

Maciej Stalmaszczyk *

POLITYKA SUBSTYTUCJI IMPORTU
A WIELKIE KORPORACJE PONADNARODOWE

Spośród najczęściej stosowanych przez kraje rozwijające się strategii rozwoju gospodarczego antyimportowej i proeksportowej ta pierwsza jest na ogół negatywnie oceniana w literaturze przedmiotu. Początkowy względny rozwój niektórych gałęzi produkcji, dzięki zastosowaniu polityki substytucji importu (SI), nie stwarza w perspektywie bazy do szeroko pojętej industrializacji ani nie rozwiązuje tych problemów, które są decydujące dla wprowadzenia przez zainteresowane państwa antyimportowej strategii uprzemysłowienia¹. Natomiast strategia zakładająca rozwój podstawowych gałęzi przemysłu (przemysł ciężki i maszynowy, rozwój przemysłu podstawowych metali, przemysł chemiczny, papierniczy itp.) głównie w oparciu o własne zasoby i przeznaczonych przede wszystkim dla potrzeb własnych kraju w celu wzmocnienia jego niezależności gospodarczej wobec zagranicy, nie przyjęła się na szerszą skalę poza państwami socjalistycznymi.

Przedmiotem artykułu są rozważania na temat możliwości przywrócenia substytucji importu właściwej roli jako istotnego instrumentu w polityce uprzemysłowienia krajów rozwijających się.

* Dr, adiunkt w Katedrze Handlu Zagranicznego UŁ.

¹ Na przykład B. A. B a l a s s a, *The Structure of Protection in Developing Countries*, Baltimore 1971; T. J. B e r t r a n d, *Decision Rules for Effective Protection in Less Developed Economies*, "American Economic Review", September 1972; "The Growth and Decline of Import Substitution in Brazil, *Economic Bulletin for Latin America*" 1964, vol. 9, nr 1.

szczególnie przez prawidłowe wykorzystanie potencjału gospodarczego i organizacyjnego, jakim dysponują wielkie korporacje ponadnarodowe współczesnego świata kapitalistycznego.

Geneza i cechy polityki substytucji importu

Substytucja importu w określonym kraju ma miejsce wówczas, gdy import zastępowany jest produkcją krajową lub - ściślej - gdy w całkowitej podaży danego towaru lub grupy towarów maleje proporcja podaży realizowanej poprzez przywóz w stosunku do podaży osiąganey z produkcji krajowej².

Polityka industrializacji z zastosowaniem SI była realizowana przez wiele krajów gospodarczo nierozwiniętych. Przeszły przez nią także wszystkie kraje Ameryki łacińskiej - zresztą one pierwsze wprowadziły SI, a objawy jej nieskuteczności najwcześniej dały o sobie znać na tym kontynencie. Co więcej - najpełniejsze badania nad zjawiskiem SI dotyczą właśnie Ameryki łacińskiej. Stąd w naszych dalszych wywodach często powoływać się będziemy na przykład krajów latyno-amerykańskich, aczkolwiek wnioski nie będą ograniczać się wyłącznie do tego regionu.

Genezy polityki określanej substytucją importu szukać należy w skutkach wielkiego kryzysu i rozwoju sytuacji gospodarczej świata z początkiem lat trzydziestych, chociaż w niektórych krajach eliminowanie importu na rzecz analogicznej produkcji krajowej stosowano znacznie wcześniej (np. w Brazylii w dziedzinie przemysłu tekstylnego już od końca XIX w.). Ukształtowane na miarę potrzeb gospodarek europejskich i USA kraje Ameryki łacińskiej głębiej i dotkliwiej odczuły skutki kryzysu. Prawie we wszystkich krajach regionu wpływy z eksportu po 1929 r. znacznie spadły i przez wiele kolejnych lat nie mogły osiągnąć poprzedniego poziomu. Jeszcze w połowie lat sześćdziesiątych wartość eksportu w przeliczeniu na jednego mieszkańca była w większości krajów Ameryki łacińskiej niższa niż przed 30 laty³.

² G. K. H e l l e i n e r, International Trade and Economic Development, London, 1972, s. 96.

³ J. G r u n w a l d, Why not invest in Latin America? "Harvard Business Review", November-December 1963, s. 123.

Brak środków dewizowych zmusił rządy wielu krajów do zmniejszenia importu poprzez wprowadzenie ograniczeń formalnych i nałożenie wysokich ceł przywozowych. Głównie dzięki tym dwóm czynnikom stworzone zostały warunki umożliwiające powstanie "rodzimych" przemysłów, zastępujących dotychczasową podaż z importu. Podobny wpływ wywarła II wojna światowa: zmniejszenie dostaw maszyn i urządzeń oraz wyrobów przemysłowych z krajów objętych działaniami wojennymi przy zmienionym pod względem asortymentu i ilości zapotrzebowaniu na towary krajów nierozwiniętych gospodarczo wykazały powtórnie na ich słabość i zależność od ekonomicznej aktywności w centrach gospodarczych świata.

Chęć uniezależnienia się - przynajmniej w zakresie artykułów konsumpcyjnych pochodzenia przemysłowego - od importu z krajów wysoko uprzemysłowionych oraz dążenie do zmaksymalizowania dochodów państwa z tytułu pobieranych podatków importowych były podstawowymi czynnikami rozwoju SI. Należy jednakże odróżnić "substytucję importu" od "polityki industrializacji z zastosowaniem substytucji importu". Nie każda SI oznacza politykę uprzemysłowienia, aczkolwiek różne formy SI towarzyszą niemal zawsze rozwojowi przemysłowemu krajów⁴.

Przez politykę SI należy rozumieć świadome wysiłki państwa zmierzające do stopniowego zastępowania importu produkcją krajową przez stwarzanie dogodnych warunków ekonomicznych, społecznych i prawnych dla jej rozwoju. Osiąganie krótkotrwałych zmian w podaży importowej na skutek nałożonych restrykcji przywozowych nie jest równoznaczne z realizowaniem przez dane państwo polityki substytucji importu.

