

## Miejsce polityki energetycznej w polityce gospodarczej

**Autor: Halina Rechul**

**(„Wokół Energetyki” – październik 2004)**

Mając na uwadze miejsce polityki gospodarczej w całokształcie funkcji ekonomicznych państwa, można zdefiniować ją następująco: *polityka gospodarcza to aktywne oddziaływanie państwa na procesy gospodarcze i społeczne przez formułowanie celów, środków ich realizacji, priorytetów i kształtowanie wobec niej sprzyjających postaw jednostkowych i społecznych.*

Inna z definicji określa politykę gospodarczą jako politykę ekonomiczną, polegającą na ustaleniu celów działania dla całej gospodarki, określaniu hierarchii ich ważności oraz formułowaniu zasad wykorzystywania zasobów kraju do osiągnięcia tych celów. Tym samym organa odpowiedzialne za politykę gospodarczą państwa muszą stale dokonywać wyborów, tzn. określać, jakie zadania, w jakiej kolejności i w jakim zakresie należy realizować w danym okresie, a jakie mogą być realizowane w okresach późniejszych [1].

W świetle faktu, że wielu ekonomistów uważa, iż prowadzenie takiej przemyślanej i skoordynowanej polityki w ogóle nie jest uzasadnione (w Stanach Zjednoczonych takiej polityki nie prowadzi się), rodzi się więc pytanie: czy polityka gospodarcza w podanym wyżej znaczeniu jest w ogóle potrzebna? Ważniejsza wydaje się być jednak odpowiedź na pytanie, czy polityka gospodarcza rządu w ogóle jest potrzebna, skoro działamy w warunkach gospodarki rynkowej, w której wyniki określają postawy i inicjatywy jednostek, grup społecznych i środowisk lokalnych, a nie dyrektywy rządu. Większość ekonomistów uważa, że jest ona potrzebna, a przemawiają za tym następujące argumenty:

- polityka rządu może ukierunkować inicjatywy i aktywność jednostek na cele o kluczowym znaczeniu dla społeczeństwa;
- w ramach polityki gospodarczej można nadawać bieżącej działalności długofalową perspektywę;
- w ramach tej polityki można koordynować różne decyzje rządowe i eliminować potencjalne w nich sprzeczności [2].

Nie wszyscy jednak ekonomiści podzielają takie poglądy. Część z nich uważa, że większość procesów rozwojowych nie powinna być sterowana z jednego centrum. Gdybyśmy przyjęli ten pogląd za słuszny, musielibyśmy uznać, że problem rozwoju będą zdolne rozstrzygnąć oddolne inicjatywy, np. gospodarnej gminy, czy tylko procesy spontaniczne. Taka sytuacja mogłaby mieć miejsce, gdyby gminy (i inne jednostki samorządowe) wchodziły w relacje tylko z podobnymi gminami w innych krajach. Tak jednak nie jest i nie będzie. W warunkach globalizacji gospodarek gminy będą odczuwały skutki legislacji rządów innych krajów, organizacji międzynarodowych, korporacji zagranicznych. Spontaniczne inicjatywy oddolne nie wystarczą wtedy do odniesienia sukcesu.

W literaturze występują 4 główne podziały polityki gospodarczej. Jeden z nich to podział na polityki makroekonomiczne i mikroekonomiczne. Wśród polityk mikroekonomicznych możemy wyróżnić politykę energetyczną, która jest więc rodzajem polityki gospodarczej. W tym momencie zasadne staje się pytanie: jakie relacje zachodzą między polityką gospodarczą a polityką energetyczną?

Można wymienić przynajmniej dwie takie relacje:

- polityka gospodarcza stanowi zewnętrzne otoczenie dla polityki energetycznej czyli dla mikropolityki. Otoczenie to ma charakter obiektywny, tzn. nie może być przedmiotem swobodnego wyboru, a determinuje w istotny sposób warunki, w jakich polityka energetyczna jest tworzona. Jednym z elementów tego otoczenia jest państwo, które tworzy regulacje prawne i jest również podmiotem polityki energetycznej,
- państwo obok regulacji prawnych podejmuje także określone decyzje gospodarcze, oddziałujące na realną sferę gospodarki. Decyzje te wywierają też konkretny wpływ na kształt i kierunki polityki energetycznej, a tym samym na zachowania podmiotów sektora energii. Dlatego, chociaż w politykę ekonomiczną w skali makro zaangażowana jest niewielka liczba ludzi, działających zwłaszcza w organach rządowych i bankach centralnych, to ich decyzje dotyczą bezpośrednio przedsiębiorców, a za ich pośrednictwem setek milionów ludzi w gospodarstwach domowych i przedsiębiorstwach.

