GRZEGORZ JĘDRZEJCZAK
HENRYK STERNICZUK

New Structural Economics and Poland's development challenges

This chapter looks at New Structural Economics (NSE) from the point of view of its usefulness for the modernization challenge Poland is currently facing – the convergence with the “old European Union” members in perspective of decades to come. The attractiveness of NSE approach stems from its undeniable modernization achievements in the countries of the Far East.

Three issues are considered as significant for the potential usefulness of NSE for solving Polish development problems: (a) the notion of endowment, exogenous resources, which determine the structure of modern post-industrial economy, (b) the global context of modernization policy; (c) the role of the state in the implementation of economic policy aimed at improvement of competitiveness on the global scale.

In conclusion, it is stated that, from the point of view of Poland's needs, NSE presents several useful recommendations but also the risk of a potential trap related to methods in which the state (the government) intends to implement the modernization policy. NSE implicitly assumes non-political nature of the state. According to it, the state enjoys solid and permanent mandate and administrative potential to implement its strategy without having to worry about voices contesting its ways and means. Such approach is very attractive from a pragmatic point of view of the speed of implementation, however, this approach is not compatible with the Polish (or, in a broader scope, Western) reality of the political state, i.e. being subject to the democratic control.

Keywords: *modernisation, role of the state, cultural determinants of modernisation, global determinants of modernisation, Polish modernization challenge.*

Introduction

The theory of New Structural Economics (NSE) which has its leading advocate in Justin Yifu Lin has been the subject of numerous analyses, including its practical usefulness for catching-up with highly-developed countries by low- and medium-income countries (Lin, 2012).

The scope of this article is narrower – the goal here is to evaluate New Structural Economics from the point of view of its usefulness for the modernization challenge

Poland is facing – convergence with the “old Union” member states in perspective of the coming decades.

The end of the first decade of the 21st century has witnessed significant revaluation in economics, including the economics of development. It became evident that the doctrine of neoliberalism, predominant in the last decades of the 20th century, not only proved incapable to address the structural effects of global financial breakdown, but had also been inept in either foreseeing its occurrence, or its far-reaching economic and social consequences. As put by Queen Elizabeth II as she visited the London School of Economics in 2008: “Why did nobody notice that?”¹.

The predominant neo-classic doctrine was based upon inadequate assumptions regarding human behaviour, optimal “rules of the game” and their consequences. Myths such as that “the rising tide lifts all boats”, “trickle-down theory” or the role of the state limited to eliminating market failures, might have looked correct in periods of economic growth, but revealed all their powerlessness at the time of breakdown.

The economics of development with its central practical issue of catching-up (convergence) by underdeveloped countries also had (and still has) its share of myths.

The most fundamental myth is the conviction that countries experiencing a deficit of growth should be assisted by developed countries “to become as we are”. Such an attitude seems quite frequent, both then and now, among Western donors and international organisations. It results in the production of strategic programmes for governments, with a long and eclectic list of postulates stemming from the experience of high-income countries. Meeting these postulates is indispensable to achieve success in building a highly-developed economy and a wealthy society. In the great majority of cases, such programmes remain on paper without ever being implemented in practice. In reality, the addressees of the advice know much better than the experts that conditions and requirements needed to implement the fundamental structural changes reach far beyond such an *a priori* made list of “things to do”. They are also well aware that to undertake the programme of structural reforms infringes the interests of various groups and is really more akin to waging a war (with all its unforeseen factors, its need of adaptation and constant correction of targets, shifting coalitions or, finally, being in luck or out of it) than to the routine of introducing new laws from behind the desk and establishing new institutions.

In this context, NSE brings a rather radical breakaway from the doctrine of neoliberalism. As its cornerstone, the NSE doctrine assumes that “in brief, a country’s economic structure at any given time is endogenous to its factor endowments – the amounts of capital, labor, and natural resources at that time. Countries at different

¹ Pierce A., 2008. The Queen asks why no one saw the credit crunch coming. The Telegraph. 05 Nov 2008. Symptomatic is an answer given by the Director of Studies in the Managing Department of LSE: “At every stage, someone was relying on somebody else and everyone thought they were doing the right thing”.

development stages vary in their relative abundance of factor endowments. In developing countries, capital is generally relatively scarce, while labor and often natural resources are comparatively abundant. In developed countries, capital is relatively abundant, while labor is comparatively scarce. Although an economy's factor endowments are given at any particular period, they can change over time." (Lin, 2012).

Basically, this assumption – as the author admits – largely goes along the lines of neoclassical thinking found at the fundament of the theory of growth based upon the production function in Cobb–Douglas tradition. The novelty lies in practical consequences: in postulated disaggregation of the economy and in the treatment of thus specified segments in line with recommended procedures of economic policy aimed at proper utilisation of resources to strengthen the economic competitiveness.

Without questioning the presented assumptions, some questions arise that, in our opinion, are consequential for the practical application of NSE to address Polish developmental challenges. These, in particular, are the following: (a) the notion of endowment, exogenous resources, which determine the structure of modern post-industrial economy, (b) the global context of modernization policy; (c) the role of the state in the implementation of economic policy aimed at the improvement of competitiveness on the global scale.

It is upon these questions that we are going to focus further on. In the final part, we will put forth some conclusions about the scope in which NSE may be useful to Polish modernization programme.

1. Post-industrial economy endowment

In the tradition of neoclassical economics, NSE considers three fundamental endowment factors: labour, capital, and natural resources. This implies two important consequences: (a) narrowing of the analysis to the industry; (b) the underrated role of knowledge and culture of the society in the process of catching up with high-income economies.

As a natural consequence of the endowment being specified in this way, the analysis, as well as following policy recommendations, become narrowed to the industry. For NSE, the core of an effective economic policy is to be able to cope with specific challenges faced by specific sectors of the economy.

Of course, this limitation to the industry has its justification, however, it should be remembered that in a high-income economy, the industry is responsible for the generation of no more than one fourth of the national income. Therefore, effects would only have limited importance for the economy as a whole.

During the transition, Poland underwent an abrupt decline of the share of industry in GDP, but still, this share remains at a level of highly developed countries

with a significant role of the industry (Germany, Japan) and it exceeds the EU-15 average by 5 percentage points.

The competitiveness of Polish industry in the global division of labour depends on the structure of the industry and the place it holds in the value-added chain – whether it is manufacturing plain furniture based on foreign design or producing innovative medicines based upon original and proprietary technologies. This difference is well illustrated by the distance between Poland and Germany (Fig. 1).

Figure 1. Polish industrial production, considering the level of technological sophistication in Poland and Germany (2011)

Source: Bukowski, 2014.

The competitiveness of national industry within the global economy depends on two factors: diversification and uniqueness of production. Countries with the high diversification of export and at the same time exporting highly specialised products are, quite naturally, in the best situation – they are winners in the global competition, due to the relatively high diversification of their export offer, generated by a relatively small number of foreign competitors. Such countries have the most competitive structure of the economy in terms of their static advantage over the competitors at any given time, as well as the structure that is most resilient to the fluctuation of global markets (Hausman *et al.*, 2013).

It is no surprise that Germany and the USA have the highest export diversification, combined with the most unique offer. Similarly, it seems quite natural that the export offer of low-income, underdeveloped countries is poorly diversified and consists of simple products whose manufacturing technology is easily transferable.

In these terms, Poland ranks quite well – export diversification is much better than in many countries which rank higher in competitiveness and development rankings – such as Japan or Canada. Moreover, Poland also ranks quite well, at the level of Sweden, in terms of uniqueness of products it exports (Hausman *et al.*, 2013).

Here, however, the following question should be asked: why, despite good diversification and high uniqueness of export, Polish economy fails to take real advantage of innovativeness as the driving force to improve its global competitive advantage?

The answer to that question should be sought in two areas: (a) the development path taken by Polish economy until now and (b) the available endowment, *i.e.* availability of factors beyond the neoclassical menu of labour, capital, and natural resources.

Low innovativeness of Polish economy during the transition period should be seen as a particularly paradoxical case. On the one hand, Poland has rightly been admired for impressive dynamics of its economic growth and for profound structural changes carried out to upgrade its economy. Effects of these changes are quite evident, for example as we use banking services, car service stations, private dentists or doctors – they are all at levels comparable to that seen in high-income Western countries. At the same time, Poland performs poorly in rankings regarding expenditures on R&D and general innovativeness. For example, in the reputable innovativeness ranking of the Global Economic Forum, Poland occupies 49th place – not only trailing all high-income countries but also behind Romania, Moldova, Montenegro, and Lithuania (GEF, 2016).

The growth achieved by producing more of the same, albeit with technological improvements leading to reduced costs, was the dominant development strategy of Polish industry during the transition. The recent 25 years saw significant modernisation in Polish economy in terms of technology and organisation, mostly implemented in companies (both privatised and greenfield) by their new, usually foreign owners. Technological and organisational innovativeness has not originated from Polish inventions or pressure exerted by Polish entrepreneurs to have them implemented. Instead, it occurred in the result of absorption of technologies and organisational solutions generated abroad and brought to Poland by parent companies. Under a typical model of privatisation, foreign owners of privatised enterprises retained highly skilled employees, the market for the product and its brand, and then upgraded the manufacturing process by installing new machinery; streamlined the product concept and improved its marketing and management. That was the process of pushing innovations into the economy. For example, in the market of dairy products old names and tastes of products are often accompanied by new production technologies, along with methods of collecting raw materials and of distribution which reduce costs, including costs of employment.

Foreign companies in Poland have played – and will continue so for the foreseeable future – a significant role in the introduction of innovations to Polish

economy, both in the capital and non-capital form. Therefore, it is vital to maintain Poland's attractiveness for foreign investments as they provide a major channel of inflow of new products, technologies and organisation and management culture from abroad. This serves well the entire economy, considering that a half of Polish export is generated by companies dominated by foreign capital. The newer technologies are adopted by these companies from high-income countries, the sooner their diffusion onto the entire economy will occur through small and medium-sized enterprises cooperating with exporters. However, one should not only be aware that such a strategy implies further domination of imitative innovation, but also bear in mind that these innovations are not sovereign. In fact, they are installed in Polish production divisions which only execute manufacturing orders placed with them by globally operating parent companies.

Non-sovereign innovations entail two types of risks. Firstly, such innovations may be removed from Poland at any time as production is transferred to other locations, more profitable from a parent company's point of view. Secondly, non-sovereign innovations, usually in the form of imported machinery, do not develop local innovation potential.

In Poland, as in any peripheral country, a serious restriction on "the highest shelf innovation" may reflect the strategy of foreign investors who prefer to place in peripheral countries operations that are technologically less advanced. This attitude results from lower skill levels of labour and from lower costs of externalities than in countries from which the capital originates.