Tak ogólnie nakreślony cel polityki SI przyjmował w konkretnych okolicznościach różną treść. Różne też były główne źródła finansowania polityki SI. Z punktu widzenia celu i źródeł finansowania polityki SI wyróżnić możemy cztery etapy, które ilustrowały tab. 1.

Zarówno przyjęte podziały czasowe, jak i określenie pozostałych cech polityki SI zawarte w tab. 1 są - w naszej opinii - bardziej zgodne z istotą przeobrażeń w polityce industrializa-

⁴ H. H. B e l l, Tariff Profiles in Latin America - Implications for Pricing Structures and Economic Integration, New York 1971, s. 91.

Cechy charakterystyczne polityki substytucji importu
w krajach Ameryki Łacińskiej

Etap	Lata	Cel	Główne źródła finansowania	Zjawiska dodatkowe
1	2	3	4	5
I. Pokryzysowa polityka substytucji importu	trzydzieste	Maksymalne ograniczenie importu, w szczególności artykułów o dalszym priorytecie potrzeb. Uruchamianie odpowiedniej produkcji.	Akumulacja wewnętrzna oraz kapitał zagraniczny w formie lokat portfolio.	Opodatkowanie importu w celu zapewnienia wpływów dewizowych.
II. Polityka substytucji importu o kresu wojny	czterdzieste	Zwiększenie podaży krajowej artykułów, na które zmalała podaż z importu.	Akumulacja wewnętrzna.	Wykupywanie przez państwo i władze municypalne obiektów użyteczności publicznej, finansowanych dotychczas w ramach obcych inwestycji portfolio.
III. Korporacyjna polityka substytucji importu	pięćdziesiąte i następne (do lat osiemdziesiątych włącznie)	Uprzemysłowienie kraju w celu zaspokojenia rosnącego popytu wewnętrznego, wzrostu zatrudnienia i zmniejszenia zależności od eke-	Inwestycje bezpośrednie obcego kapitału prywatnego. Akumulacja wewnętrzna.	Wzrost polityki protekcyjnistycznej w celu ochrony własnego przemysłu. Ujemne zjawiska w eksporcie. Postępująca inflacja na rynku wewnętrznym i stale występujące

1	2	3	4	5
IV. Samodzielna polityka substytucji importu państw rozwijających się	sześćdziesiąte i następne (włącznie do osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych)	portu towarów monokultury. Substytucja importu traktowana nie jako cel, ale jako środek do takiej industrializacji, która pozwoliłaby na powtórne włączenie gospodarki w system światowy na nowych zasadach.	Ukierunkowane przez państwo przyjmujące inwestycje obcego kapitału prywatnego. Zagraniczne pożyczki rządowe. Pomoc ze źródeł międzynarodowych. Akumulacja wewnętrzna.	dewaluacje waluty w relacjach zewnętrznych. Dążenie do integracji regionalnej w celu zwiększenia rynku zbytu. Interwencja państwa w sferze inwestycji. Subwencje proeksportowe finansowane co najmniej z opłat importowych.

cji niż stosowany zwyczajowo podział na dwie fazy, tj. "łatwą" fazę industrializacji dzięki SI ("easy phase") i "trudną" fazę tego procesu ("difficult phase").

Zaproponowany podział wymagałby odpowiedniej korekty w stosunku do tych krajów rozwijających się, które swoją niepodległość polityczną uzyskały po II wojnie światowej lub których powiązania gospodarcze i polityczne z byłymi metropoliami kolonialnymi były różne od doświadczeń krajów Ameryki Łacińskiej. Ponadto typologia zastosowana w tab. 1, nie jest adekwatna w odniesieniu do krajów uprzemysłowionych, stosujących niejednokrotnie różne formy SI. Natomiast przyjęty podział wydaje się odzwierciedlać prawidłowości zachodzące w krajach Ameryki Łacińskiej, a niektóre cechy (poza czynnikiem czasu) znajdujemy również w większości pozostałych krajów rozwijających się. I tak "pokryzysowa polityka SI" w Ameryce Łacińskiej odpowiada w innych krajach rozwijających się polityka SI zastosowana natychmiast po uzyskaniu niepodległości w wyniku przemian polityczno-społecznych w krajach Trzeciego Świata. Wszystkie te kraje niemal bez wyjątku wprowadziły ograniczenia importowe na artykuły przemysłowe dla ochrony rezerw dewizowych, w celu sfinansowania innych zakupów lub dla sfinansowania projektów gospodarczych.

"Polityka substytucji importu okresu wojny" w krajach Ameryki Łacińskiej odpowiada w odniesieniu do innych krajów ten okres, który związany jest z:

- ograniczeniem podaży importowej sprzętu inwestycyjnego na warunkach kredytowych z uwagi na niestabilność polityczną krajów uzyskujących niepodległość,
- skutkami pogarszających się terms of trade dla krajów rozwijających się,
- konsekwencjami zmian w strukturze popytu na surowce naturalne i żywność w krajach gospodarczo rozwiniętych.