Znajomość zasad funkcjonowania państwa jako podmiotu makro ma duże znaczenie dla podmiotów (mikro) sektora energii. Chodzi bowiem o to, że powinny one zdawać sobie sprawę z tego, w jakich sytuacjach ogólnoeconomicznych należy się spodziewać takich lub innych reakcji oraz posunięć rządu, aby je odpowiednio wcześniej przewidywać i do nich się przystosować.

Wiele rodzajów polityki gospodarczej jest stosowanych w krajach o gospodarce rynkowej bez wykazania ich niezbędności, opartej na zweryfikowanej empirycznie zawodności rynku w tych krajach oraz bez posiadania realistycznej koncepcji zawodności państwa. Kształtowanie pożądanej i wykonalnej polityki gospodarczej, powinno uwzględniać specyficzne cechy rynku (rynek doskonały *versus* rzeczywisty) oraz specyficzne cechy instytucji państwa (państwo sprawne *-uersus* rzeczywiste). Warunkiem niezbędnym, ale niewystarczającym do tego, aby teoria ekonomii była przydatna do uzasadnienia szerszego wachlarza polityki gospodarczej niż dotychczas, jest prowadzenie uniwersalnych badań nad sprawnością/zawodnością rynku i jednocześnie państwa [3].

Liczne związki między społeczeństwem, środowiskiem i gospodarką w aspekcie gospodarowania energią przemawiają za koniecznością analizowania tych zagadnień na różnych poziomach dociekań naukowych. Współcześnie szczególnego znaczenia nabierają nowe obszary analizy, takie jak mikro-mikroekonomicznej, mezoekonomicznej i globalnej.

Analizy na poziomie mezoekonomicznym dotyczą podmiotów, które stanowią ogniwo między poziomem makroekonomicznym i mikroekonomicznym. Należą do nich branże, kartele, zrzeszenia, związki przedsiębiorców. Ekonomia branży jest fragmentem mezoekonomii, a zarazem względnie samodzielnym obszarem badawczym. Rozwój zainteresowań funkcjonowaniem branż wynika z faktu, że tzw. otoczenie branżowe jest podstawową determinantą zachowań przedsiębiorstw. Z uwagi na to, że opis funkcjonowania tych struktur gospodarczych jest trudny na podstawie teorii makro- lub mikroekonomicznych, wielu ekonomistów postulowało o nadanie mezoekonomii rangi dyscypliny naukowej [4]. Przedmiotem badań mezoekonomii jest ekonomika sektorów, działów i klas gospodarki narodowej, regionów i grup społecznych. Do zagadnień interesujących mezoekonomistów można zaliczyć m.in. zagadnienia dynamiki mezosystemów, zmian w ich strukturze, analizę zachowań członków mezosystemu [5]. Wskazuje się również na praktyczny charakter mezoekonomii, której domeną powinna być rzeczywistość gospodarcza, przy rezygnacji z dużego stopnia uogólnienia. Mezoekonomia ma się zajmować badaniami prawidłowości

rozwoju i przemian strukturalnych, po czym dawałaby następnie odpowiedzi na pytania dotyczące kierunku i zasadności właściwej polityki przemysłowej państwa. Ponadto w ramach mezoekonomii można wyróżnić kilka głównych nurtów, związanych z problematyką branżową, a mianowicie:

- teorię organizacji branży, zajmującą się cechami strukturalnymi rynków branżowych oraz dynamiką przemian na tych rynkach,
- nurt strategicznego zachowania się, badający odpowiedzi na bodźce z zewnątrz, np. nowe wejścia,
- nurt normatywny, formułujący dyrektywy praktyczne pod adresem branżowej polityki gospodarczej,
- koncepcje branż globalnych, powstających w wyniku zacierania się znaczenia granic administracyjnych państw [6].

