

Zbigniew Podlasiak[■]

POLITYKA PRZEMYSŁOWA PAŃSTW ZACHODNIOEUROPEJSKICH

Pojęcie polityki przemysłowej i technologicznej pojawiło się w literaturze ekonomicznej stosunkowo niedawno. Interwencyjne oddziaływanie państwa na rzecz konkretnej gałęzi przemysłu, czy też faworyzujące rozwój w dziedzinie danej technologii upowszechniło się w okresie powojennym, ale nie wynika ono - jak dotąd - z doktryny wyrażającej potrzebę spójnej i całościowej polityki regulowania procesami zmian w tej ważnej dziedzinie gospodarki. Odmienne postawy i doświadczenia poszczególnych państw zachodnioeuropejskich ulegały wyraźnej i zbieżnej ewolucji pod wpływem presji realiów społeczno-ekonomicznych.

Opracowanie niniejsze jest próbą odtworzenia tej ewolucji, która doprowadziła do zrozumienia konieczności opracowania polityki przemysłowej. Oznacza ona dziś najczęściej istnienie długookresowej wizji pożądanego rozwoju w tej dziedzinie oraz zastosowania skutecznych mechanizmów jej realizacji.

Modernizacja przemysłu

Po zakończeniu działań wojennych Europa Zachodnia przystąpiła do odbudowy gospodarczej. Ważnym czynnikiem ułatwiającym to zadanie stała się pomoc finansowa, technologiczna i organizacyjna udzielona przez USA. Wykorzystanie tych środków wymagało koordynacji i przewidywania na skalę, której mechanizm rynkowy nie mógł sprostać. Realizacja Planu Marshalla zbiegła się z zapoczątkowaniem prób w zakresie programowania gospodarczego, które znane jest w literaturze ekonomicznej pod nazwą planowania indykatywnego.

[■] Dr, adiunkt w Instytucie Ekonomii Politycznej UŁ.

Niezależnie od przyjętej metodologii oraz oficjalnych celów stawianych planom w różnych krajach, przemysł znajdował się zawsze w centrum uwagi. Pierwszy plan wieloletni opracowany we Francji na lata 1948-1952 zawierał zadania adresowane do tzw. sektorów bazowych, które obejmowały górnictwo węglowe, energetykę, hutnictwo stali i przemysł cementowy. Planowanie indykatywne w Norwegii rozpoczęto od sformułowania głównego celu, jakim miał być 50% wzrost produkcji energii elektrycznej w latach 1948-1952. W centrum postanowień programu długofalowego na lata 1952-1953 w RFN odnaleźć można zapowiedź działań zmierzających do przekształcenia struktur szeregu wybranych gałęzi przemysłu, w zależności od ich potencjalnych możliwości eksportowych.

Wykonanie planów powierzono mniej lub bardziej wyspecjalizowanym instytucjom, które posługiwały się różnorodnymi narzędziami pośredniego i bezpośredniego naprowadzania gospodarki ku wytkniętym celom. Szczególnie ważnym czynnikiem realizacji planów indykatywnych w Europie Zachodniej stał się sektor znacjonalizowany, który w niektórych krajach obejmował relatywnie znaczną część przemysłu. Plany w odniesieniu do gałęzi znacjonalizowanych miały charakter obligatoryjny. Państwa wykorzystywały chętnie możliwości oddziaływania na przemysł za pomocą inwestycji realizowanych w sektorze publicznym, gdyż decydowało to o szybkim rozwoju całej gospodarki. W miarę dalszego rozwoju ekonomicznego priorytety narzucane za pomocą planów stawały się coraz bardziej dyskusyjne. Oparte były na przewidywaniu przyszłości, która na obecnym etapie rozwoju techniki, ewolucji popytu i podaży oraz rosnącego umiędzynarodowienia życia gospodarczego staje się tym bardziej niepewna, im silniej próbuje wniknąć w szczegóły. Niezależnie od oceny przydatności różnych form planowania indykatywnego, jak również przyszłości sektora znacjonalizowanego, w trakcie ożywionej dyskusji nad tymi narzędziami interwencjonizmu państwowego po raz pierwszy pojawił się problem polityki przemysłowej. Nie osiągnięto jednak zgody poglądów i po okresie stosunkowo szybkiego rozwoju ekonomicznego lat pięćdziesiątych w przeważającej mierze opartego na mechanizmie rynkowym, sprawa ta odżyła ponownie w związku z projektami międzynarodowej integracji regionalnej, a zwłaszcza w ślad za budzącą się świadomością konieczności dotrzymania kroku najwyżej rozwiniętym konkurentom zagranicznym. Przyspieszenie tempa dokonujących się przemian spowodowało pojawienie się nowych problemów.

