ALOJZY Z. NOWAK

New Structural Economics and dilemmas of the economic development

This article addresses the processes unfolding in the context of globalisation and some challenges for efficient and healthy socio-economic development, in particular in Poland. It is believed that many problems that have emerged globally should lead to new solutions and a new economic order and arrangement. In countries such as Poland, the so-called New Structural Economics is attracting more and more interest. It applies a neoclassical approach to study the determinants of economic structure and its evolution. It postulates that the industrial structure in an economy is endogenous to its endowment structure. The author of this article shares the view that the assumptions of New Structural Economics are worth considering, also critically. New Structural Economics argues that the key to success in a country's development is to have an enabling state which applies the industrial policy to facilitate firms' entry to latent comparative advantage industries in a competitive market. This should be done by overcoming the first-mover's externality issue and coordinating the required improvements in hard and soft infrastructure, to turn the latent comparative advantage industries to the nation's competitive advantages.

The need for an analytical evaluation of the development philosophy based on New Structural Economics is even more justified as the policy and strategy of the current Polish government respond to the development policy trends in countries catching up with highly industrialised economies, as outlined by New Structural Economics. This article was undoubtedly inspired by the visit of one of the theoreticians and authors of New Structural Economics, Professor Justin Yifu Lin, an economic adviser to the Chinese government and Vice President of the World Bank in 2008–2012, to the Faculty of Management at the University of Warsaw.

Keywords: *globalisation, developmental challenges, New Structural Economics, Strategy for Responsible Development.*

Introduction

The world economy globalisation processes, in particular, the main mega-trends occurring in it, such as privatisation, deregulation, integration, liberalisation and financisation are contributing to accelerated structural transformations in the economies of individual countries and economic groups. Structural changes are primarily reflected in an increased growth rate of hi-tech industries where innovative

firms and companies with high shares of knowledge in their production structures are playing an ever more important role.

Globalisation gives rise to numerous questions and dilemmas regarding the model and limits of modernisation, to say the least. It may be assumed, however, that modernisation offers an opportunity to:

- increase the welfare of individuals and nations,
- strengthen the prestige and position of the state, local communities, families, *etc.*
- enrich spiritual and intellectual values (Nowak, 2013).

Apparently, these opportunities are understood and interpreted differently given the fundamental economic and cultural diversity of nations and states. Therefore, expanding and sometimes imposing of the system of values and attitudes typical of the western world, such as consumerism, belief in the automatically triggered positive effect of the market, and human rights has been criticised and has often led to rejection of the modernisation model characteristic of the key actors in the global market, including the US or European countries. Today, it can be seen that the Islamic countries and the world of Chinese civilisation, where changes and reforms involve anti-liberal modernisation, have fallen out of the mainstream or, at least, found themselves in some opposition to the dominant development model.

An increasing number of economists, but also politicians, believe that many problems that have emerged globally should lead to new solutions and a new economic order and arrangement, relying not only on the US, the European Union, and Japan but also on the interests and strength of new economic powers, such as China, India, Brazil, Mexico, that is emerging economies.

Basic guidelines for economic policy are also being modified. Economic canons, such as those of maintaining financial discipline, balanced budget deficits, liberalisation of the world trade rules, removing obstacles to foreign direct investment so that foreign companies are ensured an equal and level playing field, deregulation and privatisation, are still vital preconditions for economic growth, yet they are not accepted everywhere or implemented uncritically.

In this regard, the 2007–2009 global financial crisis became a breakthrough, with its unexpected scale and magnitude. Its extensive effects have not been completely overcome yet. Certain theoretical assumptions of economic theories based on the belief in the automatic remedial mechanisms of the free market have been seriously questioned. Moreover, the free-market system dominant in the global economy, but lacking regulatory mechanisms, began to “produce” various kinds of deformities. This can be said, in particular, about financial markets. It is these markets that are a major source of excessive financisation of the global economy, with negative consequences for it. Today, there is a growing awareness that while Adam Smith was right in saying that the free market was the future and an essential regulator of the economy, not all decisions taken today in the global market must lead to expected and desired outcomes.

One view expressed by Professor Kazimierz Ryć should also be endorsed – namely, that critical attitudes to globalisation have clearly strengthened since the recent crisis and the downturn in the world economy. As he put it: “Many economists and economic journalists – both leftist and rightist – pinpoint the negative side of the process. Globalisation is blamed for the loss of jobs in highly developed countries, notably in industry, because of production relocation to low-labour-cost countries and the competition from low-cost producers in poorly developed countries who are intensively developing industrial production. Besides its benefits, globalisation is thus contributing to unemployment in many parts of the world, worsening the negotiating power of employees in highly developed countries, which in turn results in the stagnation of real wages and incomes of workers and the middle class. The effects of economic growth are unevenly distributed: the output accrued mostly goes to a small group of capital holders, senior managers, in particular in the financial sector. Consumer demand restrained by low incomes earned by a large part of the population and high savings of the top earners give rise to the formation of a setup that slows down the growth rate. Limited consumer demand is not conducive to investment, and high savings that are not spent on production capacity enhancement increase financial market resources or are invested abroad. Globalisation may lead to a loss of jobs in industry, not only in the industry of the most developed countries but also in less developed economies or those with moderate development, wherever labour costs are higher” (Nowak and Ryć, 2017, p. 60).

Poland belongs to a group of countries that associate the internationalisation of their economies with the transformation of their political and economic systems after 1989, with the accession to the European Union in 2004, but also with all global processes leading to progressive interdependence and integration of countries. The openness of Polish economy and its integration with the European Union partners are particularly important conditions for Poland’s modernisation and, on balance, for its success in the global economic environment. Nonetheless, a factor that remains decisive in its socio-economic development is a wise and reasoned development strategy that would provide a lasting and robust foundation for a long term sustainable economic growth.

1. *Towards competitive Poland. How can Poland climb the world economic league table?* – a diagnosis for Poland

The most interesting diagnoses concerning the condition of the Polish economy after 26 years of transition, but also critical assessments of Poland’s current development model, together with conclusions on changes and reforms, are basically contained in three analytical papers.

An essential conclusion of the report on *Towards Competitive Poland. How Can Poland Climb the World Economic League Table?* (Hausner, 2013) is that the

ongoing global crisis and the ensuing problems of Polish economy call for urgent and necessary structural and systemic measures that will not only revive the economy but also set it on a path to long-term high growth. According to its authors, making a better use of the development potential will consequently increase the much-desired competitiveness of Polish economy and ensure its enduring presence in the economic and political core of the European Union. Simultaneously, it is necessary to introduce measures that would protect Polish economy from slower productivity growth and the so-called middle-income trap. As claimed by the authors, to accomplish this, comprehensive and coordinated measures must be undertaken, which are defined in the literature as new industrial policy or as new structural policy. “This terminology refers to the overall effect of institutional changes that create a set of stimuli and, at the same time, an environment conducive to improving an economy’s competitiveness” (Hausner, 2013). Yet, no response to the present global crisis in the form of global mechanisms for international joint management is likely to appear any soon. The way forward is through measures undertaken by individual countries in respect of their own economies and through simultaneous international cooperation, so that autarchic and protectionist solutions can be rejected and outcomes needed for an open, competitive and cooperative economy can be sought (Hausner, 2013).

The Hausner report rightly argues that structural characteristics of Polish economy have crucial importance, and that, accordingly, it is imperative to think strategically about development, to implement pro-competitive structural policy (including a new industrial policy), and to engender structural change. In short: to secure pro-innovative reorientation of the Polish economy. As the report postulates, more modern and compatible Polish infrastructure should become an important link supporting such reorientation. This requirement is yet to be fulfilled.

2. Poland 2030. Third wave of modernity. Long-term National Development Strategy

The analytical document *Poland 2030. Third Wave of Modernity. Long-term National Development Strategy* also diagnoses the condition of the Polish economy and provides a list of measures related to the implementation of individual strategic economic policy objectives in Poland (MAD, 2013).

As pointed out by its authors, its principal objective is to improve the quality of life of Polish people, measured by quality indicators as well as by the GDP value and growth rate in Poland. The Long-Term National Development Strategy drawn up to this end has a 2030 temporal horizon. What really distinguishes it, is an attempt to include main trends, challenges, and scenarios of the socio-economic development and land use, with the principle of sustainable development considered.