Faza trzecia jest niemal identyczna dla wszystkich krajów rozwijających się i przypada na lata pięćdziesiąte i dekady następne. Wynika ona z dążeń i uświadomionych - aczkolwiek w bardzo różnym stopniu - potrzeb krajów rozwijających się stworzenia własnego przemysłu i znalezienia zatrudnienia dla rosnącej ilości zawodowo czynnej ludności, przy równoczesnym chronicznym niedoborze środków dewizowych na nieograniczony import. Te czynniki, jak również chęć złagodzenia niekorzystnych tendencji

w terms of trade oraz zmniejszenie zależności od importu żywności lub eksportu płodów monokultury rolnej (jeżeli zjawisko takie występuje) sprawiły, że we wszystkich krajach rozwijających się zaczęto stosować, - w różnym stopniu i z różnym powodzeniem - politykę industrializacji poprzez SI. Fazę tę nazwaliśmy jednak świadomie "polityką korporacyjną" a nie "polityką państw rozwijających się", ponieważ w rzeczywistości wielkie firmy kapitalistyczne o charakterze korporacji ponadnarodowych były tymi, które pełniej i skuteczniej realizowały swoją politykę inwestycyjną w krajach rozwijających się, wykorzystując sprzyjające okoliczności stworzone przez politykę SI. Decyzje inwestycyjne korporacji ponadnarodowych wynikały z ich celów i strategii, natomiast interesy krajów rozwijających się, na których terenie inwestycje produkcyjne były podejmowane, uwzględniane byłyby jedynie wówczas, gdy były zbieżne z celami korporacji. Istniejąca obszerna literatura na ten temat zwalnia nas od uzasadnienia sformułowanej tezy. Pozostaje do wyjaśnienia kwestia powodów, dla których korporacjom ponadnarodowym przypadła główna rola w finansowaniu polityki SI w krajach zmierzających tę drogą do urzeczywistnienia planów industrializacyjnych.

W latach 1947-1958 napływ do krajów Ameryki łacińskiej kapitałów prywatnych i rządowych wyniósł 12 362 tys. dol., z czego na inwestycje bezpośrednie ze źródeł prywatnych przypadło 47,69%, na pożyczki inwestycyjne ze źródeł prywatnych - 11,24% i na kredyty krótkoterminowe - 6,19%, razem 65,12%. Na pożyczki ze źródeł rządowych przypadło w analizowanym okresie 30,38%, a na darowizny - 4,50%, razem 34,88%⁵. Dostępność kapitałów prywatnych, głównie na inwestycje bezpośrednie, zadecydowała o przewadze tej formy finansowania ze źródeł zewnętrznych. I chociaż rządy wielu krajów Ameryki łacińskiej zdawały sobie sprawę z niedogodności dla ich gospodarek funkcjonowania obcych przedsiębiorstw - głównie w sferze trwałości obciążeń dla bilansu płatniczego - inne źródła finansowania były małe w stosunku do potrzeb. Niemniej jednak od 1951 r. występuje po raz pierwszy zjawisko korzystania również z pożyczek ze źródeł prywatnych o-

⁵ Foreign Private Investments in the Latin American Free-Trade Area, United Nations, New York 1961, s. 10 i n.

raz intensyfikują się wysiłki na rzecz zwiększenia pożyczek ze źródeł rządowych i organizacji międzynarodowych⁶. Myślą przewodnią takiego działania było przeświadczenie o możliwości skierowania kapitału pożyczkowego na tereny najbardziej ważne z punktu widzenia narodowego i że obsługa pożyczek stanowi jedynie czasowy drenaż bilansu płatniczego. Jednak inwestycje korporacji ponadnarodowych były i pozostały najważniejszym źródłem zewnętrznym finansowania programów industrializacyjnych w ramach SI. Wynika to ze zbieżności omówionych dążeń krajów rozwijających się do urzeczywistnienia planów industrializacyjnych i strategii opanowywania obcych rynków wewnętrznych, realizowanej na skalę międzynarodową przez wielkie korporacje kapitalistyczne.

W tym miejscu należy podkreślić, że spośród czterech bazowych strategii, występujących w działalności korporacji międzynarodowych (dążenie do opanowania rynku eksportowego, zapewnienie źródeł zaopatrzenia, zdobywanie rynków wewnętrznych w obcych krajach i strategia działalności w skali światowej poprzez wykorzystanie własnej sieci przedsiębiorstw), w latach pięćdziesiątych największy udział przypadł strategii realizującej cel opanowania wewnętrznego rynku zbytu poprzez inwestycje produkcyjne, lokowane bezpośrednio na danym rynku. Dążenie do pozyskania klienta, zdobycie rynku zbytu, stało się decydującym czynnikiem umożliwiającym osiągnięcie nadrzędnego celu przedsiębiorstwa kapitalistycznego. H. Mortyn pisze: "Wzrosło znaczenie klientów a nie surowców i przeniesienie produkcji w pobliże potencjalnego nabywcy jest najczęściej najpewniejszym sposobem jego pozyskania"⁷. Analizując zmiany, jakie uwiaryściły się w otoczeniu firm kapitalistycznych po II wojnie światowej w porównaniu z etapami wcześniejszymi E. Kolde stwierdza: "Problem obecnie leży w sferze marketingu: w rozszerzeniu zastosowania produktu, poszerzeniu kręgu odbiorców, zdobyciu nowych rynków w celu znalezienia zastosowania dla mocy produkcyjnych. Klient stał się decydującym źródłem wszelkiego ruchu"⁸. A już

⁶ Tamże, s. 10.

⁷ H. M a r t y n, International Business-Principles and Problems, New York 1966, s. 17.

⁸ E. J. K o l d e International Business Enterprise, New Jersey 1968, s. 225.

zupełnie współcześnie myśl tę formułuje lapidarnie H. Weinhold-Stünzi: "Ważniejsze jest mieć rynek niż fabrykę"⁹.

Wielkie firmy kapitalistyczne aktywnie uczestniczące w handlu międzynarodowym rozpoczęły na dużą skalę działalność produkcyjną na obcych rynkach właśnie w celu zdobycia klienta, ochrony i rozszerzenia rynku zbytu metodami skuteczniejszymi niż "czysty" eksport. Działalność inwestycyjna dotyczyła przede wszystkim rynków o "dużym rozmiarze (wynikającym z ilości ludności, jej siły nabywczej i ze skłonności do kupowania, czyli do konsumpcji), pewnych politycznie, skoncentrowanych pod względem położenia, dających szansę prowadzenia w dowolnej formie walki z konkurencją oraz umożliwiających uzyskanie ochrony przed konkurencją z zewnątrz, rozwiniętych i zorganizowanych z punktu widzenia możliwości prowadzenia działalności marketingowej, pewnych pod względem płatności, transferu zysków itp. Warunkom tym odpowiadały przede wszystkim kraje Europy Zach. - one też stały się terenem największych inwestycji produkcyjnych korporacji ponadnarodowych.