Konwersja przemysłowa

Szybkie tempo zmian technologicznych wymuszane przez rosnącą konkurencję stawiało przemysł zachodnioeuropejski przed koniecznością odpowiedniego przystosowania się. Gwałtowny proces przechodzenia całych gałęzi przemysłu od okresu pomyślnej koniunktury do perspektywy koniecznej i trudnej konwersji wymagał pomocy władz państwowych. Kraje o długiej historii rozwoju przemysłowego zgromadziły wiele doświadczeń na drodze adaptacji nowych gospodarek do zmian. To co w tej dziedzinie wydaje się mieć pewne cechy specyficzne i dawniej niespotykane wiąże się z gwałtownym wzrostem rozmiarów przedsiębiorstw, zmniejszeniem się zakresu sektora rolniczego, a także ze wspomnianym już tempem zmian. Stąd pochodzi nacisk na państwa, aby obok tradycyjnych narzędzi interwencjonizmu, w formie polityki antycyklicznej, finansowej, kredytowej itd., stwarzało preferencyjne warunki dla przedsiębiorstw zagrożonych upadłością. Zmiany dokonujące się we współczesnych siłach wytwórczych powodują dziś tak silne wstrząsy w dziedzinie społeczno-regionalnej, że zmusza to władze państwowe do określonej reakcji.

W Europie Zachodniej kilka gałęzi od pewnego czasu przeżywa strukturalne trudności. W poszczególnych krajach obraz sytuacji nie jest jednakowy, niemniej do takich dziedzin najczęściej zalicza się górnictwo węglowe, część górnictwa rud żelaza, hutnictwo stali, przemysł stoczniowy i tradycyjna branża przemysłu włókienniczego. Dziedziny te z trudem pokonują konsekwencje silnej presji konkurencji na rynku wewnętrznym i międzynarodowym. Bez względu na przyczyny tych trudności państwa uznały konieczność podjęcia odpowiednich kroków zaradczych w celu złagodzenia społeczno-ekonomicznych skutków likwidacji nies efektywnych procesów produkcyjnych i zastąpienie ich innymi, bardziej efektywnymi i mającymi przed sobą większe perspektywy rozwoju. Stanowi to właśnie sens konwersji przemysłowej. Może ona przebiegać w formie wewnętrznej, w obrębie przedsiębiorstwa dotkniętego skutkami kryzysu i obejmować odpowiednie przekształcenie produkcyjne. Natomiast konwersja typu zewnętrznego oznacza zatrzymanie działalności danego przedsiębiorstwa i rozbudowę mocy wytwórczych w innych dziedzinach przemysłu, które mogłyby dać zatrudnienie zwolnionym pracownikom. Ten typ zmian strukturalnych odnosi się z konieczności np. do ko-

palnictwa czy hutnictwa, ale może mieć zastosowanie we wszystkich przypadkach. W każdym razie konwersja oznacza potrzebę dokonania poważnych inwestycji, a także przeprowadzenia zmian w kwalifikacjach pracowników. Stanowi to problem konieczny i zarazem z reguły trudny do rozwiązania.

