

Stanisław M. Szukałski²

ROLA PAŃSTWA W STEROWANIU PRZEMIANAMI STRUKTURALNYMI
W ŚWIELE WSPÓŁCZESNEJ MYŚLI ZACHODNIONIEMIECKIEJ

Uwagi wstępne

Punkt ciężkości analiz teoretycznych oraz gospodarczej polityki państwa w RFN przez długi okres położony był na zagadnienia stabilizacji koniunktury oraz przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Zagadnienia strukturalne do połowy lat siedemdziesiątych nie stanowiły wiodącego problemu teoretycznego. Okresowo poświęcano im wprawdzie więcej uwagi, ale było to na ogół związane z pogorszeniem się stanu gospodarki zachodnioniemieckiej. W latach sześćdziesiątych i na początku lat siedemdziesiątych problemy strukturalne pojawiały się przy okazji rozważań na tematy koniunktury i wzrostu.

Obecnie obserwuje się w RFN ożywienie dyskusji na ten temat, jej początek przypada na połowę lat siedemdziesiątych. Politykę strukturalną uważa się za wiodący rodzaj polityki gospodarczej współcześnie, którą narzuciła rzeczywistość gospodarcza. Konieczność dopracowania jej podstaw teoretycznych oraz aktywniejszego działania państwa w rozwiązywaniu problemów strukturalnych wynika ze stanu ekonomiki zachodnioniemieckiej. Załamanie bowiem dynamiki wzrostu gospodarczego w latach 1974-75 i jego gospodarczo-społeczne następstwa¹ oraz wynikające stąd doświadczenia wskazały na

² Dr, adiunkt w Instytucie Ekonomii Politycznej UŁ.

¹ W dziesięciolecie 1974-84 tempo wzrostu gospodarczego zmalało do 1,6% średnio w roku, podczas gdy w okresie 1960-73 wynosiło 4,4%, a w 1969-73 nawet 5,1%. Wystąpiły dwa znaczne załamania gospodarcze w 1974-75 oraz 1981-82 wyrażające się spadkiem produktu narodowego, obniżeniem produkcji przemysłowej, stopy inwestycji. Szczególnie drastycznie zmieniła się sytuacja na rynku

ograniczoną skuteczność polityki globalnego sterowania popytem dla zniwelowania fluktuacji koniunkturalnych. Powszechnemu dążeniu do ponownego, trwałego ożywienia wzrostu gospodarczego oraz rozwiązywania problemów rynku pracy, towarzyszy przekonanie, że konieczna jest nowa polityka ekonomiczna, w której na czoło wysuwa się aktywna polityka strukturalna państwa.

W opracowaniu zwracamy uwagę na miejsce polityki strukturalnej w różnych doktrynach polityki ekonomicznej państwa, mianowicie: koncepcji społecznej gospodarki rynkowej wywodzącej się z neoliberalizmu oraz koncepcji globalnego sterowania wywodzącej się z neokkeynesizmu. Prezentujemy także koncepcję, którą można by nazwać doktryną polityki strukturalnej gospodarki rynkowej, a która wykazuje pewną teoretyczną autonomię wobec wymienionych tu nurtów myśli burżuazyjnej.

Neoliberalna doktryna "społecznej gospodarki rynkowej" a polityka strukturalna

Jedną z podstawowych koncepcji teoretycznych, na której opierała się polityka ekonomiczna rządu zachodnioniemieckiego prawie do końca lat sześćdziesiątych był neoliberalizm. Głównymi jego przedstawicielami w RFN są: W. Eucken, A. Rüstow, A. Müller-Armack, F. Böhm, L. Misch, M. A. Lutz, F. A. Hayek². Z tego nurtu burżuazyjnej myśli ekonomicznej wywodzi się doktryna polityki ekonomicznej państwa zwana polityką "społecznej gospodarki rynkowej". "Społeczna gospodarka rynkowa jest świadomie kształtowanym gospodarzo-rynkowym systemem. Jej pierwszą zasadą koordynacyjną powinna być konkurencja"³. Konkurencja traktowana jest jako siła napędowa i

pracy. Wystąpiły dwa poważne załamania. Pierwsze w 1975 r., kiedy to rozmiary bezrobocia zwiększyły się czterokrotnie (z 273 tys. osób do 1074 tys.) oraz na początku bieżącego dziesięciolecia, kiedy to liczba bezrobotnych przekroczyła 2 mln osób (1983 r.), co daje ponad 9% stopę bezrobocia.

