

Hans Besters*

NOWA POLITYKA PRZEMYSŁOWA

CZY POWRÓT DO POLITYKI ŁADU GOSPODARCZEGO W RFN?

W gospodarce rynkowej struktura sektora prywatnego i wzajemne wewnętrzne dostosowanie jego gałęzi gospodarczych - a tym samym również zmiany strukturalne zachodzące między nimi - są sprawą konkurencji. Nie istnieje ochrona stanu posiadania ani dla przedsiębiorstw, ani dla całych gałęzi gospodarczych. Przedsiębiorstwa i gałęzie gospodarcze posiadają prawo do egzystencji, dopóki potrafią sprawdzić się w walce konkurencyjnej¹. Istotnym zadaniem państwa jest zapewnienie określonych ram dla funkcjonowania gospodarki prywatnej, które z jednej strony chronią autonomię przedsiębiorstwa, a z drugiej strony nie dopuszczają do jej przerostu... Osobą argumentującą w ten sposób określa się "radykałem rynkowym" lub "fundamentalistą", jako że reprezentuje ona "czystą" naukę nie mającą całkowitego potwierdzenia w praktyce.

Praktyka jest w rzeczywistości opanowana przez interwencjonizm technokratyczny, który jako Nowa Polityka Przemysłowa² powinien skier-

* Prof. dr w Uniwersytecie Zagłębia Ruhry w Bochum.

¹ Należy jednak uwzględnić fakt, że również w zachodnich gospodarkach narodowych gospodarka przemysłowa nie podlega w całości rynkowi i konkurencji. Istnieją tzw. wyjątki gałęziowe, podlegające regulacjom państwowym. To czy oraz na ile są one usprawiedliwione pomijamy, ponieważ nie jest to istotne dla Nowej Polityki Przemysłowej.

² Dyskusja wokół Nowej Polityki Przemysłowej ma swe początki w USA, które ze względu na upadek swego przemysłu przy jednoczesnym przenikaniu na rynek wewnętrzny ofert zagranicznych chciały wprowadzić reindustrializację w oparciu o slogan "picking the winners, turning losers into winners" - w drodze innowacji i protekcji zewnętrznej. Por. K. D. Schmidt, Industriepolitik - eine Strategie zur Überwindung der Strukturkrise?, [w:] Erfolg und Misserfolg sektoraler Strukturpolitik, Beihefte zur Konjunkturpolitik, Heft 31. Berlin 1985, s. 63 ff.

rować na drogę zysku tzw. stare gałęzie gospodarcze oraz przyspieszać ekspansję tzw. gałęzi przyszłościowych. A więc państwu przypada zadanie dostosowywania i kształtowania struktury przemysłu, stanowiącego największą część gospodarki prywatnej, które to zadanie właściwie musiałyby być realizowane przez rynek i konkurencję. W ten sposób nie tylko zacierane są granice między sektorem prywatnym i państwowym. Pojawia się również pytanie, jak należy uzasadniać takie selektywne ingerencje w gospodarkę prywatną i jakie trwałe konsekwencje wynikają z nich dla gospodarki narodowej.

I. Nowa Polityka Przemysłowa jako polityka strukturalna³

Punkt wyjścia dla rozważań stanowi przemiana strukturalna. Wymaga ona istotnych dostosowań, które nie pozostawione sterowaniu przez konkurencję winny być z jednej strony hamowane, z drugiej przyspieszane. Wynikają stąd dwa różne podejścia do Nowej Polityki Przemysłowej.

Pierwsze podejście polega na ograniczeniu konkurencji, ponieważ nie gwarantuje ona ochrony mniejszości dotkniętej skutkami zmian struktury. Tu Nowa Polityka Przemysłowa stosuje strategię defensywną. Celem jej jest zapewnienie miejsc pracy i dochodów, służy więc polityce socjalnej. Związany ze zmianą struktury proces realokacji czynników produkcyjnych winien być kontrolowany. W ramach starych (tradycyjnych) gałęzi przemysłowych należy tak "dozować" oddziaływania rynku zmuszające do nowego podziału tych czynników, aby zminimalizować straty ekonomiczne i ograniczać napięcia w sferze socjalnej - nie stawiając pod znakiem zapytania skuteczności niezbędnego procesu dostosowawczego. Celem są tu ułatwienia w przedstawianiu produkcji dokonywane za pomocą interwencji w procesy dostosowawcze; możemy więc mówić o "uporządkowanej" zmianie struktury sterowanej polityką dostosowawczą.