Hence, the analysis highlights the third wave of modernity, namely the next stage of the worldwide technological revolution. Thus, the Long-Term National Development Strategy is intended to be an analytical document, yet containing recommendations and describing a future-oriented civilisational project by 2030. As far as three areas of Poland's strategic development are concerned, the document essentially confirms the recommendations of the majority of our economists and sociologists as well as the content of the previously mentioned in Hausner report. Poland should develop in three main directions simultaneously:

- (1) competitiveness and innovation of its economy (modernisation),
- (2) balancing the development potential of Polish regions (diffusion),
- (3) efficiency and effectiveness of the state (efficiency).

In each of these three strategic areas, objectives to be achieved have been identified. The first area, namely competitiveness, and innovation, or modernisation of Poland, encompasses the following objectives and directions:

- to stimulate economic innovation, efficiency, and people's creativity. State intervention should primarily focus on education – from pre-school to higher education – but also on support for research and science to improve their quality and efficiency. It is also important to develop effective financial engineering instruments and strengthen business environment institutions, improve the efficiency of the central and local administrations, and remove barriers, both legislative and administrative, which hinder or slow down business development.
- to accelerate technological change. For the Digital Poland project not to be reduced to written words only, further, necessary infrastructure investments should be made in broadband Internet available to all. This will enhance the opportunities for the development of peripheral areas. Equally, the use of the Internet should be increased by developing e-services and e-economy. Digitisation of cultural resources will, in turn, allow for the extension of the traditional roles of cultural institutions. Integrated computerisation based on a logical and effective information flow as well as the introduction of the principles of process management and cost effectiveness should foster greater efficiency and flexibility of the state and business. All this can be attained provided that digital skills of the society are improved and the exclusion of the elderly people illiterate in terms of Internet is prevented.
- to put emphasis on human capital development, which should definitely be more strongly related to health system reforms and social cohesion: education and transfer of graduates to the labour market. Active pro-family and migration policies would significantly reduce the risks arising from the unfavourable demographic change. Strengthening the linguistic skills of Poles is also very important in this area.
- to consider the importance of Poland's security through greater commitment to energy security and protection of the environment. The need for greater and

effective intervention for energy security has also been clearly emphasised in the Hausner report. Such measures should include the use of renewable energy sources.

In the second area, concerning balancing the development potential of regions (diffusion), the document modified the previous polarisation-diffusion model of balancing regional development and complemented it with the model of territorial balancing (diffusion). The concept of polarisation-diffusion regional development policy presumes that strong development centres, so-called engines of development, should be supported, whereas the surrounding areas will benefit from diffusion (spill-over) of economic and social effects. According to this concept, the activation of low-growth areas is a waste of limited public resources, and financial transfers to such areas should only provide access to basic public services. Diffusion is expected to occur automatically at later stages of development thanks to swinging labour migration and capital flows. However, the condition is ensuring spatial, including transportation, cohesion.

This model has not worked equally well everywhere in Poland. The reason was that development of peripheries seemed to depend not only on the efficient creation of development potential. Anyway, such a capacity was also restricted by the lack of cohesion policy and the failure to consistently develop basic infrastructure such as good transportation and supra-local transport systems (which is largely due to the specificity of the local government system, especially the weakness of Polish counties).

Given that, the document recommends complementing regional development with a sustainable development model encompassing the redistribution of income to lagging areas. It is also recommended that peripheral areas should be involved in greater foreign cooperation.

Besides the previously mentioned e-services development and integrated computerisation, the third strategic area – efficiency and effectiveness of the state – focuses on the role of social capital related to the organisation of society characterised by trust, norms, and relations that can improve the functioning of society, facilitating coordinated action. For example, a group composed of members who are trustworthy and trust others will be able to achieve much more than a comparable group lacking trust.

Polish sociologists agree that faster development of Poland will be impossible without improved social capital. This means that in our circumstances the growing mistrust in human relations and the lack of confidence in the state institutions need counteracting. This is largely due to increasing bureaucracy, unstable law, and corruption. The low social capital is also reflected by relatively small social and civic participation (for example, low turnout in elections) and still inadequate position of non-governmental organisations.

The long-term national development strategy proposed in that document, together with the instruments and objectives contained therein, was an opportunity for Poland's civilisational development. It was largely compatible with the assessments and analysis in the report on "Competitive Poland. How Can Poland Climb the World Economic League Table?". What is characteristic of these two documents is that they express the conviction that there is room in the market economy for a meaningful role of the state in the development of economic and social policies. This particularly concerns the investment policy aimed at structural change and at stimulating entrepreneurship and competitiveness.

3. Strategy for Responsible Development by Mateusz Morawiecki

As far as diagnoses are concerned, many analyses, assessments, and conclusions contained in both discussed documents, namely "Competitive Poland. How Can Poland Climb the World Economic League Table?" and "Poland 2030. Third Wave of Modernity. Long-Term National Development Strategy", are included in the third, seemingly most ambitious, a document on *Strategy for Responsible Development* by Deputy Prime Minister Mateusz Morawiecki (2017). Today, this strategy is already being implemented by the Polish government and is distinguished by its lofty aspiration regarding development goals, the complexity of analysis and – in Polish conditions – an innovative approach, although it is not devoid of controversial assumptions.

Indeed, the strategy for responsible development implemented in practice presupposes that the potential of the economic and social development model adopted at the time of transition has reached its limits and that Poland needs a new impulse to break out of the middle-income trap. The new economic policy makers intend to make "a breakthrough in the approach to many strategic issues" that are important to Poland.

"The strategy does not duplicate the approach to national development policy programming that prevailed in the transition period and was essentially based on copying and imitating of solutions 'imported' from abroad and consistent with basic prescriptions of the Washington Consensus" (Rackowski, 2016, p. 10–11).

The team of the National Development Council of the President of the Republic of Poland emphasises that "the Strategy builds on the earlier *Responsible Development Plan*, with the enhanced social component in the strategic planning of national socio-economic development. While in the previous Responsible Development Plan the elements of the state's social policy were only secondary (complementary) to those of the pure economic policy, which formed a clear cornerstone of the initial concept, the Strategy for Responsible Development contains a social component

that is already a fully-fledged pillar of the strategy” (NDC, 2016, p. 12). The Strategy, currently implemented by the Polish government, assumes that Poland can and should develop simultaneously in three main directions:

- (1) modernisation (enhanced competitiveness and innovation of the economy),
- (2) diffusion (balancing the development potential of individual Polish regions),
- (3) efficiency (substantial increase in efficiency and effectiveness of the state and its institutions).

The Strategy for Responsible Development specifies five focus areas (“pillars of development”):

- creating conditions for reindustrialisation,
- fostering the development of innovative companies (Polish champions),
- sustainable socio-economic development (including support for small and medium-sized enterprises),
- building capital for development, and
- foreign expansion.

These five pillars of development were identified following a critical analysis and diagnosis of the previous economic and social policies pursued by Polish governments. However, the *Strategy for Responsible Development*, which forms the basis for decisions taken by the current government, in which Mateusz Morawiecki serves as Deputy Prime Minister, Minister of Finance and Minister of Development, is distinguished by a new quality in its approach and in the implementation of priorities that are strategic for the state.

It is also significant that the present new philosophy of the Polish government assigns a far more prominent role to the state institutions regarding defining frameworks and implementing strategic objectives of economic and social policies. This is a consequence of the belief in the hitherto institutional weakness of the Polish state but probably also of lessons learned from the experiences of the global financial crisis.

According to the Strategy, the government plans to pursue an industrial policy implementing a so-called smart reindustrialisation. This is expected to provide an impetus to the development of new industries based on digital technologies that require the intense involvement of science and highly-skilled staff. The Strategy, therefore, refers to the postulates included in the current 2020 National Development Strategy for increasing the share of medium- and high-technology industries and services in the GDP.

In its opinion on the Strategy for Responsible Development, the team of the National Development Council of the President of the Republic of Poland states that “the intention to boost global competitiveness of the Polish industry is a legitimate aim of the Strategy, and the measures for smart reindustrialisation will

result in industry saturation with high-value services (R&D, design, information and communications technologies – ICTs). This is to increase the share of innovative products produced in the industry and provide a leverage for productivity growth. The level of employment in the industry and industry-related services is to be maintained” (NDC, 2016, p. 18).

