

Stanisław M. Szukalski*

KONCEPCJA AKTYWNEJ POLITYKI STRUKTURALNEJ PAŃSTWA
W ŚWIELE ZACHODNIONIEMIECKIEJ MYŚLI EKONOMICZNEJ**

I. WZROST ZAINTERESOWANIA POLITYKĄ STRUKTURALNĄ W RFN

We współczesnej gospodarce światowej obserwuje się niezwykle głębokie przekształcenia strukturalne, głównie wskutek wykorzystania osiągnięć współczesnej rewolucji naukowo-technicznej. Objawiła się ona nowymi technikami i technologiami produkcji, które rewolucjonizują proces wytwarzania dóbr i proces świadczenia usług oraz nowymi produktami. Kompleksowa automatyzacja przemysłu, robotyzacja, cybernetyzacja gospodarek, biotechnologia, nowe tworzywa konstrukcyjne, nowoczesne systemy informacyjne oparte na telewizji przewodowej i satelitarnej prowadzą do restrukturalizacji gospodarek krajów wysoko uprzemysłowionych. Rodzą się nowe gałęzie produkcji, powstają nowe giganty przemysłowe, towarzyszy temu kryzys wielu gałęzi wytwarzania nastawionych na masową produkcję, na której opierała się tradycyjna gospodarka krajów wysoko uprzemysłowionych (np. przemysł stalowy, tekstylny). Procesy te zbiegły się w czasie ze zwolnieniem tempa wzrostu gospodarczego w krajach wysoko rozwiniętych, z silnymi tendencjami protekcjonistycznymi w handlu światowym, zjawiskiem stagflacji, wysokim bezrobociem¹. Stąd, wokół tych problemów ożywają dyskusje i spory, coraz częściej mówi się o potrzebie

* Dr, adiunkt w Instytucie Ekonomii Politycznej UŁ.

** Opracowanie powstało w ramach resortowego programu badań podstawowych nr 10.4 n.t.: „Analiza i krytyka współczesnej ekonomii burżuazyjnej”. W grupie tematycznej: „Koncepcje polityki gospodarczej w krajach kapitalistycznych. Założenia programowe i ich realizacja”.

¹ Pisaliśmy o tym w artykule: *Gospodarka kapitalistyczna w dziesięcioleciu 1974–1984. Bariery strukturalne i doktrynalne*, „Życie Gospodarcze” 1985, nr 34.

aktywnie prowadzonej przez państwo polityki restrukturalizacji, o konieczności prowadzenia aktywnej polityki przemysłowej i strukturalnej.

Dyskusje te nie ominęły RFN, w której także dostrzega się fakt, że w obecnej sytuacji tradycyjne narzędzia stymulowania koniunktury już nie wystarczają do pobudzenia wzrostu gospodarczego i rozwiązywania problemów przed jakimi stanęła gospodarka. I tutaj wzrasta zainteresowanie nowoczesną polityką przemysłową i strukturalną. Bodziec do ożywienia zainteresowania tymi problemami, jaki obserwujemy od połowy lat siedemdziesiątych w RFN, dały naszym zdaniem, następujące fakty:

Po pierwsze, nienajlepsza kondycja gospodarki zachodnioniemieckiej, która wyraża się w tym, że:

1. W okresie 1974—1985 nastąpiło radykalne zwolnienie tempa wzrostu gospodarczego w stosunku do lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych. Otóż, o ile średnioroczna stopa wzrostu produktu narodowego brutto w okresie 1950—1960 wynosiła 8⁰%, a 1960—1974 4,4⁰%, to w latach 1974—1985 tylko 1,8⁰%².

2. Wystąpienie w okresie 1974—1985 dwóch poważnych załamań koniunktury gospodarczej w latach 1974/1975 i 1981/1982 (nie licząc przypadków przejściowego zwolnienia tempa wzrostu gospodarczego jakie miały miejsce w latach 1977/1978, 1985), które wyraziło się spadkiem produkcji przemysłowej, inwestycji, zatrudnienia.

3. W drastycznym pogorszeniu się sytuacji na rynku pracy. Odnotowano bowiem dwa głębokie załamania wyrażające się radykalnym wzrostem bezrobocia, które pomimo polepszania się koniunktury po załamaniu kryzysowym nie zmniejszało się do poziomu sprzed kryzysu. Pierwsze miało miejsce w 1975 r., wtedy rozmiary bezrobocia zwiększyły się czterokrotnie (z 273 tys. osób w 1974 do 1070 tys. osób w 1975 r.). Drugie nastąpiło na początku bieżącego dziesięciolecia, kiedy to liczba bezrobotnych przekroczyła 2 mln osób i przez cały okres lat osiemdziesiątych utrzymuje się na poziomie 2,3—2,4 mln osób. Strukturalne cechy bezrobocia — przedłużający się okres trwania bezrobocia (1973 r. — średnio 5 miesięcy, 1971 r. — 7,4 miesiąca, 1984 r. — ponad 11 miesięcy), struktura zawodowa, struktura według wieku, dowodzi tego, że mamy do czynienia z głębokim kryzysem na rynku pracy, tym dla gospodarki zachodnioniemieckiej bolesniejszym, że przez długi okres RFN była importerem siły roboczej³.

² Obliczenia własne na podstawie: *Ergebnisse der Sozialproduktberechnung*, „Statistisches Bundesamt” 1985, Nr. 5, s. 5.

³ Strukturalne problemy bezrobocia w RFN od 1973 r. analizujemy szczegółowo w opracowaniu: *Strukturalne problemy bezrobocia w Republice Federalnej Niemiec*, „Acta Universitatis Lodzensis” 1985, Folia oeconomica nr 56, s. 91 i n.

4. Spadek stopy inwestycji z 24,7% w 1970 r. do 19,4% w 1985 r., a nawet rozmiarów inwestycji (liczonych w cenach stałych z 1980 r.). Jeżeli za podstawę porównań przyjąć poziom wydatków inwestycyjnych gospodarki w 1973 r., to okazuje się, że jedynie w latach 1979 i 1980 realne wydatki na inwestycje były wyższe⁴. Spadkowi rozmiarów i stopy inwestycji towarzyszą zmiany w ich strukturze polegające na tym, że wzrasta udział inwestycji modernizacyjnych i odtworzeniowych kosztem inwestycji rozszerzających.

5. Wyraźnie obniżył się przeciętny poziom wykorzystania wzrostu wytwórczego gospodarki.

Po drugie, zainteresowania polityką strukturalną wynika z przeświadczenia, że skoro polityka gospodarcza stosowana w RFN w ostatnim dziesięcioleciu nie przyniosła oczekiwanych rezultatów w postaci ustabilizowanej koniunktury, nie była w stanie zlikwidować, a przynajmniej złagodzić piętrzących się trudności strukturalnych gospodarki. niezbędne są śmiałe, skuteczne ingerencje strukturalne dla przyspieszenia wzrostu, z drugiej zaś strony powstało wskutek słabego wzrostu szereg problemów strukturalnych i społecznych wymagających rozwiązania.