Drugie podejście do Nowej Polityki Przemysłowej znajduje się w

³ Por. H. B e s t e r s, Sinn und Widersinn sektoraler Strukturpolitik, "List-Forum" 1983 (84) Bd. 12, s. 45 ff.; H. B a u m, Positive Strukturanpassung als Strategie der Neuen Industriepolitik, ibidem, 1984 (86), Bd. 13, s. 229 ff.

konflikcie w stosunku do pierwszego. Jeśli w pierwszym ujęciu chodzi o stare (tradycyjne) gałęzie przemysłu, które utraciły zdolność konkurencyjną i potrzebują pomocy, aby przeżyć, to w drugim chodzi o przemysły przyszłościowe popierane w interesie modernizacji gospodarki narodowej. Przemysłową politykę strukturalną nazywa się wówczas polityką badawczą i technologiczną. Pozwoliła ona na powstanie dwóch kontrowersyjnych stanowisk.

Z jednej strony należy popierać finansowo badania i rozwój w celu intensywnego rozwijania nowych podstawowych technologii, implikujących ponadprzeciętne ryzyko dla gospodarki prywatnej i w związku z tym wymagających ofensywnej strategii w sensie pewnego pilotowania przez państwo. Jako przykłady wymieńmy mikroelektronikę, technikę komunikacyjną, loty kosmiczne i powietrzne, energię jądrową, biotechnologię. Państwo przejmuje tu funkcje kształtujące, dlatego też mówimy o aktywnej polityce kształtowania struktur przemysłowych.

Z drugiej strony dalszy rozwój w wymienionych dziedzinach musi podlegać kontroli, być stale sprawdzany pod względem implikacji społecznych, humanizacji i akceptowalności socjalnej. Techniczne i socjalne zagrożenia podaży miejsc pracy należy wyeliminować. Tym samym pojawia się problem akceptacji, który należy rozwiązywać na drodze stałego dialogu, aż do momentu osiągnięcia zgody między "ważnymi socjalnie" grupami - tak twierdzą w każdym razie związki zawodowe - i do momentu zapalenia się zielonego światła dla wdrażania innowacji w zakresie procesów produkcyjnych. W następstwie tego nie tylko stare gałęzie przemysłu, ale również gałęzie przyszłościowe winny zostać doprowadzone do "uporządkowanej" zmiany struktury, a postęp techniczny powinien zostać poddany demokratycznej kontroli.

II. O problemie tzw. starych (tradycyjnych) gałęzi przemysłowych

Bardzo wątpliwe jest, czy "stare" przemysły znajdujące się u końca swego cyklu życiowego i cierpiące na nadmiar mocy dadzą się wyprowadzić ze strat. Staranie się o wsparcie ze strony państwa wiąże się tu mniej z odzyskaniem zdolności konkurencyjnej niż z przyznaniem stałej pomocy dla utrzymania przedsiębiorstw przy życiu. Związane z tym uprzywilejowanie stoi jednoznacznie w sprzeczności z za-

sadami gospodarki rynkowej. Dlaczego takie przedsiębiorstwa i gałęzie gospodarcze mogą mimo to liczyć na przyznanie im pomocy finansowej?

Przed wszystkim należy zwrócić uwagę na wzajemną symbiozę między partiami i organizacjami interesów⁴. Z jednej strony reprezentanci partii politycznych skazani są na maksymalizowanie głosów. Zachowują się racjonalnie pod względem politycznym, wiążąc się z potężnymi i dobrze zorganizowanymi grupami interesów oraz pozyskując je dla siebie odpowiednimi "darami" przy okazji wyborów. Zrozumiałe jest więc, że partie czynią określonym grupom społeczeństwa oferty w celu "kupienia" ich głosów. Jednocześnie partie podlegają przenikaniu przez zorganizowane grupy interesów. O ile te ostatnie traktowane są jako "socjalnie istotne", to funkcjonariusze ich nie tylko są w stanie zmobilizować opinię publiczną dla swych partykularnych interesów, ale też wywrzeć nacisk na partie, a tym samym na parlament. Permanentnie próbuje się nadużywać organów państwowych dla realizacji interesów grupowych. To "kumoterstwo" między partiami i organizacjami interesów nie mogłoby jednak trwać długo bez poparcia ze strony społeczeństwa. Poparcie to sprowadzić można do następujących sytuacji.