² F. A. Hayek jest wprawdzie Austriakiem, ale przez pewien czas był profesorem uniwersytetu we Fryburgu Bryzgowijskim, głównym ośrodkiem niemieckiej myśli neoliberalnej.

³ A. Müller-Armack, Soziale Marktwirtschaft, "Handwörterbuch der Sozialwissenschaften", Freiburg 1966, Bd. 9, s. 244, cyt. za: T. Grabowski, Rola państwa w gospodarce RFN, Warszawa 1976, s. 57.

podstawowy warunek wysokiej efektywności gospodarki. Tylko gospodarka oparta o zasady konkurencji, twierdzą neoliberalowie, jest najbardziej efektywną formą gospodarowania. Aktywność państwa w gospodarce powinna ograniczać się do polityki kształtowania ogólnych warunków funkcjonowania gospodarki rynkowej, co jasno formułuje W. Eucken, główny przedstawiciel neoliberalizmu niemieckiego, twórca tzw. fryburskiej szkoły w burżuazyjnej myśli ekonomicznej, pisząc, że "gospodarcza działalność państwa powinna być skierowana na kształtowanie form systemu gospodarki, a nie na kierowanie procesem gospodarczym"⁴, zaś w innym miejscu: "państwowe planowanie form - tak, państwowe planowanie i kierowanie procesami gospodarczymi - nie"⁵. Według tego samego autora, urzeczywistnienie w pełni konkurencyjnego porządku gospodarki zapewnią dwie grupy zasad. Pierwsza tworzy warunki dla konkurencyjnego porządku gospodarki. Eucken zalicza do niej: elastyczny system cen oparty o warunki pełnej konkurencji, skuteczną politykę walutową dla stabilizacji wartości pieniądza, otwarty dostęp do rynku jako warunku pełnej konkurencji, dominującą i przez konkurencję kontrolowaną prywatną własność środków produkcji, stałą jasno określoną politykę państwa dla wzmocnienia skłonności do inwestowania przedsiębiorstw. Do drugiej grupy, która obejmuje zasady regulacji warunków konkurencji, autor zalicza: ograniczenie monopolizacji gospodarki, kroki wspierające podaż w przypadku jej załóceń, korektę mechanizmu podziału dochodów⁶.

Obok instytucjonalnego zabezpieczenia warunków konkurencji doktryna społecznej gospodarki rynkowej przewiduje stymulowanie koniunktury przez oddziaływanie na aktywność prywatnego kapitału metodami pośrednimi, wśród których główne miejsce zajmuje polityka pieniężno-kredytowa. Uznaje się jednakże w wyjątkowych wypadkach celowość stosowania metod bezpośrednich, jak np. dokonywanie przez państwo inwestycji w gospodarce, kiedy pośrednie metody wpływania

⁴ W. E u c k e n, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1975, s. 336.

⁵ W. E u c k e n, Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung, "ORDO Bd." 1949, cyt. za H. R. P e t e r s, Grundlagen der Mesöökonomie und Strukturpolitik, Bern-Stuttgart 1981, s. 283.

⁶ E u c k e n, Grundsätze..., s. 254 i n.

na koniunkturę nie przynoszą pożądanych skutków. Jest to pewne ustępstwo neoliberalizmu w stosunku do koncepcji neokeynesistów.