Po trzecie, ze świadomości dokonywania się przekształceń w gospodarce światowej pobudzanych rewolucją naukowo-techniczną, które są wyzwaniem dla tradycyjnej gospodarki. Stąd, powszechnemu dążeniu do trwałego ożywienia gospodarczego towarzyszy przekonanie, że aktywna polityka strukturalna jest niezbędna by przezwyciężyć piętrzące się trudności gospodarcze oraz dotrzymać kroku w wyścigu technologicznym takim krajom jak USA i Japonia, bowiem samoczynne mechanizmy konkurencji nie mogą zapewnić prawidłowego przebiegu procesów adaptacji do zmieniających się dynamicznie wymagań i warunków rynku światowego i wewnętrznego.

Z drugiej jednak strony, przywiązanie do idei gospodarki rynkowej, szerokiej „funkcjonalnej” konkurencji jest źródłem ostrej krytyki poglądów postulujących aktywniejsze działanie państwa w zakresie kształtowania struktur gospodarki. Polemika toczy się wokół problemu celowości i zakresu oddziaływania państwa na przekształcenia strukturalne w gospodarce, metod i narzędzi realizacji tej polityki. Zbiegła się ona z dyskusją dotyczącą problemu aktywności państwa w gospodarce w ogóle, której sens oddaje pytanie — hasło: „Więcej rynku,

⁴ *Ergebnisse der Sozialproduktberechnung...*, s. 25.

mniej państwa"⁵. Wśród tych dyskusji wyodrębnić można głosy postulujące aktywną politykę strukturalną państwa.

W połowie ubiegłego dziesięciolecia zaznaczył się wyraźnie niedobór diagnostycznej wiedzy o przekształceniach strukturalnych w gospodarce oraz niedostatek wiedzy pozwalającej prowadzić racjonalną politykę strukturalną. W odczuciu rządu RFN lukę tę mają zamknąć, wykonywane na jego zlecenie⁶ przez czołowe instytuty badawcze RFN, periodyczne raporty strukturalne⁷. Zadaniem tych raportów jest podniesienie ogólnego poziomu wiedzy o przemianach strukturalnych dokonujących się w gospodarce zachodnioniemieckiej, ich przyczynach oraz skutkach ekonomicznych posunięć państwa. Także przed teorią polityki strukturalnej stoją zadania, które sprowadzają się głównie do stworzenia przesłanek dla podniesienia racjonalności praktycznej polityki strukturalnej. Wśród zadań teorii polityki strukturalnej na czoło wysuwana jest konieczność sformułowania problemów strukturalnych wymagających rozwiązania, określenia celów tej polityki, opracowania instrumentów ingerencji strukturalnych oraz kryteriów optymalnego ich dozowania.

Przedmiotem naszego zainteresowania w tym opracowaniu jest koncepcja „aktywnej polityki strukturalnej w gospodarce rynkowej”.

II. POJĘCIE I MIEJSCE POLITYKI STRUKTURALNEJ W POLITYCE EKONOMICZNEJ PAŃSTWA

Jeżeli przyjmiemy, że przez koncepcję polityki ekonomicznej w ogóle rozumiemy syntezę zasad tej polityki, jej celów i metod ingerencji, to określenie: „koncepcja polityki strukturalnej w gospodarce ryn-

⁵ Np.: R. Blum, *Flucht aus der politischen Verantwortung*, „Wirtschaftsdienst” 1984, Nr. 1; A. Woll, *Weniger Staat als Gebot der Stunde*, „Wirtschaftsdienst” 1984, Nr. 1.

⁶ Zlecenie rządu z 31 I 1978 r.

⁷ Są to: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Berlin); HWWA — Institut für Wirtschaftsforschung (Hamburg); IFO — Institut für Wirtschaftsforschung (München); Institut für Weltwirtschaft und der Universität Kiel; Rheinisch — Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (Essen).

Pierwsze raporty strukturalne opublikowano w 1980 r. W latach 1983/1984 opublikowano kolejne raporty: Institut — Kiel: K. D. Schmidt i in., *In Anpassungsprozess zurückgeworfen — Die deutsche Wirtschaft vor neuen Herausforderungen*, Tübingen 1984 oraz 5 zeszytów problemowych. IFO — Institut: W. Gerstenberger i in. *Strukturwandel unter verschlechterten Rahmenbedingungen*, „Strukturberichterstattung” 1983, Berlin—München 1984 oraz 4 zeszyty problemowe. HWWA — Institut: *Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft*, „Strukturbericht” 1983, Hamburg 1984 oraz 4 zeszyty problemowe. RWI — Institut: K. Löbbe i in., *Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft*, „Strukturberichterstattung” 1983, Essen 1983 oraz 4 zeszyty problemowe.

kowej" wskazuje na to, że: po pierwsze, koncepcja ta jest syntezą ogólnych zasad polityki strukturalnej, długookresowych celów, jak i zgodnych z tymi celami i porządkiem instytucjonalnym gospodarki metod i instrumentów ingerencji strukturalnych. Po drugie, jest ona prowadzona w ramach gospodarki rynkowej.

Zachodzi w związku z tym potrzeba przeanalizowania tej koncepcji z punktu widzenia: a) pojęcia i zakresu przedmiotowego, b) podstawowych jej celów i rodzajów, c) typów instrumentów stosowanych w ramach polityki strukturalnej oraz d) konfrontacji założeń koncepcji z rzeczywistością gospodarczą. W artykule analizujemy dwa pierwsze zagadnienia.

Trudno w odniesieniu do tej koncepcji wskazać, jak to było możliwe w przypadku koncepcji globalnego sterowania czy społecznej gospodarki rynkowej na podstawowe ogólnoteoretyczne źródło, z którego koncepcja ta czerpała inspiracje. Nie jest to możliwe zarówno ze względu na charakter przedmiotu zainteresowań koncepcji, jak i wyjątkowo złożonego, zróżnicowanego zakresu działania polityki strukturalnej, o czym można przekonać się analizując jej rodzaje, cele. Można natomiast stwierdzić, że przedstawiciele, zwolennicy aktywnej polityki strukturalnej w gospodarce zachodnioniemieckiej formułując zasady aktywnego działania państwa w zakresie kształtowania i przekształcania struktur ekonomicznych, rozwiązywania problemów strukturalnych, opierają swoje rozważania na dwóch zasadach. Po pierwsze, podstawową zasadą polityki strukturalnej jest to, że prowadzona jest ona w ramach funkcjonowania gospodarki rynkowej, co determinuje charakter ingerencji państwa, tzn. mają one na celu nie eliminowania czy „wyręczanie” mechanizmów rynkowych lecz ich wspieranie, jeżeli to zostaje uznane za konieczne kształtowanie pożądanych struktur gospodarczych przez dostosowane do specyfiki gospodarki rynkowej ingerencje. Oznacza to także, że zmiany struktur, i przez to dostosowanie się przedsiębiorstwa do zmieniających się stosunków i warunków rynkowych, dokonuje się w zasadzie na własną odpowiedzialność podmiotów gospodarczych. One to powinny w porę rozpoznać zmiany warunków gospodarowania i w porę się do nich przystosować, samodzielnie poradzić sobie z ewentualnymi problemami.