Labour force in Poland may well have (and often actually has) better formal education than in high-income countries, because the attractiveness of working for a foreign company attracts people who are better qualified than really required for a given job. For an investor, however, what really counts is the practical experience which – as the name suggests – is acquired through practice, by years of following the example given by occupation masters and years of participation in a specific occupational team. Such skills are hardly transferable from one country or society to another – and they are only developed in the long run. Then, the requirements of practical knowledge are more easily met in activities which rank lower in the production chain.

In high-income countries, exorbitant environmental standards and requirements of labour code act as a serious reason to transfer some segments of business activities – those which cannot easily meet the norms – to countries willing to accept them under less restrictive conditions. Therefore, localisation is determined by opportunities of externalisation of costs related to meeting the standards. This concerns, to a major extent, "dirty" elements of the manufacturing chain, usually those least penetrated by high technology and least innovative.

The growth achieved through an advancement to higher levels in the product chain is an effective development strategy for open economies participating in the international division of labour. Despite progress recorded in the recent years, it

is very limited in the case of Poland. The newest and most innovative products and technologies, which determine the competitive advantage, remain under the strictest control of enterprises which produce them. That is why they look with much suspicion at modification proposals put forth by the cooperating partners – the risk of losing the monopoly in the area of product upgrading is often believed to be higher than benefits resulting from an opportunity to reduce costs.

Also, foreign owners are more likely to restrict production high in the value chain in a peripheral country than in the investor's country of origin, when they experience a decline in global demand for a given product. The matter of the so-called nationality of capital – or perhaps of the owners succumbing to political pressures from the countries they originate – has come back in the aftermath of the crisis of 2008. As a result, the structure of the economy becomes less innovative and the pool of well-paid jobs decreases, and in the long run, there are fewer and fewer places where the employees may acquire their practical knowledge and skills which, later, negatively affect the social capability to build the potential of innovativeness.

The broader question regards validity of limiting the modernization policy to industry only. In a developed economy, around three-fourth of GDP is generated beyond industry and agriculture. In the recent decades, one can observe an increasing importance of innovativeness in many fields of broadly understood services. The crucial and ever-present problem of economy – that of generating material objects through utilisation of “knowledge oriented on things” – abruptly loses its relevance. Instead, what becomes increasingly important is “knowledge oriented at another person”. Human-oriented knowledge is, quite naturally, more algorithmically ambiguous than knowledge oriented at the generation of things. Moreover, it depends upon a number of immeasurable and contextual “soft” factors, such as local culture.

The economic growth is also accompanied by an increasing participation of the public sector as the area of generation of social wealth. Whereas in economies with *per capita* income in the range of USD 2,000–5,000 the public sector usually accounts for one fourth of GDP, in economies in which the respective income in the range of USD 5,000–10,000, the public sector is responsible, on the average, for one-third of GDP. This proportion increases even more, up to about a half of GDP, in economies with income exceeding USD 20,000. Boston Consulting Group lists 37 public services available online in various countries. These services relate to such areas as municipal facilities, health care, education, taxes, registration or social benefits (Carrasco and Goss, 2014).

Accordingly, under conditions of the post-industrial economy, to restrict innovation to just products and technologies created by science and implemented by enterprises seems to be an excessive limitation. This excludes significant and growing fields of innovative activities from the scope of policy research and implementation. Indeed, in modern world, an increasing role is played by innovations which are not built around products in the traditional meaning, *i.e.* those which first require

a large capital expenditure for research and development, and then for equipment and for employment of the appropriate labour force.

The emergence of the Internet – in itself one of the most important innovations of last decades (and not at all created by the science/industry duo) – broadened the areas of innovativeness and revolutionarily changed the processes of creating innovations. A brand-new type of networked innovations emerged, including social media (*e.g.* Facebook, LinkedIn, Twitter) or specialised trade and exchange platforms (Allegro, Expedia, Alibaba). Here the entire logic of acquiring a competitive advantage is quite different than in case of traditional product-related innovations. Rather than competing with new functions and utilities, it is based on locking-in certain spheres of social activity. Moreover, network-related innovations do not have to compete with prices as they are available to their users free of charge.

We are witnessing an increasing importance of innovations contained in virtual products and services. As an example of how this type of innovation becomes more and more relevant, one could mention new financial products offered by capital markets over the recent decades. Interestingly, there is much evidence that despite (or perhaps because of) the markets' volumes shrinking, the rush of innovation in financial markets has not wavered at all. If anything, it undergoes some rather radical correction, shifting to social networks and traditional services, such as credit clubs, local currency (private money) or crowd financing.

In our opinion, in the light of the above it is justified to ask about the concept of the very notion of endowment when talking about societies which aspire to join the group of high-income countries and hence build the welfare of their citizens less and less based on growing consumptions of tangible goods, and to an increasing extent upon the availability and high-quality health care, education, social safety or unpolluted environment.

In this context, it seems unjustified to restrict the notion of an endowment to the neoclassical menu of labour, capital, and natural resources. Even natural resources, apparently the easiest to identify, actually are not quite that. For example, the resources of crude oil are not only about their geological identification: it is also about their accessibility following the extraction and their use to achieve social targets. Understood this way, a resource of crude oil depends upon technological factors, but it also does upon security in the region of extraction, corruption, political attitude toward foreign capital and so on. Norway and Venezuela are two countries endowed in abundant resources of oil, but the former ranks among the wealthiest countries of the world, whilst people in the latter have to stand in queues for hours to secure some basic goods.

The current debate among economists concerning a country's endowment in resources providing its exogenous fundamentals for growth broadens the scope compared with the neoclassical triad of labour, land, and capital.

Acemoglu and Robinson (2012) associate differences in growth with the issue of institutions – the system of governing and other institutions, including the

existence of central government, stability of the society, favourable class structure, opportunities for technical education (STEM), regulations protecting the right of ownership, facilitating economic system, advantageous macroeconomic conditions, supportive religion or even war, or rather preparations to wage a war.

Ferguson (2011) analysing historical reasons of Western civilisation success, identifies six principal pre-conditions: (1) market competitiveness; (2) development of sciences; (3) compliance with the right of ownership; (4) development of medicine and of common health care; (5) mass consumption; (6) work ethics.

Hausmann (2013) links the wealth of nations with two crucial factors: (a) migration from countryside and agriculture to cities, and (b) lower fertility which allows parents to ensure better education to their children, who can become more creative in their work over time. However, Hausmann also observes that such changes are not at all automatically translated into success. In fact, statistics reveal it quite clearly that despite some developing countries having already achieved changes in the field of urbanisation and fertility comparable to results recorded in developed countries in the 1960s, still their GDP (in fixed prices) remains lower than that achieved by the latter group at that time. Hausmann explains this by a slow rate of transfer and of assimilation of practical skills “hidden” in the heads of workers.

It is our belief that the endowment in resources which are necessary for sustained ability to innovate – and thereby for development of post-industrial societies – involves all the areas of the social potential: (1) technology – the potential to generate or adapt new solutions, as function of the expenditures on R&D, education and skills; (2) economy – macroeconomic conditions, private and public capital investments, proper management of risk related to financing the innovation, availability of infrastructure; (3) institutions and regulations – effective and efficiently enforced legal system; (4) cultural capital – values and behavioural patterns, both positive and negative, e.g. the ability to collaborate, to ensure constructive competition, to control corruption, to stimulate social activism, openness, trust.

In post-industrial societies – with their cultural characteristics manifested in competences and institutions (both formal and informal) which regulate the effectiveness of collective collaboration – become a sort of endowments: an “algorithm” of decision-making regarding the use of traditional resources and identification of opportunities to achieve economic growth as they appear. This is so because, both in the industrial production and in services, we are witnessing an increasing share of worker activity which is really less determined by the machine rhythms than it is with “human interplay” (Bell, 1974).

The debate regarding cultural traditionalism, the modernization and growth has been an important axis in the developmental economics. The neo-Marxism regards development limitations experienced by less developed countries as a consequence of appropriation of the global economic space by dominant countries and describes the processes of contemporary development in categories of the centre and the peripheries. On the other hand, the success achieved by the so-called Asian tigers,

nowadays emulated by the rapid growth of the communist Party of China, shows that in Asia at least, it is possible to have economic growth without previous social transformation along the Western pattern. One additional element which makes this debate even more complex is the processes of globalisation which, in effect of flowing and mixing of ideas, labour and capital, complicates these changes by creating all sorts of development niches, evolving according to various social logics. Globalisation brings unification in some areas, however in others it supports skipping some stages of growth and thus increases the level of divergence among different societies.

The most competent source for the evaluation of culture is provided by the World Value Survey (<http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>). In constructing the map of cultures, each country participating in the WVS studies was considered in two dimensions: (1) values of attitudes between the traditional and the rational; (2) values between survival and expression of one's needs.

Figure 2 represents the most recent map of cultures available, based upon the WVS research.

The dashed line delineates the area gathering the countries featuring high ability of innovation.

Source: World Value Survey. Taken from: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp>.

Precise localization of individual countries on the map should be treated with some reservation, as the names of cultural areas are rather meant to only identify them than provide strict scientific classification. High-income countries, “old” and “new” alike, may be found in various places across the map, depending on how far they went away from traditionalism and how capable they are of self-expression.

However, there is an evident gravitation of most successful countries toward an upper right segment of the map, with the combination of rational values and self-expression. In this context, Poland's location is evidently in the "wrong place" of the map given the country's historical experience. On the one hand, we find Poland removed quite far from other countries of Catholic Europe, such as Austria, France, Spain, Hungary or Slovakia. On the other hand, it is also far from other post-communist countries with which we had shared the brutal attempts at changing our culture by force. In effect, Polish culture, as seen by WVS, is "torn-out" between modernity and traditionalism.

The individual cases of success, but of defeat as well, show that there are no cultural receipts for growth. What we find, however, are cultural limitations. A society whose citizens feel deeply rooted in traditionalist values, while at the same time being focused upon survival-oriented values, with little or no approval for self-expression, are not likely to be innovative. In deeper sense innovations are an expression of being different, and to be able to generate innovations people need to feel free in expressing their opinions and attitudes, even if they are in the minority of the society or in the workplace; even potentially being wrong should not threaten them with social rejection and ostracism.

2. The global context of modernization policy

Although the main objective of New Structural Economics is to build a competitive advantage of a country catching-up with leaders, NSE practically overlooks the feedback – the impact the world has on potential domestic choices regarding the economic policy – and its exogenous limitations. Such attitude might be justified in the case of the dominant economic position (sheer scale) of China, and in the case of countries which had managed to catch-up with the high-income countries before the era of globalisation. Nowadays, however, countries that undertake the effort of catching-up, are faced with new limitations which result from global megatrends that seem to dominate the first half of the 21st century: a greatly increased scale of migration, a new stage in the class conflict resulting from the emergence of mobile cognitive elites; and an increasing populism that stems from "new Luddites", related to robotics.