As highlighted by Professor Witold Orłowski, “Poland (...) needs development based more strongly on domestic capital, primarily because it is the national expansive companies that may be interested in development based on innovation and in the use of intellectual potential”. As he rightly adds, “triggering the processes that modernise the economy through innovation is not an easy task since it may be hindered not only by internal administrative, systemic, awareness-related barriers but also by external obstacles, such as the existing division of labour and the competitive advantage of global (foreign) companies” (Orłowski, 2016, p. 13).

The implementation of ambitious plans that are already being carried out by the current government would be difficult if it were hindered by a funding barrier. Hence, the Strategy puts such a strong emphasis on the need to build capital for development. Poland needs to make better use of the EU funds, in particular, the structural funds. The EU funds should represent endogenous pro-development capital. Yet, in the face of the need to increase the investment rate and, at the same time, to reduce foreign debt, raising funds from exports of Polish goods and services is, at the same time, another important element of the current government’s programme. A rise in the investment rate up to 25% of the GDP (currently, it is the lowest in Central and Eastern Europe, only accounting for 20%) should be accompanied, among other things, by a change in the functioning of institutions supporting and financing the expansion of Polish exporters.

In the Strategy by Deputy Prime Minister Mateusz Morawiecki, a link can be observed between breaking Poland out of dependent development and a radical reform of higher education. This is because education is the fundamental mechanism for investing in human capital – competences of individuals. In this field, Poland is expecting a genuine reform of higher education.

The objectives of the Strategy for Responsible Development largely respond to the needs existing at the current stage of Poland’s development. Its main goal is to create conditions for increasing Poles’ incomes while improving social, economic and territorial cohesion. The effects of the implementation of the new idea of Poland’s socio-economic development will be possible to assess after several years of implementation. The central economic and social goals of Poland’s development strategy in the 2020 and 2030 horizon seem to have been correctly identified. The opponents of the current government are particularly quick to question the prioritisation of public intervention to be undertaken by the government in the coming years. Concerns are also voiced about the financial capacity of the state to achieve the government’s ambitious goals.

4. *New Structural Economics* and its assumptions

However, it is not difficult to see that the new socio-economic philosophy of the current Polish government also responds to the development policy trends in countries catching up with highly industrialised economies. In countries such as Poland, the so-called New Structural Economics is attracting more and more interest. It applies a neoclassical approach to the study of the determinants of economic structure and its evolution. It postulates that the industrial structure in an economy is endogenous to its endowment structure. One of the theoreticians and authors of New Structural Economics, Professor Justin Yifu Lin, an economic adviser to the Chinese government and Vice President of the World Bank in 2008–2012, believes that – as confirmed by his article included herein – according to New Structural Economics, the key for development success is to have an enabling state using an appropriate industrial policy to facilitate firms' entry to latent comparative advantage industries in a competitive market by overcoming the first-mover's externality issue and coordinating the required improvements in hard and soft infrastructure so as to turn the latent comparative advantage industries to the nation's competitive advantages.

As claimed by Professor Justin Yifu Lin, a country's economic structure at any given time is endogenous to its factor endowments – the amounts of capital, labour, and natural resources at that time. Countries at different development stages vary in their relative abundance of factor endowments. In developing countries, capital is generally relatively scarce, while labour and often natural resources are comparatively abundant. In developed countries, capital is relatively abundant, while labour is comparatively scarce. Although an economy's factor endowments are given at any particular period, they can change over time. New structural economics posits an economy's factor endowments as the starting point for development analysis because they determine an economy's total budget and relative factor prices at that time, which are two of the most important parameters in economic analysis.

“Relative factor prices determine a country's comparative advantage. For example, countries with both relatively abundant labour and scarce capital would have a comparative advantage in labour-intensive industries because production costs will be lower than in countries with relatively scarce and more expensive labour. A prerequisite to achieving competitive advantage is for a country to develop its industries according to its comparative advantages determined by factor endowments” (Porter, 1990, p. 81).

In developed countries, income and labour productivity are high because the countries' relative capital abundance means that their industries and technologies are capital intensive. If a developing country wants to catch up with the income and industrial structure of developed countries, first it needs to increase the relative abundance of capital in its factor endowment structure to the level in advanced

countries. The ultimate goal of economic development is to raise a country's income, the intermediate goal is to develop capital-intensive industries, and the immediate goal should be to accumulate capital quickly so that the country's comparative advantages change to more capital-intensive industries. In other words, boosting a country's income requires industrial upgrading, which in turn requires changing a country's endowment structure" (Ju, Lin, and Wang, 2015, p. 244–263).

Conclusions

It is easy to see that the views of Professor Justin Yifu Lin have inspired the "Strategy for Responsible Development" by Deputy Prime Minister Mateusz Morawiecki. Both see the point and legitimacy in the idea that countries such as Poland need to intensively look for an impetus to shift their economies to more innovative routes. Such opportunities are offered by the fourth industrial revolution. They both advocate the idea of industrial development adapted to the contemporary requirements. It consists in defining the industries where a country can build its competitive advantages over other countries in the foreseeable future. A further step is the establishment of a system that allows these opportunities to be seized. Yet, as mentioned by Professor Justin Yifu Lin, "even if the government is up to the challenge and will build an efficient system for the development of selected industries, this may not be enough. It is also necessary to reduce transaction costs, that is costs associated with business operations coordination, arising out of, for instance, the need for market monitoring or control. This is possible but requires cooperation between entrepreneurs and the government" (Lin, 2017, p. 23–40).

Contrary to what opponents of the Chinese economist and Deputy Prime Minister Morawiecki are signalling, both, in outlining the currently desired development model for those catching up with rich and highly industrialised countries, recognise the need for state decision-making centres to ensure that industrial policy programs, the so-called smart reindustrialisation or building an effective intellectual property protection system, are successfully implemented. On the other hand, however, this unquestionable role of the state never obliterates the fact that the key factor to increase market competitiveness and advantages should mainly be sought among economic, financial and innovation actors.

Professor Justin Yifu Lin is not far from the truth when he states that "the fourth industrial revolution brings with it many opportunities for countries such as Poland" in his interview for "Polska The Times". He continues that "New areas of development are emerging that have not yet been filled by, for instance, Germany. It will only take time. It is impossible to immediately invent a new remedy that will be needed around the world or a new mobile phone that will become a global hit. What is needed is time and money to conduct research" (Kozioński, 2016).

Bibliography

- Hausner, J., (ed.). (2013). *Towards a Competitive Poland. How Can Poland Climb the World*. A report prepared by an independent team of experts at the initiative of the President of the Republic of Poland., Kraków, 2013.
- Ju, J., Lin, J.Y. and Wang, Y. (2015). Endowment Structures, Industrial Dynamics, and Economic Growth. *Journal of Monetary Economics*, 76, 244–263.
- Koziński, A. (2016). Justin Yifu Lin: Polska powinna zainwestować w kilka kluczowych dziedzin przemysłu (Poland should invest in several crucial industry areas). WWW.POLSKATIMES.PL, 7 February. Taken from: <http://www.polskatimes.pl/arttykul/9368600,justin-yifu-lin-polska-powinna-zainwestowac-w-kilka-kluczowych-dziedzin-przemyslu,3,id,t,sa.html>.
- Lin, J.Y. (2009). *Economic Development and Transition: Thought, Strategy, and Viability*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Lin, J.Y. (2011). New Structural Economics: A Framework for Rethinking Economic Development. *World Bank Research Observer*, 26(2).
- Lin, J.Y. (2017). New Structural Economics and Industrial Policies for Catching-up Economies (Nowa Ekonomia Strukturalna dla gospodarek doganiających). In: I.Y. Lin, A.Z. Nowak (eds.), *New Structural Economics for less advanced countries (Nowa Ekonomia Strukturalna wobec krajów mniej zaawansowanych)*. Warsaw: University of Warsaw, Faculty of Management Press.
- MAD. (2013). *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (Third Wave of Modernity. Long-Term National Development Strategy)*. Warsaw: the Ministry of Administration and Digitalization, 11 January: Taken from: <https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2013/02/Strategia-DSRK-PL2030-RM.pdf>.
- Morawiecki, M. (2017). *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (Strategy for Responsible Development until 2020 (with perspective up to 2030))* Warsaw: the Ministry of Development.
- Nowak, A.Z. (2013). Współczesny świat w erze turbulencji (*Contemporary world in the turbulence era*). In: J. Bogdanienko, W. Piotrowski (eds.), *Zarządzanie: tradycja i nowoczesność (Management: tradition and modernity)*. Warsaw: PWE.
- Nowak, A.Z. and Ryć, K. (eds.). (2017). Globalizacja a reindustrializacja (Globalisation and industrialisation). In: A.Z. Nowak, K. Ryć (eds.), *Polityka w regionach w warunkach globalizacji (Regional policies in conditions of globalisation)*. Warsaw: University of Warsaw, Faculty of Management Press.
- NDC. (2016). *Opinia o projekcie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego RozwojuI (Opinion on the Strategy for Responsible Development)*. Warsaw: National Development Council, 27 September. Taken from: http://ieo.pl/dokumenty/aktualnosci/18102016/opinia_o_projekcie_strategii_na_rzecz_odpowiedzialnego_rozwoju.pdf.
- Orłowski, W. (2016). *Opinia na temat dokumentu: „Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” (projekt do konsultacji społecznych) (Opinion on the document Strategy for Responsible Development (Draft for Social Consultancy)*. Analytical materials prepared for the National Development Council at the President of the Republic of Poland. Warsaw, 8 September 2016.
- Porter, M.E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.
- Raczkowski, K. (2016). *Opinia przygotowana na zlecenie Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie zaopiniowania projektu „Strategia na rzecz*