Jeden z przedstawicieli i zwolenników aktywnej polityki strukturalnej państwa H. R. Peters, obecnie profesor Uniwersytetu w Oldenburgu w przeszłości pracownik Uniwersytetów we Fryburgu i Marburgu, także w latach 1950—1974 pracownik ministerstwa gospodarki, którego liczne prace⁸ poświęcone są problematyce polityki strukturalnej, zasadę tę ujmując w następujący sposób: „W globalnie stero-

⁸ M. in. H. R. Peters, *Grundlagen der Mesoökonomie und Strukturpolitik*,

wanej gospodarce rynkowej ekonomiczne struktury są również z reguły wynikiem rozstrzygnięć inwestycyjnych, produkcyjnych, podażowych, popytowych i konsumpcyjnych autonomicznych podmiotów gospodarczych, które jednakże ulegają wpływom indykatywnego globalnego sterowania"⁹.

Centralnym (co nie oznacza, że jedynym) przedmiotem poznania i oddziaływania polityki strukturalnej jest mezosfera, a więc ekonomiczne struktury sektorowe, branżowe, regionalne i zawodowe. Zadania dla państwowej polityki strukturalnej pojawiają się wtedy, gdy dają znać o sobie określone problemy w tym zakresie lub gdy państwo chce przyspieszyć zmiany struktury preferując w swojej polityce np. gałęzie „nośniki” postępu technicznego, bądź złagodzić skutki przekształceń strukturalnych zwalniając tempo zmian w celu ochrony istniejących struktur. Dysponując określonym w tym celu zespołem instrumentów może zatem tworzyć, kształtować struktury ekonomiczne, wpływać na tempo ich zmian, łagodzić powstające problemy strukturalne.

Po drugie, polityka strukturalna jest częścią składową ogólnie stosowanej polityki ekonomicznej państwa i musi ona w związku z tym być silnie zintegrowana z pozostałymi rodzajami polityki ekonomicznej. „Polityka strukturalna otrzymuje [...] funkcje, ażeby redukować ewentualne strukturalne przeszkody przystosowawcze, podnosić sektorową, zawodową i regionalną mobilność czynników wytwórczych i przez to poprawiać przesłanki zarówno dla funkcjonalnej zdolności sterowania konkurencją, jak i sterowania koniunkturą”¹⁰.

Respektując powyższe zasady zwolennicy aktywnej polityki strukturalnej w gospodarce rynkowej formułują pojęcie i zakres przedmiotowy tej polityki uznając, że:

Pod pojęciem polityki strukturalnej rozumie się odrębny od pozostałych rodzaj polityki ekonomicznej polegający na świadomym tworzeniu i kształtowaniu struktur ekonomicznych w gospodarce rynkowej, których optymalny rozwój zapewniony jest za pomocą właściwego tym interwencjom instrumentarium, jak również w ramach której państwo rozwiązuje towarzyszące zmianom strukturalnym problemy ekonomiczne i społeczne¹¹.

Pern—Stuttgart 1981; H. R. Peters, *Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik*, Freiburg 1971; H. R. Peters, *Konzeption und Wirklichkeit der sektoralen Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, [w:] G. Bombach, B. Gahlen, A. E. Ott, *Probleme der Strukturwandels und der Strukturpolitik*, Tübingen 1977; H. R. Peters, *Sektorale Strukturpolitik und Mesoökonomie*, „Wirtschaftswissenschaftliches Studium” 1978, Nr. 6.

⁹ Peters, *Grundlagen der Mesoökonomie...*, s. 86.

¹⁰ *Ibidem*, s. 87.

¹¹ *Ibidem*, s. 49.

Spróbujmy szerzej rozwinąć powyższą definicję analizując poglądy niektórych ekonomistów zachodnioniemieckich na temat polityki strukturalnej państwa.

Po pierwsze, wyraźnie akcentowana jest samodzielność i odrębność polityki strukturalnej od pozostałych rodzajów polityki ekonomicznej państwa, choć wykazuje z nimi szereg związków i filiacji, o czym piszemy niżej. Oznacza to, że mamy do czynienia z polityką stosowaną przez tzw. politykę porządku (Ordnungspolitik), która tworzy prawnoorganizacyjne podstawy funkcjonowania gospodarki zachodnioniemieckiej i poza polityką procesu (Prozesspolitik), której zadaniem jest ingerencja państwa w przebieg procesów gospodarczych mając na celu stabilizację koniunktury, stymulowania wzrostu. J. Werner i O. Schneider piszą, że „osobno zostaje wydzielona polityka strukturalna i uważana jest jako samodzielny trzeci obszar”¹² polityki ekonomicznej. Dla P. H. Fischera polityka strukturalna tworzy „trzeci filar” polityki gospodarczej obok polityki porządku i polityki procesu¹³. Peters pisze, że polityka strukturalna jest wycinkiem całości teoretycznych rozważań i praktycznego działania, które są nakierowane na to by porządkować zjawiska ekonomiczne, pośrednio na nie wpływać albo bezpośrednio kształtować. Obok polityki strukturalnej wyróżnia jeszcze politykę porządku i politykę koniunkturalną¹⁴.

W. Meissner traktuje politykę strukturalną jako trzecią „dotychczas jeszcze nie dość rozwiniętą” podstawę polityki ekonomicznej w gospodarce rynkowej obok polityki kształtowania konkurencji (dla której podstawę stanowiła ustawa przeciwko ograniczeniu konkurencji z 1957 r. wraz z późniejszymi nowelizacjami) oraz politykę globalnego sterowania (z jej prawną podstawą w postaci ustawy o stabilności i wzroście z 1967 r.)¹⁵.

H. J. Ahrns, H. D. Feser¹⁶ obok polityki kształtowania konkurencji, polityki stabilizacji i polityki podziału wyodrębniają politykę strukturalną i łączą ją z polityką wzrostu.