Migration is one great unknown of the development potential of specific countries. Until mid-21st century, the migration potential may increase to between 30 million, and as many as 100 million people². The actual level and directions of immigration will depend upon such factors as long-term armed conflicts, the persistence of

² It is assessed that by the mid-21st Century the group of population in the 15–39 age group in low income countries (*i.e.* potentially most open to emigration) will amount to *circa* 570 million (World Bank, 2009).

income and wealth gaps between countries, and a deficit of labour in some countries. Without attempting to solve the current dispute to which extent migration is the factor that strengthens and to which it undermines the economic competitiveness of individual countries – it is certainly going to have an increasing importance not only in the area of economic policy but social policy as well (Borjas, 2016).

Among rather unexpected phenomena of the 21st century is the end of “the end of history” and the rebirth of class conflicts. Of course, these are no longer conflicts defined the Marxist way around the conflict between labour and capital about the distribution of the value added. Instead, these are conflicts about the distribution of wealth between the cognitive class and rank-and-file employees: the present ones (the employed), the former ones (the retired), the future (the youth) and the potential ones (social aid beneficiaries).

We witness labour market disintegration into two separate groups. One, much smaller, is formed by cognitive elites – those who generate new and innovative technologies, and – in addition – employees cooperating with new technologies. This group also includes content creators such as authors of games, bloggers, celebrities, professional athletes and so on. Another group, much greater in numbers, is involved in the execution of simple and repetitive work that cannot (as of yet) be replaced by technology. These are types of work in the areas of simple services performed personally by those employed, for example, as waiters, cleaners, hospital personnel or housekeepers or, finally, servicemen to the rich. Additionally, this group also includes a new phenomenon of the working poor – people who are unable to make the living out of their work and hence require assistance from the state. Beyond the labour market, are those who neither have talent or skills to join the first group nor motivation strong enough to find their place in the latter. These people also depend on social aid. The borders between the group of working poor and the group living off the state are fluent and depend on relations between wages earned from work and money obtained from social benefits. Social mobility between these two groups on the one hand, and the cognitive elite, on the other hand keeps decreasing.

We have also witnessed an intensifying debate about the consequences of technological transformations, including, in particular, the impact of robotics and artificial intelligence on the labour market. According to an increasing group of both scholars and business practitioners, new technologies are going to cause a structural decline of demand for labour, even leading to “the end of labour” (Rotman, 2013).

Unlike any previous technological revolutions, the employees ousted by technologies, do not really have “a place to go”. Services, a traditional area of new employment, have already achieved the saturation point, and the demand for cognitive work is limited and requires special talents and education anyway.

These trends give rise to a serious threat of populism: either populism in which those who control the resources buy the peace of masses or populism of revolting masses against the elites. Both cases, despite very different sources, are detrimental

to the economy. Liberal democracy is poorly prepared to solve these types of conflicts: the elites control the resources, but it is the rest of society that dominates the electorate³.

3. The role of state in the implementation of economic policy oriented at increased competitiveness

The role of the state in creating conditions and stimulating growth has been changing over time – from the period of intensified economic activism of welfare state in decades following the World War 2 (even including central planning and nationalisation of strategic sectors) through the withdrawing of state from the economy (beginning with the Thatcherism period of the 1980s, with its deregulation and privatisation), to returning to the state as an economically active entity beginning with the end of the first decade of the 21st century.

The acceptance of a more active economic policy of the state by the mainstream economics, but also by the IMF and the World Bank, has its direct source in the breakdown of 2008, followed by its market consequences. On a more fundamental level, increasing state activism is related to secular changes in post-industrial societies: growing income of narrow groups of creative workers, accompanied by stagnation or even decrease, in real terms, of the income earned by the middle class; structural unemployment, especially among young people; withdrawal of significant groups from the labour market; disappearing educational effects; worsening of demographic situation as a result of population aging.

Active state policy also originates from the fact that in the quickly changing architecture of the global economy, the ability to achieve and maintain a competitive advantage in international markets becomes increasingly dependent on the innovation potential of a society as a whole, rather than individual enterprises.

The vast majority of nations have an ambition of significantly increasing the role of innovations as the growth factor leading to a higher level of wealth of their citizens. Such ambitions are well reflected in institutions created and programmes adopted. Unfortunately, the number of successful attempts to build strong and sustained innovative potential remains frustratingly small. In many cases, the lack of success happens despite vast public funds involved, provision of financial incentives, and adoption of friendly regulations.

New Structural Economics goes, however, one step further, by assigning the state the role beyond being an important player in the stimulation of growth.

³ Kurt Vonnegut's dystopian novel *Piano Player* (see: Vonnegut, 1952) becomes not less likely to happen in reality than the optimistic Keynes's utopia of 15 hours long working week (see: Keynes, 1930).

According to NSE, the state is attributed the role of a builder of a harmonious society (a Confucian *hexie shehui*); the role of filling the folk's stomach by the enlightened ruler, to revoke Laozi wisdom⁴.

This mandate, but also the state responsibility for "reasonable ruling" finds its symmetrical equivalent in the so-called "Asian values" being declared by the people. This includes putting the social order above individual freedom, recognition of the authority of state leadership, loyalty toward persons standing higher in a family or social hierarchy (Sławiński, 2013). It is hard to say to which extent such a congruence between the rulers and the ruled has reflection, if only approximate, in countries so different in both political and historical terms as Japan, Taiwan, Singapore, Korea or China. It would be even harder, and beyond the scope of this article, to express opinions about sources of such attitudes (see: Sławiński, 2013).

What can, instead, be observed without any profound analysis is that there must be a good reason for over-representation of Far East countries in a rather small group of countries which managed to catch-up with the high-income Western states. This is an indirect proof that an unprecedented development success of the so-called Asian Tigers, and that of China as well, have the same establishing roots (the proof of the pudding is in the eating). Therefore, it can be said that the countries of the Far East are endowed in the peculiar development resource of the state having a long-term acceptance and support of the ruled for the implementation of "the NSE type of receipt", no matter which specific form of government is in power.

Unlike far Eastern cultures, Western and Central Europe (and later its clones) took a different way regarding solving developmental conflicts. In the West, the physical conflict gradually transformed into a symbolical conflict where various stakeholders are involved, through those who politically represent them in combat – with no killing or wounding, but still combat – for the attainment of group interests.⁵

The political framework in which such symbolical conflict takes place is a democracy which, historically, extends its electoral base and therefore increases the number of group interests to be considered.

This shift from direct and physical to representational and symbolical solving the conflicts increases the role of elites understood as groups, either formal or not, which have an influence on decisions that have long-term consequences for the entire societies⁶.

⁴ "That is why, when a wise man rules, people's hearts and minds are empty and stomachs are full". See: Laozi, 2015.

⁵ One of explanations comes from specific nature of rice cultivation which really requires collective efforts (to maintain the system of irrigation operational, which is only practicable with strong central authority, contrary to cereals cultivation for which such central discipline is not indispensable).

⁶ The notion of "elites" is applied here in purely functional way: elites include people who have significant influence upon life and functioning of the society. The borders of such a pool are rather vague, both in terms of a degree of such influence on the society and in

The behaviour of elites, rather than the extent of their “enlightenment” or good will, depends on either occurrence or the lack of conditions described by Acemoglu and Robinson (2006) as the “effect of political replacement of elites”. The strongest resistance to changes is seen in political systems in which the exchange of ruling elites occurs in a destructive way. How intensely changes are opposed depends on the rents enjoyed by those in power (the higher the rents, the more intensely changes are blocked) as well as on external threats (the more serious the threat, the less determined blocking).

The very mechanism of systematic replacement of elites increases the strategy’s chances of success since the changing elites are not afraid to carry on the efforts of those before them, being aware that political cycles tend to go around and the exchange between the rulers and the opposition occurs in a regular way. The practical solution of such strategic stabilisation is the continuity of the bureaucracy capable of handing over the practical know-how to new political decision-makers. In mature democracies, such a mechanism is ensured through the existence of politically uninvolved civil service.

Although in many countries the political system has the outward appearance of democracy, from the point of view of deep mechanisms and structures conducive to growth, the social system has to possess characteristics that D.C. North, J.J. Wallis and B.R. Weingast (2009) describe as the open access order society. At its base, such a society features a “double democracy” understood as non-discriminatory access of all citizens to activities in the economy and in politics.

The advantage of societies with the open access order occurs through their capability of adaptive reaction to changes, both exogenous and endogenous, which occur quite naturally in the normal functioning of the societies. Such societies are not only more effective and dynamic in reacting with innovative actions to challenges they experience, but in many cases, they also show the ability to change threats into sources of their success. Such results are possible thanks to:

- experimenting with various solutions to problems encountered and being able to choose the best solutions for given situation and available resources;
- having diversified and independent feedbacks which allow to evaluate the results of efforts undertaken and to introduce necessary corrections;
- solving conflicts constructively, mainly through compromise and cooperation rather than destruction (actually or symbolically) of the opponent treated as an enemy.

those of specific occupational appurtenance. By the way, this is a dynamic group not only as regards profession or activities of individual persons or channels through which they exert their influence. The increasing complexity of societies and economies, increasing global interdependencies and increasing “virtualisation” of products result in the growth of the elites in sheer numbers as well as their extension to include new segments (for example, cognitive groups or celebrities).

In political dimension, it means that the opposition can freely contest the government, but it also implies the historically-based experience of exchangeability between the government and the opposition – and hence the sustained division of the elite of a given society into several (often just two) “partial elites” which constructively compete through their programmes for the electoral votes and then alternately assume the roles of the government and the opposition. The economic democracy signifies equal freedom of entry to and exit from any type of business activities for all, irrespective of the political affinities.

Meeting the conditions for the open access order society is more than just declarations and legislation (putting them down on paper) but, first of all, their implementation in effective and achieved in an efficient manner.

During transition period Poland has achieved much progress in joining the elitist club of the open access order societies, however, the technocratic direction of steps undertaken during the last decade on the way towards this type of society (“hot water in the tap”) turned to be insufficient, the more so that even such a limited program was implemented rather ineffectively. There is still much to do in the area of improving the social functioning, including, for instance, the system of jurisdiction or that of public procurement. The recent years have also revealed the existence of quite a significant segment of the society which feels excluded from the benefits of transformation, while, at the same time, only learning about democratic standards of public expression and formulation of its interests.

Conclusions. The importance of New Structural Economics for the Strategy for Responsible Development

New Structural Economics does indeed contain precious ideas worth applying for the implementation of the Strategy for Responsible Development (The Ministry of Development, 2017) but it includes some traps, too.

The NSE’s fundamental guideline that is really worth following is to choose one particular model country as an aspirational reference point to Poland’s proposed modernization activities. This is quite important, considering that – as we have mentioned and what Lin also emphasises – it is a common mistake to have excessive and misguided ambitions to achieve an inconsistent set of growth objectives (a Christmas tree syndrome). In the case of Poland, Germany fits well as such a natural developmental model. This is justified by economic factors: the gap in *per capita* GDP (Poland’s *per capita* GDPPPP is 49%, of Germany’s *per capita* GDPPPP), but also the relations in productivity (46% GDPPPP per working hour). In both cases, differences are significant enough, but not excessive if considered as target levels over the perspective of some dozen years. Equally important are strong economic relations: as much as 25% of Polish export goes to Germany; with

a long-standing tradition of exchange of people and institutional solutions being another significant factor. On the other hand, some serious cultural differences must not be underestimated: indeed, overcoming problems this entails should be assumed as part of the catching-up process.