Inaczej sytuacja przedstawia się w odniesieniu do krajów rozwijających się, które tylko częściowo sprostac mogą ekonomicznym przesłankom decyzji inwestycyjnych wielkich korporacji międzynarodowych. Zwiększone koszty i ryzyka wynikające ze skali rynku i stopnia jego zorganizowania, niestabilności politycznej, inflacji i dewaluacji, reglamentacji w zakresie transferu zysków itp. sprawiają, iż skłonność wielkich korporacji do podejmowania działalności inwestycyjnej na rynkach krajów rozwijających się wymaga ze strony tych ostatnich pewnych poświęceń w zakresie suwerenności gospodarczej i ułatwień w zakresie fiskalnym, prawnym, stosunków pracy itd.

W okresie, który w tab. 1 nazwaliśmy fazą "korporacyjnej polityki substytucji importu", wielkie korporacje, głównie z USA, zintensyfikowały działalność inwestycyjną na rynkach krajów rozwijających się, o ile spodziewały się uzyskać taką ochronę przed konkurencyjnymi dostawcami z innych krajów, która niwelowałaby niedostatki wynikające ze skali rynku.

⁹ H. Weinhold-Stünzi, Exportförderung durch neue Formen des Export-Marketing, "Aussenwirtschaft", Juni 1979, H. 2, s. 177.

Cechy polityki substytucji importu, określone jako "samodzielna polityka SI państw rozwijających się", omówione zostaną w dalszej części pracy i z uwzględnieniem problemów nie tylko kontynentu Ameryki Łacińskiej.

Objawy i przyczyny ograniczonej skuteczności
polityki substytucji importu

Z definicji zjawiska SI wynika, że miarą rozwoju uprzemysłowienia substytucyjnego kraju jest zmniejszanie się udziału importu w tworzeniu dochodu narodowego brutto. Dla krajów Ameryki Łacińskiej współczynnik ilustrujący tę zależność spadł z ponad 25% w okresie poprzedzającym wielki kryzys do 14,5% w latach 1945-1949 i do 10,3% w 1970 r.¹⁰ W konsekwencji następuje widoczny rozwój tych gałęzi przemysłu, w których dotychczasowy udział importu był znaczny, a na którego produkty istnieje największy rynek zbytu w kraju (głównie wyroby przemysłu lekkiego i spożywczego). W 1950 r., w skali całego kontynentu, niektóre dziedziny przemysłu środków konsumpcji (przetwórstwo żywności, przemysł włókienniczy i drzewny oraz napoje i wyroby tytoniowe) stanowiły 62,5% łącznej wartości produkcji przemysłowej. Bardziej prawidłowy model industrializacji wymagałby większego udziału przemysłu środków produkcji w ogólnej wartości produkcji przemysłowej¹¹.

Zatem pierwszym i pozytywnym zjawiskiem SI w krajach omawianego regionu było zwiększenie zdolności produkcyjnych w wielu gałęziach przemysłu lekkiego. Wydaje się, że jest to niemal jedyna zaleta polityki SI, o tyle zresztą wątpliwa, że koszty zrealizowanej w jej wyniku industrializacji stwarzają wiele reperkusji ekonomicznych, zarówno wewnątrz kraju, jak i w jego stosunkach zewnętrznych.

Porównanie wielkości uzysku dewizowego, zaoszczędzonego w

¹⁰ J. M. Hunter, J. W. Foley, *Economic Problems of Latin America*, Boston 1975, s. 37.

¹¹ *Industrial Development in Latin America*, "Economic Bulletin for Latin America" 1969, vol. 14, nr 2, s. 5.

importcie, do wartości zasobów wewnętrznych, koniecznych dla osiągnięcia tej oszczędności, daje z reguły wyniki przemawiające przeciwko procesowi industrializacji realizowanej w wyniku SI. Produkcja powstała w wyniku SI zamiast przynosić oszczędności dewizowe w imporcie, liczone w długim okresie, powoduje niejednokrotnie znaczny wzrost kosztów wewnętrznych. Jako przykład zacytować można skutki uruchomienia produkcji ciągników rolniczych w Argentynie, w końcu lat pięćdziesiątych i wyeliminowanie importu. Oszczędności poczynione z tego tytułu w bilansie płatniczym w wysokości 1 dol. powodowały koszt w zasobach wewnętrznych w wysokości 7 dol. Działo się to w czasie, kiedy w eksporcie argentyńskim istniała możliwość uzyskania 1 dol. kosztem również 1 dol. wartości zasobów krajowych¹².

Polityka SI nie stworzyła również bazy proeksportowej, ani nie zmniejszyła zależności od monotowarowego eksportu. W latach siedemdziesiątych zależność ta nie była mniejsza niż przed 40 laty, kiedy właśnie dla złagodzenia zależności od eksportu jednego towaru (co rzutowało w zasadniczym stopniu na zdolność importową) wprowadzono SI. W poszczególnych krajach Ameryki łacińskiej udział pojedynczych towarów w ogólnej wartości eksportu kształtował się w końcu lat sześćdziesiątych następująco (w %)¹³:

Argentyna	-	pszenica i kukurydza	-	22,	mięso i produkty mięsne	-	26;		
Boliwia	-	cyna	-	52;	Brazylia	-	kawa	-	39;
Chile	-	miedź i pochodne	-	76;	Dominikana	-	cukier	-	54;
Ekwador	-	banany	-	52;	Gwatemala	-	kawa	-	33;
Haiti	-	kawa	-	39;	Honduras	-	banany	-	46;
Kolumbia	-	kawa	-	61;	Kostaryka	-	kawa	-	33,
		banany	-	26;	Meksyk	-	bawełna	-	13;
Nikaragua	-	bawełna	-	35;	Panama	-	banany	-	56;
Paragwaj	-	mięso	-	29;	Peru	-	ryby i przetwory	-	26,
		miedź	-	28;	Salwador	-	kawa	-	45;
Urugwaj	-	wełna	-	42,	mięso	-	30,	Wenezuela	-
		ropa i pochodne	-	92.					