Wymienione nurty badawcze mogą stanowić istotne wskazówki do analizy procesów zachodzących w sektorze energetycznym, traktowanym jako wyodrębniony podsystem gospodarki narodowej o specyficznych cechach, do których należą: wysoki stopień koncentracji produkcji, poziom barier wejścia do branży, jego struktura i organizacja.

W teorii organizacji branży można wyróżnić kilka podejść badawczych, które determinują zakres i przedmiot badań. W ramach paradygmatu neoklasycznego można wyróżnić 2 kierunki zainteresowania branżą: teorię równowagi ogólnej oraz teorię cen. Przedmiotem teorii równowagi ogólnej są ważne aspekty działania rynku, szczególnie zależności między popytem, podażą i ceną w warunkach, gdy producenci maksymalizują swoje zyski, a ceny kształtują się bez ingerencji państwa [7]. Ma ona na celu wyjaśnienie interakcji pomiędzy zachowaniem poszczególnych podmiotów rynkowych, sektorów, branż oraz ich wpływu na funkcjonowanie systemu gospodarczego. Przedmiotem teorii cen (zachowania konkurencyjnego) są zachowania konkurencyjne przedsiębiorstw. Badaniu poddawane są m.in. takie czynniki, jak wielkość produkcji, zyskowość, ceny, strategie konkurencyjne itp. Głównymi parametrami modeli w teorii branży w ujęciu neoklasycznym są ilości i ceny dóbr. Badaniu poddawane są te zjawiska, które mają bezpośredni wpływ na pozycję materialną uczestnika rynku.

W zakresie teorii struktury branży nowa ekonomia instytucjonalna podejmuje próby wzbogacenia neoklasycznego paradygmatu o takie zagadnienia, jak:

- rola otoczenia instytucjonalno-społecznego,
- optymalizacja rozwiązań rynkowych,
- odejście od wizji *homo oeconomicus*,
- analiza zachowań monopolistycznych oraz oligopolistycznych,
- ewolucja struktur rynkowych,
- teorie normatywne w polityce państwowej,

- transformacja ustrojowa [8].

Z nurtu ewolucyjnego wynika, że celem analizy teorii branży jest identyfikacja źródeł innowacji, cech procesów innowacyjnych, mechanizmów wzajemnych oddziaływań między przedsiębiorstwami oraz ewolucja branży.

Teorie określające zakres i przedmiot badań teorii branży odnoszą się również do sektora energii. Państwo sprawuje szczególny nadzór nad szeroko rozumianym sektorem energetycznym w postaci regulacji. Jest ona szczególna, choć realizowana z pomocą takich samych narzędzi, jakie państwa stosują do realizacji narodowej polityki gospodarczej, ponieważ jest ukierunkowana głównie na zaistnienie mechanizmów rynkowych. Rola państwa w gospodarce rynkowej obejmuje ekonomiczne zagadnienia regulacji procesów gospodarczych oraz własności publicznej [9].

Właściwa gospodarce rynkowej kontrola państwa ma na celu przede wszystkim zapewnienie prawnych warunków działania podmiotom gospodarczym, związanych z:

- przestrzeganiem zasad konkurencyjności,
- ograniczeniem działalności szkodliwej dla środowiska i zdrowia,
- ochroną posiadanych zasobów pracy, zasobów surowcowych, a także
- pozyskiwaniem niezbędnych przychodów dla budżetu państwa i budżetów samorządów lokalnych.

Odbywa się ona w zakresie określonym ustawowo przy użyciu specyficznych środków, tworzących łącznie system nadzoru nad zachowaniem podmiotów gospodarczych. Ten rodzaj działań przybrał obecnie formę wyspecjalizowanej regulacji i zwykle jest podejmowany wtedy, kiedy zawodzą mechanizmy rynkowe w doprowadzaniu do zrównoważenia popytu i podaży, w sprawiedliwym, czyli ekonomicznie uzasadnionym rozkładaniu korzyści i nakładów (kosztów), gdy zachodzi konieczność ochrony interesu publicznego z reguły nie-poddającego się rynkowej weryfikacji [10].