One NSE's recommendation we consider important is for the "government to identify industries with latent comparative advantages" (Lin, 2012, p. 17). This entails an investment in an entire constellation of analytical centres, both public and private, necessary to implement the programme, to perform its current modifications and to independently evaluate the results. As shown by practice, this is an investment with a high rate of return.

Another crucial element of NSE is to apply a classification of industries depending on their distance to the global technological frontier: (1) catching-up industries, which have less advanced technology and lower value-added than similar industries in higher-income countries; (2) leading-edge industries, which are global technological frontier industries; (3) comparative advantage losing industries, which the country is about to exit due to changes in endowment structure and comparative advantages; (4) industries which have short innovation cycles, allowing a middle-income country to compete directly with high-income countries; and (5) strategic industries, which have no competitive advantages but are developed due to the importance to the national security. This classification enables an efficient allocation of state funds, and using instruments considering specific nature of individual enterprises or industries.

The general strength of NSE comes from its pragmatic attitude. Theoretical fundamentals (which fit within the neo-classical mainstream) are not intended as an intellectual exercise, but actually, lead to practical recommendations regarding instruments of the economic policy, and allow to formulate practical guidelines for particular sectors or even individual enterprises.

From the point of view of Poland's needs, however, NSE also entails a risk of the potential trap as regards the manner in which the state (the government) intends to implement the modernization policy. As we have said before, NSE implicitly assumes non-political nature of the state – the state having a long-term mandate and administrative capacity to implement its strategy, without having to worry about voices contesting its ways and means. Such a scenario, albeit quite attractive from a purely pragmatic point of view of how swiftly changes may be made, hardly reflects the reality in Poland.

As a matter of fact, Poland had witnessed the phenomenon of non-political government at the beginning of the transition process when there was a popular consensus about the direction of desired modernization efforts of building the market economy modelled along Western European patterns. The modernization efforts were consistent, despite government changing over the entire spectrum of political orientations. This time, however, has passed, and will not return.

In the political culture of democratic dispute, any attempts of shortcuts present a threat to the successful achievement of long-term modernization programmes. Any programme which has no broad acceptance, at least regarding its main objectives, is exposed to the risk of rejection at the moment of change of government. This stems from the fact that in many cases the modernization programme competes for the state funds with needs of other areas of the economy and/or social services. Expressing such preferences, often in a volatile way, is normal practice in democracy – which, however, hardly fits within the logic of NSE.

In Poland, the temptation to ignore the political nature of choices concerning the economic policy is so much stronger that, apart from the traditional area of regulation and legislation, the state also controls a significant pool of the state-owned companies. This sort of regulatory and proprietary combination gives the state the executive power that exceeds the typical scope of state intervention in developed economies. Moreover, this peculiar power may occur counter-productive in the long run as it becomes subject to political interests. Due to these reasons, the Strategy faces a crucial challenge: that of self-control; it is the natural tendency to use the power of the state in imposing particular solutions without gaining the acceptance (or at least comprehension) of the programme addressees, as well as of public opinion and its political representatives.

This problem isn't unknown to mature democracies in well-developed countries where adequate answers are sought for in two areas: the meritocracy and external control. The meritocracy is achieved by the establishment of stable civil service. In Polish conditions, this also includes a selection of managers of the state-owned companies based on merits (*i.e.* non-political). So far Polish state has proven unable to create satisfactory solutions. The external control means the existence of independent merit-based centres of supervising the Strategy implementation, which quite naturally, will undergo some adaptation resulting from successes and failures, as well as reflecting changing external circumstances.

Bibliography

- Acemoglu, D. and Robinson, J. (2006). Economic Backwardness in Political Perspective. *American Political Science Review*, 100(1), February.
- Acemoglu, D. and Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown.
- Bell, D. (1974). *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Heinemann Educational Publishers.
- Borjas, G. (2016). *We wanted workers: Unraveling the Immigration Narrative*. New York: Norton.
- Bukowski, M. (2014). *Przemysł na peryferiach (Industry in the Peripheries)*. IRB Presentation. Warsaw: WiseEuropa Institute.

- Carrasco, M. and Goss, P. (2014). Digital Government: Turning the Rhetoric into Reality. *bcg.perspectives*. Taken from: https://www.bcgperspectives.com/content/articles/public_sector_center_consumer_customer_insight_digital_government_turning_rhetoric_into_reality/.
- Ferguson, N. (2012). *Civilization The West and the Rest*. USA: Penguin Books.
- GII. (2016). *The Global Innovation Index 2016. Winning with Global Innovation*. Taken from: <https://www.globalinnovationindex.org/>.
- Hausmann, R. (2013). *The Tacit-Knowledge Economy*. Project Syndicate, 30 October. Taken from: <https://www.project-syndicate.org/commentary/ricardo-hausmann-on-the-mental-sources-of-productivity-growth?barrier=accessreg>.
- Hausmann, R., Hidalgo, C.A., Bustos, S., Coscia, M., Simoes, A. i Yildirim, M.A. (2013). *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*. MA: Centre for International Development, Harvard University.
- Keynes, J.M. (1930). Economic Possibilities for our Grandchildren II. *The Nation and Athenaeum*, 48(3), 18 October.
- Laozi. (2015). *Księga Dao I De (Tao Tè Ching)*. Kraków: Jagiellonian University Press.
- Lin, J.Y. (2012). *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*. Washington, DC: World Bank Publications. Taken from: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19919> License: CC BY 3.0 IGO.
- Pierce, A. (2008). The Queen asks why no one saw the credit crunch coming. *The Telegraph*. 05 Nov 2008,
- The Ministry of Development. (2017). *Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (The Strategy for Sustained Growth)*. Taken from: <https://www.mr.gov.pl/>.

GRZEGORZ JĘDRZEJCZAK
HENRYK STERNICZUK

Nowa Ekonomia Strukturalna a polskie wyzwania rozwojowe

Przedmiotem rozdziału jest ocena Nowej Ekonomii Strukturalnej (NES) z punktu widzenia jej przydatności dla obecnego polskiego wyzwania modernizacyjnego – konwergencji z krajami „starej Unii” w perspektywie nadchodzących kilkunastu lat. Atrakcyjność NES wynika z autentycznych sukcesów modernizacyjnych krajów Dalekiego Wschodu.

Rozpatrywane są trzy pytania o istotnym znaczeniu dla możliwości zastosowania NES do rozwiązania polskich problemów rozwojowych: (a) wyposażenia (endowment) w zasoby egzogenicznie determinujące strukturę nowoczesnej gospodarki postindustrialnej, (b) kontekstu globalnego gospodarki; (c) roli państwa w realizacji polityki gospodarczej mającej na celu wzrost konkurencyjności globalnej.

W konkluzji stwierdzono, że z punktu widzenia potrzeb Polski, NES jest obciążona ryzykiem potencjalnej pułapki, jeśli chodzi o sposób, w jaki państwo (rząd) zamierza realizować politykę modernizacji. NES zakłada implícite niepolityczny charakter państwa – państwo ma trwały mandat i administracyjną możliwość realizacji swojej strategii, bez potrzeby uwzględniania głosów kontestujących jego cele i metody. Taka opcja jest atrakcyjna z czysto pragmatycznego punktu widzenia szybkości wprowadzania zmian, ale nie odpowiada polskim realiom (czy szerzej zachodnim) państwa politycznego, a więc poddawane okresowej ocenie wyborów demokratycznych.

Słowa kluczowe: modernizacja, rola państwa, kulturowe uwarunkowania modernizacji, globalne uwarunkowania modernizacji, polskie wyzwania modernizacyjne.

Wprowadzenie

Teoria Nowej Ekonomii Strukturalnej (NES), której czołowym orędownikiem jest Justin Yifu Lin jest przedmiotem licznych analiz, również z punktu widzenia jej praktycznej przydatności w doganianiu (*catching-up*) krajów wysoko rozwiniętych przez kraje niskiego i średniego dochodu (Lin, 2012).

Zakres tego artykułu jest węższy – jego przedmiotem jest ocena Nowej Ekonomii Strukturalnej z punktu widzenia jej przydatności dla obecnego polskiego wyzwania modernizacyjnego, czyli konwergencji z krajami „starej Unii” w perspektywie nadchodzących kilkunastu lat.

Koniec pierwszej dekady XXI wieku to czas istotnych przewartościowań w ekonomii, w tym ekonomii rozwoju. Okazało się bowiem, że doktryna neoliberalizmu dominująca w końcu XX wieku nie umiała nie tylko poradzić sobie ze strukturalnymi efektami globalnego załamania finansowego, lecz także nawet przewidzieć jego wystąpienia oraz daleko idących skutków ekonomicznych i społecznych. Jak ujęła to królowa Elżbieta, wizytując London School of Economics w 2008 roku: *Why did nobody notice that?*¹.

Jak się okazało, obowiązująca doktryna ekonomiczna opierała się na nieadekwatnych założeniach odnośnie do zachowań ludzkich, optymalnych „reguł gry” oraz ich konsekwencji. Mity, takie jak *a rising tide lifts all boats*, *trickle-down theory* czy roli państwa ograniczonej do usuwania *market failures*, wyglądały wiarygodnie w czasach wzrostu gospodarczego, lecz pokazały swoją bezradność w czasie załamania.

Ekonomia rozwoju z jej praktycznym centralnym zagadnieniem doganiania (konwergencji) krajów rozwiniętych przez kraje słabo rozwinięte miała (i ciągle ma) swoje mity.

Podstawowym mitem jest przekonanie, że krajom z niedostatkiem rozwoju trzeba pomóc „być jak my”. Podejście takie było/jest szczególnie częste wśród zachodnich donorów i międzynarodowych organizacji, a jego efektem jest produkowanie strategicznych programów dla rządów z długą, eklektyczną listą postulatów, wynikających z doświadczeń krajów wysoko rozwiniętych; postulatów koniecznych do spełnienia, aby odnieść sukces w budowie rozwiniętej gospodarki i zamożnego społeczeństwa. W znakomitej ilości przypadków programy takie zostają na papierze i nie są nigdy realizowane. W rzeczywistości bowiem adresaci tychże porad wiedzą znacznie więcej niż eksperci, że uwarunkowania i wymogi przeprowadzenia fundamentalnych strukturalnych zmian daleko wykraczają poza sporządzoną *a priori* listę „co zrobić”. Wiedzą też, że podjęcie programu strukturalnych reform narusza interesy różnych grup i bardziej przypomina prowadzenie wojny (z jej nieprzewidywalnością, potrzebą adaptacji i korekty celów, zmieniającymi się koalicjami, czy wreszcie szczęściem lub jego brakiem) niż wprowadzanie z za biurka kolejnych legislacji i powoływania kolejnych instytucji.