odpowiedzialnego rozwoju”. Materiał analityczny przygotowany dla Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP (Opinion prepared at the order of the Chancellery of the President of the Republic of Poland concerning an assessment of the draft: Strategy for Responsible Development. Analytical materials prepared for the National Development Council at the President of the Republic of Poland). In: NRR, *Opinia o projekcie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (Opinion on the draft Strategy for Responsible Development)*. Warsaw: National Development Council, 27 September. Taken from: http://ieo.pl/dokumenty/aktualnosci/18102016/opinia_o_projekcie_strategii_na_rzecz_odpowiedzialnego_rozwoju.pdf.

Internet sources:

<http://www.polskatimes.pl/arttykul/9368600,justin-yifu-lin-polska-powinna-zainwestowac-w-kilka-kluczowych-dziedzin-przemyslu,3,id,t,sa.html>

ALOJZY Z. NOWAK

Nowa Ekonomia Strukturalna a dylematy rozwoju gospodarki

Artykuł podejmuje kwestie związane z procesami zachodzącymi w warunkach globalizacji i niektórymi wyzwaniami wynikającymi z efektywnego i dojrzałego rozwoju społeczno-ekonomicznego, przede wszystkim w odniesieniu do Polski. Uważa się, że do rozwikłania wielu problemów pojawiających się w skali globalnej należy poszukiwać nowych rozwiązań oraz nowego ładu i porządku ekonomicznego. Dlatego w takich krajach, jak Polska coraz większe zainteresowanie wzbudza koncepcja Nowej Ekonomii Strukturalnej, stosująca podejście neoklasyczne do badania czynników determinujących strukturę ekonomiczną i jej rozwój. Postuluje ona, że struktura przemysłowa w ramach gospodarki ma charakter endogeniczny względem struktury jej wyposażenia w zasoby. Autor tego artykułu podziela opinię, iż warto przeanalizować, także krytycznie, założenia Nowej Ekonomii Strukturalnej, która zakłada m.in., że czynnikiem o znaczeniu decydującym dla sukcesu rozwojowego jest państwo, które umożliwi ten rozwój, prowadząc odpowiednią politykę przemysłową. Polityka taka musi ułatwiać przedsiębiorstwom wchodzenie do branż cechujących się ukrytą przewagą komparatywną na konkurencyjnym rynku poprzez pokonanie problemu uzewnętrzniania wartości przez pierwszego inicjatora oraz koordynowanie wymaganych udoskonaleń twardej i miękkiej infrastruktury. Polityka ta winna mieć też na celu przekształcanie branż cechujących się ukrytą przewagą komparatywną w narodowe przewagi konkurencyjne. Potrzeba analitycznej oceny filozofii rozwoju, opartej o założeniach Nowej Ekonomii Strukturalnej, jest tym bardziej uzasadniona, gdyż polityka i strategia obecnego rządu polskiego wychodzi naprzeciw tendencjom w zakresie polityki rozwojowej krajów doganiających kraje wysoko uprzemysłowione, zawartym we wskazaniach Nowej Ekonomii Strukturalnej. Obecność w Polsce i na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego jednego z teoretyków i twórców Nowej Ekonomii Strukturalnej, Prof. Justina Yifu Lina, doradcy rządu chińskiego w zakresie gospodarki oraz wiceprezydenta Banku Światowego w latach 2008–2012, była niewątpliwie inspiracją do powstania tego artykułu.

Słowa kluczowe: globalizacja, wyzwania rozwojowe, Nowa Ekonomia Strukturalna, Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.

Wprowadzenie

Procesy globalizacji gospodarki światowej, główne megatrendy w niej występujące, takie jak: prywatyzacja, deregulacja, integracja, liberalizacja czy finansyzacja przyczyniają się do przyspieszenia przemian strukturalnych w gospodarkach

poszczególnych krajów oraz ugrupowań gospodarczych. Przemiany strukturalne wyrażają się przede wszystkim w przyspieszeniu tempa wzrostu gałęzi o wysokiej technologii, w których coraz ważniejszą rolę odgrywają firmy innowacyjne o wysokim udziale wiedzy w strukturze produkcji.

W procesie globalizacji pojawia się wiele pytań i dylematów dotyczących choćby modelu i granic modernizacji. Można przyjąć, że modernizacja stwarza jednak szansę na:

- wzrost dobrobytu jednostek i narodów,
- wzmocnienie prestiżu i pozycji państwa, społeczności lokalnych, rodziny,
- wzbogacanie wartości duchowych i intelektualnych (Nowak, 2013).

Te szanse najwyraźniej są inaczej rozumiane i interpretowane ze względu na zasadnicze różnicowanie ekonomiczne oraz kulturowe narodów i państw. Dlatego poszerzanie, a niekiedy narzucanie systemu wartości i postaw typowych dla świata Zachodu, takich jak: konsumpcjonizm, wiara w samoczynny, pozytywny skutek rynku czy prawa człowieka, spotkały się z krytyką, a nierzadko odrzuceniem modelu modernizacji typowego dla głównych aktorów globalnego rynku (USA czy państw europejskich). Dziś można zauważyć, że poza głównym nurtem, a przynajmniej w pewnej opozycji do dominującego modelu rozwojowego, znalazły się kraje islamu i świat cywilizacji chińskiej, gdzie zmiany i reformy mają charakter modernizacji antyliberalnej.

Coraz większe grono ekonomistów, ale również i polityków uważa, że do rozwikłania wielu problemów pojawiających się w skali globalnej należy poszukiwać nowych rozwiązań oraz nowego ładu i porządku ekonomicznego, opartych już nie tylko na USA czy Unii Europejskiej lub Japonii, lecz także na interesach i sile nowych potęg gospodarczych takich m.in., jak: Chiny, Indie, Brazylia, Meksyk, a więc na tzw. gospodarkach wschodzących.

Podstawowe wytyczne dla polityki gospodarczej również ulegają pewnym modyfikacjom. Choć nadal takie kanony ekonomiczne, jak: utrzymanie dyscypliny finansowej; zrównoważony deficyt budżetowy; liberalizacja zasad handlu światowego; zniesienie przeszkód dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych, tak aby firmy zagraniczne konkurowały z krajowymi na równych zasadach; deregulacja i prywatyzacja, są ważnymi przesłankami wzrostu gospodarczego, nie są przyjmowane wszędzie i realizowane bezkrytycznie.

Momentem przełomowym w tym względzie stał się niespodziewany, co do skali i rozmiarów, światowy kryzys finansowy w latach 2007–2009. Jego rozległe skutki nie zostały całkowicie przezwyciężone. Pewne założenia teorii ekonomicznych, opartych na wierze w samoczynne mechanizmy naprawcze wolnego rynku, zostały poważnie zakwestionowane. Co więcej, dominujący w globalnej gospodarce system wolnorynkowy, pozbawiony mechanizmów regulacji, zaczął „produkować” różnego rodzaju wynaturzenia. Szczególnie zaś, gdy idzie o rynki finansowe. To właśnie te rynki są jednym z ważnych źródeł nadmiernej finansyzacji gospodarki światowej, z ujemnymi

dla niej skutkami. Dziś istnieje coraz większa świadomość, iż choć Adam Smith miał rację, stwierdzając, że wolny rynek jest przyszłością gospodarki i jest jej niezwykle ważnym regulatorem, to niekoniecznie wszystkie decyzje podejmowane obecnie na globalnym rynku prowadzą do oczekiwanych i pożądaných rezultatów.