W tak sformułowanej koncepcji polityki ekonomicznej nie ma miejsca na odrębną, specjalną politykę strukturalną. Eucken w swojej głównej pracy "Podstawy polityki gospodarczej" wydanej po raz pierwszy w 1952 r., a która doczekała się pięciu wydań w RFN (ostatnie w 1975 r.) ani razu nie używa terminu polityka strukturalna. Dla Hayeka pojęcie polityki strukturalnej jest w rzeczywistości tylko "nową nazwą dla bardzo starych może czasowo zapomnianych zadań państwa", polegających na ustanowieniu i wprowadzeniu reguł życia gospodarczego⁷. A zatem neoliberalowie nie przewidują żadnej specjalnej polityki strukturalnej, utożsamiając ją z polityką kształtowania form i warunków dla funkcjonowania gospodarki rynkowej. Mechanizm rynkowy w warunkach prawidłowo funkcjonującej gospodarki, tzn. mającej odpowiednie warunki konkurencji sam zatoszczy się o alokację zasobów i prawidłową strukturę, twierdzą neoliberalowie. Jednakże w przypadku, gdyby w wyjątkowych wypadkach strukturalnych trudności państwo musiało ingerować w przebieg gospodarczych procesów, powinno to stać się tylko za pomocą rynkowych środków. Stanowisko takie ukształtowało się pod wpływem sytuacji kryzysowej 1966-67, kiedy to także neoliberalowie dostrzegają konieczność rozwijania różnych form interwencjonizmu prowadzącego do strukturalnego dopasowania się różnych gałęzi do nowej sytuacji, ale mają to być pośrednie formy, takie jak polityka podatkowa, subwencyjna. Odrzuca się natomiast wszelkie administracyjne ingerencje państwa w porządek gospodarki rynkowej, bowiem one prowadzą do powstania nierównowagi strukturalnej. Stąd samodzielna polityka strukturalna poza ogólnymi zasadami kształtowania form i warunków konkurencji jest zbędna⁸.

⁷ F. A. H a y e k, Strukturpolitik und Wettbewerbswirtschaft, "Die Aussprache" 1959, Heft 6, cyt. za: P e t e r s, Grundlagen..., s. 294.

⁸ Por. P e t e r s, Grundlagen..., s. 294.

Miejsce polityki strukturalnej w doktrynie
"globalnego sterowania"

Z drugiego podstawowego nurtu teoretycznego współczesnej myśli burżuazyjnej - neokeynesizmu wywodzi się koncepcja "globalnego sterowania gospodarką rynkową", za twórcę której uważa się K. Schillera. Koncepcja ta zdominowała politykę gospodarczą w RFN na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, szczególnie gdy jej autor pełnił funkcję federalnego ministra gospodarki (1967-69) oraz federalnego ministra gospodarki i finansów (1969-72)⁹.

Według K. Schillera stanowi ona "syntezę fryburskiego imperatywu konkurencji i keynesistowskiego postulatu sterowania globalnym popytem efektywnym"¹⁰.

W modelu globalnego sterowania wychodzi się z założenia, że mechanizm rynkowo-konkurencyjny jest najlepszym instrumentem regulacji w mikroskali, między podmiotami gospodarczymi. Rynek także najlepiej spełnia rolę instrumentu regulacji alokacji czynników wytwórczych. Nie jest on jednakże w stanie zapewnić trwałej równowagi ekonomicznej w sferze makroekonomiki. Mechanizm rynkowy zawodzi w zakresie kształtowania równowagi ogólnogospodarczej i realizacji globalnych celów ekonomicznych, takich jak: pełne zatrudnienie, stabilizacja cen, pożądana stopa wzrostu gospodarczego. Stąd praktyka globalnego sterowania za przedmiot swojego oddziaływania przyjmuje sferę makroekonomiczną i jej naczelnym zadaniem jest utrzymanie równowagi między "popytem (suma prywatnych wydatków konsumpcyjnych i inwestycyjnych, wydatków państwa, nadwyżka bilansu handlowego) a przypadającym produktem społecznym (składa się z dóbr konsumpcyjnych i inwestycyjnych), który jest wytworzony przez w pełni zatrudniony aparat produkcyjny"¹¹. Przedmiotem regulacji

⁹ Wyrazem realizacji tej koncepcji była "Ustawa Stabilizacyjna" z 1967 r., która stanowiła podstawę prawną wielu posunięć polityki koniunkturalnej.

¹⁰ K. Schiller, Marktwirtschaft mit Globalsteuerung, [w:] K. Schiller, Reden zur Wirtschaftspolitik, Bonn 1967, s. 49.

¹¹ K. Schiller, Der Ökonom und die Gesellschaft. Das freiheitliche und das soziale Element in der modernen Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1964, s. 76.

przez państwo są zagregowane kategorie ekonomiczne, takie jak: produkt narodowy, inwestycje, konsumpcja, zatrudnienie.