Państwo stojące przed koniecznością włączenia się do tego procesu stara się przede wszystkim ustalić czy kryzys w danej gałęzi spowodowany jest okolicznościami o charakterze koniunkturalnym, czy też raczej chodzi tu o fakty nieodwracalne. W pierwszym przypadku władze starają się poprzestać na podjęciu pewnych działań doraźnych¹, natomiast w sytuacji kryzysu strukturalnego w grę musi wchodzić ewentualność konwersji przemysłowej. Badania przesłanek ekonomicznych w tym zakresie zawsze zawierają duży obszar niepewności, które nie pozwalają w konkluzji wykluczyć błędu. Dla wypracowania bowiem wniosków określających konkretną decyzję władze państwowe muszą wykroczyć poza mechanizm rynkowy i płynące z niego informacje określające wynik rachunku rynkowego. Z drugiej natomiast strony to właśnie stanowi niebezpieczeństwo dokonania fałszywego wyboru, wyłączenia podmiotów ekonomicznych, których racja bytu wynika z obowiązku podejmowania decyzji (wraz z niezbędnym marginesem ryzyka), zniekształcania delikatnych więzi rynkowych, deformacji danych do rachunku gospodarczego. Stąd wahania i niekonsekwencje w działalności państw wobec dokonujących się zmian w strukturach przemysłu.

Kolejnym problemem wyłaniającym się w procesie konwersji jest wybór gałęzi przemysłu zastępujących likwidowane miejsca pracy. W przypadku niemożności rozwiązania trudności w drodze dywersyfikacji produkcji i pojawienia się konieczności unieruchomienia przedsiębiorstwa, wybór musi należeć do państwa, które stara się doprowadzić do rozszerzenia produkcji w innych dziedzinach. Wymaga to także określenia samego momentu rozpoczęcia tego manewru, tak aby zsynchronizować go z przewidywaną datą zakończenia dawnej produkcji. Bezkonfliktowy sposób przeprowadzenia całej operacji musiałby więc zostać zapoczątkowany przed ujawnieniem się pierw-

¹ W Europie Zachodniej nie ma chyba gałęzi przemysłu, która nie doświadczyłaaby na sobie takich form pomocy państwowej. Piśsze o tym L. S t o l e r u, *L'Imperatif industriel*, Seuil, Paris 1969.

szych oznak kryzysu strukturalnego danej gałęzi, choćby z racji braku tak pewnych wniosków dotyczących przyszłości każda konwersja dokonywana jest w sytuacji napięć społeczno-politycznych, wynikających z kumulowania się sprzeczności.

Najważniejszą trudnością jaka pojawia się w trakcie realizacji manewru konwersji jest problem finansowy. O ile teren, na którym zlokalizowane jest przedsiębiorstwo, może służyć do innej produkcji, o tyle jego zabudowania są czasami, jeśli nie zawsze, źle dostosowane do nowych potrzeb. Wymagają odpowiedniej adaptacji, szczególnie wtedy, gdy konwersja polega na tworzeniu całkowicie odmiennych mocy wytwórczych. W każdym natomiast przypadku należy się liczyć z kosztami szkolenia zawodowego części lub wszystkich pracowników.

Obok finansowej bariery na drodze konwersji przemysłowej należy wymienić kwestie społeczne. Wiązą się one z koniecznością zmiany miejsca pracy lub zawodu. Często niezbędne jest porzucenie dotychczasowego miejsca zamieszkania. Wszystko to wymaga readaptacji społecznej, która przebiega z dużymi oporami.

