rolę w zapewnieniu dopływu potrzebnych funduszy z banków prywatnych do priorytetowych dziedzin rozwoju. Skromne nawet sumy z rządowych instytucji finansowych stanowiły *ex ante* gwarancję, że kredytowanie jest wolne od ryzyka, tzn. że w zasadzie nie dopuszcza się bankructwa dynamicznie rozwijających się firm. Toteż strumień pieniędzy bez przeszkód płynął z banków komercyjnych do centrów wskazanych w drodze *administrative guidance* przez Ministerstwo Finansów lub Bank Japonii¹³. Tak więc tradycja współpracy rządu i biznesu,

¹¹ Zjawisko to nosi nazwę *excessive competition*, czyli nadmiernej, niepohamowanej konkurencji, właściwej dla ekspansywnie rozwijających się przemysłów. Taka sytuacja utrzymuje się w wielu przemysłach do dziś.

¹² Por. P. Trezise, z Y. Suzuki, *Politics, Government and Economic Growth in Japan*, [w:] H. Patrick, H. Rosovsky [eds.], *Asia's New Giant*, Brookings Institution, Washington 1976, s. 796. W latach siedemdziesiątych omawiane pożyczki i JDB osiągnęły poziom 16 mld dolarów.

¹³ Na tę prawidłowość zwraca uwagę T. Pugel, *Industrial Policy in Japan, Implications for Technological Catch-up and Leadership*, [w:] T. Pugel, *Fragile Interdependence*, Lexington: D. C. Heath, 1986, s. 245.

datująca się do czasów ery Meiji, uległa dalszemu umocnieniu w latach przyspieszonego wzrostu. Rząd, wspomagany przez sektor prywatny, prowadził działalność interwencyjną, którą można sprowadzić do następujących rozwiązań: 1) ustalania odcinkowych priorytetów rozwoju i zapewnienia środków ich realizacji; 2) protekcji tzw. *infant industries*, 3) wydawania zaleceń dotyczących poziomów inwestycji oraz promocji *recession* i *rationalization cartels*, 4) kontrolowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Japonii, 5) wydawania *administrative guidance*, 6) popierania eksportu i mediacji w razie sporów handlowych, 7) publikacji średnio- i długoterminowych prognoz kształtowania się struktury przemysłowej Japonii (tzw. wizji). Państwo w roli organizatora i pioniera rozwoju bardzo sugestywnie i z dużą znajomością tematu opisuje Ch. Jahnson; jest to jedna z najciekawszych analiz, przedstawiających państwo japońskie jako *developmental state*¹⁴.

Na początku lat siedemdziesiątych pojawiły się w gospodarce światowej nowe, niepokojące zjawiska, świadczące o narastaniu globalnych dysproporcji rozwoju, poważnych konfliktach między państwami i regionami oraz generalnie – zmniejszonej aktywności gospodarczej w skali światowej. Wystarczy wspomnieć o gwałtownym wzroście cen ropy naftowej, nasilającej się konkurencji ze strony uprzemysławiających się krajów Azji Południowo-Wschodniej, zmieniających się tendencjach w światowym popycie, zanieczyszczeniu środowiska naturalnego oraz pogarszających się warunkach wolnego handlu (wzrost tendencji protekcyjnych, frykcje handlowe itd.). Na tym tle, jak zwraca uwagę cytowany już K. Yamamura, chociaż zmieniły się warunki, w jakich przyszło funkcjonować japońskim przedsiębiorcom – zasadniczo nie zmieniło się stanowisko MITI odnośnie *recession-cartel* i jego polityka w tej dziedzinie. Z chwilą zakończenia okresu *catch-up* i osiągnięcia przez Japonię poziomu rozwoju zbliżonego do ekonomicznie zaawansowanych krajów świata, wyczerpało się wygodne źródło importu i naśladownictwa technologicznego. Japonia stanęła przed problemem samodzielnego wkładu w badania podstawowe. Pojawiły się trudności ze zbyttem stale rosnącej masy japońskich towarów za granicą, jako efekt protestów ze strony producentów w krajach – importerach oraz na skutek pogarszającej się koniunktury w skali światowej. W polityce wielkich firm należne znaczenie uzyskała znów kategoria bieżących kosztów stałych – posuwanie się w dół jednostkowej krzywej jednakowego produktu nie zapewniało już obniżki przeciętnych kosztów produkcji, a więc strategia maksymalizacji udziałów rynkowych przestała się opłacać. W pewnych dziedzinach produkcji pojawiły się pierwsze problemy strukturalne, mimo to MITI w dalszym

¹⁴ Por. Ch. Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, California, Stanford University Press, 1982, s. 198-274. Zob. także: I. Magaziner, T. Hout, *Japanese Industrial Policy*, Policies Studies Institute, London 1980.

ciągu zachęcało do tworzenia karteli cenowo-produkcyjnych. Z czego wynikała statyka tego podejścia?