Nawet zupełnie współcześnie, bo w końcu lat sześćdziesiątych zależność od eksportu towarów monokultury była - mimo stosowania intensywnej polityki SI - nie mniejsza niż przed kilkun-

¹² S. B. T a n c e r, *Economic Nationalism in Latin America - the Quest for Economic Independence*, New York 1976, s. 31.

¹³ H u n t e r, F o l e y, op. cit., s. 157.

stoma laty, kiedy zaczęto stosować na szeroką skalę tę politykę industrializacji. W niektórych krajach zależność ta nawet wzrosła (Chile - miedź, Wenezuela - ropa naftowa, Dominikana - cukier). Jedyne widoczny spadek roli eksportu monokultury odnotować można w odniesieniu do Argentyny, Brazylii i Meksyku, a więc w krajach o dużym rynku wewnętrznym, w których polityka industrializacji przeprowadzana była dosyć konsekwentnie i przez dłuższy czas¹⁴.

Wysokie koszty wewnętrzne produkcji osiąganey pod ochronę polityki SI czynią kolejne sektory gospodarki niezdolnymi do działania na zewnętrznych konkurencyjnych rynkach zbytu. Harry B. Bell uznaje nawet, iż substytucja importu i "zniechęcanie" do eksportu są zjawiskami nierozłącznymi, zarówno w krajach rozwijających się, jak i będących na wyższych szczeblach rozwoju gospodarczego. "Tempo procesów dyskryminowania eksportu jest funkcją tempa realizacji polityki substytucji importu"¹⁵. Innym uzasadnieniem braku orientacji proeksportowych w Brazylii i niektórych innych krajach Ameryki Łacińskiej jest teoria "eksportowalnych nadwyżek". Stosując się do tej zasady, kraje eksportują tylko nadwyżki, które pozostają, gdy potrzeby rynku są "odpowiednio pokryte". Potrzeby rynku wewnętrznego mają priorytet i nawet wówczas muszą być zaspokojone, gdy ceny wewnętrzne są niższe od cen na rynku światowym¹⁶. Również w odniesieniu do niektórych krajów Dalekiego Wschodu stwierdzono, że nadmiernie rygorystycznie realizowana polityka SI przynosiła w dłuższym czasie ujemny wpływ na elastyczność eksportową tych krajów (Indonezja, Malezja, Filipiny, Singapur, Tajlandia)¹⁷. Eksport towarów z Ameryki Łacińskiej w podziale na stopień przetworzenia wykazał, iż w ciągu 10 lat (1961-1970) nastąpiła niewielka zmiana: produkty nieprzetworzone (żywność, ropa naftowa, kopaliny, surowce włókiennicze) stanowiły ponad 70% wartości eksportu, pół-

¹⁴ T a n c e r, op. cit., s. 202.

¹⁵ B e l l, op. cit., s. 94.

¹⁶ M. W o l f f, El desarrollo industrial latino-americano, México 1974, s. 535-541.

¹⁷ S. W. K o h l h a g e n, Host Country Policies and MNCs - The Pattern of Foreign Investment in Southeast Asia, "The Columbia Journal of World Business" 1977, nr 1, s. 49-58.

produkty (głównie paliwa, smary i inne pochodne ropy naftowej, stal, żelazo i proste wyroby metalowe, żywność, oleje jadalne) wynosiły ponad 20%, a na wyroby gotowe (żywność, napoje, papierosy, wyroby metalowe, produkty chemiczne) przypadło 3,2% na początku lat sześćdziesiątych i nieco ponad 5% w dziesięć lat później¹⁸.

Głównym powodem tak małego postępu w zakresie eksportu są wysokie ceny wewnętrzne, wynikające z "mechanicznego" stosowania SI w warunkach tej grupy krajów rozwijających się, których cechami charakterystycznymi są¹⁹:

- niemożność wykorzystania ekonomii skali produkcji,
- negatywne skutki zmonopolizowania produkcji na rynku krajowym i wynikająca stąd niezdolność do dodatkowych działań konkurencyjnych na rynku zewnętrznym,
- wysoki poziom protekcji celnej, zastosowanej dla rodzimej produkcji i wynikający stąd brak efektywności w zakresie kosztów wytwarzania i marketingu rodzimego produktu,
- niski poziom wydajności pracy, wynikający z niemożności konfrontacji z międzynarodowym poziomem kosztów i produkcji,
- niewykorzystanie mocy produkcyjnych (nie z uwagi na ograniczony rynek, ale z uwagi na zainstalowanie mocy przekraczających potrzeby rynku),
- niedoinwestowanie rolnictwa.

Możliwości ograniczenia ujemnych skutków gospodarczych
wynikających z antyimportowej strategii rozwoju

Czwarty etap substytucji importu według podziału przyjętego w tabeli charakteryzuje samodzielność państw rozwijających się w zakresie stosowania substytucji importu jako instrumentu przyspieszającego uprzemysłowienie kraju. Z momentem kiedy okazało się, że SI nie łagodzi problemów bilansu płatniczego, nie przyspiesza rozwoju uprzemysłowienia, ani wreszcie nie rozwiązuje

¹⁸ J. L. D e c a m i l l i, Desarrollo y Subdesarrollo en Hispanoamérica, Madrid 1971, s. 181 i n.