Analiza konkretnych form, w jakich przebiegały procesy konwersji przemysłu zachodnioeuropejskiego wykazuje, że państwa brały w nich bardzo aktywny udział. Przede wszystkim, włączając się do tych przemian państwa angażowały poważne środki finansowe na realizację inwestycji pozwalających zagrożonym gałęziom dokonać reorientacji swej produkcji. Inną formą pomocy w przeprowadzeniu pewnych inwestycji jest zmniejszenie obciążeń fiskalnych, udzielanie pożyczek długoterminowych, finansowanie kosztów kształcenia zawodowego, rozwój infrastruktury itp., posunięcia obliczone na przyciągnięcie potencjalnych przemysłowców z innych regionów. Pozafinansowe formy zaangażowania państwa w procesy konwersji znaleźć można na odcinku organizacyjno-instytucjonalnym. Procesy takie wymagają określonej koordynacji wynikającej z ogólnej koncepcji przeprowadzania pożądaných zmian. Ocena rzeczywistości wskazuje jednak na poważne braki w działaniu państw zachodnioeuropejskich. Liczebnie rozwinięte, zróżnicowane w swych kompetencjach instytucje powołane dla ułatwień w zakresie przeprowadzanych zmian strukturalnych nie zdołały nigdzie osiągnąć wymaganego stopnia spójności i koordynacji działań, bowiem koncentrowały uwagę na sprawach doraźnych, bez jasnej koncepcji wypracowania perspektywicznej polityki w odniesieniu do konwersji przemysłowej. Liczne

przykłady niepowodzeń na tym polu wypływają z ewidentnej sprzeczności między koniecznością skoordynowanego kierowania omawianymi procesami przez państwo a jego niedostatecznym przygotowaniem do tej roli. Polityka konwersji nie istnieje również i dlatego, że nie do końca rozstrzygnięty jest - jak dotąd - problem roli państwa w życiu gospodarczym wysoko rozwiniętej gospodarki typu rynkowego. Pod ciężarem piętrzących się trudności państwo od dawna interweniuje również w odniesieniu do funkcjonowania przemysłu, ale decyzje mają charakter doraźny bez wyraźnie widocznej koncepcji działania długofalowego. W rezultacie państwo podejmuje decyzje o zamknięciu kopalni węgla, zmusza do likwidacji niektórych stoczni, ale nie ma żadnej pewności na rozwiązanie problemu regionów dotkniętych tymi decyzjami w formie masowego bezrobocia. Uruchamia się określone narzędzia w celu zachęcenia potencjalnych inwestorów do lokalizacji zakładów w regionach objętych kryzysem strukturalnym, ale na brak ich zainteresowania państwo reaguje okazaniem swej bezradności.

Polityka koncentracji przemysłowej

Na początku okresu powojennego większość krajów Europy Zachodniej starała się przeciągnąć jak największą liczbę inwestorów amerykańskich. Władze tych państw stopniowo rozszerzały swobodę w przepływie kapitałów i wprowadzały system zachęt dla firm z USA, którym coraz częściej gwarantowano nieskrępowane dysponowanie zyskami. Szczególnym ułatwieniem było wprowadzenie wymienialności głównych walut krajów zachodnioeuropejskich w końcu lat pięćdziesiątych. Do tego okresu istniała dość daleko posunięta zgodność interesów między korporacjami pochodzenia amerykańskiego a władzami poszczególnych krajów zachodnioeuropejskich, które uważały bezpośrednie inwestycje firm USA za czynnik pozytywnie wpływający na przebieg życia ekonomicznego państw przyjmujących. Dopiero w latach sześćdziesiątych zaczęto dostrzegać wyraźniej negatywne aspekty polityki amerykańskich filii działających na terenie Europy Zachodniej. Spowodowało to szersze niż dotychczas posługiwanie się narzędziami administracyjno-kontrolnego ograniczania napływu kapitałów amerykańskich. Większość rządów zachodnioeuropejskich zamierzała w ten sposób stymulować procesem bezpośrednich inwestycji zagranicznych w celu wyselekcjonowania korzystnych efektów i

odrzućcia tych projektów, które zawierałyby operacje przez władze niepożądane. Po utworzeniu EWG metody te nie mogły przynieść pozytywnych rezultatów, gdyż firmy USA kierowały się do tych państw członkowskich, które prowadziły w danej dziedzinie bardziej liberalną politykę. Powstająca w tym ugrupowaniu unia celna uniemożliwiała stosowanie dawnych narzędzi ochrony przed konkurencją ze strony innych krajów członkowskich.