Otóż, można powiedzieć, że MITI złapało się w pułapkę własnych poczynań – problemy strukturalne, wzmożone przez recesję połowy lat siedemdziesiątych, przed którymi stanęło szereg przemysłów Japonii, były w ogromnej mierze efektem dotychczasowej polityki ministerstwa. To właśnie MITI aktywnie zachęcało do powiększania mocy wytwórczych i w związku z tym nie czuło się w stanie zawieść firm, które postąpiły zgodnie z jego wcześniejszymi zaleceniami. Tymczasem szereg przedsiębiorstw odwlekało cięcia w produkcji (a nawet powiększało moce produkcyjne), czekając na ożywienie w gospodarce światowej. Takie rozumowanie uzasadniały dotychczasowe dobre układy z MITI – w razie niepojawienia się symptomów poprawy, business spodziewał się zwyczajnego zabezpieczenia w postaci np. przydziału kwot produkcyjnych, nowych rozwiązań prawnych o charakterze ochronnym, czy też większego przyporządkowania FTC celom znajdującym się w kłopotach przedsiębiorstw¹⁵. Tak więc przyzwalający stosunek MITI do karteli stanowił pewne polityczne zobowiązanie w zamian za zgodę na *administrative guidance*. Tymczasem skończyła się pozytywna rola kartelu jako instrumentu protekcji, przyspieszającego rozwój nowoczesnych przemysłów i ekspansję towarów japońskich na rynki obce.

Dalsza jego akceptacja niosła nowe treści: ochronę firm mniej efektywnych, czyli opóźnienie postępu technicznego, zapobieganie wypadaniu małych i średnich przedsiębiorstw, a w połączeniu z różnorodnymi ograniczeniami importowymi – narastające frykcje w handlu międzynarodowym. Pozostawienie licencji kartelu w rękach biurokracji oznaczało automatycznie wzrost jej uprawnień, a w wielu przypadkach koncentrację władzy. Porozumienia kartelowe (ograniczenie produkcji) często okazywały się niekorzystne dla dostawców, firm przeżywających kłopoty, a także innych będących na warunkach subkontraktu przedsiębiorstw; nie mówiąc już o podatnikach (poprzez różnorodne formy pomocy finansowej dla nieefektywnych przemysłów) i konsumentach, płacących wygórowane ceny. Do nierzadkich należały przypadki wywierania nacisku na *outsiderów* (zarówno w razie braku prawnej regulacji problemu, jak i przy istnieniu określonego ustawodawstwa), nie wyrażających ochoty przystąpienia do wspólnej akcji¹⁶.

¹⁵ Por. K. Yanamura, *Success...*, s. 95.

¹⁶ Do najbardziej spektakularnych przykładów forsowania udziału niechętnych firm w *recession cartel* należy wspomniana już historia świetnie rozwijającej się firmy Sumitomo Metals, która w obliczu spadku światowego popytu na stal w latach 1965–1966, zagrażającego bankructwem kilku największym firmom japońskim, nie wyrażała zgody na akces do krajowego kartelu, przewidującego ograniczenie produkcji stali o 10% ogółem. Mimo iż Sumitomo czuło się na siłach obniżyć koszty (sprostać konkurencji cenowej) i mimo, że nie istniał żaden oficjalny akt prawny, uzasadniający ingerencję w decyzję o przystąpieniu do kartelu – cytowana

Japońska obrona przed zarzutami, głównie ze strony amerykańskiej, dotyczącymi polityki prokartelowej, sprowadza się do wykazania, iż gospodarka tego kraju pozostaje w dalszym ciągu wysoce konkurencyjna. Nie ulega wątpliwości, iż *recession-cartels* wraz z nieodłączną gwarancją niezbankrutowania, rozwijających się firm, umożliwiły szczególnie wysoki udział inwestycji, a tym samym skok gospodarczy Japonii. W chwili obecnej utrzymanie *status quo* umożliwia korporacjom japońskim szybsze, niż np. amerykańskim, wyjście z recesji. Świadomość wprowadzenia ceny minimalnej, gdy popyt ulega stopniowemu nasyceniu (a więc zmniejszenie ewentualnych strat), pozwala zachować wyższy poziom inwestycji. Zawsze łatwiej wtedy startować, gdy pojawiają się sprzyjające warunki po stronie popytu. Nie zawsze jednak kartel chroni producentów efektywnych, na których produkcję notuje się okresowo zmniejszone zapotrzebowanie (jak np. w przemyśle stoczniowym w latach siedemdziesiątych), do nierzadkich należą przypadki „przykrywania” nieudolności (ewidentny przykład to japoński przemysł włókienniczy, a konkretnie przędzalnictwo i tkactwo bawełny).