Należy również zgodzić się z opinią wyrażoną przez prof. Kazimierza Rycia, iż po ostatnim kryzysie i trwającej dekonstrukcji w gospodarce światowej nasilił się wyraźnie krytyczny stosunek do globalizacji. „Wielu ekonomistów i publicystów ekonomicznych – stwierdza prof. Ryć – zarówno lewicowych, jak i prawicowych – eksponuje ujemne strony tego procesu. Globalizację obciąża się winą za utratę miejsc pracy w krajach wysoko rozwiniętych, przede wszystkim w przemyśle, w wyniku przenoszenia produkcji do krajów o niskich kosztach pracy oraz konkurencję tanich producentów z krajów słabo rozwiniętych, intensywnie rozwijających produkcję przemysłową. Tym sposobem – konstatuje prof. Kazimierz Ryć – globalizacja, poza korzyściami, w wielu miejscach na świecie przyczynia się do bezrobocia, pogarsza pozycję negocjacyjną pracowników najemnych w krajach wysoko rozwiniętych, co skutkuje stagnacją zarobków i dochodów realnych pracowników i klasy średniej. Efekty wzrostu gospodarczego rozkładają się nierównomiernie – przyrastający produkt trafia w większości do wąskiej warstwy właścicieli kapitału, wysokiej rangi menedżerów, zwłaszcza sektora finansowego. Ograniczony niskimi dochodami popyt konsumpcyjny znacznej części społeczeństwa oraz wysokie oszczędności warstw najwyższej sytuowanych w hierarchii dochodów stwarzają układ spowalniający tempo wzrostu. Ograniczony popyt konsumpcyjny nie sprzyja inwestycjom, a wysokie oszczędności, niewykorzystane na powiększenie zdolności wytwórczych, powiększają zasoby rynków finansowych bądź są inwestowane w innych krajach. W wyniku globalizacji może następować ubytek miejsc pracy w przemyśle. Dotyczy to nie tylko przemysłu krajów najwyższej rozwiniętych, może również wystąpić w krajach mniej czy średnio zaawansowanych w rozwoju, wszędzie tam, gdzie koszty pracy są wyższe” (Nowak i Ryć, 2017, s. 60).

Polska należy do tej grupy państw, które proces internacjonalizacji, czyli umiędzynarodowienia swoich gospodarek wiążą z transformacją systemu politycznego i ekonomicznego po 1989 roku, z wstąpieniem do Unii Europejskiej w 2004 roku, ale także z ogółem procesów o charakterze globalnym prowadzących do postępującej współzależności i integracji państw. Otwartość polskiej gospodarki i jej integracja z partnerami w Unii Europejskiej to szczególnie ważne przesłanki modernizacji Polski, a w ogólnym bilansie, jej sukcesu w globalnym otoczeniu ekonomicznym. Wciąż jednak decydującym czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego kraju pozostaje mądra i przemyślana strategia rozwojowa, która zapewniałaby trwałe i solidne podstawy do długofalowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

Najbardziej interesujące diagnozy, dotyczące stanu polskiej gospodarki po 26 latach transformacji, ale także krytyczne oceny dotychczasowego modelu rozwojowego Polski wraz z wnioskami zmian i reform, pojawiły się głównie w trzech opracowaniach analitycznych.

1. Konkurencyjna Polska. Jak awansować do światowej ligi gospodarczej – diagnoza dla Polski

Jedna z zasadniczych konkluzji raportu *Konkurencyjna Polska. Jak awansować do światowej ligi gospodarczej* (Geodecki i Hausner, 2013) stwierdza, że trwający kryzys światowy i wynikające z niego problemy polskiej gospodarki zmuszają do pilnego i koniecznego podjęcia takich strukturalnych i systemowych działań, które pozwolą nie tylko ożywić gospodarkę, lecz także wprowadzić ją na ścieżkę długookresowego wysokiego wzrostu. Według autorów raportu pełniejsze wykorzystanie potencjału rozwojowego pozwoli w konsekwencji zwiększyć tak pożądaną konkurencyjność polskiej gospodarki oraz zapewnić jej trwałą obecność w gospodarczym i politycznym trzonie Unii Europejskiej. Jednocześnie konieczne jest podjęcie działań, które uchroniąby polską gospodarkę przed spowolnieniem tempa wzrostu wydajności i utknięciem w tzw. pułapce średniego poziomu rozwoju (*middle income trap*). Osiągnięcie takiego celu, zdaniem autorów raportu, wymaga prowadzenia całościowych i skoordynowanych działań, określanych w literaturze jako „nowa polityka przemysłowa” lub „nowa polityka strukturalna”. „Chodzi tu o całokształt zmian instytucjonalnych, które tworzą zespół bodźców i jednocześnie środowisko sprzyjające poprawie konkurencyjności gospodarki” (Geodecki i Hausner, 2013, s. 10). Odpowiedzią na światowy kryzys nie będzie zaś szybkie pojawienie się globalnych mechanizmów międzynarodowego współzarządzania. „Droga wiedzie przez działania każdego państwa w obszarze własnej gospodarki i równoczesnej międzynarodowej współpracy, by odrzucić rozwiązania autarkiczne i protekcyjnistyczne oraz poszukiwać rozstrzygnięć potrzebnych dla gospodarki otwartej, zdolnej do konkurencji i kooperacji” (Geodecki i Hausner, 2013, s. 13).

Tzw. raport Hausnera trafnie dowodzi, że istnieje kwestia strukturalnych cech polskiej gospodarki i właśnie dlatego trzeba zdecydowanie zdobyć się na strategiczną refleksję rozwojową, wdrożyć program prokonkurencyjnej polityki strukturalnej, w tym nowej polityki przemysłowej oraz doprowadzić do strukturalnej zmiany, czyli proinnowacyjnej reorientacji polskiej gospodarki. Jak stwierdza dokument, coraz bardziej nowoczesna i kompatybilna polska infrastruktura powinna stać się ważnym ogniwem wspomagającym tę reorientację polskiej gospodarki. Jak na razie, jest to jeszcze w dużej mierze postulat niepodjęty do realizacji.

2. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju

Diagnozę stanu polskiej gospodarki, ale także prezentację listy działań związanych z realizacją poszczególnych strategicznych zadań polityki gospodarczej w Pol-

sce zawiera także dokument analityczny pt.: *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju* (MAiC, 2013).

Głównym celem tego dokumentu jest – jak wskazują jego autorzy – poprawa jakości życia Polaków mierzona zarówno wskaźnikami jakościowymi, jak i wartością oraz tempem wzrostu PKB w Polsce. Długookresowa strategia rozwoju kraju, która ma ten cel zrealizować, została ujęta w perspektywie do 2030 roku, co więcej, dokument ten wyróżnia się próbą uwzględnienia głównych trendów, wyzwań i scenariuszy rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, kierunków przestrzennego zagospodarowania kraju z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju.

Stąd też w analizie wydobyty został element trzeciej fali nowoczesności, czyli kolejnego etapu rewolucji technologicznej dokonującej się na świecie. Tym samym *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju* jest w zamierzeniu dokumentem analitycznym, ale jednocześnie rekomendacyjnym, stanowiącym opis pewnego projektu cywilizacyjnego, zorientowanego na przyszłość, w perspektywie do 2030 r. W sprawie trzech obszarów rozwoju strategicznego dla Polski dokument w zasadzie potwierdza zalecenia większości naszych ekonomistów oraz socjologów, także zawartość wspomnianego wcześniej tzw. raportu Hausnera. Rozwój Polski powinien odbywać się równocześnie w trzech głównych kierunkach:

- 1) konkurencyjności i innowacyjności gospodarki (modernizacji),
- 2) równoważenia potencjału rozwojowego regionów Polski (dyfuzji),
- 3) efektywności i sprawności państwa (efektywności).