W tym kontekście NES jest dosyć radykalnym odejściem od doktryny neoliberalizmu. Kamieniem węgielnym doktryny NES jest bowiem założenie, iż „w krótkim ujęciu, struktura ekonomiczna kraju w danym okresie ma charakter endogeniczny względem jego wyposażenia w zasoby – aktualnie dostępnego kapitału, pracy i surowców naturalnych. Kraje znajdujące się na różnych etapach rozwoju różnią się pod względem relatywnej dostępności puli zasobów (wyposażenia – *endowment*). W kraju rozwijającym się przeważnie mamy do czynienia ze względnym deficytem kapitału, podczas gdy dostępność siły roboczej, a często także zasobów natural-

¹ Symptomatyczna była też odpowiedź Dyrektora do spraw badań Departamentu Zarządzania LSE: *At every stage, someone was relying on somebody else and everyone thought they were doing the right thing.* Zob. Pierce, 2008.

nych, jest relatywnie obfita. W krajach rozwiniętych stosunkowo łatwo o kapitał, przy jednoczesnej relatywnie trudnej dostępności siły roboczej. Co do puli zasobów w gospodarce, w dowolnym konkretnym okresie jest ona określona, ale z wpływem czasu może się zmieniać” (Lin, 2012)

Założenie to w sumie nie odbiega od rozumowania neoklasycznego (co autor przyznaje), leżącego u podstaw teorii wzrostu opartej na funkcji produkcji w tradycji Cobba–Douglasa. Nowość polega na praktycznych konsekwencjach: proponowanej dezagregacji gospodarki i potraktowanie poszczególnych tak określonych segmentów według zalecanych procedur polityki gospodarczej, mającej na celu właściwe wykorzystanie zasobów dla wzmocnienia konkurencyjności gospodarki.

Powstają w tym miejscu pytania o istotnym w naszym przekonaniu znaczeniu dla praktycznego zastosowania NES do rozwiązania polskich problemów rozwojowych, które nie kwestionują jednak wspomnianego wyżej założenia. Dotyczą one w szczególności: (a) pojęcia wyposażenia (*endowment*) w zasoby egzogenicznie determinujące strukturę nowoczesnej gospodarki postindustrialnej, (b) kontekstu globalnego polityki modernizacyjnej; (c) roli państwa w realizacji polityki gospodarczej mającej na celu wzrost konkurencyjności w skali globalnej.

Na pytaniach tych skupimy nasze dalsze rozważania. W zakończeniu sformułujemy kilka konkluzji, w jakim zakresie NES może być przydatne polskiemu programowi rozwojowemu.

1. Wyposażenie w zasoby gospodarki postindustrialnej

W tradycji ekonomii neoklasycznej NSE rozważa trzy podstawowe składniki wyposażenia gospodarki: pracę, kapitał i surowce naturalne. Ma to dwie ważne konsekwencje: a) ograniczenie analizy do przemysłu; b) niedocenienie roli wiedzy oraz kultury społeczeństwa w doganianiu wyżej rozwiniętych gospodarek.

Naturalną konsekwencją takiego określenia zasobów jest zawężenie analizy i zaleceń dla polityki gospodarczej do przemysłu. Dla NES istota efektywnej polityki gospodarczej to umiejętność poradzenia sobie ze specyficznymi wyzwaniami poszczególnych branż gospodarki.

Ograniczenie się do przemysłu ma oczywiście swoje uzasadnienie, należy jednak pamiętać, że w gospodarkach wysokiego poziomu dochodów (rozwoju) przemysł wytwarza nie więcej niż 1/4 dochodu narodowego, stąd uzyskiwane efekty będą miały odpowiednio ograniczone rezultaty dla całej gospodarki.

Polska przeszła okres gwałtownego spadku udziału przemysłu w PKB w czasie transformacji, ale ten udział jest ciągle na poziomie krajów wysoko rozwiniętych o dużym znaczeniu przemysłu (Niemcy, Japonia), a o 5pp wyższym niż w EU-15.

Dla konkurencyjności polskiego przemysłu globalnym podziale pracy znaczenie ma struktura przemysłu i miejsce w łańcuchu tworzenia wartości dodanej – czy

jest to produkcja prostych mebli według cudzych projektów, czy nowych leków w oparciu o własne technologie. Różnice te obrazuje dystans między Polską a Niemcami (rys. 1).

**Rysunek 1. Polska produkcja przemysłowa
wg zaawansowania technologicznego w Polsce i Niemczech (2011)**

Źródło: Bukowski, 2014.

Konkurencyjność krajowego przemysłu w gospodarce globalnej jest wypadkową dwóch cech: dywersyfikacji i unikalności produkcji. Kraje o znacznej dywersyfikacji eksportu jednocześnie eksportujące wyspecjalizowane produkty są w sytuacji najlepszej – zwycięzców w konkurencji globalnej ze względu na relatywnie wysoką dywersyfikację oferty eksportowej produktów produkowanych przez relatywnie małą liczbę zagranicznych konkurentów. Kraje te mają zarówno najbardziej konkurencyjną strukturę gospodarki w sensie statycznej przewagi nad konkurentami na dany moment, jak i strukturę najbardziej odporną na fluktuacje globalnych rynków (Hausman i in., 2013).

Nie jest więc zaskoczeniem, że Niemcy i USA mają największą dywersyfikację eksportu przy najbardziej unikatowej ofercie. Nie jest też zaskoczeniem, że kraje biedne, słabo rozwinięte mają mało zróżnicowaną ofertę eksportową prostych produktów o łatwo przenaszalnej technologii wytwarzania. Polska wypadła pod tym względem całkiem dobrze – ma zróżnicowanie eksportu większe niż wiele wysoko rozwiniętych krajów daleko lepiej notowanych w rankingach konkurencyjności i rozwoju, takich jak Japonia czy Kanada, oraz zupełnie przyzwoitą pozycję w unikatowości eksportowanych produktów na poziomie Szwecji (Hausman i in., 2013).

Powstaje w tym miejscu pytanie: dlaczego polska gospodarka, mimo dobrej dywersyfikacji i unikalności eksportu, nie wykorzystuje innowacyjności jako motoru poprawy swojej globalnej konkurencyjności (*competitive advantage*)?

Odpowiedzi na to pytanie należy poszukać w dwóch obszarach: (a) dotychczasowej ścieżce rozwojowej gospodarki polskiej oraz (b) wyposażeniu (*endowment*) w czynniki wychodzące poza neoklasycystyczne menu: pracy, kapitału i zasobów naturalnych.

Niska innowacyjność polskiej gospodarki okresu transformacji jest przypadkiem szczególnego paradoksu. Z jednej bowiem strony, Polska jest słusznie podziwiana za dynamikę wzrostu gospodarczego i przeprowadzone głębokie zmiany strukturalne modernizujące gospodarkę. Efekty tych zmian widać gołym okiem, na przykład przy korzystaniu z usług banków, warsztatów samochodowych, prywatnego dentysty czy lekarza – usług oferowanych na poziomie nieodbiegającym od standardów rozwiniętych krajów Zachodu. Jednocześnie Polska zajmuje niskie pozycje w rankingach wydatków na badania i rozwój oraz w rankingach innowacyjności. Przykładowo, w renomowanym rankingu innowacyjności Global Economic Forum Polska znajduje się na 49 miejscu, nie tylko za wszystkimi krajami rozwiniętymi, lecz także za Rumunią, Mołdową, Czarnogórą i Litwą (GEF, 2016).

Rozwój przez produkowanie więcej tego samego ze zmianami technologii prowadzącymi do obniżania kosztów było dominującą strategią rozwojową polskiego przemysłu w latach transformacji. Przez ostatnie 25 lat nastąpiły w polskiej gospodarce poważne zmiany technologiczne i organizacyjne wdrażane do firm przez nowych, na ogół zagranicznych właścicieli przedsiębiorstw (prywatyzowanych i *greenfield*). Innowacyjność technologiczna i organizacyjna nie wynikała z oryginalnych polskich wynalazków czy też presji polskich przedsiębiorców na ich wdrożenie. Dokonywała się w wyniku absorpcji technologii i rozwiązań organizacyjnych wynalezionych poza Polską, przywiezionych z firm matek. W typowym modelu prywatyzacji zagraniczni właściciele prywatyzowanych przedsiębiorstw zatrzymywali dobrze przygotowanych pracowników, rynek produktu, jak również markę produktu, a następnie modernizowali proces produkcji przez wprowadzenie nowych maszyn, doskonalili koncepcję produktu oraz marketing i zarządzanie. Był to proces wtłaczania innowacji w gospodarkę. Przykładem może być rynek produktów mlecznych, gdzie pod starymi nazwami i smakami produktów kryje się często nowa technologia ich produkcji, pozyskanie surowców i dystrybucji – ograniczająca koszty, w tym zatrudnienia.

Zagraniczne firmy w Polsce odgrywają i będą odgrywać w dającej się przewidzieć przyszłości znaczącą rolę we wprowadzaniu innowacji do polskiej gospodarki, zarówno kapitałowej, jak i bezkapitałowej. Należy więc utrzymywać atrakcyjność Polski dla inwestycji zagranicznych, ponieważ są one poważnym kanałem dopływu z zewnątrz nowych produktów, technologii i metod organizacji i zarządzania. Służy to całej gospodarce, gdyż połowa polskiego eksportu wytwarzana jest przez firmy zdominowane przez kapitał zagraniczny. Im więcej wobec tego nowych technologii napłynie do tych firm z krajów najwyżej rozwiniętych, tym szybsza będzie ich

dyfuzja na całą gospodarkę, poprzez małe i średnie przedsiębiorstwa kooperujące z eksporterami. Trzeba sobie jednak nie tylko zdać sprawę, że strategia taka oznacza dominację innowacji imitacyjnych, lecz także pamiętać, że są to innowacje niesuwerenne – instalowane u polskich wykonawców zleconych zadań produkcyjnych z firm matek, działających globalnie.

Innowacje niesuwerenne powodują dwa rodzaje ryzyka. Po pierwsze, innowacje takie mogą być wycofane z Polski w przypadku przeniesienia produkcji do lokalizacji bardziej opłacalnych z punktu widzenia firmy matki. Po drugie, innowacje niesuwerenne, na ogół ucieleśnione w importowanych maszynach, nie rozwijają miejscowego potencjału innowacyjnego.

W Polsce, jak w każdym kraju peryferyjnym, ograniczeniem innowacji z najwyższej półki może być strategia zagranicznych inwestorów lokujących w krajach peryferyjnych działalność technologicznie mniej zaawansowaną. Wynika to ze słabiej przygotowanej siły roboczej oraz niższych kosztów internalizacji kosztów zewnętrznych (*externalities*) niż w krajach pochodzenia kapitału.