Po pierwsze, nie można indywidualnie ocenić wzrostu (zysku) dobrobytu osiągniętego w wyniku polityki ładu gospodarczego w gospodarce rynkowej, ponieważ zysk stąd czerpie cała gospodarka narodowa; w ten sposób jest on korzyścią dla wszystkich. Gospodarce rynkowej brakuje "lobby". Natomiast zwyciężeni w konkurencji stanowią stosunkowo niewielką grupę, na której koncentrują się negatywne oddziaływania. Dlatego też prawie nie da się zauważyć sprzeciwu społeczeństwa wobec pomocy świadczonej dla słabych przedsiębiorstw ze strony przedstawicieli rządu.

Po drugie, przedsiębiorstwa dotknięte skutkami zmiany struktury mogą liczyć na współczucie wśród szerokich warstw społeczeństwa: polityka ładu gospodarczego apeluje do rozsądku człowieka wi-

⁴ Por. H. B e s t e r s, Die missratene Demokratie und ihre unsozialen Konsequenzen, [in:] Wirtschaft und Wissenschaft im Wandel, Festschrift für Carl Zimmerer, Frankfurt 1986, s. 65 ff. Bemerkenswert deutlich auch der Vorsitzende der Arbeitsgruppe Wirtschaft der SPD-Bundestagsfraktion Uwe Jens, Verlust des ordnungspolitischen Denkens, "Wirtschaftswoche" 1987, Heft 13, s. 52.

dzącego w zablokowaniu zmiany struktury marnotrawienie zasobów. Selektywny interwencjonizm opiera się natomiast na nakazie pomocy humanitarnej. Los przedsiębiorstw zwyciężonych w konkurencji wzrusza obserwatora, może on się identyfikować z "ofiarami" i ma czyste sumienie, jeśli aprobuje wsparcie uznane za konieczność.

Po trzecie, polityka ładu gospodarczego jest w swej istocie zakrojona długofalowo, zakładając ciągłość warunków ramowych. Oszacowanie przyrostu stworzonego przez nią dobrobytu - to samo dotyczy "strat dobrobytu" wynikających z interwencjonizmu technokratycznego - wymaga pewnego przeszkolenia analitycznego. Poza tym urzędujący politycy mogą nawiązać do aktualnej sytuacji, która ich zdaniem jakoby wymaga podjęcia natychmiastowych środków, z którymi politycy owi wiążą krótkofalowe korzyści, odkładając koszty zapewnionej tak ochrony (jeśli je w ogóle uwzględniają) na mglistą przyszłość⁵.

Bez względu na to, na ile rozumiała jest pomoc dla starych gałęzi przemysłowych, sygnalizuje ona wyraźny upadek myśli z zakresu polityki ładu gospodarczego, po którym wkrótce wystąpią konsekwencje ekonomiczne. Jeśli oddziaływanie konkurencji jest ograniczone przez subwencje i podobne środki ochronne, to rośnie waga "starych gałęzi gospodarczych o wydajności poniżej przeciętnej. Dopóki czynniki produkcyjne pozostają tam związane, powstaje sztuczna zaporę dla przemian strukturalnych, która obniża cały poziom produktywności w gospodarce narodowej. Ten skostniały układ nie może być jednak utrzymany przez działania wspomagające go przeciwko rywalizacji substytutów produkcji krajowej i zagranicznej i ostatecznie znajdzie ujście w krytycznym załamaniu strukturalnym.

Subwencje zmniejszają nacisk ze strony konkurencji. Wynika stąd niebezpieczeństwo takie, że ustaną własne wysiłki przedsiębiorstw zmierzające do obniżenia kosztów i coraz mniej realne będzie pełne pokrycie kosztów, tak że potrzeba subwencji w celu utrzymania produkcji z konieczności wzrośnie. Wynikająca stąd dynamika własna w zapotrzebowaniu na subwencje jest właściwym rdzeniem problemu związanego z subwencjonowaniem⁶. Pojawia się pytanie, jak długo utrzy-

⁵ Por. G. H. K i r s c h, Ordnungspolitik, mir graut vor dir, FAZ, 1986, Nr 163, s. 11.

⁶ Por. Ifo-Institut, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Strukturbericht 1980, Berlin/München 1981, s. 284.

mać można wynikające stąd obciążenie budżetu państwa, którego granica np. w polityce agrarnej została już osiągnięta.

Jeśli poszczególnym przedsiębiorstwom lub całym gałęziom gospodarczym zapewnia się (ze względu na grożący w przeciwnym razie problem związany z zatrudnieniem) pomoc pozwalającą im przeżyć, to chodzi tu o socjalizację strat. Obciążenia muszą przejść pozostałe gałęzie gospodarki i wszyscy w nich zatrudnieni. Nie ma wątpliwości, że obciążenia te stanowią zagrożenie dla miejsc pracy w innych gałęziach gospodarczych. Te wykazały już jednak swą rentowność i zdolność konkurencyjną i obecnie są również narażone na kłopoty.