Najdobitniej relację pomiędzy mikro- i makrosferą w omawianej koncepcji określa Schiller pisząc, że "najkorzystniejsze stosowanie środków kierowania polega na kombinowanym stosowaniu zasady samosterowania dla mikrorelacji i globalnego sterowania dla makrorelacji"¹².

Jeżeli idzie o politykę strukturalną, to Schiller wyróżniał wprawdzie wśród podstawowych rodzajów polityki ekonomicznej państwa politykę strukturalną obok polityki koniunkturalnej i wzrostowej, jednakże w swojej koncepcji wyznaczył jej rolę służebną w stosunku do pozostałych. Wychodził bowiem z założenia, że przy wysokim wzroście i dobrej koniunkturze większość zmian strukturalnych w gospodarce dokonuje się gładko, ponieważ "im silniejszy i wolny od zakłóceń jest wzrost gospodarczy, tym łatwiej rozstrzygają się problemy strukturalne »samodzielnie«"¹³.

Problemy strukturalne pojawiają się głównie wtedy, gdy powstają zakłócenia wzrostu oraz fluktuacje koniunkturalne. Mechanizm rynkowy, który zdaniem orędowników koncepcji globalnego sterowania jest najlepszym instrumentem koordynacji działalności przedsiębiorstw, przyczyniając się do alokacji czynników wytwórczych i tym samym kształtowania struktur, nie jest w stanie trudności tych rozwiązać.

Problemy strukturalne mogą pojawić się także pomimo zadowalającego wzrostu i pełnego zatrudnienia, nie są one spowodowane koniunkturalnymi zmianami popytu, lecz dysproporcjami w aparacie wytwórczym, wtedy środki polityki koniunkturalnego sterowania popytem zawodzą. Powstaje konieczność zastosowania aktywnej polityki strukturalnej państwa, jej zadaniem jest usuwanie i zapobieganie niepożądanym skutkom działania mechanizmu rynkowego. Nie precyzuje się, jakie to mają być instrumenty, jednakże - jak wynika z wywodów Schillera - funkcje te może spełniać polityka kredytowa, podatkowa selektywniej i skuteczniej stosowana. Te same środki proponuje zastosować w przypadku, kiedy państwo chce wyrównać warunki

¹² K. S c h i l l e r, Preisstabilität durch globale Steuerung der Marktwirtschaft, Tübingen 1966, s. 21.

¹³ S c h i l l e r, Der Ökonom..., s. 81.

startu przedsiębiorstwom małym i średnim. Z powyższego można wyprowadzić wniosek, że zwolennicy koncepcji globalnego sterowania wykazują duże zaufanie do rynkowych mechanizmów alokacji czynników wytwórczych i kształtowania oraz koordynacji struktur gospodarczych, a polityka strukturalna pełni służebną rolę w stosunku do głównych celów polityki gospodarczej. Stąd pogląd, że polityka strukturalna jest "rynkowo-zgodnym instrumentem polityki wzrostu, rodzajem długookresowego globalnego sterowania"¹⁴.

Koncepcja polityki strukturalnej gospodarki rynkowej

W przeciwieństwie do przedstawionych już koncepcji, w których bądź to nie ma miejsca na odrębną politykę strukturalną (społeczna gospodarka rynkowa), bądź też polityka strukturalna traktowana jest jako uzupełnienie polityki nakierowanej na wzrost gospodarczy i stymulowanie koniunktury (polityka globalnego sterowania) stoi trzecia koncepcja zakładająca aktywną politykę strukturalną państwa w ramach gospodarki rynkowej. Rozumie się ją jako świadome kształtowanie struktur gospodarczych przez państwo, nie zaś jako strukturalne skutki innych posunięć interwencyjnych państwa, co nie wyklucza, że posunięcia te, np. koniunkturalne, mogą przynieść także określone rezultaty strukturalne.

Polityka strukturalna służy rozważnemu tworzeniu i kształtowaniu struktur ekonomicznych za pomocą optymalnych instrumentów, jak również dąży do rozwiązywania pojawiających się ekonomicznych i społecznych problemów strukturalnych¹⁵.