Dla F. Voigta¹⁷ polityka strukturalna jest jedyną spośród ośmiu rodzajów polityki ekonomicznej państwa, jakie jego zdaniem można

¹² J. Werner, O. Schneider, *Grundlagen der allgemeinen Wirtschaftspolitik*, „Das Wirtschaftsstudium” 1979, Nr. 7, s. 343.

¹³ P. H. Fischer, *Strukturpolitik soll Arbeitsplätze sichern*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 1975, Nr. 5, s. 3.

¹⁴ Peters, *Grundlagen der Mesoökonomie...*, s. 68–69.

¹⁵ W. Meissner, *Investitionslenkung als Strukturpolitik*, [w:] Bombach, Gahlen, Ott, *op. cit.*, s. 408.

¹⁶ H. J. Ahrns, H. D. Fayer, *Wirtschaftspolitik. Problemorientierte Einführung*, München, Wien 1984.

¹⁷ F. Voigt, *Theorie der Wirtschaftspolitik*, Berlin 1979, s. 12.

wyodrębnić biorąc za podstawę podziału kryterium głównego celu polityki państwa. Oprócz polityki strukturalnej rozróżnia Voigt jeszcze: politykę wzrostu, koniunkturalną, stabilizacji konkurencji i porządku, podziału, regionalną i socjalną.

Również w dokumencie Komitetu doradczego ministerstwa gospodarki z 1979 r. znajdujemy rozgraniczenie między polityką porządku, polityką procesu i polityką strukturalną, przy czym tej ostatniej przyznaje się rolę wspomagającą, uzupełniającą pozostałe¹⁸. Te kilka przykładów niezależnie od zróżnicowania w podejściu do klasyfikacji rodzajów polityki ekonomicznej, jakie cechuje wymienionych autorów wskazuje, że wszyscy oni wyraźnie wyodrębniają politykę strukturalną jako samodzielny i specyficzny rodzaj interwencji państwa w gospodarce.

Po drugie, jakkolwiek w koncepcji polityka strukturalna w gospodarce rynkowej traktowana jest jako odrębny rodzaj aktywności państwa w gospodarce, to jednak dostrzega się liczne filiacje z innymi rodzajami polityki ekonomicznej państwa. Odwołajmy się jeszcze raz do Petersa, który pisze: „Zauważalne jest, że nie tylko strukturalno-polityczne lecz także porządkowo-polityczne i koniunkturalno-polityczne kroki mniej lub bardziej oddziałują na struktury ekonomiczne i mogą one zmiany struktury wyzwać albo opóźniać¹⁹.”

Podkreśla się doniosłą rolę jaką dla formowania struktur gospodarczych odgrywają wszelkie przedsięwzięcia państwa mające na celu kształtowanie ogólnych form instytucjonalno-prawnych gospodarki oraz warunków konkurencji, które dla neoliberałów stanowiły podstawowe założenia doktryny „społeczna gospodarka rynkowa”, a które uważane były przez nich, o ile wypowiadali się w tej kwestii, jako najlepsze instrumenty kształtowania struktur gospodarczych. Nie można odmówić słuszności twierdzeniu wygłaszanemu przez zwolenników doktryny aktywnej polityki strukturalnej w gospodarce rynkowej, że kroki mające na celu ogólne wzmocnienie lub redukcję konkurencji w gospodarce mogą w ostateczności powodować przekształcenie w strukturze gospodarki.

Podobne powiązania dostrzega się pomiędzy strukturą gospodarki a polityką koniunkturalną, kiedy to na przykład zmiana stosunków kredytowych mająca na celu koniunkturalne ożywienie lub osłabienie aktywności podmiotów gospodarczych silniej wpływa na kapitałointensywne gałęzie gospodarki z wysokim udziałem finansowania swojej działalności ze źródeł zewnętrznych niż na te obszary gospodarki,

¹⁸ *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft*, Bonn 1979, s. 28.

¹⁹ Peters, *Grundlagen der Mesoökonomie...*, s. 49.

w których przeważa samofinansowanie. W rezultacie mogą nastąpić zmiany w strukturze produkcji. Stąd koniunkturalne ingerencje państwa, które krótkookresowo zmieniają warunki kredytu mogą także w dłuższym horyzoncie czasowym spowodować zmiany struktur gospodarczych albo przynajmniej je zainicjować.

Można powiedzieć, że większość koniunkturalnych posunięć państwa oddziałuje mniej lub bardziej na struktury ekonomiczne i trudno mówić o neutralnej strukturalnie polityce koniunkturalnej. Peters zwraca uwagę na fakt, że należy liczyć się także i z tym, że ingerencje koniunkturalne mogą prowadzić do negatywnych ubocznych skutków strukturalnych i wtedy polityka strukturalna musi te ewentualnie negatywne skutki niwelować i w porę im przeciwdziałać: „Naturalnie musi polityka strukturalna uważać na strukturalne skutki uboczne innych gospodarczo-politycznych kroków [...], ażeby móc ewentualnie negatywne oddziaływanie na sektorowe i regionalne struktury rozpoznać i ewentualnie szkodliwym wpływom w porę zapobiegać”²⁰.

Stąd wniosek, że posunięcia z zakresu polityki porządku, polityki procesu mogą nie tylko wpływać na struktury gospodarcze ale i dostarczać polityce strukturalnej problemów do rozwiązania.

Jakkolwiek pomiędzy polityką koniunkturalną i strukturalną istnieje współzależność, z tym należy się zgodzić (Tinbergen²¹ nazywa politykę koniunkturalną ilościową a politykę strukturalną jakościową stroną procesu polityki ekonomicznej), to jednak trzeba dokonać naszym zdaniem wyraźnego rozróżnienia między nimi, zarówno z punktu widzenia charakterystycznych cech, jak i instrumentów oddziaływania państwa na koniunkturę i na strukturę gospodarczą. Otóż, w polityce koniunkturalnej działalność państwa nakierowana jest na kształtowanie popytu globalnego (zgodnie z ujęciem keynesowskim) zaś w polityce strukturalnej obejmuje kierowanie zmianami struktury, ochrania istniejące struktury, zatem dotyczy sfery podaży. I dalej, dla pierwszej celem jest kształtowanie poziomu wielkości ekonomicznych, dla drugiej proporcji gospodarczych. Polityka koniunkturalna musi uwzględniać to, że przedmiotem jej oddziaływania są wahania krótko i średniookresowe agregatów ekonomicznych, zaś polityka strukturalna musi być nastawiona na kierowanie długoterminowymi przekształceniami wielkości takich jak sektory, branże gospodarki, grupy zawodowe. Proponujemy zależności te ująć w sposób przedstawiony w tab. 1.