Sprawność gospodarki RFN określa nie tylko przyszły rozwój dochodów realnych, lecz jest też podstawą finansowania naszego systemu ubezpieczeń społecznych. Nie ma w niniejszym tekście miejsca na zajmowanie się istniejącym zagrożeniem - głównie w zakresie ubezpieczeń chorych i rent - należy jednak zwrócić uwagę na to, że obciążenia socjalne nie dadzą się sfinansować, jeśli na tradycyjną politykę socjalną dotyczącą osób zatrudnionych niesamodzielnie "nałożą" się "politykę socjalną dla przedsiębiorstw i całych gałęzi gospodarczych".

Wobec tego nie ma wątpliwości, że ci, którzy wyśmiewają "radykałów rynkowych" ze względu na ich "czystą", ale obcą rzeczywistość naukę, uwzględnić muszą negatywne konsekwencje "polityki dostosowań", (która jest wbrew rynkowi), gdy tylko w rzeczywistości okaże się ona polityką zachowawczą.

III. Problem tzw. przyszłościowych gałęzi gospodarczych

Nawet ci, którzy są krytyczni wobec przemysłowej polityki strukturalnej, skłonni są dopuścić z różnych względów państwowe działania wspierające w zakresie badań i technologii. Abstrahując od pozycji pozytywistycznej mówiącej, że praktyka popierania jest rzeczywistością (a więc należy ją przyjąć jako taką i nie poddawać w wątpliwość) wykluczającą naukowe dyskusje na rzecz działań wspierających ze strony państwa, przytacza się głównie następujące argumenty.

1. Rynek i konkurencja oraz określane przez nie kształtowanie cen dostarczały jedynie informacji o stanie aktualnym, a nie danych

wybiegających w przyszłość. Gospodarka rynkowa jest krótkowzroczna. Nie obejmuje ona przyszłościowego rozwoju w zakresie technologii, lecz koordynuje podaż i popyt jedynie w oparciu o dane dotyczące stanu aktualnego⁷.

Takiej charakterystyki nie da się utrzymać. Przedsiębiorcy reagują nie tylko na dane aktualne, w swych planach muszą uwzględniać również rozwój, jaki nastąpi w przyszłości. Z innowacji wdrożonych w zakresie procesu produkcyjnego dopiero po jakimś czasie wynikają zyski. Przy podejmowaniu każdej decyzji inwestycyjnej, co szczególnie jednak dotyczy innowacji, prognozować trzeba dalszy rozwój, a ryzyko podjęcia błędnej decyzji zmusza przedsiębiorców do pieczołowitej kalkulacji i planowania - w przeciwieństwie do władz nie ponoszących żadnego ryzyka. W gospodarce prywatnej działa bowiem zasada: ten, kto produkuje lub wykorzystuje długotrwale dobra inwestycyjne, musi też opracowywać plany na daleką przyszłość⁸.

2. Z badaniami i rozwojem wiążą się pozytywne efekty zewnętrzne, przynoszące korzyści dla całej gospodarki narodowej. Muszą one być więc wynagradzane. To podejście przenoszone jest bez bliższego sprawdzenia na przedsiębiorstwa prywatne, tzn. uważa się, że korzyści ogólnogospodarcze wynikające z ich rozwiniętych technologii są wyższe niż jednostkowy dochód z realizowanych przez nie badań.

Należy tu wyraźnie rozróżniać między badaniami podstawowymi, które jako dobra publiczne należą bez wątpienia do spraw finansowanych przez państwo na uniwersytetach i w pozauniwersyteckich instytucjach badawczych, a stosowanymi badaniami przemysłowymi, zorientowanymi na uzyskanie dochodów (zarobkowymi). Dlaczego więc miałyby teraz zostać zatarte wyraźne granice między oboma rodzajami badań i dotowane miałyby być zarobkowe badania przemysłowe? Również dla Rady Ekspertów nie jest oczywisty fakt, że w systemie gospodarki rynkowej

⁷ So B. B. G e m p e r, Funktionen initiativer Industriestrukturpolit in der Marktwirtschaft, [in:] D. C. D i c k e, T. F l e i n e r-G e r s t e r (Hrsg.), Staat und Gesellschaft, Festschrift für Leo Schürmann, s. 221 ff., ders., Marktkonforme Industriepolitik, "Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik der Ludwig Erhard-Stiftung" 1987, Heft 31, s. 49 ff.