Tymi strukturalnymi problemami, na które może napotkać gospodarka rynkowa, wymagającymi aktywnej polityki państwa, są:

- niedostateczna mobilność czynników wytwórczych zmniejszająca ogólnogospodarczą efektywność oraz obniżająca tempo wzrostu gospodarczego;

- pojawianie się "wąskich gardeł", które mogą prowadzić do powstawania nierównowagi strukturalnej, a nawet długotrwałych kryzysów strukturalnych;

¹⁴ R. B l u m, Strukturpolitik als Ordnungs- und Prozesspolitik, "WIST" 1979, Nr. 12, s. 537.

¹⁵ P e t e r s, Grundlagen..., s. 49.

- niedostateczna zdolność podmiotów gospodarczych do przystosowania się do zmienionych warunków funkcjonowania branż, regionów;

- nieprzydatność rynkowego mechanizmu kierowania koordynacji działalności gospodarczej w poszczególnych gałęziach, branżach;

- błędy planowania strukturalnego wskutek niedoboru informacji, niedoskonałości instrumentów planowania¹⁶.

Można mówić o trzech sferach oddziaływania polityki strukturalnej: mikrosfera - przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe, poszczególne rynki; mezosfera - branże, regiony gospodarcze, grupy zawodowe; makrosfera - wielkości agregatowe. Peters zasadnicze znaczenie poznania i praktyki strukturalnej przyznaje mezosferze¹⁷.

Politykę strukturalną według tego ujęcia umiejscawia się obok polityki kształtowania gospodarki rynkowej (Ordnungspolitik) oraz polityki koniunkturalnej państwa. Niektórzy autorzy, jak np. E. Kantzenbach¹⁸, stawiają ją obok polityki sterowania poziomem gospodarki (obejmują przedsięwzięcia kształtujące koniunkturę i wzrost) oraz obok polityki szczegółowego sterowania (odnoszącego się do poszczególnych rynków).

Jakkolwiek zwolennicy koncepcji polityki strukturalnej akcentują jej samodzielność i odrębność względem innych posunięć interwencyjnych państwa, to jednak dostrzegają na ogół między polityką strukturalną a innymi rodzajami interwencji (koniunkturalna, wzrostowa) współzależność, choć ocena siły tych związków jest różnie oceniana przez poszczególnych autorów.

Wspomniany Kantzenbach¹⁹ uważa, że polityka strukturalna państwa prowadzona jest w dwóch obszarach. Pierwszy, który obejmuje kształtowanie porządku strukturalnego gospodarki oraz drugi obejmujący kierowanie zmianami strukturalnymi przez bezpośrednie

¹⁶ Tamże, s. 55-56.

¹⁷ P e t e r s, Grundlagen..., s. 62.

¹⁸ E. K a n t z e n b a c h, Einzel- Struktur- und Niveausteuerung der Wirtschaft in einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung. Zur Systematik der Theorie der Wirtschaftspolitik, "Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik" 1966, s. 71.

¹⁹ Tamże, s. 71.

kształtowanie struktur, np. za pomocą planowania, dostrzega również skutki pozastrukturalnych posunięć państwa - polityki kredytowej, finansowej.

W koncepcji strukturalnej polityki rynkowej łatwo można rozpoznać powiązania z pozostałymi doktrynami polityki gospodarczej. Akcentuje się mianowicie doniosłą rolę jaką dla formowania struktur gospodarczych odgrywają wszelkie przedsięwzięcia państwa zmierzające do kształtowania ogólnych form konkurencji, a które dla neoliberałów stanowiły podstawowe założenie doktryny społecznej gospodarki rynkowej.