Znajomość charakteru procesów regulacji oraz wiedza na temat tego, który ze sposobów regulacji jest docelowy, pozwala przystąpić do tworzenia polityki gospodarczej, rozumianej jako stosowanie przez państwo (rząd) szeregu instrumentów, mających doprowadzić do przejścia (i utrzymania) od danego sposobu regulacji do sposobu regulacji pożądanej.

Jak już wcześniej wspomniano, w literaturze występuje kilka podziałów polityki gospodarczej [11]. Jeden z nich wyodrębnia *polityki dziedzin* [12], wśród których mamy do czynienia z politykami zmiernymi do rozwiązania określonego problemu, np. polityka przemysłowa, regionalna czy polityka ochrony środowiska. Z uwagi na istniejące w praktyce związki między sektorami (branżami) oraz fakt, że gospodarka jest zróżnicowana w przekroju poszczególnych mezosystemów, najbardziej ogólną i pojemną koncepcję polityki gospodarczej zawiera polityka przemysłowa.

Definicję polityki przemysłowej podaje słownik Collinsa stwierdzając, że *polityka przemysłowa to szereg środków podejmowanych przez rządy do promowania efektywności i postępu technologicznego oraz możliwości zatrudnienia. Polityka przemysłowa jest wcielana w życie przez skuteczne interwencje, wiecznie ze sponsorowanym poparciem finansowym dla poszczególnych przemysłów, firm i projektów, oraz przez wszechstronne systemy zaprojektowane, aby wspierać przemysłową odnowę i rozwój* [13]. B. Pełka określa polityką

*przemysłowe jako instrument, jakim rząd oddziałuje na przemiany strukturalne w przemyśle, nadając im pożądany kierunek i tempo [14].*

Posługując się terminologią Z. Sadzikowskiego można wyróżnić 2 rodzaje polityki przemysłowej, realizowane w praktyce. Jedną z nich to polityka przemysłowa, której istotę stanowi promowanie rozwoju przemysłu przy pomocy środków polityki makroekonomicznej, nazywa się liberalną lub horyzontalną. Drugi rodzaj to polityka przemysłowa oparta na preferencjach strukturalnych, w których państwo promuje rozwój wybranych sektorów, określa się ją mianem interwencjonistycznej, selektywnej czy sektorowej. W tym przypadku państwo angażuje się aktywnie w przyspieszenie przemian struktury przemysłowej i dąży do zintensyfikowania przemieszczeń zasobów gospodarki z sektorów o malejącym znaczeniu na rzecz sektorów rokujących największe zdynamizowanie gospodarki i wzrost konkurencyjności. Podejście sektorowe w polityce przemysłowej polega na restrukturyzacji własnościowej, finansowej i technicznej przedsiębiorstw na podstawie studiów sektorowych, celem których jest dostosowanie struktury przemysłu do wymagań gospodarki rynkowej.

Jak każda polityka, tak i polityka sektorowa [15], rozumiana jako rodzaj polityki przemysłowej, posiada ważne dla niej cele. Można wyróżnić co najmniej 3 cele, mające zastosowanie w praktyce polityki sektorowej w przemyśle:

- wzrost konkurencyjności międzynarodowej;
- zwiększenie bezpieczeństwa zaopatrzeniowego;
- ochronę miejsc pracy [16].

W odniesieniu do sektora energii najważniejsza jest realizacja celu dotyczącego bezpieczeństwa zaopatrzeniowego (samowystarczalności). Każdy rząd w rozwiniętej gospodarce rynkowej, pełniąc swoje funkcje w praktyce, zainteresowany jest utrzymywaniem rezerw surowców energetycznych (wyroby, potencjał produkcyjny). Polityka wspierania sektora energii w krajach rozwiniętych ma coraz bardziej ograniczony zasięg, gdyż dąży się do uruchomienia w pełni praw popytu rynkowego.