⁸ Nawet prywatne gospodarstwa domowe biorąc pod uwagę przyszły rozwój, kupując długotrwale dobra użytkowe, np. pralkę, zmywarkę do naczyń lub samochód. W przypadku nowej serii rozważają, czy nowy model usprawiedliwia większą cenę czy też nie.

państwo popiera badania realizowane w ramach gospodarki prywatnej, jeśli nawet nie wyklucza związanych z tym efektów zewnętrznych⁹. Decydujący jest jednak fakt, że badania przemysłowe podlegają ochronie prawnej. Prywatne przedsiębiorstwa wiedzą bardzo dobrze, jak zapewnić indywidualny dochód np. patentami.

3. Międzynarodowa rywalizacja w zakresie subwencji ("bieg do subwencji") wymusza wspieranie (dotacje), tzn. wyrównanie subwencji innych krajów tzw. subwencjami ekwiwalentnymi na badania i rozwój. Niewątpliwie zafałszowane zostają w ten sposób komparatywne zalety w zakresie kosztów i cen, określające międzynarodowy podział pracy. Wszystkie kraje dałyby sobie lepiej radę, gdyby doszło do wspólnego wyeliminowania subwencji. Jest to jednak z pewnością w aktualnym stanie rzeczy nierealne.

Pod względem analitycznym w dalszym ciągu otwarte pozostaje pytanie, czy dla jakiegoś jednego kraju "wypadnięcie" z rywalizacji o subwencje - nawet jeśli pozostałe kraje je zachowają - byłoby korzystne czy też wręcz przeciwnie¹⁰. Subwencje na badania i rozwój są np. w Szwajcarii zupełnie nieznane. Nikt nie może twierdzić, że Szwajcaria wyszła na tym źle.

Zaprezentowane argumenty na rzecz działalności państwa w zakresie badań i technologii nie mogą być przekonujące. Należy raczej zadać pytanie, dlaczego przedsiębiorstwa prywatne nie rozwinęły badań i rozwoju w zakresie uznanym za konieczny lub wręcz za pożądany.

1. Luka w zakresie badań i rozwoju

Przyczynę jej należy sprowadzić do tzw. "nożyc kosztowych", do wyprzedzenia powstawania państwowych kosztów socjalnych i zakładowych kosztów zatrudnienia personelu w stosunku do wzrostu wydajności. Obciążenie kosztami pogorszyło na długo sytuację dochodową zachodnoniemieckich przedsiębiorstw i uzależniło na nieokreślony czas wykorzystanie ich mocy od poziomu pełnego zatrudnienia. Konieczne

⁹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Ig. 1976/77, Ziff. 311 f.

¹⁰ Por. H. K l o d t, Wettlauf um die Zukunft, Technologiepolitik im internationalen Vergleich, Kieler Studien 206, Tübingen 1987, s. 8-16.

byłoby tu odciążenie w zakresie kosztów, a przynajmniej zmniejszony wzrost kosztów w stosunku do wzrostu wydajności. Nie można tego jednak zrealizować bez dodatkowych inwestycji. Powstaje więc następujące *ciroulus vitiosus*: powstające szybciej koszty socjalne i osobowe wymagają intensywniejszego wzrostu wydajności, który ze swej strony warunkuje postęp techniczny. Stały nacisk ze strony kosztów nie tylko zniweczył możliwości jego sfinansowania, ale zmniejszył też kwotę kapitału własnego niezbędną dla ryzykownych innowacji w zakresie procesu produkcji. A więc należałoby tak udoskonalić warunki ramowe, aby badania i rozwój stały się ponownie opłacalne będąc odpowiednio honorowanymi pod względem finansowym.

Zamiast tego na państwie socjalnym "nadbudowano" państwo wspierające, które ma nadzieję odciążyć innowacje pod względem kosztów na drodze pomocy finansowej oraz korzystnych ustaw tak, że zintensyfikują się działalności ze strony państwa w stosunku do przedsiębiorstw. Rozróżnia się między:

- wspieraniem globalnym, podlegającym ogólnym regułom dotyczącym zniżek podatkowych, odpisów na cele szczególne i dotacji tak, że państwo nie ma wpływu na ukierunkowanie celów badań i rozwoju, określanie ich jest wyłączną sprawą przedsiębiorstw, nie ma więc wpływu z zewnątrz na strukturę przemysłu;