¹⁹ H u n t e r, F o l e y, op. cit., s. 125 i n.

spraw zatrudnienia - natomiast utrzymuje w dalszym ciągu zależność od eksportu surowców - rozpoczęły się poszukiwania nowych dróg industrializacji i samodzielności gospodarczej. W szczególności problem niezależności ekonomicznej wymagał radykalnych i w miarę kompleksowych rozwiązań, głównie z uwagi na rosnące napięcie społeczne w krajach rozwijających się, inspirowane w niemałym stopniu rozwojem tendencji narodowo-wyzwoleńczych o nowym zabarwieniu polityczno-społecznym. Przypisywane - w znacznym stopniu uzasadnione - popadanie krajów rozwijających się w nową formę zależności od wielkich korporacji ponadnarodowych wymagało podejmowania prób rozwiązań, które uwzględniałyby również sposoby koegzystencji krajów rozwijających się z wielkimi korporacjami.

W rezultacie około lat pięćdziesiątych zaczęły powstawać warunki do formowania nowych koncepcji uprzemysłowienia krajów rozwijających się. Opierały się one na świadomym kształtowaniu polityki uprzemysłowienia, a nie - jak do tej pory - głównie na stosowaniu odpowiednich środków protekcjonistycznych. Te nowe elementy polityki miały na celu:

- ukierunkowanie inwestycji w infrastrukturze na stworzenie korzystniejszych warunków rozwoju przemysłu ze środków prywatnych,

- udzielenie bezpośrednich zachęt do rozwoju przemysłu poprzez stosowanie odpowiednich ulg podatkowych, importowych, dewizowych itp.,

- stworzenie dodatkowych zachęt dla inicjowania rozwoju przemysłu w dziedzinach szczególnie ważnych z punktu widzenia przyjętego przez państwo modelu rozwoju gospodarczego (np. przydzielania bezpłatnie lub po bardzo niskiej cenie działek budowlanych, umożliwianie korzystania z elementów infrastruktury transportowej będącej w dyspozycji państwa, przyznawanie pierwszeństwa lub wyłączności w realizowaniu zamówień rządowych itp.),

- bezpośrednie działanie państwa w rozwoju niektórych gałęzi przemysłu dla stworzenia krajowej bazy rozwoju innym przemysłom (np. przemysł chemiczny, stalowy itp.).

W parze z posunięciami w zakresie restrukturalizacji przemysłu podjęte zostały trzy inne grupy działań - lub są w różnym stopniu wprowadzane - w większości krajów rozwijających się, zarówno w Ameryce łacińskiej, jak i w innych regionach świata. Są to:

- wysiłki na rzecz zwiększenia eksportu towarów nietradycyjnych,
- próby uregulowania zagadnień zagranicznych inwestycji, bezpośrednich w sposób umożliwiający ich wykorzystanie w ramach ogólnych planów rozwoju gospodarczego krajów,
- próby utworzenia lub umocnienia funkcjonowania ugrupowań integracyjnych.

Wszystkie te zamierzenia wymagają pewnego czasu, okresu przejściowego potrzebnego na zniwelowanie różnic w rozwoju poszczególnych gałęzi przemysłu, usunięcia dysharmonii w ogólnym rozwoju gospodarki oraz zlikwidowania rażących dysproporcji w strukturze gospodarczej. Na przykład w Brazylii, najbardziej typowym kraju dla analizowanych zjawisk, procesowi adaptacyjnemu poświęcony był okres od 1964 do 1974 r.²⁰ (polityka tzw. "racjonalizacji gospodarki"). Szczególnego znaczenia w stosunkach zewnętrznych nabrało zagadnienie obcych firm i procesy integracyjne.

Stosunek państw rozwijających się do inwestycji bezpośrednich korporacji ponadnarodowych przeszedł znamiennej ewolucję: od skrajnie wrogiej postawy, reprezentowanej przez niektóre odłamy społeczeństwa i ugrupowania polityczne, do konstruktywnej formy wykorzystania tych inwestycji w ramach nowoczesnej strategii rozwoju. Najbardziej pozytywnym rozwiązaniem jest przyjęte w ugrupowaniu integracyjnym Paktu Andyjskiego ustawodawstwo regulujące wpływ państwa na sferę działalności kapitału zagranicznego. Odpowiednie przepisy, wspólnie przyjęte przez kraje wchodzące do ugrupowania regulują wszystkie aspekty funkcjonowania obcych przedsiębiorstw na terenie zintegrowanego obszaru, stwarzając zarówno korporacjom możliwość rentownego funkcjonowania, jak i krajom Ameryki Łacińskiej wykorzystywania kapitału produkcyjnego przedsiębiorstw obcych dla osiągnięcia planowanych efektów industrializacji²¹.

Znalezienie wspólnych celów dla długofalowego współdziałania korporacji ponadnarodowych i krajów rozwijających się nie jest łatwe z uwagi na podstawowe rozbieżności między celami obydwu

²⁰ Latin America and World Economy - A Changing International Order, ed. J. Grunwald, London 1978, s. 147-149.

²¹ M. Stalmaszczyk, Pakt Andyjski - czy rzeczywiście sukces integracji? "Handel Zagraniczny" 1979, nr 4, s. 9-12.

grup. Spośród wielu przeciwestawnych celów wybrać możemy kilka następujących - charakteryzujących skalę problemu w znalezieniu "wspólnego języka" w działaniu gospodarczym w kraju udzielającym gościny obcym przedsiębiorstwom²²:

1) cele korporacji ponadnarodowych:

- maksymalizacja zysków,
- zróżnicowanie źródeł zaopatrzenia surowcowego,
- otwarcie lub utrzymanie rynku zbytu,
- osiągnięcie określonego ogólnego wzrostu sprzedaży lub zysków:

2) cele krajów rozwijających się:

- maksymalizacja wpływów podatkowych,
- wzrost zatrudnienia,
- aktywizacja eksportu,
- rozwój własnych zdolności technologicznych i rozwój kadry techniczno-kierowniczej,
- rozwój drobnego przemysłu i rzemiosła oraz podniesienie poziomu rolnictwa,
- poprawienie struktury podziału dochodów,
- rozwój regionów zaniedbanych.