W każdym z tych trzech obszarów strategicznych zostały określone cele do realizacji. Tak więc w obszarze pierwszym, który dotyczy konkurencyjności i innowacyjności, a więc modernizacji Polski, cele i kierunki obejmują:

- pobudzanie innowacyjności, efektywności gospodarki i kreatywności ludzi – interwencja państwa powinna dotyczyć przede wszystkim edukacji: od opieki przedszkolnej po szkolnictwo wyższe, ale również wspierania badań i nauki, tak aby podnieść ich dotychczasową jakość i efektywność. Ważne jest też tworzenie skutecznych instrumentów inżynierii finansowej i wzmacnianie instytucji otoczenia biznesu, poprawa sprawności funkcjonowania administracji państwowej i samorządowej oraz znoszenie barier legislacyjnych i administracyjnych, blokujących lub spowalniających rozwój firm;
- przyspieszenie przemian technologicznych – aby projekt Polska Cyfrowa nie był zapisany tylko na papierze, należy podjąć dalsze niezbędne inwestycje infrastrukturalne w szerokopasmowy Internet, dostępny dla wszystkich. Zwiększy to szanse rozwoju obszarów peryferyjnych. Zadaniem równie ważnym jest zwiększenie używania Internetu poprzez rozwój e-usług oraz e-gospodarki. Z kolei cyfryzacja zasobów kultury pozwoli na rozszerzenie tradycyjnych ról instytucji kultury. Zintegrowana informatyzacja, która jest oparta na logicznym i skutecznym obiegu informacji, wprowadzenie zasad zarządzania procesowego, efektywności kosztowej powinny sprzyjać większej sprawności i elastyczności państwa oraz firm. To

wszystko da się przeprowadzić pod warunkiem zwiększenia kompetencji cyfrowych społeczeństwa i zapobieżeniu zjawisku wykluczenia osób starszych, nie używających Internetu;

- położenie nacisku na rozwój kapitału ludzkiego, który zdecydowanie mocniej powinien być powiązany z reformami systemu zdrowia oraz zapewnieniem spójności społecznej – edukacją i transferem absolwentów na rynek pracy – aktywna polityka prorodzinna oraz polityka migracyjna w zdecydowanie większym stopniu ograniczyłyby zagrożenia związane z niekorzystnymi przemianami demograficznymi. Wzmacnianie kompetencji językowych Polaków, to także ważne zadanie w tym obszarze;
- uwzględnienie wagi bezpieczeństwa Polski poprzez większe zaangażowanie na rzecz bezpieczeństwa energetycznego oraz ochrony środowiska – potrzebę większej i skutecznej interwencji na rzecz bezpieczeństwa energetycznego podkreślał bardzo mocno także tzw. raport Hausnera. Działania takie powinny uwzględniać wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii.

W obszarze drugim, dotyczącym równoważenia potencjału rozwojowego regionów (dyfuzji), dokument modyfikował dotychczasowy model polaryzacyjno-dyfuzyjny równoważenia rozwoju regionalnego i uzupełnił go modelem terytorialnego równoważenia (dyfuzji). Koncepcja polaryzacyjno-dyfuzyjnej polityki rozwoju regionalnego opiera się na założeniach, iż należy wspierać silne centra rozwoju, tzw. lokomotywy rozwoju, natomiast obszary otaczające je będą korzystały z dyfuzji (tzw. *spill-over*) efektów ekonomicznych i społecznych. Według tej koncepcji aktywizowanie obszarów o niskim poziomie rozwoju jest marnotrawstwem ograniczonych środków publicznych, a transfery finansowe dla tego typu obszarów powinny jedynie zapewniać dostęp do podstawowych usług publicznych. Dyfuzja ma nastąpić automatycznie na późniejszych etapach rozwoju przez wahadłowe migracje siły roboczej oraz przepływy kapitału. Jednak warunkiem jest tu zapewnienie spójności przestrzennej, w tym komunikacyjnej.

Model ten nie wszędzie sprawdził się w polskich warunkach, także dlatego, że okazało się, iż rozwój peryferii nie zależy tylko od skuteczności w budowaniu własnego potencjału rozwojowego, który jest jednak ograniczony, również poprzez brak polityki spójności i konsekwentnego rozwoju infrastruktury podstawowej, jakim jest np. dobry system komunikacji i ponadlokalnego transportu (co w dużej mierze wynika ze specyfiki systemu samorządowego, w szczególności słabości powiatów).

W tej sytuacji dokument zaleca raczej uzupełnienie rozwoju regionalnego o model zrównoważonego rozwoju, gdzie wprowadza się m.in. kategorię redystrybucji dochodów na rzecz obszarów zapóźnionych w rozwoju. Zaleca się także włączanie obszarów peryferyjnych do większej współpracy zagranicznej.

Trzeci obszar strategiczny – efektywności i sprawności państwa – poza wymienionymi wcześniej programami rozwoju e-usług i tworzenia zintegrowanej informatyzacji, zwraca uwagę na rolę kapitału społecznego, który odnosi się do takich cech

organizacji społeczeństwa, jak: zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa, ułatwiając skoordynowane działania. Przykładowo, grupa, której członkowie wykazują, że są godni zaufania i ufają innym będzie w stanie osiągnąć znacznie więcej niż porównywalna grupa, w której brakuje zaufania.

Polscy socjolodzy są zgodni, że szybszy rozwój Polski będzie niemożliwy bez wzrostu kapitału społecznego, co w naszym warunkach oznacza przeciwdziałanie rosnącemu brakowi zaufania w relacjach międzyludzkich, ale również brakowi zaufania do instytucji państwa. W dużej mierze dzieje się tak z powodu rosnącej biurokracji, niestabilnego prawa i korupcji. Niski poziom kapitału społecznego manifestuje się także stosunkowo małą aktywnością społeczną i obywatelską (np. słabe uczestnictwo w wyborach), niedostateczną jeszcze pozycją organizacji pozarządowych.

Długookresowa strategia rozwoju kraju, zaproponowana w omawianym dokumencie wraz z instrumentami i celami w nim zawartymi, stanowiła szansę cywilizacyjnego rozwoju Polski. W dużej mierze współgrała z ocenami i analizą raportu *Konkurencyjna Polska. Jak awansować do światowej ligi gospodarczej*. Cechą charakterystyczną obu tych dokumentów jest wyrażane przekonanie, że w warunkach gospodarki rynkowej jest miejsce na istotną rolę państwa w kształtowaniu polityki gospodarczej i społecznej. W szczególności w dziedzinie polityki inwestycyjnej, prowadzonej na rzecz zmian strukturalnych oraz w celu pobudzania przedsiębiorczości i konkurencyjności.

3. Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju Mateusza Morawieckiego

W warstwie diagnostycznej wiele analiz i ocen, a także wniosków zawartych w obu zaprezentowanych opracowaniach, tj. w raporcie *Konkurencyjna Polska. Jak awansować do światowej ligi gospodarczej* oraz w dokumencie *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju* pojawia się w trzecim – jak się wydaje – najbardziej ambitnym dokumencie pt. *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*, autorstwa wicepremiera Mateusza Morawieckiego (2017). Dziś ta strategia jest już realizowana przez polski rząd i wyróżnia się śmiałością w stawianiu celów rozwojowych, kompleksowością analizy i nowatorskim – jak na polskie warunki – podejściem, choć nie jest pozbawiona także dyskusyjnych założeń.

Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju (SOR), realizowana w praktyce, wychodzi bowiem z założenia, że potencjał przyjętego wraz z transformacją modelu rozwoju gospodarczo-społecznego wyczerpał się i Polska potrzebuje nowego impulsu, by wyrwać się z pułapki średniego rozwoju, a intencją twórców nowej polityki gospodarczej jest dokonanie „przełomu w podejściu do wielu strategicznych kwestii, ważnych dla kraju”.

„Strategia nie powiela dominującego w okresie transformacyjnym podejścia do programowania polityki rozwojowej państwa, opartego w istotnym stopniu na kopiowaniu i naśladownictwie rozwiązań ‘importowanych’ z zagranicy, a zgodnych z podstawowymi założeniami Konsensusu Waszyngtońskiego” (Raczkowski, 2016, s. 10–11).

Zespół Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP w *Opinii o projekcie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* podkreśla, że „Strategia jest rozwinięciem wcześniejszego ‘Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju’, przy dowartościowaniu komponentu społecznego w planowaniu strategicznym rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. O ile we wcześniejszym Planie na rzecz odpowiedzialnego rozwoju elementy ze sfery polityki społecznej państwa pełniły funkcję drugoplanową (uzupełniającą) względem elementów polityki stricte gospodarczej, stanowiących wyraźny zręb wyjściowej koncepcji, o tyle w przypadku Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju komponent społeczny jest już pełnowartościowym filarem strategii” (NRR, 2016, s. 12).