- wspieraniem projektów badawczych, stanowiącym największą część podziału środków państwowych i stawiającym przedsiębiorstwa przed wyborem albo samodzielnego finansowania swych projektów badawczych i rozwojowych, albo wybierania takich, którym sprzyja państwo, celowy rozdział środków będzie skłaniał przedsiębiorstwa do podejmowania takich dziedzin dla badań i rozwoju, których same by nie wybrały; dlatego też nadaje się szczególnie dla przemysłowej polityki strukturalnej;

- wspieraniem o charakterze specyficznym, pośrednim między popieraniem globalnym i popieraniem prac badawczych, generalnie wspierane są wybrane dziedziny technologiczne; dąży się do wyeliminowania trwonienia środków na zasadzie "konewki", jak jest to w przypadku popierania globalnego, a w porównaniu do popierania prac badawczych dąży się do rozszerzenia działalności wspierającej; selektywne stosowanie subwencji dla poszczególnych węzłowych dziedzin gospodarki, np. dla produkcji elementów elektronicznych, zmniejszenia zapotrzebowania na energię, rozwoju technologii sprzyjających

ochronie środowiska itp., wywiera wpływ na strukturę przemysłową.

Rozwinięta w międzyczasie biurokracja w skali krajów i całej republiki wraz z własnym Ministerstwem ds. Badań i Technologii sprawia, że łatwe zapomina się o zasadniczym pytaniu: jakie problemy i jakie ryzyko wiążą się z państwowymi środkami wspierającymi, które rozdzielane są selektywnie na określone projekty badawcze i węzłowe dziedziny gospodarki? Istnieją nie tylko różne reguły dla wspieranych (dużych) przedsiębiorstw i tych nie wymagających wsparcia. Te ostatnie muszą też zdecydować, czy w dalszym ciągu opierają swe plany na sygnałach rynkowych, czy realizować będą cele zadane na drodze administracyjnej. Jeśli dają się kierować bodźcami płynącymi ze środków państwowych, to wynika stąd następujące ryzyko dla administracji.

Po pierwsze, wątpliwe jest, czy pomoc finansowa w ogóle skłoni przedsiębiorstwa do zintensyfikowanej działalności w zakresie badań i rozwoju. Nie można wykluczyć, że przedsiębiorstwa próbują tak "upiększyć" swe i tak przewidziane inwestycje, aby "pasowały" one do katalogu inwestycji wspieranych przez państwo. Przez uzyskanie państwowej pomocy finansowej volumen inwestycyjny nie będzie większy, lecz odpowiednio tańszy.

Po drugie należy zwrócić uwagę, że w przypadku innowacji przyszłościowych chodzi o technologie niezaakceptowane przez rynek. Państwo jest skłonne przeznaczyć środki wspierające badania na takie zadania, które uważa za szczególnie ważne, a więc pośrednio lub bezpośrednio stosować je jako środki sterowania inwestycjami. Problem polega tu na tym, że w żadnym wypadku nie jest pewne, czy wspierane technologie kiedykolwiek będą konkurencyjne w stosunku do istniejących technologii krajowych i zagranicznych. Stąd powstaje niebezpieczeństwo nieprawidłowego pokierowania kapitałem.

Po trzecie, przesadna biurokracja w tej dziedzinie wymaga wdrożenia czynników na cele nieprodukcyjne, co trzeba uwzględnić w rachunku. W ten sposób powstają istotne straty wynikające ze zmiany podziału środków i stosowania "okrężnych dróg". To, co pozostaje z transferu pieniędzy podatkowych na przydzielane pieniądze związane ze środkami wspierającymi, jest stratą we wszystkich programach przeznaczenia państwowych środków wspierających.

Po czwarte, decyzja wyboru "prawidłowej" dziedziny techniki nie

jest bezproblemowa. Omawiane przedsiębiorstwa kierowane są (nie tylko w skali związku, ale też w skali światowej) jak lomingi na te same dziedziny techniki. Ze względu na oczekiwane krótkofalowe sukcesy nie uwzględnia się przy tym świadomie ryzyka. Z jednej strony wiąże się z tym spustoszenie innych dziedzin techniki, z drugiej strony wybrane pola rynkowe mogłyby być wkrótce "przeładowane" tak, że należy się liczyć z nadmiarem mocy, który następnie ponownie trzeba wyeliminować¹¹.