Podstawowy problem ułożenia współpracy pomiędzy korporacjami ponadnarodowymi a interesami ekonomiczno-społecznymi krajów rozwijających się reprezentowanymi przez ich rządy i realizowaną przez nie politykę polega na zrozumieniu potrzeb i możliwości drugiej strony oraz na stworzeniu takich mechanizmów, które sprzyjałyby wykorzystaniu tych możliwości dla zaspokojenia własnych potrzeb.

Z punktu widzenia krajów rozwijających się konieczne jest zrozumienie określonych imperatywów funkcjonowania przedsiębiorstw ponadnarodowych, z których wymienione zostaną najważniejsze dla przyjętego toku rozumowania.

1. Każde przedsiębiorstwo prywatne - korporacja ponadnarodowa nie czyni w tej zasadzie wyjątku - jest motywowane chęcią osiągnięcia maksymalnego zysku. Obecnie są im motywy charytatywne, jakimi próbuje się je nakłonić do działania w krajach

²² I. Frank, Foreign Enterprise in Developing Countries, London 1980, s. 39.

rozwijających się z inicjatywy ONZ i różnego rodzaju agencji międzynarodowych pomocy i rozwoju. Przedsiębiorstwa ponadnarodowe podejmują decyzje inwestycyjne oparte na ocenie ryzyka i dochodów. W swej działalności tylko w niewielkim stopniu są inspirowane faktem, że najbiedniejsze kraje świata stanowią poważny problem dla ludzkości²³. Z tej zasady wynikają dwie bardzo istotne konsekwencje dla krajów rozwijających się:

- ustalenie zbyt niskiego pułapu dopuszczalnego transferu osiągniętych zysków skłonić może wiele "mocnych" (finansowo, technologicznie, organizacyjnie) firm do zrezygnowania z działalności inwestycyjnej na danym terenie na rzecz firm słabych, bez doświadczeń i zasobów, pochodzących często z krajów o niedostatecznym poziomie wiedzy technologicznej i handlowej;

- dążenie do maksymalizacji zysków netto, w skali globalnej i w długim okresie, skłania korporacje ponadnarodowe do działań na szkodę państwa udzielającego gościny (ceny transferowe, opłaty za prawa handlowe i towarowe, za usługi itp.), aby w drodze nielegalnych praktyk zwiększyć dochody netto firmy.

2. Stosowane od wielu lat przez kraje rozwijające się zachęty na rzecz obcych inwestorów doprowadziły do takiego wyrównania poziomu ulg, iż nie stanowią one istotnego bodźca ekonomicznego w decyzjach inwestycyjnych. Bardziej istotne - niż np. perspektywa płacenia niskich podatków - jest stabilne politycznie i ekonomicznie otoczenie przyszłego działania przedsiębiorstwa ponadnarodowego, występowanie (i ich dostępność) potrzebnych środków produkcji, pozyskanie na miejscu wykwalifikowanej siły roboczej. Niemniej istotny jest rozmiar i potencjalny wzrost danego rynku oraz formy zachowania się konkurencji. Oferowanie jedynie ulg podatkowych, kredytów oraz innych zachęt może świadczyć o braku własnej koncepcji rozwoju gospodarczego z wykorzystaniem inwestycji produkcyjnych korporacji ponadnarodowych²⁴.

3. Ważne jest rozeznanie strategii jakę posługują się poszczególne korporacje ponadnarodowe wobec krajów rozwijających się i to zarówno w zakresie produktu, jak i polityki rynkowej i finansowej oraz innych stosowanych metod marketingu. Rozeznanie po-

²³ O. L. F r e e m a n, W. P e r s e n, Multinational Corporations: Some Facts and Figures, "Economic Impact" 1981, nr 2, s. 47-53.

²⁴ K o h l h a g e n, op. cit., s. 57.

winno być wykorzystane w formułowaniu metod realizacji planów rekonstrukcji gospodarki. Proponowana analiza powinna dać odpowiedź na podstawowe pytanie: które przedsiębiorstwa ponadnarodowe mają wysoką skłonność do adaptowania swej strategii do warunków rynku kraju rozwijającego się, a które mają niską skłonność (lub w ogóle jej brak) adaptacyjną w tym zakresie. Przez tę skłonność (operational flexibility) rozumie się zarówno chęć przystosowania produktów i/lub procesów produkcyjnych do wymagań miejscowego rynku, jak i skłonność do akceptowania różnych rozwiązań własnościowych, organizacyjnych itp.²⁵

Ponadnarodowe firmy amerykańskie częściej niż europejskie podejmują wysiłki w celu wylansowania "produktu światowego", podporządkowanego jednolitym zabiegom marketingowym. Pojedyncze produkty lub grupy produktów wielu korporacji amerykańskich są sprzedawane na rynku międzynarodowym bez żadnych zabiegów adaptacyjnych, a w niektórych przypadkach nawet kampanie reklamowe są ujednolicone w skali światowej.

Innym przykładem jest sprzedaż "fabryk pod klucz", realizowana przez korporacje europejskie i amerykańskie. Te pierwsze w większym stopniu adaptują sposób i wielkość produkcji do potrzeb rynku, podczas gdy firmy amerykańskie bardziej kierują się technologicznym optimum produkcji, niezależnie od rzeczywistych potrzeb rynku. W konsekwencji wiele fabryk wybudowanych w krajach rozwijających się posiada moce produkcyjne znacznie większe niż wymagałaby chłonność danego rynku, co powoduje, iż wykorzystują jedynie część swoich zdolności produkcyjnych, nawet w okresie boomu przemysłowego. Powodem, dla którego tego rodzaju inwestycje są podejmowane wydaje się być "taniaść przeniesienia znanej technologii do obcego środowiska, w której jest ona nieprzydatna, zamiast rozwijania technologii właściwej do warunków danego otoczenia"²⁶.