Problem jednak w tym, że zwolennicy interwencjonizmu dochodowego w sektorze energii nie ujmują w kategoriach zawodności rynku niebezpieczeństw dla sektora, wynikających z braku tego interwencjonizmu. Musieliby bowiem skonstruować idealny model rynku, w którym sektor energii rozwija się samoczynnie, bez wsparcia państwa na akceptowanym poziomie. Jak dotychczas w literaturze ekonomicznej, o ile wiadomo, taki model nie został opracowany. Można więc zaryzykować tezę, że uzasadnieniem dla stosowania polityki sektorowej w energetyce nie jest teoria ekonomii, lecz względy pozaekonomiczne (np. energetycy — to liczący się elektorat, a sektor energii to wartość o strategicznym znaczeniu).

Sektorowe oddziaływanie polityki przemysłowej, wg W. Janasza, wyraża się różnorodnością podejścia do poszczególnych rodzajów przemysłu, czy przedsiębiorstw w sektorze [17]. Polityka przemysłowa prowadzona jest przy użyciu różnych środków, które można podzielić na 4 główne grupy [18]:

- tanie kredyty o preferencyjnej stopie oprocentowania, niższej od jej poziomu rynkowego i inne formy wspierania inwestycji,
- transfery netto, czyli subsydia różnego rodzaju, które zawsze oznaczają przesunięcia

zasobów między branżami na rzecz dziedzin subsydiowanych, realizowane są w różnych formach, np. obciążenia jednych przedsiębiorstw i przesuwanie zgromadzonych środków do dziedzin objętych preferencjami,

- ochrona w handlu nie tylko w postaci ceł, ale także środków pozataryfowych i parataryfowych,
- ulgi podatkowe w zróżnicowanych formach.

Oprócz pieniężnych środków duże znaczenie mają niepieniężne formy pomocy dla przemysłu. Do tych ostatnich można zaliczyć funkcje informacyjne, funkcje eksportowe, działalność traktatową rządu (np. otwarcie rynku japońskiego dla towarów amerykańskich), ustalanie pierwszeństwa w dostępie do kredytów w bankach państwowych, nieodpłatne przekazywanie wyników prac badawczych instytutów państwowych do wykorzystania w praktyce przemysłowej w sektorze prywatnym.

Należy przyjąć, że środki polityki przemysłowej staną się skuteczne, jeżeli będą stosowane tylko w odniesieniu do ograniczonej liczby podmiotów, w przeciwnym razie uległyby rozproszeniu. Wynika stąd, że kluczowym elementem aktywnej polityki przemysłowej jest określenie obszaru preferencji i systemu preferencji.

Stosunek teoretyków ekonomii do polityki przemysłowej jest bardzo zróżnicowany. O ile wszyscy opowiadają się za polityką przemysłową opartą na promowaniu rozwoju przemysłu przy pomocy środków polityki makroekonomicznej, to w sprawie polityki przemysłowej sektorowej opinie są podzielone.

Jeszcze nie tak dawno w krajach rozwiniętych politykę przemysłową uważano obok protekcjonizmu za jedną z dwóch największych plag ekonomicznych XX stulecia. Neoliberalowie są przeciwnikami tej polityki, a najbardziej skrajni przedstawiciele tej orientacji są przeciwnikami jakiegokolwiek polityki [19]. Natomiast zwolennicy interwencjonizmu państwowego, neokeynesiści są jej zwolennikami.

W odniesieniu do gospodarowania zasobami nośników energii, działalność państwa (jego instytucji) powinna polegać, w myśl współczesnej teorii, na określeniu bieżących i perspektywicznych celów społecznych i gospodarczych, oraz ich realizacji za pomocą metod i środków wynikających z zasady racjonalnego gospodarowania. Rządy wszystkich krajów, ze względu na polityczny charakter energii i fakt, iż właściwy rozwój sektora energii warunkuje bezpieczeństwo ekonomiczne kraju i określa stopień jego niezależności, prowadzą politykę energetyczną.

Jak wynika ze współczesnych nurtów w teorii ekonomii, polityka energetyczna nabiera nowego wymiaru, ponieważ uznaje za istotne zasoby środowiskowe (w tym nośników energii) w procesach wzrostu, jak również pojawiające się wraz z rozwojem nowej ekonomii instytucjonalnej potrzeby wzbogacania teorii branży o nowe elementy, jak np. otoczenie społeczne. Ponadto powinna ona obejmować swym zasięgiem nie tylko sektor energetyczny, ale także kształtować pożądane relacje w obszarze środowisko (zasoby nośników energii) — gospodarka - społeczeństwo (środowisko).