Polityka ładu gospodarczego wymaga natomiast, aby wszystkie przedsiębiorstwa względnie gałęzie gospodarcze podlegały niezróżnicowanym regulacjom prawnym nie dopuszczającym do "spustoszenia" i aby straty wynikające z "określonych dróg" poprzez biurokrację państwową zostały wyeliminowane. Dlatego też rozpocząć należy od odciążenia w zakresie kosztów - i to ex ante, a nie ex post - poprzez dotacje kosztów personalnych wraz ze stratami, wynikającymi z biurokratycznego podziału i możliwości nadużycia.

Poziom kosztów socjalnych rozwinęty przez niekontrolowany rozwój dziedzin nierynkowych (organizacje państwowe i prywatne o charakterze niezarobkowym) od końca lat sześćdziesiątych należałoby ograniczyć tak samo jak poziom kosztów personalnych w przedsiębiorstwach w dziedzinie rynkowej. Jako alternatywę dyskutuje się obecnie planowaną reformę podatkową, która jednak nie uwzględnia wyeliminowania ważnych podatków dla przedsiębiorstw, a mianowicie:

- podwójne opodatkowanie majątku spółek kapitałowych i ich właścicieli;
- obciążenie wydatków kapitału własnego podatkiem na organizacje społeczne;
- nierówne obciążenie kapitału własnego i kapitału obcego podatkiem od działalności dochodowej;
- zdolność odciągania odsetek kapitału obcego jako wydatku państwowego;
- nierówne traktowanie różnych rodzajów majątku przy ocenie jednostkowej.

Należałoby z jednej strony dążyć do (obecnie jeszcze kontrowersyjnej) podwójnej strategii, mianowicie do obniżania podatków przy

¹¹ Tak E. S t a u d t, Technologie- und Regionalpolitik der Länder: Vom Leistungs- zum Subventionswettbewerb, "List Forum" 1987(88), Bd. 14, s. 100.

jednoczesnym wyeliminowaniu subwencji, z drugiej strony do wyrównania dysproporcji w oparciu o relacje rynku kapitałowego. Chodzi o przeniesienie oszczędności bardziej na kapitał ryzyka w przedsiębiorstwach w celu zwiększenia ich zdolności do przejmowania ryzyka.

2. Akceptowanie innowacji

Przy zmianie struktury na drodze innowacji produkcyjnych należy przyjąć za punkt wyjścia, że przyrost dobrobytu większości (krótkoterminowo) na głowę jest mniejszy niż strata dobrobytu wśród mniejszości. Przedsiębiorstwa, które straciły w procesie dostosowania, nie chcą tego akceptować. Dochodzi do oporu przeciw koniecznej zmianie struktury. Z jednej strony żąda się "uporządkowanej" zmiany struktury, aby zminimalizować niedogodności dostosowania, z drugiej strony chodzi o złagodzenie socjalnych skutków nowej techniki, aby nie zagrażać miejscom pracy. Następstwa należy ocenić *ex ante*, aby móc podjąć decyzję, czy można je przyjąć czy też nie. Z tego względu uważa się, że trzeba stworzyć specjalną "Komisję ds. oceny następstw wprowadzenia nowej techniki". Stworzenie takiej stałej komisji zaproponowała rozwiązana w międzyczasie komisja Enquete¹².

W rzeczywistości nie należy nie doceniać braku akceptacji nowych technologii i ich następstw. Szeroko rozpowszechniona jest obawa przed niepewną przyszłością. Przede wszystkim środki masowego przekazu rozpowszechniły obawę przed skutkami nowej techniki wśród szerokich kręgów społeczeństwa, a związki zawodowe rozdmuchały zastrzeżenia przed jej wprowadzeniem¹³.

Reportaże o bezrobociu w telewizji zachodnioniemieckiej zaczynają się z reguły od przedstawienia fabryki samochodów, w której

¹² Bericht der Enquete-Kommission Einschätzung und Bewertung von Technikfolgen: Gestaltung von Rahmenbedingungen der technischen Entwicklung (gemäß Beschluss des Deutschen Bundestages vom 14.3.1985), BT-Drucksache 10/5844 (14.7.86).

¹³ W ciągu ostatnich 20 lat wzrósł znacznie brak akceptacji dla nowych technologii wśród społeczeństwa zachodnioniemieckiego: w 1966 r. jeszcze 70% traktowało nową technikę jak błogosławieństwo, w 1986 r. była to mniej niż połowa, mianowicie tylko 44%. Institut für Demoskopie Allensbach, Allensbacher Berichte Nr 15, Allensbach 1986, cyt. za: "Wirtschaftswoche" 1986, Heft 43, Industriegesellschaft I, Mehrheit auf der Anklagebank, s. 58.

prawie nie ma już pracy manualnej, lecz poszczególne części montowane są automatycznie przez roboty. Następnie objaśnia się, że w ostatnim roku zaoszczędzono tyle i tyle miejsc pracy, a w roku bieżącym będzie to w przybliżeniu jeszcze raz tyle. Czy nie jest to wystarczającym dowodem, że nowoczesna technika jest przyczyną eliminowania coraz większej ilości miejsc pracy?