Strategia, obecnie realizowana przez rząd polski, również zakłada, że rozwój Polski może i powinien odbywać się równocześnie w trzech głównych kierunkach:

- 1) modernizacyjnym (podniesienie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki),
- 2) dyfuzyjnym (równoważenie potencjału rozwojowego poszczególnych regionów Polski),
- 3) efektywnościowym (zasadniczego wzrostu efektywności i sprawności funkcjonowania państwa i jego instytucji).

SOR wyznacza pięć obszarów koncentracji działań („filarów rozwoju”):

- tworzenie warunków na rzecz reindustrializacji,
- sprzyjanie rozwojowi innowacyjnych firm (polskie czempiony),
- zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy (z uwzględnieniem wspierania małych i średnich przedsiębiorstw),
- budowanie kapitału dla rozwoju oraz
- ekspansja zagraniczna.

Wyodrębnienie tych pięciu filarów rozwojowych jest konsekwencją krytycznej analizy i diagnozy dotychczasowych założeń polityki gospodarczej i społecznej polskich rządów. Jednak *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, która jest podstawą decyzji obecnego rządu, w którym Mateusz Morawiecki pełni funkcję wicepremiera, ministra finansów i ministra rozwoju, wyróżnia się nową jakością w podejściu oraz w realizacji strategicznych priorytetów dla państwa.

Rzeczą znaną jest również, że obecna, nowa filozofia rządu polskiego zdecydowanie większą wagę w wytyczaniu koncepcji i realizacji strategicznych zadań polityki gospodarczej i społecznej nadaje instytucjom państwa. Jest to konsekwencją przekonania o dotychczasowej słabości instytucjonalnej polskiego państwa, a także zapewne i refleksji wynikających z doświadczeń światowego kryzysu finansowego.

Zgodnie z SOR rząd planuje prowadzić politykę przemysłową wdrażającą tzw. inteligentną reindustrializację. Ma to dać impuls do rozwoju nowych gałęzi przemysłu opartych na technologiach cyfrowych, wymagających dużego zaangażowania nauki i wysoko wykwalifikowanej kadry pracowników. Strategia nawiązuje zatem do postulatów zawartych w obowiązującej *Strategii Rozwoju Kraju 2020*, dotyczących wzrostu udziału w PKB przemysłów oraz usług średnio i wysoko zaawansowanych technologicznie.

Zespół Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP w *Opinii o projekcie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* stwierdza, że „stawianie na wzrost globalnej konkurencyjności polskiego przemysłu to prawidłowy cel obrany w Strategii, a efektem podejmowanych działań na rzecz inteligentnej reindustrializacji będzie nasycenie przemysłu wysokowartościowymi usługami (B+R, *design, information and communications technologies* – ICT). Ma to zwiększyć udział innowacyjnych produktów wytwarzanych w przemyśle oraz będzie dźwignią wzrostu produktywności. Poziom zatrudnienia w przemyśle i usługach około-przemysłowych ma zostać utrzymany” (NRR, 2016, s. 18).

Jak zaznacza prof. Witold Orłowski, „Polska (...) potrzebuje rozwoju opartego silniej na rodzimym kapitale, przede wszystkim dlatego, że to właśnie własne, ekspansywne firmy mogą być zainteresowane rozwojem opartym na innowacjach i wykorzystaniu potencjału intelektualnego” i jak słusznie dodaje: „wyzwolenie procesów modernizujących gospodarkę przez innowacje to zadanie niełatwe, bo na przeszkodzie stoją nie tylko wewnątrz krajowe bariery administracyjne, systemowe, świadomościowe, ale także bariery zewnętrzne: dotychczasowy podział pracy, przewagi konkurencyjne firm globalnych (zagranicznych)” (Orłowski, 2016, s. 13).

Realizacja ambitnych planów zawartych i już wdrażanych przez obecny rząd byłaby trudna do zrealizowania, gdyby napotkała barierę dotyczącą sfinansowania tych planów. Stąd tak mocno zaznaczona w SOR konieczność budowania kapitału dla rozwoju. Polska potrzebuje lepszego wykorzystania funduszy unijnych, w szczególności funduszy strukturalnych. Fundusze unijne powinny stanowić endogenne kapitał prorozwojowy. Ale jednocześnie, wobec potrzeby wzrostu stopy inwestycji, a zarazem ograniczenia zadłużenia zagranicznego, pozyskiwanie kapitału z eksportu polskich towarów i usług jest ważnym elementem programu obecnego rządu. Wzrostowi stopy inwestycji do 25% PKB (obecnie jest ona najniższa w regionie Europy Środkowo-Wschodniej i wynosi 20%) powinna m.in. towarzyszyć zmiana funkcjonowania instytucji wspierających i finansujących ekspansję polskich eksporterów.

W *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* wicepremiera Mateusza Morawieckiego dostrzega się też związek pomiędzy wyrwaniem Polski z rozwoju zależnego i radykalną reformą szkolnictwa wyższego. Edukacja to bowiem podstawowy mechanizm inwestowania w kapitał ludzki – kompetencje poszczególnych jednostek. W tej dziedzinie Polska oczekuje na prawdziwą reformę szkolnictwa wyższego.

Cele, jakie zakłada SOR, odpowiadają na dużym stopniu na potrzeby obecnego etapu rozwoju Polski. Głównym jej zadaniem jest tworzenie warunków do wzrostu

dochodów Polaków, a zarazem poprawa spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym. Ocena efektów realizacji nowej koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego Polski będzie możliwa po kilku latach jej realizacji. Wydaje się, że trafnie zostały wyznaczone główne założenia gospodarcze i społeczne strategii rozwoju Polski w horyzoncie 2020 i 2030. Przeciwnicy obecnego rządu gotowi są stawiać znaki zapytania, w szczególności dotyczy to bardzo wysokiej rangi przewidzianych dla zakresu interwencji publicznej, podejmowanej przez rząd w najbliższych latach. Wyrażane są też zastrzeżenia co do finansowych możliwości państwa zrealizowania ambitnych zamierzeń rządu.

4. Nowa Ekonomia Strukturalna i jej założenia

Nie trudno jednak zauważyć, że nowa filozofia społeczno-gospodarcza obecnego rządu polskiego wychodzi również naprzeciw tendencjom w zakresie polityki rozwojowej krajów doganiających kraje wysoko uprzemysłowane. Dlatego w takich krajach, jak Polska coraz większe zainteresowanie wzbudza koncepcja Nowej Ekonomii Strukturalnej, stosująca podejście neoklasyczne do badania czynników determinujących strukturę ekonomiczną i jej rozwój. Postuluje ona, że struktura przemysłowa w ramach gospodarki ma charakter endogeniczny względem struktury jej wyposażenia w zasoby. Jeden z teoretyków i twórców Nowej Ekonomii Strukturalnej, Prof. Justin Yifu Lin, doradca rządu chińskiego w zakresie gospodarki oraz wiceprezydent Banku Światowego w latach 2008–2012, uważa, co zresztą znajduje potwierdzenie także w jego artykule zamieszczonym w niniejszej publikacji, iż Nowa Ekonomia Strukturalna stoi na stanowisku, że czynnikiem o znaczeniu decydującym dla sukcesu rozwojowego jest państwo, które umożliwia ten rozwój, prowadząc odpowiednią politykę przemysłową. Polityka taka musi ułatwiać przedsiębiorstwom wchodzenie do branż cechujących się ukrytą przewagą komparatywną na konkurencyjnym rynku poprzez pokonanie problemu uzewnętrzniania wartości przez pierwszego inicjatora oraz koordynowanie wymaganych udoskonaleń twardej i miękkiej infrastruktury. Polityka taka winna mieć na celu przekształcanie branż cechujących się ukrytą przewagą komparatywną w narodowe przewagi konkurencyjne.