To czysto teoretyczne rozróżnienie między interwencyjną polityką koniunkturalną a kształtowaniem struktur gospodarczych przez państwo miało wskazać na istotne cechy obu typów ingerencji. W rzeczy-

²⁰ *Ibidem*, s. 50.

²¹ J. Tinbergen, *Wirtschaftspolitik*, Freiburg 1968, s. 207.

Tabela 1

Cechy określające istotę zmian i cechy interwencji państwa
w zakresie koniunktury i struktury gospodarki

Wyszczególnienie	Koniunktura	Struktura
Cechy określające istotę zmian	wahania poziomu wielkości gospodarczych	zmiany proporcji ekonomicznych
— typ przekształceń		
— okres trwania zmian	fluktuacje krótko- i średniookresowe	zmiany długookresowe
Cechy interwencyjnych ingerencji państwa	poziom wielkości ekonomicznych	proporcje gospodarcze
— oddziaływanie państwa na		
— charakter gospodarczy aktywności państwa	kształtowanie popytu poprzez „globalne sterowanie”	kształtowanie strony podażyowej poprzez kierowanie kształtowaniem się struktur ekonomicznych

Z r ó d ł o: Opracowanie własne.

wistości zaś trudno mówić o koniunkturalnych interwencjach bez efektu strukturalnego, o czym pisaliśmy wcześniej, podobnie jak trudno wskazać rozstrzygnięcia strukturalne bez skutków dla poziomu aktywności gospodarczej. Przeprowadzone przez J. Welscha badania wpływu polityki „globalnego sterowania” na strukturę gospodarczą tezę powyższą potwierdzają²².

Po trzecie, przed polityką strukturalną stoją liczne problemy, do rozwiązania których nie jest w stanie przyczynić się ani polityka kształtowania porządku gospodarki, ani polityka koniunkturalna.

W literaturze zachodnioniemieckiej wymienia się najczęściej następujące problemy, które wymagają aktywnej polityki strukturalnej państwa:

a) niedostateczna mobilność czynników wytwórczych (kapitału, siły roboczej) zmniejszająca ogólnogospodarczą efektywność oraz obniżająca tempo wzrostu gospodarczego, np. niezadowalająca mobilność zawodowa, regionalna siła robocza może prowadzić do powstawania bezrobocia strukturalnego;

b) pojawienie się „wąskich gardeł”, które mogą prowadzić do

²² J. Welsch, Strukturelle Effekte der Globalsteuerung „Koniunkturpolitik” 1979, Nr. 4, s. 251 i n.

powstawania nierównowagi strukturalnej, a nawet długotrwałych kryzysów strukturalnych;

c) niedostateczna zdolność podmiotów gospodarczych do przystosowania się do zmieniających się warunków funkcjonowania gospodarki, branż, regionów. Mogą „wystąpić sytuacje, w których szczególnie dynamiczny wewnętrzny rozwój albo zmiany ogólnogospodarczych stosunków ramowych tak głęboko zmieniają stosunki rynkowe dla całej gałęzi produkcji, że pozostawiony samemu sobie proces przystosowawczy mógłby prowadzić do niepożądanych gospodarczych i społecznych konsekwencji”²³. W takim przypadku działalność państwa jest w pełni uzasadniona i pożądana;

d) nieprzydatność rynkowego mechanizmu kierowania i koordynacji systemu gospodarczego w poszczególnych sektorach, branżach, kiedy wskutek zmian popytu, postępu technicznego dochodzi do dekwalfikacji pracowników, bankructw i powstawania problemów społecznych²⁴;

e) błędy planowania strukturalnego wskutek niedoboru informacji, niedoskonałości systemu planowania.

Podsumujmy dotychczas prowadzoną analizę. Pozwala ona stwierdzić że:

— polityka strukturalna jest samodzielnym i odrębnym od pozostałych rodzajów polityki ekonomicznej (choć wykazuje z nimi liczne powiązania) działaniem państwa, które prowadzi się w ramach funkcjonowania gospodarki rynkowej, co determinuje charakter ingerencji,

— jej zadaniem jest kształtowanie struktur ekonomicznych i wpływania na nie oraz rozwiązywanie strukturalnych problemów ekonomicznych i społecznych,

— jej istnienie i stosowanie jest niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki zachodnoniemieckiej, co wynika zarówno z faktu formułowania jej teorii, jak i problemów przed jakimi staje gospodarka.

III. PODSTAWOWE CELE I RODZAJE POLITYKI STRUKTURALNEJ

Polityka strukturalna nie stanowi jednolitego pod względem celów, obszaru działania, dominujących instrumentów regulacji, charakteru interwencji strukturalnej, przedmiotu. Dzieli się ją według roz-

²³ *Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik*, „Bundesdrucksache” 1968, Nr. V/2469, s. 3, cyt. za: Peters., *Grundlagern der Mesoökonomie...*, s. 24.

²⁴ B. Gahlen, *Strukturwandel und Strukturpolitik*, „Das Wirtschaftsstudium” 1979, Nr. 1, s. 33.

maitych kryteriów, otrzymując tym sposobem różne rodzaje polityki. W literaturze zachodnioniemieckiej zajmującej się tymi problemami znaleźć można co najmniej pięć kryteriów, według których klasyfikuje się politykę strukturalną.

Najważniejsze z nich to:

1. Kryterium podstawowego, pierwotnego celu stosowania polityki strukturalnej posłużyło do jej podziału na:

- politykę strukturalną zorientowaną pro wzrostowo,
- politykę strukturalną zorientowaną stabilizacyjnie.

2. Według kryterium pola oddziaływania polityki strukturalnej wyodrębnia się:

- sektorową politykę strukturalną,
- regionalną politykę strukturalną.

3. Kryterium dominujących skutków ingerencji strukturalnych państwa posłużyło za podstawę podziału polityki strukturalnej na:

- politykę zmian strukturalnych,
- politykę utrzymania struktur.

4. Według kryterium intensywności interwencji strukturalnych dzieli się politykę strukturalną na:

- politykę dopasowania struktur,
- politykę kształtowania struktur.

5. Według kryterium czasowego wykorzystania instrumentów polityki strukturalnej:

- antycypacyjna polityka strukturalna,
- ex post stosowana polityka strukturalna.

Możliwe na gruncie logicznego wyodrębnienia rodzaje polityki strukturalnej w rzeczywistości wzajemnie uzupełniają się i przenikają, nakładają się na siebie. Dla przykładu: zorientowana stabilizacyjnie polityka strukturalna może być jednocześnie sektorową polityką strukturalną, mającą na celu dopasowanie sektorów do zmieniających się warunków, lub ochronę istniejących struktur. Dlatego rozważania dalsze można w zasadzie ograniczyć do przeanalizowania polityki strukturalnej z punktu widzenia celów oraz politykę strukturalną, sektorową i regionalną.