Siła robocza w Polsce może mieć (i często ma) wyższe formalne wykształcenie niż siła robocza w krajach rozwiniętych, ponieważ atrakcyjność pracy w firmie zagranicznej przyciąga ludzi z wyższymi kwalifikacjami niż są potrzebne na danym stanowisku. Dla inwestora jednakże decydujące znaczenie ma wiedza praktyczna, a tę – jak nazwa wskazuje – zdobywa się w praktyce, naśladować mistrzów zawodu przez wiele lat oraz uczestnicząc w grupie pracowniczej. Są to zdolności trudne do przeniesienia między krajami i społecznościami, a nabywane latami. Wymagania wiedzy praktycznej są tym łatwiejsze do zdobycia, im niżej technologicznie w łańcuchu produkcji ulokowana jest działalność.

Wyśrubowane normy ekologiczne i wymogi prawa pracy w krajach rozwiniętych są istotną przyczyną przenoszenia elementów działalności gospodarczej niespełniających tych wytycznych do krajów gotowych do ich akceptacji w mniej ostrych formach. Motywem lokalizacji jest więc możliwość eksternalizacji kosztów związanych z przestrzeganiem norm. Dotyczy to w znaczącym stopniu „brudnych” elementów łańcucha produkcji, z reguły o najmniejszym nasyceniu wysoką technologią i najmniej innowacyjnych.

Rozwój przez wchodzenie na wyższe poziomy w łańcuchu tworzenia produktu jest skuteczną strategią wzrostową dla gospodarek otwartych uczestniczących w międzynarodowym podziale pracy. Jest to, mimo postępu odnotowanego w ostatnich latach, wciąż w niezbyt znacznym zakresie przypadek Polski. Najnowsze, najbardziej innowacyjne produkty i technologie decydujące o przewadze konkurencyjnej są pod najściślejszą ochroną przedsiębiorstw, które je wytwarzają. Dlatego patrzą one z dużą podejrzliwością na propozycję ulepszeń proponowane przez kooperantów – ryzyko utraty monopolu w zakresie ulepszania produktu jest nieraz oceniane jako większe niż korzyści wynikające z możliwości obniżki kosztów.

Zagraniczni właściciele są też bardziej skłonni do ograniczenia produkcji umiejscowionej wysoko w łańcuchu tworzenia wartości w kraju peryferyjnym niż w kraju

pochodzenia inwestora w razie ograniczeń globalnego popytu na dany produkt. Kwestia tak zwanej narodowości kapitału, czy raczej ulegania właścicieli politycznym naciskom krajów ich pochodzenia, powróciła ze wzmożoną siłą w następstwie kryzysu 2008 roku. Efektem jest niekorzystna zmiana struktury gospodarki na mniej innowacyjną i zmniejszenie puli dobrze płatnych miejsc pracy oraz – w dłuższej perspektywie – likwidacja miejsca zdobywania przez pracowników wiedzy praktycznej, co odbija się niekorzystnie na społecznej zdolności budowy potencjału innowacyjnego.

Pytaniem o szerszym znaczeniu jest zasadność ograniczenia polityki modernizacyjnej do przemysłu. W rozwiniętej gospodarce około $\frac{3}{4}$ PKB wytwarzane jest poza przemysłem i rolnictwem. Zjawiskiem ostatnich dekad jest rosnące znaczenie innowacyjności w wielu dziedzinach szeroko pojętych usług. Istniejący od zarania historii główny problem gospodarczy – wytwarzanie rzeczy, a więc wykorzystanie „wiedzy nastawionej na rzecz” – gwałtownie traci na znaczeniu; do głosu dochodzi wykorzystanie „wiedzy nastawionej na drugiego człowieka”. Wiedza nastawiona na człowieka jest siłą rzeczy bardziej algorytmicznie niejednoznaczna niż wiedza nastawiona na (wytwarzanie) rzeczy i zależy od wielu niemierzalnych i kontekstualnych uwarunkowań „miękkich”, takich jak lokalna kultura.

W miarę wzrostu gospodarki wzrasta udział sektora publicznego jako obszaru budowania zamożności społecznej. Podczas gdy w gospodarkach z dochodem na głowę mieszkańca w przedziale \$2000–5000 sektor publiczny zagospodarowuje średnio jedną czwartą PKB, w gospodarkach z dochodem w przedziale \$5000–10000 – średnio jedną trzecią PKB, to w gospodarkach z dochodem ponad \$20000 – średnio połowę PKB. Boston Consulting Group wylicza 37 usług publicznych dostępnych online w różnych krajach. Usługi te dotyczą takich obszarów, jak: usługi komunalne, ochrona zdrowia, edukacja, podatki, rejestracja, świadczenia społeczne (Carrasco i Goss, 2014).

Stąd też w warunkach gospodarki postindustrialnej ograniczenie innowacji do innowacji „produktowo-technologicznych” wymyślanych przez naukę i wprowadzanych przez przedsiębiorstwa jest nadmiernym zawężeniem pozostawiającym poza polem zainteresowania badawczego i polityki gospodarczej duże i stale rosnące obszary działań innowacyjnych. We współczesnym świecie rośnie rola innowacji niezbudowanych wokół produktu w tradycyjnym tego słowa znaczeniu i wymagających znacznych nakładów kapitałowych na badania, a następnie oprzyrządowanie i zatrudnienie niezbędnej siły roboczej.

Pojawienie się Internetu – samo w sobie będące jedną z najważniejszych innowacji ostatnich dziesięcioleci (i to nie stworzoną przez tandem naukowo-przemysłowy) – rozszerzyło obszary innowacyjności oraz zmieniło w sposób rewolucyjny zasady generowania innowacji. Pojawił się i szybko nabiera znaczenia nowy typ innowacji sieciowych, takich jak portale społecznościowe (np. Facebook, LinkedIn, Twitter) czy specjalizowane platformy handlu i wymiany (Allegro, Expedia, Alibaba). Logika

uzyskania przewagi konkurencyjnej jest tu inna niż w przypadku tradycyjnych innowacji produktowych. Polega ona nie na dostarczeniu nowych funkcji użytkowych, ale zawłaszczeniu (*lock-in*) pewnej sfery aktywności społecznej. Innowacje sieciowe nie konkurują też cenami, gdyż są dostępne dla użytkownika za darmo.

Rosnącego znaczenia nabierają innowacje ucieleśnione w produktach i usługach wirtualnych. Przykładem rosnącego znaczenia tego typu innowacji są nowe produkty finansowe wprowadzone na rynki kapitałowe w ostatnich dziesięcioleciach. Co ciekawe, wiele wskazuje, że mimo załamania rynku (a może właśnie dlatego), pęd innowacyjny na rynkach finansowych wcale nie osłabł, choć przechodzi dosyć radykalną korektę w stronę zagospodarowania za pomocą sieci społecznościowych tradycyjnych inicjatyw grupowych, takich jak kluby kredytowe, lokalne środki płatnicze (prywatnego pieniądza) czy rozdrobnione finansowania projektów (*crowd financing*).

Powyższe obserwacje uzasadniają, naszym zdaniem, pytanie o sens pojęcia „wyposażenia w zasoby” (*endowment*) w przypadku społeczeństwa aspirującego do dołączenia do grona krajów wysoko rozwiniętych, a więc budujących dobrobyt swoich obywateli w coraz mniejszym stopniu na większej konsumpcji dóbr, a w coraz większym stopniu na dostępności do wysokiej jakości ochrony zdrowia i edukacji, bezpieczeństwa socjalnego, dobrego środowiska naturalnego.

W tym kontekście wątpliwość budzi ograniczenie pojęcia „wyposażenia w zasoby” do neoklasycznego menu: praca, kapitał, zasoby naturalne. Nawet zasoby naturalne, pozornie najłatwiejsze do zidentyfikowania, w istocie takimi nie są. Przykładowo, zasób ropy naftowej to nie tyle sprawa ich geologicznej identyfikacji, ile ich dostępności po wydobywaniu i użycia dla realizacji społecznej korzyści. Tak rozumiany zasób ropy naftowej zależy od czynników technologicznych, ale również od bezpieczeństwa regionu wydobywania, korupcji, polityki wobec obcego kapitału *etc.* Norwegia i Wenezuela to dwa kraje wyposażone w duże zasoby ropy, ale pierwszy jest jednym z najbogatszych krajów, podczas gdy w drugim trzeba stać godzinami w kolejkach po podstawowe produkty.

Dyskusja ekonomistów na temat wyposażenia kraju w zasoby stanowiące egzogeniczną podstawę rozwoju ma charakter rozszerzający w porównaniu z neoklasyczną triadą pracy, ziemi i kapitału.

I tak, Acemoglu i Robinson (2012) zróżnicowanie rozwoju łączą z instytucjami – systemem rządzenia i innych instytucji, takich jak istnienie centralnego rządu, stabilność społeczeństwa, korzystna struktura klasowa, możliwości edukacji technicznej (STEM), przepisy chroniące prawo własności, wspomagający system ekonomiczny, sprzyjające warunki makroekonomiczne, wspomagająca religia, wojna, a bardziej przygotowania do wojny.

Ferguson (2011), analizując historyczne przyczyny sukcesu cywilizacji zachodniej, identyfikuje sześć uwarunkowań sukcesu: (1) konkurencyjność rynków; (2) rozwój nauki ścisłych; (3) przestrzeganie prawa własności; (4) rozwój medycyny i powszechna opieka zdrowotna; (5) masowa konsumpcja; (6) etyka pracy.

Hausmann (2013) wiąże natomiast bogactwo narodów z dwoma czynnikami: (a) migracją ludności z rolnictwa do miast oraz (b) mniejszą dzietnością rodzin, dzięki czemu rodzice mogą zapewnić lepsze wykształcenie swoim dzieciom, które z czasem stają się bardziej kreatywnymi pracownikami. Zwraca on jednak uwagę, że zmiany te nie przekładają się mechanicznie na sukces. Statystyki pokazują bowiem, że mimo iż niektóre kraje rozwijające się osiągnęły obecnie statystyki w zakresie urbanizacji i dzietności podobne do tych, które kraje rozwinięte miały w latach 60., to jednak ich PKB (w cenach stałych) nadal jest niższy od osiągniętego przez kraje rozwinięte w tamtych latach. Hausmann tłumaczy to powolnym transferem i przyswajaniem wiedzy praktycznej, „ukrytej” w głowach pracowników.

Stoimy na stanowisku, że wyposażenie w zasoby niezbędne dla trwałej zdolności do innowacji, a przez to rozwoju społeczeństw postindustrialnych angażuje wszystkie obszary potencjału społecznego: (1) technologii – potencjału tworzenia lub adaptacji nowych rozwiązań jako funkcji nakładów na R&D oraz edukację i umiejętności; (2) gospodarki – warunków makroekonomicznych, prywatnych i publicznych nakładów kapitałowych, zarządzania ryzykiem finansowania innowacji, dostępności materialnej infrastruktury; (3) instytucji i regulacji – skutecznego i sprawnie egzekwowanego systemu prawa; (4) kapitału kulturowego – wartości i wzorców zachowań zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, np. zdolność współpracy, konstruktywnej konkurencja, korupcji, społecznego aktywizmu, otwartości, zaufania.