Na obecnym etapie rozwoju kartele wykazują malejącą rolę – w porównaniu do lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych gwałtownie spadła ich liczba (tylko kartele legalne)¹⁷, ograniczeniu uległ także ich zasięg sektorowo-gałęziowy. Nie występują one prawie w przemyśle przetwórczym, a przede wszystkim obecne są w tzw. przemysłach podstawowych, surowcowych, ale też i szeroko rozumianych usługach¹⁸. Natomiast szczególne znaczenie

firma musiała w końcu podporządkować się woli większości. Por. Ch. Johnson, *MITI and...*, lub F. Upham, *Legal and Institutional Dynamics in Japan's Cartel Policy*, [w:] *Japan's Response to Crisis and Change in the World Economy*, M. Schmiegelow, M. E. Sharpe Inc., London 1986. Drugi przypadek można prześledzić na nieco bardziej aktualnym przykładzie z końca lat siedemdziesiątych, kiedy to przedsiębiorstwo Tokyo Seitetsu, należące do grupy wytwarzającej stal za pomocą pieców elektrycznych (w odróżnieniu od podstawowej grupy pięciu największych japońskich producentów stali, pracujących w oparciu o technologię ogromnych pieców hutniczych), odmówiło wejścia do kartelu. Wówczas na podstawie pospiesznie uchwalonego Trade Association Cartel Law (1977 r.) MITI uzyskało prawne uzasadnienie do kontrolowania *outsiderów* i podporządkowania ich celom większości. Por. R. Uriu, *The Political Economy of Adjustment: the Case of Japan's Minimills, 1970-1985*, Australian National University, 1988, s. 41-43 i n., (opracowanie na konferencję nt. Długofalowej restrukturyzacji japońskiego przemysłu stalowego).

¹⁷ Dokładne dane na ten temat por. S. Sekiguchi, *Industrial Adjustment: Problems and Policy Response in Japan*, Seikei University, Tokyo, Tab. s. 3, Tab. No. 4 (opracowanie nie publikowane).

¹⁸ Studium panelowe przeprowadzone niedawno przez FTC ponowiło apele pod adresem rządu celem dokonywania stopniowej deregulacji w wielu dziedzinach życia gospodarczego: systemie dystrybucji, transporcie, budownictwie, sieci przedsiębiorstw użyteczności publicznej, bankowości, ubezpieczeniach i systemie papierów wartościowych, telekomunikacji, polityce rolnej itp. Postulaty deregulacyjne pobudzać mogą wolną grę sił rynkowych, obecnie krępowaną przez szereg rozwiązań prawnych, dotyczących np. zasad wejścia na dany rynek (w tym importu), procedur licencyjnych, swobody ustalania cen itd. Por. np. O. Nariai, *Progress*

posiadają kartele w układzie gospodarek regionalnych, gdzie mogą prowadzić do rozwiązywania określonych problemów zatrudnieniowych oraz dla przedsiębiorstw mniejszych i średnich zagrożonych konkurencją ze strony wielkich firm, stosunkowo łatwiej obniżających koszty. Wprawdzie rosnącą wagę uzyskuje konkurencja niecenowa (badania marketingowe, doskonalenie produktu, nowe modele, lepszy serwis i warunki zakupu itd.), jednak wszelkie skutki limitowania konkurencji ponosi konsument poprzez wyższe ceny oraz podatnik poprzez koszty dotacji. Błędna alokacja zasobów (nie w ich najlepszych zastosowaniach) prowadzi do marnotrawstwa środków¹⁹. W świetle dzisiejszych realiów – niemalże wojny handlowej w USA, pozytywny stosunek do porozumień kartelowych jest szczególnie niebezpieczny politycznie.

Jolanta Młodawska

SOURCES OF COOPERATION BETWEEN THE PRIVATE SECTOR AND THE STATE ADMINISTRATION IN JAPAN

Traditionally, the state bureaucracy in Japan has been enjoying great prestige although remunerations earned by that group are not among the highest. The high social position results from the role played by the state administration (together with the private sector) in overcoming Japan's economic backwardness and in making it the second superpower in the world. The question is what are the sources of the longstanding cooperation between the government and business. Undoubtedly, one of them is the practice of *amakudari* – the retiring bureaucrats assume lucrative positions in the industry, on the whole in this industry which they supervised during their active professional life. The essential roots of this cooperation date back to the period of accelerated economic growth in 1954–1971 and they lie in the positive attitude taken by the government and by MITI in particular to the institution of price-production cartel. Organized in exporting industries, this cartel has contributed to a real expansion of Japanese products in the world (often at dumping prices). In spite of the fact that the international situation has changed radically, MITI continues to represent the acquiescent attitude to the institution of cartel, which implies harmful consequences, both economic and political.

of *Japan's Economic Restructuring and Future Tasks*, Foreign Press Center, Tokyo 1988, s. 43–44; *FTC Study Panel Calls for Market Deregulation*, „Mainichi Daily News” 1988, No. 10, 31; *Industries Uneasy about FTC Deregulation Report*, „Mainichi Daily News” 11 July 1989.

¹⁹ Na ten aspekt problemu zwracają uwagę J. Wheeler, T. Pepper, M. Janov, *Policies for Declining Industries*, Chap. VII, s. 187, [w:] *Japanese Industrial Policies in the 1980s*, Crotton-on-Hudson, New York, Hudson Institute, 1982.