Struktura ekonomiczna kraju, uważa prof. Justin Yifu Lin, w danym okresie ma charakter endogeniczny względem jego wyposażenia w aktualnie dostępne zasoby kapitału, pracy i surowców naturalnych. Kraje znajdujące się na różnych etapach rozwoju różnią się pod względem relatywnego wyposażenia w zasoby. W kraju rozwijającym się przeważnie mamy do czynienia ze względnym deficytem kapitału, podczas gdy dostępność siły roboczej, a często także zasobów naturalnych, jest relatywnie obfita. W krajach rozwiniętych stosunkowo łatwo o kapitał, przy jednoczesnej relatywnie trudnej dostępności siły roboczej. Co do wyposażenia gospodarki w zasoby, w dowolnym konkretnym okresie ich wielkość jest określona, ale

z upływem czasu może się zmieniać. Nowa Ekonomia Strukturalna traktuje poziom wyposażenia gospodarki w zasoby jako punkt wyjścia dla analizy rozwoju, ponieważ determinują one łączny budżet gospodarki oraz relatywne ceny czynników produkcji w danym okresie, czyli wielkości będące dwoma najważniejszymi parametrami dla analizy ekonomicznej.

„Relatywne ceny czynników produkcji stanowią o przewadze komparatywnej danej gospodarki. Na przykład, kraje posiadające stosunkowo bogate zasoby siły roboczej przy jednoczesnym deficycie kapitału miałyby przewagę komparatywną w branżach pracochłonnych, ponieważ ich koszty produkcji będą niższe niż w krajach o relatywnie ubogich zasobach siły roboczej i jej wysokich kosztach. Warunkiem wstępnym osiągnięcia przez dany kraj przewagi komparatywnej jest rozwinięcie w nim takich gałęzi gospodarki, które będą zgodne z jego przewagami komparatywnymi determinowanymi przez aktualny poziom wyposażenia w zasoby” (Porter, 1990, s. 81).

W krajach rozwiniętych dochód i produktywność pracy są wysokie, ponieważ ich względnie duża zasobność kapitałowa sprawia, że ich branże i technologie mają charakter kapitałochłonny. Jeżeli kraj rozwijający się pragnie dogonić kraje rozwinięte pod względem ich dochodu i struktury przemysłowej, najpierw musi zwiększyć swoje relatywne zasoby kapitału w ramach swojej struktury wyposażenia w zasoby do poziomu krajów rozwiniętych. „Celem ostatecznym rozwoju gospodarczego jest zwiększenie dochodów kraju, natomiast celem pośrednim jest rozwijanie branż kapitałochłonnych. Z kolei celem w bliskiej perspektywie powinno być szybkie zgromadzenie kapitału, aby móc przekształcić przewagi komparatywne tego kraju w kierunku branż bardziej kapitałochłonnych. Inaczej mówiąc, podniesienie poziomu dochodów danego kraju wymaga podniesienia jego poziomu przemysłowego, do czego z kolei konieczna jest zmiana struktury wyposażenia w zasoby w takim kraju” (Ju, Lin i Wang, 2015, s. 244–263).

Konkluzje

Trudno nie doszukiwać się pewnej inspiracji poglądami Prof. Justina Yifu Lina w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* autorstwa wicepremiera Mateusza Morawieckiego. Obaj dostrzegają sens i zasadność w twierdzeniu, że takie kraje, jak Polska muszą intensywnie szukać impulsu, który pozwoliłby przestawić ich gospodarkę na bardziej innowacyjne tory. Szanse na to stwarza czwarta rewolucja przemysłowa. Obaj Autorzy opowiadają się za koncepcją rozwoju przemysłowego dostosowanego do wymagań współczesności, która polega na zdefiniowaniu dziedzin, w jakich dane państwo może w przewidywalnej przyszłości zbudować swoje przewagi konkurencyjne nad innymi krajami. Kolejnym krokiem jest stworzenie systemu pozwalającego te możliwości wykorzystać. Jednak – jak wspomina Prof. Justin

Yifu Lin – „nawet jeśli rząd stanie na wysokości zadania i zbuduje efektywny system rozwoju wybranych gałęzi przemysłu, może to nie wystarczyć. Trzeba także – jak podkreśla – obniżyć koszty transakcyjne, a więc koszty związane z koordynacją działania przedsiębiorstw, m.in. związane z potrzebą monitoringu rynku czy przeprowadzania kontroli. To jest możliwe, ale wymaga współpracy przedsiębiorców i rządu” (Lin, 2017, s. 208–209).

Wbrew temu co sygnalizują przeciwnicy prof. Y.F. Lina oraz wicepremiera Morawieckiego, obaj ekonomiści, kreśląc pożądany obecnie model rozwojowy dla krajów doganiających kraje bogate i wysoko uprzemysłowione, z jednej strony dostrzegają potrzebę istnienia państwowych centrów decyzyjnych na rzecz polityki przemysłowej programującej tzw. inteligentną reindustrializację czy tworzącej skuteczny system ochrony własności intelektualnej. Z drugiej zaś – uważają, że ta niepodważalna rola państwa nie zmienia faktu, iż klucza do wzrostu konkurencyjności i przewagi na rynkach należy szukać głównie w podmiotach gospodarczych, finansowych i w samych innowatorach.

Prof. Justin Yifu Lin nie jest daleki od prawdy, kiedy w wywiadzie dla „Polska The Times” stwierdza: „czwarta rewolucja przemysłowa niesie ze sobą sporo szans dla takich państw, jak Polska. Pojawiają się nowe obszary do rozwoju, których na przykład Niemcy jeszcze nie zdołali zapełnić. Tylko potrzeba czasu. Nie da się od razu wynaleźć nowego lekarstwa, które będzie potrzebne na całym świecie, czy nowego telefonu komórkowego, który stanie się globalnym hitem. Trzeba do tego czasu i pieniędzy na prowadzenie badań” (Kościński, 2016).

Bibliografia

- Geodecki, T. i Hausner, J., (red.). (2013). *Konkurencyjna Polska. Jak awansować do światowej ligi gospodarczej*. Raport zespołu niezależnych ekspertów z inspiracji Prezydenta RP. Kraków: Krajowa Izba Gospodarcza, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- Ju, J., Lin, J.Y. i Wang, Y. (2015). Endowment Structures, Industrial Dynamics, and Economic Growth. *Journal of Monetary Economics*, 76, 244–263.
- Kościński, A. (2016). Justin Yifu Lin: Polska powinna zainwestować w kilka kluczowych dziedzin przemysłu. WWW.POLSKATIMES.PL, 7 lutego. Pozyskano z: <http://www.polska-times.pl/artukul/9368600,justin-yifu-lin-polska-powinna-zainwestowac-w-kilka-kluczowych-dziedzin-przemyslu,3,id,t,sa.html>.
- Lin, J.Y. (2009). *Economic Development and Transition: Thought, Strategy, and Viability*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Lin, J.Y. (2011). New Structural Economics: A Framework for Rethinking Economic Development. *World Bank Research Observer*, 26(2).
- Lin, J.Y. (2017). Nowa Ekonomia Strukturalna dla gospodarek doganiających. W: J.Y. Lin, A.Z. Nowak (red.), *Nowa Ekonomia Strukturalna wobec krajów mniej zaawansowanych* (s. 199–219). Warszawa: Wydawnictwa Naukowe Wydziału Zarządzania UW.

- MAiC. (2013). Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Warszawa: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 11 stycznia. Pozyskano z: <https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2013/02/Strategia-DSRK-PL2030-RM.pdf>.
- Morawiecki, M. (2017). *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju.
- Nowak, A.Z. (2013). Współczesny świat w erze turbulencji. W: J. Bogdanienko, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie: tradycja i nowoczesność*. Warszawa: PWE.
- Nowak, A.Z. i Ryć, K. (red.). (2017). Globalizacja a reindustrializacja. W: A.Z. Nowak, K. Ryć (red.), *Polityka w regionach w warunkach globalizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.
- NRR. (2016). *Opinia o projekcie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Warszawa: Narodowa Rada Rozwoju, 27 września. Pozyskano z: http://ieo.pl/dokumenty/aktualnosci/18102016/opinia_o_projekcie_strategii_na_rzecz_odpowiedzialnego_rozwoju.pdf.
- Orłowski, W. (2016). *Opinia na temat dokumentu: „Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” (projekt do konsultacji społecznych)*. Materiał analityczny przygotowany dla Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP. Warszawa, 8 września 2016 roku.
- Porter, M.E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.
- Raczkowski, K. (2016). *Opinia przygotowana na zlecenie Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie zaopiniowania projektu „Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”*. Materiał analityczny przygotowany dla Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP. W: NRR, *Opinia o projekcie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Warszawa: Narodowa Rada Rozwoju, 27 września. Pozyskano z: http://ieo.pl/dokumenty/aktualnosci/18102016/opinia_o_projekcie_strategii_na_rzecz_odpowiedzialnego_rozwoju.pdf.