Właściwości kulturowe społeczeństwa, obrazujące się w kompetencjach oraz formalnych i nieformalnych instytucjach regulujących efektywność współdziałania zbiorowego stają się w postprzemysłowych społeczeństwach zasobem – „algorytmem” podejmowania decyzji o użyciu zasobów tradycyjnych i identyfikacji nadarżających się możliwości rozwoju gospodarczego. Staje się tak dlatego, że zarówno w produkcji przemysłowej, jak i w usługach rośnie udział działalności pracowników, która jest zdeterminowana nie rytmem maszyny, ale „grą między ludźmi” (Bell, 1974).

Debata pomiędzy kulturowym tradycjonalizmem a modernizacją rozwojową jest ważną osią ekonomii rozwoju. Neomarksizm traktuje trudności modernizacji w niżej rozwiniętych krajach, jak efekt zawłaszczenia przestrzeni gospodarczej świata przez dominujące kraje i opisuje współczesne procesy rozwojowe w kategoriach centrum i peryferii. Natomiast sukcesy tzw. azjatyckich tygrysów, obecnie naśladowane przez rozwój komunistycznych Chin, pokazują, że przynajmniej w Azji możliwy jest rozwój gospodarczy bez zmiany społecznej typu zachodniego. Dodatkowym elementem komplikującym tę dyskusję są procesy globalizacji, które w efekcie przepływów i mieszania idei, pracy i pieniędzy komplikują te zmiany, tworząc przeróżne enklawy rozwojowe rządzące się różnymi społecznymi logikami. Globalizacja przysparza unifikacji w pewnych obszarach, natomiast w innych wspomaga „przeskakiwanie” różnych form rozwojowych oraz podwyższa poziom niespójności w różnych społeczeństwach.

Najbardziej kompetentnym źródłem oceny kultury są badania World Value Survey (<http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>). Przy konstruowaniu mapy kul-

tur każdy kraj uczestniczący w badaniach WVS odniesiono do dwóch wymiarów: 1) wartości rozpiętych między tradycjonalność i racjonalność; 2) wartości rozpiętych między przetrwanie i ekspresję własnych potrzeb.

Na rysunku 2 przedstawiamy ostatnią dostępną mapę kultur sporządzoną przez na podstawie badań WVS.

Linia przerywaną zaznaczono obszar skupiający kraje o wysokiej innowacyjności

Źródło: World Value Survey. Pozyskano z: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp>.

Dokładną lokację poszczególnych krajów na mapie należy traktować z ostrożnością, nazwy obszarów kulturowych to bowiem raczej identyfikatory niż naukowa klasyfikacja. Zarówno „stare”, jak i „nowe” kraje wysoko rozwinięte znajdują się w różnych miejscach mapy, jeśli chodzi o odejście od tradycjonalizmu, a także zdolności samoekspresji, mamy jednak wyraźne „ciągnięcie” krajów sukcesu w kierunku prawego górnego kwadrantu: kombinacji wartości racjonalnych i samoekspresji. Widoczne jest również „niedopasowanie” lokalizacji Polski do jej historycznego doświadczenia. Z jednej strony, mamy znaczną odległość od krajów katolickiej Europy, takich jak: Austria, Francja, Hiszpania, Węgry i Słowacja. Z drugiej zaś – mamy znaczną odległość od krajów pokomunistycznych, z którymi dzieliliśmy losy brutalnej próby zmian kultury. W efekcie, Polska kultura w wymiarach WVS jest „rozdarta” między nowoczesnością a tradycjonalizmem.

Doświadczenie poszczególnych przypadków sukcesu, ale i porażki, pokazuje, że nie ma recepty kulturowej rozwoju, jest jednak ograniczenie kulturowe. Społeczeństwo, w którym jednostki czują się związane tradycyjalistycznymi wartościami, a jednocześnie skupione są na wartościach przetrwaniowych, przy braku lub bardzo małej legitymizacji dla samoekspresji, są też mało innowacyjne. Innowacja jest bowiem ekspresją inności i aby ją generować ludzie potrzebują czuć się swobodnie w uzewnętrznianiu swoich poglądów, nawet jeśli są one w mniejszości w społeczeństwie, czy konkretnej grupie w miejscu pracy, oraz gdy nawet ich błędność nie naraża autora na społeczną kpinę i ostracyzm.

2. Kontekst globalny polityki modernizacyjnej

Chociaż centralnym uzasadnieniem Nowej Ekonomii Strukturalnej jest budowanie przewagi konkurencyjnej kraju próbującego dogonić liderów, NES praktycznie nie uwzględnia sprzężenia zwrotnego – wpływu świata na możliwe krajowe wybory polityki gospodarczej – jej egzogeniczne ograniczenia. Stanowisko takie jest być może uzasadnione w przypadku dominującej pozycji (skali) gospodarczej Chin czy w przypadku krajów, którym udało się dogonić kraje najwyższej rozwinięte przed czasem globalizacji. Jednakże kraje podejmujące wysiłek dogonienia obecnie mają do czynienia z nowymi ograniczeniami wynikającymi z megatrendów globalnych, które wydają się dominować pierwszą połowę XXI wieku: zwiększonej skali migracji, nowej fazy konfliktu klasowego w wyniku powstania mobilnych elit kognitywnych, rosnącego populizmu w wyniku „nowego ludyzmu”, związanego z robotyzacją.

Migracja to wielka niewiadoma możliwości rozwojowych poszczególnych krajów. Do połowy XXI wieku, potencjał migracyjny może mieścić się w przedziale od 30 do nawet 100 milionów ludzi². Faktyczny poziom i kierunki imigracji będą zależały od czynników, takich jak: długotrwałe konflikty zbrojne, utrzymywanie się różnic materialnych między krajami, deficyt siły roboczej w określonych krajach. Nie rozstrzygając toczącego się sporu – na ile migracja jest czynnikiem budującym, a na ile osłabiającym konkurencyjność gospodarczą poszczególnych krajów – bez wątpienia będzie ona miała rosnące znaczenie dla polityki nie tylko gospodarczej, lecz także społecznej (Borjas, 2016).

Jednym z nieoczekiwanych zjawisk XXI wieku jest koniec „końca historii” i odrodzenie się konfliktów klasowych. Nie są to oczywiście konflikty zdefiniowane po marksistowsku wokół osi konfliktu pracy i kapitału o podział wytworzonej wartości, a konflikty o podział wartości pomiędzy klasą kognitywną a pracownikami

² Ocenia się, że do połowy stulecia grupa osób w wieku 15–39 lat w krajach rozwijających się (a więc potencjalnie najbardziej podatnych na emigrację) wyniesie około 570 mln osób (World Bank, 2009).

odtwórczymi: obecnymi (pracującymi), przeszłymi (emerytami), przyszłymi (młodzieżą), potencjalnymi (beneficjentami pomocy społecznej).

Na naszych oczach rynek pracy rozpada się na dwie grupy. Jedna, znacznie mniejsza, to elity kognitywne, ludzie tworzący innowacyjne technologie oraz pracownicy współpracujący z nowymi technologiami. Do grupy tej należy również zaliczyć twórców *content*, a więc twórców gier, autorów blogów, celebrytów, sportowców itp. Druga – to grupa znacznie liczniejsza, wykonująca proste prace niedające się zastąpić (jeszcze) technologią. W swej masie są to prace w zakresie prostych usług osobistych wykonywanych przez ludzi zatrudnionych przykładowo jako: kelnerzy, sprzątacze, obsługa szpitalna czy wreszcie służba domowa ludzi bogatych. Grupa ta to również pojawiający się fenomen biednych pracujących (*working poor*), czyli ludzi niezdolnych utrzymać się z zarobków z pracy i wymagających pomocy społecznej ze strony państwa. Poza rynkiem pracy znajdują się osoby niemające talentu i kwalifikacji, aby znaleźć się w pierwszej grupie oraz niemające motywacji, aby znaleźć sobie miejsce w drugiej grupie. Osoby te będą wymagały wsparcia państwowego. Granice między grupą biednych pracujących a grupą osób na utrzymaniu państwowym są płynne, w zależności od relacji między zarobkami z pracy i zasiłków. Ruchliwość społeczna między tymi dwoma grupami z jednej strony a kognitywną elitą z drugiej – staje się coraz mniejsza.

Coraz szerszej skali nabiera dyskusja o konsekwencjach zmian technologicznych, szczególnie wpływu robotyzacji i sztucznej inteligencji na rynek pracy. Według rosnącej grupy badaczy, ale i praktyków biznesu, nowe technologie mają spowodować strukturalny spadek popytu na pracę, w wyniku czego ma nastąpić „koniec pracy” (Rotman, 2013).

Inaczej niż przy poprzednich rewolucjach technologicznych, pracownicy wypierani przez technologie „nie mają dokąd iść”. Usługi, tradycyjny obszar nowego zatrudnienia, osiągnęły poziom nasycenia, a popyt na prace kognitywne jest ograniczony i wymaga specjalnych uzdolnień i wykształcenia.

Trendy te rodzą poważne zagrożenie populizmem: albo populizmem „kupującym” spokój mas przez dysponentów zasobów, albo populizmem buntu mas przeciwko elitom. Oba przypadki, mimo przeciwstawnej genezy, są szkodliwe dla gospodarki. Liberalna demokracja jest słabo przygotowana do rozwiązywania tego typu konfliktów – elity kontrolują zasoby, jednakże reszta społeczeństwa ma głosy wyborcze³.

³ Dystopijna powieść Kurta Vonneguta pt. *Pianola* (zob. Vonnegut, 1952) staje się nie mniej prawdopodobna niż optymistyczna keynesowska utopia 15-godzinnego tygodnia pracy (zob. Keynes, 1930).

3. Rola państwa w realizacji polityki gospodarczej, mającej na celu wzrost konkurencyjności

Rola państwa w tworzeniu warunków i stymulowaniu rozwoju była zmienna – od okresu wzmoczonego aktywizmu gospodarczego państwa dobrobytu w dekadach po II wojnie światowej (z państwowym planowaniem i nacjonalizacją strategicznych sektorów włącznie), przez wycofanie państwa z gospodarki, poczynając od okresu thatcheryzmu lat 80. XX wieku z jego deregulacją i prywatyzacją, do ponownego zwrócenia się w stronę państwa jako podmiotu aktywnego, poczynając od końca pierwszej dekady XXI wieku.