1. Polityka strukturalna pro wzrostowa i stabilizacyjna

W każdym rozwijającym się organizmie gospodarczym dokonują się stałe zmiany struktury, które z jednej strony są wynikiem procesów rozwojowych z drugiej zaś przesłanką do dalszego wzrostu. To oznacza, że struktura gospodarcza może sprzyjać wzrostowi efektywności wykorzystania zasobów czynników wytwórczych, a w konsek-

wencji wzrostowi gospodarczemu, likwidacji barier społeczno-ekonomicznych, utrzymanie równowagi lub nie. Jednocześnie procesy przekształceń strukturalnych mają tę właściwość, że oznaczają awans, wzrost znaczenia określonych dziedzin produkcji, branż, sektorów gospodarki oraz recesję, spadek znaczenia aż do likwidacji innych. Prawidłowość ta jest podstawową przesłanką na jakiej opiera się każda polityka strukturalna. Musi ona ze swej istoty mieć dwojaką treść, dwojaki cel. Z jednej strony może być ukierunkowana na przyspieszenie lub promocję sektorów wiodących z punktu widzenia celów rozwoju gospodarczego, z drugiej natomiast jej celem może być poprawa położenia schyłkowych gałęzi produkcji, łagodzenie negatywnych skutków społecznych spadku produkcji w branżach, gałęziach produkcji.

Zachodni Niemieccy rzecznicy aktywnej polityki strukturalnej w gospodarce rynkowej uznają tę prawidłowość i za podstawę podziału polityki strukturalnej przyjmują cel jej stosowania — pro wzrostowy lub stabilizacyjny. Stąd, dla polityki strukturalnej w gospodarce rynkowej wybijają się na plan pierwszy dwa cele, które grupują się „z jednej strony wokół zmian strukturalnych i wzrostu gospodarczego z drugiej wokół otrzymania struktur i stabilizacji”²⁵.

Wyróżnia się politykę strukturalną zorientowaną pro wzrostowo i efektywnościowo (wachstums- und produktivitätsorientierte Strukturpolitik) oraz politykę strukturalną zorientowaną na stabilizację i równowagę (stabilitäts- und angleichungsorientierte Strukturpolitik). Pierwsza z nich zmierza do stworzenia optymalnych przesłanek wzrostu, usuwanie sektorowych i regionalnych hamulców wzrostu, mobilizacji nie wykorzystanego lub źle wykorzystanego potencjału rozwojowego gospodarki oraz wykorzystanie rezerw produkcyjnych w gałęziach i branżach i promocję gałęzi nośników postępu technicznego. Ma ona „ze wzrostem wymagane zmiany struktury ułatwić i mobilizować dla ekonomicznego wzrostu sektorowy i regionalny potencjał rozwojowy”²⁶. „Dla wypełnienia tych zadań — pisze Peters — polityka strukturalna musi, w razie potrzeby, w związku ze wzrostem zmiany struktury w/i między branżami, zawodami i regionami, pchnąć do przodu, wzmocnić mobilność czynników produkcji i strukturalną elastyczność dostosowawczą, podmiotów gospodarczych do zmian struktury oraz stworzyć korzystne stosunki dla zwiększającego produktywność postępu technicznego”²⁷.

Polityka strukturalna zorientowana stabilizacyjnie zmierza do stabilizacji aktywności ekonomicznej branż i regionów, dąży do „socjal-

²⁵ Peters, *Grundlagen der Mesoökonomie*., s. 56.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*, s. 56—57.

nego wyrównania stosunków życia i pracy w regionach i branżach"²⁸. Zadania dla polityki strukturalnej polegają zatem na zahamowaniu spadku produkcji i czasowym jej utrzymaniu na określonym poziomie w wypadkach kiedy procesy przekształceń strukturalnych mogłyby prowadzić do problemów społecznych (bezrobocie), gdy wydłużanie czasowych ram dla procesów przystosowawczych poszczególnych gałęzi do nowych warunków zabezpiecza i wyrównuje regionalne szanse rozwojowe²⁹.

Naszkicowany wyżej zakres działania poszczególnych rodzajów polityki strukturalnej rozpatrywanych z punktu widzenia podstawowych jej celów nasuwa dwa wnioski. Po pierwsze, jak wynika z przedstawionych poglądów głównym obszarem oddziaływania tej polityki jest mezosfera, a więc sektory i regiony gospodarcze (do problemu tego powracamy w następnym fragmencie artykułu. Po drugie, istnieje niebezpieczeństwo pojawienia się między tymi celami polityki strukturalnej, dwojakiego rodzaju sprzeczności, a mianowicie między polityką strukturalną zorientowaną na utrzymanie istniejących struktur a dynamiką wzrostu gospodarczego oraz między polityką popierania przekształceń strukturalnych dla wzmocnienia dynamiki wzrostu a społecznymi i społecznymi problemami strukturalnymi. Jako przykład ilustrujący pierwszego rodzaju niebezpieczeństwo podaje się politykę subwencji, która chcąc utrzymać istniejące struktury może „zablokować” czynniki produkcji w suboptymalnym wykorzystaniu³⁰, co nie sprzyja podnoszeniu efektywności gospodarowania i przez to może zwolnić dynamikę wzrostu gospodarczego. I możliwość druga, wskutek dynamicznej wzrostowo zorientowanej polityce strukturalnej wzmagają się mogą problemy społeczne, które mogłyby zostać skompensowane przy aktywniejszej polityce strukturalnej zorientowanej stabilizacyjnie.

Obok niebezpieczeństwa pojawienia się sprzeczności pomiędzy celami polityki strukturalnej można mówić także o ich komplementarności. Ma to miejsce wówczas, gdy polityka strukturalna ochraniająca i stabilizująca określony sektor (np. sektor surowcowy) może tym samym przyczynić się do wzmocnienia wzrostu gospodarczego.

2. Sektorowa i regionalna polityka strukturalna

Z przedstawionych w poprzednim paragrafie wywodów wynika, że głównymi obszarami oddziaływania polityki strukturalnej są sektory i regiony gospodarcze i właśnie stosując jako kryterium podziału pole

²⁸ Ahrns, Feser, *op. cit.*, s. 129.

²⁹ Peters, *Grundlagen der Mesoökonomie...*, s. 57.

³⁰ Ahrns, *op. cit.*, s. 130.

oddziaływania tej polityki wyodrębnia się sektorową politykę strukturalną i regionalną politykę strukturalną. Podczas, gdy pierwsza nakierowana jest na sektory gospodarcze, kształtuje określony porządek branżowy, wpływa na niego, inicjuje i wspomaga zmiany struktury, polityka regionalna obejmuje wszystkie kroki, które zmierzają do rozwiązania problemów regionalnych gospodarczych, kierowania ich rozwojem.