Dlatego też, widząc ograniczony zasięg tych metod, większość państw zachodnioeuropejskich przystąpiła do aktywnego popierania procesów koncentracji i centralizacji kapitałów w nadziei dokonania na tej drodze odpowiednich przekształceń strukturalnych zmniejszających przewagę firm amerykańskich. Władze tych krajów starały się doprowadzić do możliwie największego skoncentrowania spółek "narodowych", na które, jak im się wydaje, mają wpływ tak długo, dopóki ośrodki podejmowania decyzji tych firm pozostają we władaniu kapitału mającego z nim silne i wielostronne powiązania.

Przykładów ilustrujących tę tendencję dostarcza każda niemal gałąź przemysłu zachodnioeuropejskiego. Z raportu opracowanego przez władze EWG wynika, że w latach 1961-69 w poszczególnych krajach członkowskich dokonano w sumie 1961 fuzji i wchłonieć pomiędzy firmami przemysłowymi². Ogółem w tych latach w krajach "szóstki" przeprowadzono 15 307 operacji koncentracyjnych na szczeblu krajowym, obejmujących poza fuzjami także ustanowienie wspólnej filii, udziały kapitałowe, przejęcie kontroli nad inną spółką itp.

Przy energicznym poparciu władz państwowych we wszystkich krajach Europy Zachodniej powstała fala intensywnych przegrupowań i koncentracji o zasięgu dotychczas niespotykanym. Tylko w latach 1967-68 w Wielkiej Brytanii dokonano ok. 5000 takich operacji. Ponad 1/4 spółek o wartości większej niż 10 mln funtów 1967 r. została w tym roku wchłonięta przez inne, co wywołało konieczność przeznaczenia w sumie 6,1 mld funtów na wymianę za akcje tych przedsiębiorstw, które utraciły swą osobowość prawną. Tego rodzaju głębokie przeobrażenia strukturalne przemysłu brytyjskiego dokonywały się w ciągu lat sześćdziesiątych. Koncentracja uzyskiwała tam żywe poparcie ze strony władz państwowych, które w 1966 r.

² La politique industrielle de la Communauté, Bruxelles 1970, s. 89 i n.

utworzyły specjalną instytucję pod nazwą Industrial Reorganization Corporation, powierzając jej zadanie zmodyfikowania "struktury przemysłowej pozwalającej jak najlepiej wykorzystywać [...] zasoby siły roboczej, kapitałów i umiejętności zarządzania"³. Organ ten rozwinął dość ożywioną działalność w oparciu o sumę 150 mln funtów rocznie, otrzymywaną od państwa na ułatwienia w przeprowadzaniu koncentracji przemysłowej. Począwszy od 1970 r. zaczęły się pojawiać coraz częściej wątpliwości co do słuszności koncepcji realizowanych przez IRC. Coraz bardziej przeważało przekonanie, że polityka tego rodzaju, a w szczególności tworzenie gigantycznych spółek obejmujących swą kontrolą często działalność całych gałęzi przemysłu krajowego, grozi negatywnymi skutkami. Obawa przed niebezpieczeństwem monopolizacji wzięła górę i w miarę jak zaczęto sobie lepiej zdawać sprawę z konsekwencji tak masowych fuzji umacniała się opinia sprzyjająca bardziej wyważonej, stopniowej polityce reorganizacji przemysłowej. Wraz z powrotem do władzy konserwatystów, IRC uległa ograniczeniu w swych poczynaniach, a w końcu 1970 r. ogłoszono jej likwidację.

W tym samym natomiast czasie, kiedy IRC traciła grunt w Wielkiej Brytanii, idea tego rodzaju organizmu stawała się coraz popularniejsza we Francji. Na początku 1970 r. rząd powołał Instytut Rozwoju Przemysłowego (Institut de Developpement Industriel). Otworzono mu kredyt w wysokości 1 mld franków oraz powierzono zadanie sterowania strukturami przedsiębiorstw średniej wielkości, w kierunku większej koncentracji przemysłowej. Również i przed utworzeniem tej instytucji rząd francuski wyraźnie sprzyjał procesom koncentracji i centralizacji kapitału.