Podobne powiązania występują w przypadku doktryny globalnego sterowania, głównie w przypadku polityki koniunkturalnej. Za przykład służyć mogą tutaj zmiany stosunków kredytowych, polityki dyskontowej banku centralnego, które wpływają nie tylko krótkookresowo na przebieg koniunktury, lecz także mogą przekształcać strukturę produkcji, albo co najmniej inicjują takie przekształcenie, szczególnie w tych podmiotach gospodarczych, które charakteryzują się wysokim udziałem kapitału obcego. Pomimo istnienia związków między polityką koniunkturalną i strukturalną należy traktować je jako dwa samodzielne rodzaje polityki, twierdzą zwolennicy koncepcji. To rozróżnienie wynika z szeregu przesłanek, a mianowicie: w polityce koniunkturalnej działalność państwa nastawiona jest na kształtowanie popytu globalnego (zgodnie z ujęciem neokkeynesizmu), zaś strukturalna obejmuje kierowanie zmianami struktury, dotycząc one sfery podaży. I dalej, dla pierwszej celem jest kształtowanie poziomu wielkości ekonomicznych, dla drugiej - proporcji. Polityka koniunkturalna musi uwzględniać to, że jej przedmiotem oddziaływania są wahania krótko- i średnioterminowe agregatów ekonomicznych, zaś polityka strukturalna musi być nastawiona na kierowanie długoterminowymi przekształceniami wielkości cząstkowych branż, sektorów, grup zawodowych.

Polityka strukturalna nie stanowi jednolitego, pod względem celów, obszaru oddziaływania, dominujących instrumentów regulacji, charakteru interwencji strukturalnej, przedmiotu.

W literaturze spotyka się rozmaite klasyfikacje polityki strukturalnej, co wynika z przyjęcia przez autorów różnych kryteriów kwalifikacji, jednakże powszechne jest przekonanie, iż biorąc za podstawę klasyfikacji podstawowy cel polityki gospodarczej można mówić o polityce strukturalnej zorientowanej na wzrost gospodar-

czy i popieranie sprzyjających temu zmian struktury oraz politykę zorientowaną na równowagę i stabilizację.

W pierwszym przypadku chodzi o tworzenie przesłanek do mobilizacji niewykorzystanych lub źle wykorzystanych zasobów potencjału produkcyjnego i rezerw wytwórczych w poszczególnych sektorach, gałęziach gospodarki, mobilizowanie czynników wzrostu wydajności.

W drugim przypadku polityka strukturalna ma za zadanie kontrolować i neutralizować skutki zbyt szybkiego przekształcania struktur (ujawniających się w postaci np. strukturalnego bezrobocia). Instrumentami polityki strukturalnej są najczęściej subwencje, ulgi podatkowe, wspieranie inwestycji.

Czasami politykę strukturalną dzieli się na politykę zmian strukturalnych i politykę ugruntowania struktur.

Obiektem oddziaływania polityki strukturalnej mogą być niektóre gospodarki, branże oraz regiony, stąd podział jej na politykę sektorową i regionalną.

Z przedstawionych wyżej rozważań można wyprowadzić wniosek, że polityka strukturalna stanowi specyficzny rodzaj ingerencji państwa w gospodarkę, zarówno wówczas gdy napotyka ona na problemy strukturalne, jak również wtedy, gdy państwo chce kształtować przyszłe struktury gospodarcze.

Jakkolwiek podkreśla się jej samodzielność w stosunku do innych rodzajów polityki, co jest uzasadnione specyfiką interwencji, odmiennością wielu instrumentów regulacji, to jest ona zintegrowana z pozostałymi rodzajami polityki ekonomicznej. Wyraża się to zarówno w tym, że polityka strukturalna w swych podstawowych celach zorientowana jest na sprzyjanie rozwiązywaniu problemów wzrostu i stabilizacji, jak również w fakcie, iż wiele posunięć państwa mających na celu poprawę warunków koniunkturalnych, stymulowanie wzrostu gospodarczego wywołuje jednocześnie skutki strukturalne.

Stanisław M. Szukalski

THE STATE ROLE IN STEERING STRUCTURAL CHANGES IN THE LIGHT OF
CONTEMPORARY WEST GERMAN THOUGHT

The contemporary structural problems in the FRG's economy have led to animation of a discussion on the state structural policy. A common desire to stimulate again and permanently the economic growth is accompanied by a conviction that there is necessary a new economic policy of the state, with the active structural policy ranking foremost in it.

The article is an attempt at evaluation of basic theoretical concepts on which the economic policy pursued by the West German government was based, from the viewpoint of the structural policy. Hence, our interest is focussed on: the neoliberal doctrine of the "social market economy", the doctrine of "global steering" having its origins in Keynesism. A special attention has been also paid to the doctrine of the "structural policy of market economy", which displays a certain theoretical autonomy in relation to the above mentioned trends in the bourgeois thought.