Wyobrażenia powstałe na gruncie tych lub podobnych audycji są jednak fałszywe. Każdy postęp techniczny prowadzi poprzez przyrost wydajności do wzrostu dochodów realnych - w zależności od pozycji rynkowej - albo wśród przedsiębiorstw do lepszych zysków, albo wśród konsumentów do korzystniejszych cen. Zwiększa więc potencjał popytu dla decyzji zakupu w dziedzinie dóbr inwestycyjnych lub konsumpcyjnych. Tak np. branża samochodowa, w której zainstalowano około 60% wszystkich robotów, ma od roku 1983 przyrost zatrudnienia w wysokości 11%¹⁴.

Również związki zawodowe nie przepuszczają żadnej okazji do przypisania nowej technice winy za zmniejszenie się ilości miejsc pracy. W miejsce nożyc kosztowych, według których w szczególności wysoki poziom płac i ich nieprawidłowa struktura sprawiły, że zatrudnienie jest zbyt kosztowne i z tego względu redukowane - podają nożyce wydajności, gdzie wyprzedzenie w zakresie wydajności oszczędza na sile roboczej i w ten sposób zmniejsza zatrudnienie. Opierają się przy tym na rachunkach modelowych Instytutu Badań Rynku Pracy i Zawodu (IAB). Instytut ten szacuje do roku 2000 (biorąc za podstawę średni wariant) wzrost wydajności rocznie na 2,5%, przewiduje jednak wzrost wydajności na godzinę pracy osób pracujących zarobkowo w wysokości o 1% większej, a więc 3,5%, tak że wzrost gospodarczy można realizować coraz mniejszą liczbą siły roboczej¹⁵.

Nie bierze się przy tym zupełnie pod uwagę faktu, że wysokość i struktura płac określają poziom zatrudnienia. O ile oba te elementy określone są polityką taryfową (ustalona struktura płac), wymagają (przynajmniej) równego co do wielkości przyrostu wydajności

¹⁴ D. v. Würzen, Statement [in:] G. Fels, O. Vogel (Hrsg.), Brauchen wir eine neue Industriepolitik?, Köln 1987, s. 210.

¹⁵ Por. W. Klauder, P. Schnur, M. Thon, Arbeitsmarktperspektiven der 80er und 90er Jahre - Neue Modellrechnungen für Potential und Bedarf an Arbeitskräften, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung "Iq". Heft 18, 1985, s. 58.

pracy, aby utrzymać zatrudnienie. Jeśli to się nie udaje, to polityka taryfowa nie sprzyja pełnemu zatrudnieniu i rozszerza się bezrobocie. A więc konieczny jest nie mniejszy, lecz większy wzrost wydajności, aby wyeliminować dalsze i zmniejszyć istniejące bezrobocie. Gdyby związki zawodowe były faktycznie zainteresowane większym zatrudnieniem, musiałyby wspierać zamierzenia innowacyjne, zamiast stawiać im przeszkody. Wydaje się natomiast, że chodzi im raczej o pozyskanie ich zgody na innowacje produkcyjne na drodze rozszerzenia możliwości ich współdecydowania na poziomie ponadzakładowym. "Często poruszany problem akceptacji tkwi raczej w głowach funkcjonariuszy nie związanych z przedsiębiorstwami, którzy chcą uzasadnić swe wymogi co do współdecydowania, niż wśród pracowników"¹⁶. Ci oceniają ogólnie szanse postępu technicznego wyżej niż związane z nim ryzyko.

Hans Besters

NEW INDUSTRIAL POLICY OR RETURN TO ECONOMIC ORDER POLICY
IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

The article deals with problems of the so-called New Industrial Policy and with tendencies to return to the policy of economic order in the Federal Republic of Germany. After presenting the New Industrial Policy as a structural policy the author characterizes problems of traditional and future economic branches. When speaking about the latter there is analyzed the problem of a gap in the field of research and development and the problem of acceptance of innovations.

¹⁶ K. M u r m a n n, Statement von Arbeitgeberseite zum Exportengespräch der List Gesellschaft Flexible Technik - inflexible Arbeit?, "List Forum" 1985(86), Bd. 13, s. 333.