Wydaje się, że w RFN fala fuzji była mniej widoczna niż w innych krajach zachodnioeuropejskich. W przypadku pojawiania się przed ważną gałęzią przemysłu problemów nie do rozwiązania przez same spółki, władze państwowe nie wahają się (mimo głoszonej doktryny liberalizmu gospodarczego) udzielić im bezpośredniej pomocy. Przykładem może być przemysł węglowy przeżywający w latach sześćdziesiątych poważne trudności strukturalne. Z inicjatywy władz państwowych 25 spółek uległo połączeniu w jedną "Ruhrkohle", da-

³ C. Tugenhaf, The Multinationals, Eyre and Spottiswoode Ltd, London 1971, s. 100.

jącą ponad 80% całej produkcji tej gałęzi w Zagłębiu Ruhry. Nie zmienia to jednak faktu, iż RFN jest tym krajem, którego władze najwyraźniej starają się nie ingerować bezpośrednio w przemiany strukturalne przemysłu.

Włochy natomiast mają bardzo silnie rozwinięte elementy takiej ingerencji i przewodnictwa państwa w dokonującym się i tam intensywnym procesie koncentracji przemysłu. Od dawna już ważnym narzędziem w tej polityce jest holding z przeważającym udziałem własności państwowej *Instituto per la Ricostruzione Industriale* (IRI). Innym oparciem władz w dziedzinie interwencjonizmu przemysłowego jest firma *Ente Nazionale Idrocarburi* (ENI), zajmująca się przetwórstwem ropy naftowej. Współistnienie przedsiębiorstw państwowych typu IRI czy ENI z wielkimi spółkami prywatnymi miało duży wpływ na przebieg stosunkowo silnej fali fuzji i koncentracji w przemyśle włoskim. W latach 1961-67 odnotowano tam 176 poważnych przegrupowań w tym kierunku, które miały miejsce zwłaszcza wśród potężnych grup państwowych lub pod ich bezpośrednim wpływem.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, rządy państw zachodnioeuropejskich usiłowały wzmocnić pozycję powiązanych z nimi firm krajowych. Mimo różnych form, w jakich polityka była realizowana, zasadniczy rezultat był w wielu gałęziach przemysłu zbieżny. Kraje Europy Zachodniej doznały w przeciągu lat sześćdziesiątych dość głębokich przeobrażeń strukturalnych, prowadzących najczęściej do wzrostu koncentracji przemysłowej. W dyskusjach ekonomicznych z tego okresu szczególnie silnie podkreślana korzyści produkcji na wielką skalę. Zwracano uwagę na opóźnienia w stosowaniu nowoczesnych metod wytwarzania i organizacji w małych i średnich pod względem rozmiarów firmach. Władze państwowe opierały na tym swą politykę przemysłową faworyzując koncentrację przedsiębiorstw.

Liczne badania⁴ z lat siedemdziesiątych nie potwierdziły istnienia rosnących korzyści, skali w przemyśle zachodnioeuropejskim. Przeciwnie, zaczęto oraz konsekwentniej wykazywać niesłuszność stosowanej polityki, która gubiła z pola widzenia rosnący dynamizm tkwiący w małych i średnich firmach. Szczególnie wyraź-

⁴ Wnikliwą analizę bogatych materiałów empirycznych zawiera praca A. J a c q u e m i a, *Economie industrielle europeenne*, Dunod, Paris 1979, rozdz. 4.

nie widać to w kwestii tworzenia nowych miejsc pracy, w adaptacji do zmieniających się wymagań popytu, w skłonności innowacyjnej, a nawet w osiągniętej rentowności⁵.