Problemami tymi interesowano się w RFN stosunkowo wcześniej, bo już w latach sześćdziesiątych, i poświęcono im stosunkowo dużo uwagi, co znalazło wyraz w licznych pracach teoretycznych na ten temat³¹, jak również w oficjalnych deklaracjach rządu federalnego, szczególnie jeśli idzie o politykę sektorową³². Zarzut jaki stawiano wówczas polityce sektorowej był taki, że nie była ona zintegrowana z innymi posunięciami państwa i stosowana była najczęściej w ramach izolowanej polityki branżowej.

Zarówno pojęcie sektorowa polityka strukturalna, jak i regionalna polityka strukturalna ma w literaturze wiele synonimów. „Sektorowa polityka gospodarcza — pisze Peters — jest w przybliżeniu identyczna z zakresem polityki gospodarczej, którą wcześniej określano jako branżowa polityka gospodarcza, a obecnie jako sektorowa polityka strukturalna”³³. Podobnie ma się rzecz z pojęciem regionalnej polityki strukturalnej, dla której synonimami używanymi często w piśmiennictwie ekonomicznym są: polityka regionalna i regionalna polityka gospodarcza³⁴.

Zwolennicy aktywnej polityki strukturalnej w gospodarce rynkowej stawiają przed polityką regionalną następujące trzy cele:

- redukcję ekstremalnych dysproporcji regionalnych (cel wyrównawczy),
- redukcję koniunkturalnych i strukturalnych skutków kryzysów ekonomicznych odnoszących się do regionów gospodarczych (cel stabilizacyjny),
- wspomaganie regionów gospodarczych w przypadkach wyczerpywania się regionalnych możliwości wzrostu gospodarczego (cel wzrostowy).

³¹ M. in.: Peters, *Grundzüge sektoraler...*; H. Giersch, *Aufgaben der Strukturpolitik*, „Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik” 1964, Nr. 9; W. Lamberts, *Möglichkeiten und Grenzen der sektoralen Strukturpolitik*, [w:] *Strukturprobleme und ihre wirtschaftspolitische Beivältigung*, „Beihefte der Konjunkturpolitik” 1969, Nr. 16.

³² *Grundsätze der sektoralen...*

³³ Peters, *Grundzüge sektoraler...*, s. 21.

³⁴ H. J. Sittig, *Regionalpolitik*, [w:] Mändle, *Praktische Wirtschaftspolitik*, Wiesbaden 1977, s. 212.

„Regionalna polityka strukturalna — pisze O. Lambsdorff — zmierzająca do celu by mobilizować rezerwę wzrostu w słabych strukturalnie obszarach, zmniejszać koniunkturalną i strukturalną wrażliwość regionów. Jednocześnie regionalna polityka strukturalna ma także za zadanie zmniejszać regionalne zróżnicowania w zatrudnieniu w dochodach na głowę mieszkańca i zabezpieczać infrastrukturę społeczną”³⁵. Uzasadnienie dla regionalnej polityki strukturalnej wypływa z wielu przesłanek. W literaturze zachodniemieckiej wskazuje się na wiele powodów nakazujących państwu aktywność w tym obszarze. Najważniejsze z nich to:

— niezdolność sił rynkowych do przezwyciężenia regionalnych problemów strukturalnych,

— nawet przy sprawnie funkcjonującym mechanizmie rynkowym interwencje państwowe są niewykluczone gdy „wyniki rynkowe wpadają w kolizję z nadrzędnym społeczno-politycznym pojęciem wartości”,

— „pozostawiony sam sobie” proces rozwojowy nie zawsze może zabezpieczyć optymalnego podziału zasobów,

— regionalne ograniczenia mobilności czynników wytwórczych. Jeżeli idzie o sektorową politykę strukturalną trzeba stwierdzić, że poświęca się jej wiele uwagi, a liczne problemy z nią związane wywołują ożywioną dyskusję i spory, jak choćby kwestia kształtowania przyszłych struktur, o czym piszemy niżej. Podkreśla się także w literaturze oraz w oficjalnych dokumentach dotyczących tej kwestii silne proefektywnościowe nastawienie polityki sektorowej.

Z przedstawionego na wstępie tego paragrafu określania zakresu działania polityki sektorowej wypływają trzy cele, jakie stawiane są przed tym rodzajem interwencji. Oto one:

1. Utrzymanie istniejących struktur ekonomicznych lub niektórych branż, kiedy są one zagrożone, a państwo ochronę taką uznaje za celową z punktu widzenia zaspokojenia potrzeb społecznych, tj. na wyroby czy usługi, dla których zapewniony jest długookresowo popyt społeczny. Przedsięwzięcia ochronne uznawane są za antyrynkowe³⁶ i są stosunkowo kosztowne, bowiem najczęściej wykorzystywanym instrumentem tej polityki są subwencje państwowe, stosowane zwykle przez dłuższy czas. W RFN tą drogą wspierane przez państwo są następujące sektory: rolnictwo i leśnictwo, górnictwo, transport i budownictwo mieszkaniowe. Obok subwencji funkcjonują dodatkowo pro-

³⁵ O. Lambsdorff, *Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen 1980, s. 3.

³⁶ B. Gahlen, *Strukturwandel und Strukturpolitik*, „Das Wirtschafts-Studium” 1979, Nr. 2, s. 88.

gramy pośredniego wspierania słabych strukturalnie branż jak np. przemysł stalowy, przemysł budowy okrętów. Przy tej okazji przestrzega się przed negatywnymi skutkami polityki utrzymania struktur, bowiem te działania mogą osłabiać zdolność konkurencyjną i „gotowość przystosowawczą” prywatnych sektorów do zmieniających się warunków, co w konsekwencji może doprowadzić do zahamowania zmian strukturalnych i wzrostu gospodarczego, ponieważ konserwuje się przestarzałe struktury³⁷.

2. Dopasowanie sektorowej struktury do zmieniających się warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego i zewnętrznego. Polityka strukturalna w tym przypadku popiera zmiany strukturalne i ułatwia dostosowanie się sektorów, branż do zmieniających się warunków. Warunkiem powodzenia tej polityki jest rozpoznanie kierunku zmian strukturalnych, aby prawidłowo móc określić kryteria, według których państwo wspomagać będzie sektory. Niezbędne jest określenie, które branże, sektory są istotne z punktu widzenia przyszłej produkcji, a które należą do schyłkowych. Jest to jednak trudne, pisze Gahlen, bowiem jak dowiodła historia branże określone jako bez przyszłości przez otwieranie nowych rynków zbytu (przemysł gazowy), przez komplementarny rozwój innych rynków oraz przez „innovacyjne pchnięcie” otrzymują nowe możliwości ekspansji³⁸.