## Piśmiennictwo

1. Bosiakowski Z, Sławiński A, Woźniak B. *Polityka ekonomiczna*. Warszawa 1988, 10.
2. Karpiński A. *Co warto wiedzieć o polityce gospodarczej rządów*. Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle ORGMASZ. Warszawa 1997, 36.
3. Szerzej na ten temat w pracach A. Lipowskiego: *Teoria zawodności rynku a polityka gospodarcza, referat przedstawiony na VII Kongresie Ekonomistów Polskich*, Warszawa 2001 oraz M. Levinsona: *Nie tylko wolny rynek. Odrodzenie aktywnej polityki gospodarczej*. Warszawa 1992.
4. Mezoekonomia to główny przedmiot zainteresowań subdyscypliny zwanej teorią struktury branżowej, a jej twórcą jest J.S. Bain. Por.: Bain JS. *Industrial Organization*. John Wiley and Sons, New York 1959.
5. Por.: Gorynia M, Jankowska B, Maślak E. *Branża jako przedmiot badań ekonomii*. Gospodarka Narodowa 3/2000.
6. Ibidem.
7. Szerzej na temat pojęć teorii równowagi ogólnej pisze J. Kornai •w*Anti-equilibrium*. PWN, Warszawa 1977, 44-61. Szczegółowo tę teorię omawia M. Blaug w *Metodologii ekonomii*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, 243-254.
8. Por. G. Wojtkowska-Łodej: *Polityka energetyczna Polski w aspekcie integracji z Unią Europejską*. SGH, Warszawa 2002, 27.
9. Takiego rozróżnienia dokonuje A. Wojtyna w pracy *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*. PWN, Warszawa 1990, 26-34.
10. Zob. m.in.: Hockuba Z. *Droga do spontanicznego porządku. Transformacja ekonomiczna w świetle problemu regulacji*, Warszawa 1995, 23 i nast.; Winiarski B. *Polityka ekonomiczna*. Warszawa 1999, 27 i nast.; Jasiński P, Skoczny T (red.). *Energetyka. Studia nad integracją europejską*. Warszawa 1996, 118 i nast.; *Rolapaństwa w rynkowej gospodarce energetycznej*, Biuletyn energetyczny Izby Gospodarczej Energetyki i Ochrony Środowiska 2/1998.
11. Szerzej na ten temat pisze A. Karpiński w *Co warto wiedzieć o polityce gospodarczej rządów*. Wyd. Zespół Wydawnictw Instytutu Organizacji i Zarządzania w Przemysle ORGMASZ, Warszawa 1997, 44-50.
12. Markowski K. *Rolapaństwa w gospodarce kapitalistycznej*. PWE, Warszawa, 1989,45.
13. Collins Dictionary of Economics. Wyd. Collins, 1988, 246.
14. Pełka B. *Polityka przemysłowa, strategia i restrukturyzacja przedsiębiorstw*. Instytut Organizacji Przemysłu Maszynowego, Warszawa 1992, 13.
15. Prostą definicję polityki sektorowej podaje A. Lipowski w *O akademickiej koncepcji zawodności rynku krytycznie*. *Ekonomista* 3/2001. *Przez politykę sektorową (przedmiotową) rozumiemy politykę państwa, preferującą rozwój wybranych dziedzin działalności gospodarczej (kosztem dziedzin pozostałych)*.
16. Problem celów polityki sektorowej rozwinięty został przez A. Lipowskiego w *Polityka przemysłowa a wzrost konkurencyjności*. Warszawa 1997, 77.
17. Por.: Janasz W. *Podstawy ekonomii przemysłu*, PWN, Warszawa 1997,240-241.
18. The Economist z 23 listopada 1996 r., Survey: Business in Europe, 91.
19. Przykładem może być wypowiedź ministra T. Syryjczyka, dzięki której przeszedł do historii: *najlepsze polityką jest brak polityki*.