Od drugiej połowy lat siedemdziesiątych dominującym problemem związanym z polityką przemysłową staje się konieczność reorientacji (*redéploiement*) rozwoju w większym stopniu uwzględniającej zmiany w gospodarce światowej, mające coraz silniejszy wpływ na potencjał przemysłowy danego kraju w następstwie umiędzynarodowienia procesu wytwarzania oraz przenoszenia wstrząsów tak po stronie popytu, jak i podaży⁶.

Narzuca się coraz wyraźniej konieczność pobudzania sektorów technologicznie "przemysłowych". Wśród nich odnajdujemy z reguły gałęzie o dużym udziale wartości dodanej, które opierają się na odpowiednio rozwiniętym potencjale ludzi o wyjątkowo wysokich kwalifikacjach.

Europa Zachodnia często dysponuje dobrze rozwiniętymi ośrodkami badań nad takimi właśnie technologiami, ale daje się tu zauważyć niedostatecznie zaawansowany rozwój zdolności rozwoju prac nad przemysłowym i handlowym wykorzystaniem rezultatów badań. Cel ogólny polityki władz jest więc wyraźnie widoczny - chodzi o zwiększenie konkurencyjności krajowego potencjału przemysłowego wobec firm stanowiących czołówkę światową. Jednakże dokonująca się internacjonalizacja życia gospodarczego powoduje, że państwo narodowe coraz bardziej traci monopol oddziaływania na producentów, a w każdym razie arsenał środków interwencjonistycznych zawiera narzędzia coraz mniej skuteczne.

Na ten właśnie aspekt zwracają uwagę zwolennicy opracowania i solidarnego realizowania wspólnej polityki przemysłowej w ramach EWG, ale problemy z nią związane wykraczają już poza ramy niniejszego opracowania.

⁵ M. D i d i e r, Crise et concentration du secteur productif, "Economie et Statistique" 1982, No 144.

⁶ Por. Ch. S t o f f a e s, La grande menace industrielle, Calmann-Lévy, 1978.

Uwagi końcowe

W okresie powojennym poszczególne kraje zachodnioeuropejskie coraz wyraźniej uświadamiały sobie konieczność głębokich modyfikacji w zakresie struktur przemysłowych. Analiza dokonań w tej dziedzinie dostarcza przykładów świadczących o wyraźnym ścieraniu się całkowicie odmiennych koncepcji opracowania i realizacji spójnej polityki przemysłowej. Stosunkowo najbliższa tradycyjnej doktrynie liberalizmu gospodarczego jest nadal, mająca wielu zwolenników, idea powierzenia wyboru struktur przemysłu mechanizmowi rynkowemu. Celem takiej polityki przemysłowej byłoby eliminowanie wszelkich przeszkód, wynikających z niedoskonałości rynków, utrudniających swobodną konkurencję uznaną za najpewniejszy instrument wyzwalający postęp ekonomiczny. Skoro doskonale wiadomo, że faktycznie istniejące rynki zachodnioeuropejskie nie odpowiadają warunkom konkurencji prowadzącej samoczynnie do racjonalnego wykorzystania czynników wytwórczych, to zadaniem rynkowej polityki przemysłowej byłoby sukcesywne znoszenie wszelkich sztucznych ograniczeń hamujących wyzwianie potencjalnych możliwości tkwiących w autonomicznym przedsiębiorstwie. Taka koncepcja roli państwa opiera się na przeświadczeniu o możliwości pogodzenia tej autonomii z dynamizmem i kreatywnością, ale cała tajemnica powodzenia wiąże się z możliwością stworzenia warunków, które muszą temu towarzyszyć. Warunki te wyznaczają granice owej koncepcji. Przede wszystkim system gospodarki rynkowej zbyt często prowadzi do błędnego wyboru w następstwie zdeformowania sygnałów informujących o względnej rzadkości zasobów. W konsekwencji mechanizm rynkowy nie może dziś funkcjonować bez poddawania go kontroli i korekcie ze strony państwa. Przyjęcie takiej tezy otwiera drogę odmiennej koncepcji polityki przemysłowej, która wymaga mniej lub bardziej arbitralnych rozstrzygnięć w zakresie celów rozwoju w tej dziedzinie oraz narzędzi ich realizacji. Interwencja państwa w proces zmiany struktur przemysłowych nie jest tożsama z istnieniem spójnej polityki długofalowego działania. W przypadku Europy Zachodniej stała się ona punktem wyjścia dla sformułowania tezy o konieczności rozbudowy bardziej bezpośrednich form oddziaływania instytucji państwowych na sektor przemysłowy. Wiele z zalecanych narzędzi korygowania mechanizmu rynkowego znalazło już praktyczne