3. Kształtowanie pożądanych struktur gospodarczych. „Polityka kształtowania struktur powinna [...] przeprowadzić bezpośrednio zmiany struktury przez polityczno-państwowe instancje w pożądanym kierunku i w określonej formie”³⁹. Na tym tle między zwolennikami aktywnego kształtowania przyszłych struktur przez państwo a orędownikami w pełni rynkowego porządku gospodarki dochodzi do największych sporów, a ich sens można by zawrzeć w hasło: plan — rynek! Zwraca się w literaturze uwagę na fakt, że ten rodzaj ingerencji strukturalnej państwa bardzo ściśle łączy się z ogólną polityką kształtowania podaży. W przeciwieństwie do polityki popytu, której instrumenty tak są osadzone, by optymalnie wykorzystać określone możliwości podaży, polityka podaży wpływa długookresowo na rozszerzenie tych możliwości. Stąd, większość działań państwa w zakresie kształtowania struktur dotyczy struktury czynników wytwórczych: kapitału, zasobów pracy, postępu technicznego. Aktywna polityka na rynku pracy, polityka przemysłowa, polityka postępu technicznego, polityka innowacji i technologii steruje nie tylko globalnie te obszary, ale także sektory

³⁷ Ahrens, *op. cit.*, s. 153.

³⁸ Gahlen, *op. cit.*, s. 89.

³⁹ Peters, *Grundlagen der Mesoökonomie...*

gospodarcze. Gahlen⁴⁰ rozróżnia trzy rodzaje ingerencji państwa w zakresie kształtowania struktur: pośrednie (możliwości kształtowania struktur niewielkie), bezpośrednie (w gospodarce rynkowej trudne do stosowania), pośrednie szczególnego rodzaju, które są najlepsze dla kształtowania struktur w gospodarce rynkowej. Chodzi tutaj o oddziaływanie państwa na rozwój nowych technologii, kształtowanie siły roboczej, rozwój technik usługowych⁴¹.

Strukturalna polityka sektorowa i regionalna mogą się uzupełniać, czasami nakładają się na siebie. Dzieje się tak gdy sektorowe problemy strukturalne koncentrują się w określonych regionach i państwowe kroki interwencyjne wpływają jednocześnie na strukturę sektorową i regionalną. Ahrns⁴² uważa, że prawie wszystkie jakościowo znaczące kroki regionalnej i sektorowej polityki strukturalnej nakierowane są na popieranie i wspomaganie inwestycji przemysłowych.

Omawiając politykę sektorową i regionalną doszliśmy do kolejnych rodzajów polityki strukturalnej, tj. polityki zmian i utrzymania struktur oraz dopasowanie i kształtowanie struktur. Wydaje się, że w powyższych rozważaniach odpowiedzieliśmy na pytanie, co rozumie się pod wyszczególnionymi określeniami. W uzupełnieniu można jeszcze powiedzieć o antycypacyjnej polityce strukturalnej i stosowanej *ex post*, bo o tym nie mieliśmy okazji mówić. Otóż, pierwsza dąży *ex ante* do kształtowania proporcji gospodarczych za pomocą odpowiednich strukturalnych instrumentów (np. inwestycje) oraz stosując profilaktyczne posunięcia, gdy próbuje nie dopuścić do powstawania problemów strukturalnych lub dąży do minimalizacji ich skutków. Polityka strukturalna stosowana *ex post* opiera się na założeniu, że optymalne struktury ekonomiczne tworzone są przez rynkowe sterowanie i rynkową koordynację działań indywidualnych podmiotów gospodarczych w ramach konkurencyjnego porządku gospodarki. Stosuje się ją dopiero wtedy, gdy rynek i rynkowy mechanizm koordynacji nie zapobiega powstawaniu problemów strukturalnych oraz gdy rynek nie jest w stanie ich rozwiązać.

Reasumując: polityka strukturalna może być stosowana z myślą o wspieraniu wzrostu gospodarczego lub stabilizacji gospodarki, poszczególnych jej sektorów i regionów. W zależności od wytyczonego celu w polityce strukturalnej mamy do czynienia z popieraniem zmian strukturalnych, wspieraniem przedsiębiorstw, sektorów, branż w proce-

⁴⁰ G a h l e n, *op. cit.*, s. 91–92.

⁴¹ Analizę instrumentów polityki sektorowej znajdujemy w opracowaniu: K. H. Oppenländer, *Ausatzpunkte und Probleme der sektoralen Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, „IFO — Studium” 1974, Nr. 1–2, s. 3 i n.

⁴² A h r n s, *op. cit.*, s. 130.

sie dopasowywania się warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego i zewnętrznego lub działaniem polegającym na utrzymaniu istniejących struktur i ich ochronie, wydłużanie czasowych ram dla procesów przystosowawczych koniecznych w przypadku powstawania problemów strukturalnych wskutek szybko zmieniających się warunków funkcjonowania gospodarki. Stąd, prowadzi się *ex ante* lub *ex post*, oddziaływanie jej dotyczy mikro- mezo- i makrosfery, wykorzystuje się szeroki zestaw środków interwencyjnych od instrumentów ekonomicznych (kredyty niskoprocentowane, bezzwrotne, system gwarancji kredytowych, ulgi podatkowe, zwolnienia podatkowe czasowe i na stałe, bezpośrednie dotacje, polityki cenowej itp.), bezpośrednie inwestycje, zamówienia rządowe do środków administracyjnych (limity i kwoty importowe, pułapy cenowe, atestacja towarów).

Bez względu jednak na tę różnorodność instrumentów interwencyjnych, różne sfery oddziaływania polityki strukturalnej, opiera się ona na podstawowej zasadzie, która determinuje intensywność ingerencji, stopniem bezpośredniości działań interwencyjnych, a mianowicie jest nią fakt, że stosowana jest ona w gospodarce rynkowej.

Stanisław M. Szukalski

CONCEPTION OF THE STATE ACTIVE STRUCTURAL POLICY
IN THE LIGHT OF WEST GERMAN ECONOMIC THOUGHT

The article analyzes causes of enhanced interest in the structural policy in the FRG in the eighties and it presents a conception of an active structural policy in the market economy. The main object of deliberations are the notion and scope of an active structural policy as perceived by the West German economic thought, its main goals and types. It has been pointed out that the structural policy is an independent activity of the state differing from remaining kinds of its activity, which is pursued within the framework of the market economy. The last-mentioned factor determines the character of intervention. Its task is to shape economic structures and solve structural problems. It reveals, however, numerous relationships with the remaining kinds of intervention of the state in the economy. The author analyzes also the structural policy of growth-promoting and stabilization character, sectoral and regional structural policy, and the structural policy aiming at: preservation of structures, change of structures, and control of economic structures.