Znajomość takich postaw korporacji ponadnarodowych stwarza ich różną przydatność dla polityki rozwoju gospodarczego krajów Trzeciego Świata.

²⁵ B. A. L i e t e a r, Europe + Latin America + The Multinationals (A Positive Sum Game for the Exchange of Raw Materials and Technology in the 1980s), Guildford 1979, s. 17-18.

²⁶ H. G. J o h n s o n, Technology and Economic Interdependence, London 1975, s. 76.

4. Przedsiębiorstwa ponadnarodowe z uwagi na swój charakter działania w skali międzynarodowej mają szczególne predyspozycje do osiągania korzyści ze skali produkcji oraz do równoczesnego zabezpieczania swoich interesów poprzez odpowiednią dywersyfikację zaopatrzenia i rozczłonkowanie procesów produkcyjnych. W konsekwencji interesuje je rynki duże, gwarantujące odpowiednią wielkość produkcji i zbytu. Warunek ten, jak wiadomo tylko w niewielu krajach rozwijających się może być spełniony. Stąd duża skłonność do popierania tendencji integracji gospodarczej (oczywiście o ile leży to w interesie danej korporacji, z uwagi na posiadaną już własną strukturę produkcyjną i handlową w krajach mających się zintegrować). Ta "naturalna" skłonność korporacji ponadnarodowych do działania na rynkach dużych, zintegrowanych, powinna być umiejętnie wykorzystana przez kraje rozwijające się zarówno w okresie negocjowania zakresu i tempa procesów integracyjnych z przyszłymi partnerami, jak i przy ustalaniu wspólnej polityki wobec przedsiębiorstw zagranicznych działających lub pragnących działać na zintegrowanym obszarze.

5. Firmy ponadnarodowe podejmują decyzje w zakresie wyboru najkorzystniejszego wariantu strategii rozwoju firmy w skali międzynarodowej. Interes kraju rozwijającego się jest zagadnieniem wtórnym, nie motywującym działania firmy wobec danego kraju czy wobec danego regionu świata. Zatem ułożenie współpracy wymaga długofalowego planu rozwoju gospodarczego kraju, stwarzającego określone warunki funkcjonowania firm. Działanie w niepewności zmusza firmy do maksymalizacji zysków w krótkim okresie, do prowadzenia ekstensywnej polityki, powodując erozję gospodarki danego kraju. Planowanie działalności na długi okres, nie zmniejszając zainteresowania maksymalizacją zysku, pozwala na bardziej racjonalną gospodarkę, na wykorzystywanie czynników jakimi dysponują korporacje (kapitał, technika, organizacja) zarówno dla potrzeb gospodarki krajowej, jak i dla aktywizacji eksportu.

6. Rozwój proeksportowych gałęzi przemysłu wymaga między innymi dokonania zmian w strukturze dotychczasowej gospodarki oraz posiadania sprawnej sieci marketingowej na obcych rynkach. Dla obydwu spraw konieczny jest udział obcych przedsiębiorstw.

Rozważania powyższe zakończyć można uwagą, że aczkolwiek polityka substytucji importu jest w sumie negatywnie oceniana jako metoda przyspieszająca uprzemysłowienie kraju, to jednak po-

lityka proeksportowa, oceniana bardziej pozytywnie z uwagi na perspektywę załatwienia wielu problemów społeczno-politycznych w krajach rozwijających się, nie byłaby możliwa do wprowadzenia bez poprzedniego okresu substytucji importu. Substytucja importu doprowadziła do rozwoju odpowiedniej infrastruktury, bez której istnienia własny ośłonny rynek wewnętrzny nie pozwoliłby na rozwój produkcji eksportowej bez uprzedniego zaspokojenia potrzeb krajowych. Bez posiadania infrastruktury polityka proeksportowa ograniczać się musi do wyodrębnionych z reszty organizmu gospodarczego enklaw eksportowych, a te - jak wiemy - nie są czynnikiem ogólnego rozwoju gospodarczego kraju²⁷.

Uregulowaniem współpracy pomiędzy krajami rozwijającymi się a korporacjami ponadnarodowymi zajęła się również ONZ i jej wyspecjalizowane agendy. Jednak podstawą takiej współpracy muszą być dwustronne i wielostronne porozumienie długookresowe bezpośrednio pomiędzy zainteresowanymi partnerami. Wówczas szansa lepszego wykorzystania potencjału przedsiębiorstw ponadnarodowych w realizacji planów rozwoju gospodarczego państw Trzeciego Świata wydaje się być bardziej realna.

Maciej Stalmaszczyk

IMPORT-SUBSTITUTION POLICY AND BIG SUPRANATIONAL CORPORATIONS

The article analyzes the anti-import strategy of economic development. The example of Latin America's countries allows the author to analyze genesis and characteristics of the import-substitution policy. This policy is divided into four stages according to the goal and sources of financing. The performed analysis allows to determine causes and consequences of limited effectiveness of the import-substitution policy. The further part of the article is devoted to analysis of possibilities of utilizing the economic and organizational potential possessed by big supranational corporations in such a direction that the import-substitution policy could become an important instrument employed in the economic policy by the developing countries. This so-

²⁷ R. V a r n o n, L. T. W e l l s Jr., *Economic Environment of International Business*, New Jersey 1976, s. 126-130.

lution calls for adoption of different forms of cooperation between governments of the developing countries and boards of supranational corporations from those pursued by many countries in the region under survey within the so-called economic nationalism.

Although the article concerns the countries of Latin America, the conclusions afforded by the performed analysis may be applied also in relation to the remaining developing countries.