zastosowanie: subwencje, ulgi podatkowe, preferencyjne zasady kredytu długoterminowego, a nawet dyrektywy planistyczne kierowane do przedsiębiorstw znacjonalizowanych. Jednak dalszy rozrost form tego rodzaju interwencjonizmu w kształtowaniu pożądanym przez państwo struktur przemysłowych także natrafia na granice, tym razem tkwiące w możliwościach efektywnego kierowania tymi procesami ze szczebla centralnego. Wybór przez państwo preferowanych kierunków rozwoju przemysłowego nacechowany jest ogromnym ryzykiem błędu pociągającego za sobą zbyt duże koszty ekonomiczne, społeczne i polityczne.

Analiza doświadczeń planowania indykatywnego krajów zachodnioeuropejskich wyraźnie pokazuje niemożność prawidłowego uchwycenia szybko przebiegających zmian ekonomicznych. Przewidywanie rozwoju techniki z kilkuletnim wyprzedzeniem jest skazane na niepowodzenia, a konieczność nieustannego korygowania wielkości ustalonych przez plan przemienia go w fikcję. Rozbudowa zakresu sektora znacjonalizowanego wyraźnie ułatwia zadanie planistom, ale silne zawężenie kryteriów rynkowych w ocenie efektywności gospodarowania powoduje, że oszacowanie społecznych kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw publicznych jest niemożliwe. Pewną pomocą do wyrobienia sobie poglądu na ten problem rzucają badania⁷, z których wynika, że tylko w latach 1975-80 znacjonalizowana firma Renault poniosła straty w wysokości 1,7 mld franków, tj. prawie tyle ile w tym samym czasie spółka "Citroen-Peugeot" zapłaciła podatków od zysków 1,8 mld franków. W odpowiedzi na "wyzwanie amerykańskie" państwa zachodnioeuropejskie przystąpiły do kosztowej operacji koncentracji przedsiębiorstw. Rezultaty tej polityki nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, gdyż zależność między wielkością firmy a jej efektami, jak wzrost, efektywność, czy skłonność do innowacji, nie jest jednoznacznie potwierdzone przez fakty.

Rezultatem rozrostu form korygowania mechanizmu rynkowego, zwiększenia ilości narzędzi pośredniego i bezpośredniego oddziaływania na decyzje sektora przemysłowego jest zniekształcenie danych służących do rachunku ekonomicznego, a po przekroczenia pew-

⁷ "Harvard Business Review" 1979, vol. 57, No 2, s. 164, cyt. za G. C i l d e r, *Wealth and Poverty*, Basic Books, Inc., Publishers, New York 1981.

nych granic pojawia się zjawisko malejącej wrażliwości gospodarki na sygnały świadczące o nierównowadze lub zmianach w wachlarzu wyboru ekonomicznego, gospodarka jest coraz mniej zdolna do stymulacji kreatywności i innowacji.

Zbigniew Podlasiak

INDUSTRIAL POLICY OF WEST EUROPEAN STATES

The industrial policy most often means creation of a long-term concept of development in this field desired by the state and application of effective tools of its implementation. Analysis of the practice shows that the West European states have developed various forms of control over process of structural changes in industry. However, analysis of criteria underlying decision-making by the state in concrete cases allows to notice their frequently accidental, emergency character, as well as incoherence with other goals of the contemporary interventionism.