Akceptacja bardziej aktywnej polityki gospodarczej przez główny nurt ekonomii, ale również MWF i Bank Światowy, ma swoje bezpośrednie przyczyny w załamaniu 2008 roku i jego następstwach na rynkach. Jednak na bardziej fundamentalnym poziomie zwiększenie aktywizmu państwa związane jest z sekularnymi zmianami w społeczeństwach postindustrialnych: wzrostem dochodów wąskich grup pracowników kreatywnych przy stagnacji, a nawet realnym spadku dochodów klasy średniej; strukturalnym bezrobociem, szczególnie wśród ludzi młodych; wycofywaniem się znaczących grup z rynku pracy; wyczerpaniem się efektu edukacyjnego; pogarszaniem się sytuacji demograficznej w wyniku starzenia społeczeństw.

Aktywna polityka państwa wynika też z faktu, że w szybko zmieniającej się architekturze gospodarki globalnej, zdolność budowania i utrzymywania przewagi konkurencyjnej na rynkach międzynarodowych w coraz większym stopniu jest określana przez potencjał innowacyjny danego społeczeństwa jako całości, a nie poszczególnych przedsiębiorstw.

Przytłaczająca większość krajów ma ambicje istotnego zwiększenia roli innowacji jako czynnika wzrostu konkurencyjności swojej gospodarki i w efekcie poprawy dobrobytu swoich obywateli. Ambicje te znajdują swój wyraz w przyjętych programach i instytucjach. Niestety, frustrująco mała ilość podejmowanych prób zbudowania silnego i trwałego społecznego potencjału innowacyjnego kończy się sukcesem. Dzieje się tak niejednokrotnie mimo zaangażowania znacznych środków publicznych, motywacji finansowych i przyjęcia przyjaznych regulacji.

Nowa Ekonomia Strukturalna idzie jednak dalej niż uznanie, że państwo ma do odegrania istotną rolę w stymulowaniu rozwoju. NES przypisuje państwu rolę „budowniczego” harmonijnego społeczeństwa (konfucjańskie *hexie shehui*); zapełnienia żołądków ludu przez mądrego władcę, odwołując się do mądrości Laozi⁴.

Ten mandat, ale i odpowiedzialność państwa za „rozumne rządzenie” ma swój symetryczny odpowiednik w wyznawaniu tzw. wartości azjatyckich ze strony poddanych: stawianie ładu społecznego przed wolnością indywidualną, uznanie autorytetu państwowego kierownictwa, lojalność wobec osób wyżej postawionych w hierarchii

⁴ „Dlatego, gdy rządzi mądry człowiek, serca i umysły są puste, a żołądki pełne”. Zob. Laozi, 2015.

rodzinnej i społecznej (Sławiński, 2013). Trudno jest powiedzieć na ile taka zgodność między rządzącymi a rządzonymi ma nawet przybliżone odbicie w rzeczywistości w krajach tak politycznie i historycznie różnych, jak: Japonia, Taiwan, Singapur, Korea czy Chiny. Jeszcze trudniejsze i wychodzące poza ramy naszego artykułu byłoby wyrażenie opinii na temat źródeł takich postaw (por. Sławiński, 2013).

Bez pogłębionej analizy można jednak stwierdzić, że nie bez powodu w wąskiej grupie krajów, którym udało się doścignąć kraje wysoko rozwinięte mamy znaczną nadreprezentację krajów Dalekiego Wschodu. Jest to pośredni dowód, że niezwykle sukces rozwojowy tzw. tygrysów azjatyckich, a i w dużym stopniu Chin, wynika właśnie z takiej podstawy ustrojowej (*the proof of the pudding is in the eating*). Można więc powiedzieć, że państwa Dalekiego Wschodu są wyposażone w zasób rozwojowy, jakim jest państwo mające długoterminowe przyzwoleństwo i wsparcie rządowych dla realizacji „recepty typu NES”, niezależnie od systemu politycznego sprawowania władzy.

W odróżnieniu od kultury Dalekiego Wschodu, Europa Zachodnia i Centralna (a później jej klony) poszła inną drogą w rozwiązywaniu konfliktu rozwojowego. Na Zachodzie konflikt fizyczny został z czasem zastąpiony konfliktem symbolicznym, gdzie przedstawiciele różnorodnych interesów przez swoich reprezentantów politycznych toczą walkę, na ogół bezkrwawą, ale jednak walkę o realizację interesów grupowych⁵.

Polityczną ramifikacją symbolicznego konfliktu była i jest demokracja, historycznie poszerzająca swoją podstawę wyborczą, a więc zwiększająca ilość interesów grupowych koniecznych do uwzględnienia.

Przejście od bezpośredniego fizycznego do reprezentacyjnego symbolicznego mechanizmu rozstrzygania konfliktów zwiększa rolę elit, rozumianych jako formalne i nieformalne grupy mające wpływ na kształt podejmowanych decyzji o ogólnospołecznych długofalowych konsekwencjach⁶.

Zachowanie elit zależy nie od stopnia ich „oświecenia” i dobrej woli, lecz od istnienia lub nie warunków określonych przez Acemoglu i Robinsona (2006) jako „efekt politycznego zastąpienia elit”. Najsilniejsze blokowanie zmian ma miejsce w systemach politycznych, gdzie wymiana elit u władzy ma charakter niszczący. Natężenie blokowania zmian zależy również od korzyści (rent) sprawowania władzy

⁵ Jednym z wytłumaczeń jest specyfika uprawy ryżu wymagająca działania zbiorowego (utrzymanie systemu irygacji), co jest możliwe jedynie przy silnej władzy centralnej, w odróżnieniu od uprawy zboża niewymagającej centralnej dyscypliny.

⁶ Pojęcie „elit” traktujemy czysto funkcjonalnie: do elit przynależą osoby mające istotny wpływ na funkcjonowanie społeczeństwa. Jest to zbiór o granicach rozmytych zarówno odnośnie do klasyfikującej do elit, stopnia wpływu na społeczeństwo, jak i przynależności zawodowej. Jest to grupa dynamiczna, nie tylko jeśli chodzi o przynależność poszczególnych osób oraz kanałów wpływu. Rosnąca złożoność społeczeństw i gospodarek, rosnąca współzależność globalna oraz rosnąca „wirtualizacja” produktu powodują zwiększenie liczebności elit oraz ich rozszerzenie o nowe segmenty (na przykład grupy kognitywne czy celebryci).

(wyższe renty większe blokowanie) oraz zagrożenia zewnętrznego (wyższe zagrożenie mniejsze blokowanie).

Działanie mechanizmu uporządkowanego zastępowania elit zwiększa szanse powodzenia strategii, ponieważ wymieniające się elity nie obawiają się kontynuować wysiłków poprzednich elit, mając świadomość powtarzalności cyklu politycznego i regularnej wymiany rządzących i opozycji. Praktycznym elementem takiej strategicznej stabilizacji jest ciągłość kadry urzędniczej zdolnej przekazać praktyczny know-how nowym decydom politycznym. W dojrzałych demokracjach mechanizmem takim jest istnienie politycznie niezaangażowanej służby cywilnej.

Jakkolwiek system polityczny wielu krajów ma „twarz” demokracji, z punktu widzenia „głębokich” mechanizmów i struktur sprzyjających rozwojowi, system społeczny musi posiadać cechy, które D.C. North, J.J. Wallis i B.R. Weingast (2009) określają jako społeczeństwo „otwartego porządku dostępu” (*open access order society*). U swych podstaw społeczeństwo takie cechuje „podwójna demokracja” – niedyskryminacyjny dostęp wszystkich obywateli do działania w sferze gospodarczej i aktywności w sferze politycznej.

Przewaga społeczeństw z porządkiem otwartego dostępu realizuje się przez umiejętność reagowania dostosowawczego na pojawiające się naturalną kolejną rzeczy zmiany zewnętrzne i wewnętrzne w warunkach funkcjonowania społeczeństw. Społeczeństwa te są sprawniejsze i bardziej efektywne nie tylko w reagowaniu na wyzwania za pomocą działań innowacyjnych, lecz także niejednokrotnie potrafią zmienić zagrożenia w źródła sukcesu. Rezultaty te są możliwe dzięki:

- eksperymentowaniu z różnorodnymi rozwiązaniami zaistniałych problemów i wybór rozwiązań najlepszych dla danej sytuacji i dostępności zasobów;
- zróżnicowanym i niezależnym sprzężeniem zwrotnym pozwalającym ocenić rezultaty podejmowanych działań i wprowadzić niezbędne korekty;
- konstruktywnym rozwiązywaniem konfliktów, często na zasadzie kompromisu i współpracy, a nie niszczeniu (realnie lub symbolicznie) oponenta traktowanego jako przeciwnik.

W wymiarze politycznym oznacza to możliwość kontestowania rządzącej ekipy przez opozycję, ale również historyczne doświadczenie przemienności pomiędzy rządem i opozycją – a więc trwały podział elity danego społeczeństwa na kilka (często dwie) „elity częściowe” konstruktywnie konkurujące, za pomocą programów, o głosy wyborców i naprzemiennie sprawujące funkcje rządu i opozycji. Demokracja ekonomiczna to równoprawna swoboda wejścia i wyjścia do poszczególnych typów aktywności gospodarczej dla wszystkich podmiotów niezależnie od ich sympatii politycznych.

Spełnianie warunków społeczeństwa otwartego dostępu to nie tyle sprawa deklaracji i legislacji (zapisania na papierze), ile praktyki wdrażania ich w życie w sposób sprawny i efektywny.

Polska w okresie transformacji uczyniła istotne postępy w dołączeniu do elitarnego klubu społeczeństw otwartego porządku jednakże technokratyczny kierunek

dalszego postępu w stronę społeczeństwa otwartego porządku („ciepła woda w kraju”) okazał się niewystarczający, szczególnie, że i ta ograniczona agenda była realizowana niesprawnie. Zostaje wiele do zrobienia w zakresie usprawnienia systemu funkcjonowania społeczeństwa, np. systemu sądowego czy zamówień publicznych. Ostatnie lata pokazały ponadto, że istnieje znaczący segment społeczeństwa, który czuje się wykluczony z korzyści transformacji, a jednocześnie dopiero uczący się demokratycznych standardów publicznego „zabierania głosu” w artykułowaniu swoich interesów.

Konkluzje. Znaczenie Nowej Ekonomii Strukturalnej dla Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

Nowa Ekonomia Strukturalna zawiera istotnie cenne pomysły warte wykorzystania dla realizacji Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (Ministerstwo Rozwoju, 2017); zawiera jednak również pułapki.

Podstawowa wskazówka NES warta zastosowania to wybór kraju-wzorca, aspiracyjnego punktu odniesienia proponowanych działań modernizacyjnych Polski. Jest to o tyle ważne, że jak pisaliśmy i co podkreśla Y.F. Lin, częstym błędem jest nadmiar źle ukierunkowanej ambicji realizacji niespójnego zestawu celów rozwojowych (*Christmas tree*). W przypadku Polski takim naturalnym wzorcem rozwojowym mogą być Niemcy. Przemawiają za tym czynniki ekonomiczne: odległość w PKB *per capita* (PKBPPP *per capita* Polski to 49% PKBPPP *per capita* Niemiec), ale także relacje produktywności (46% PKBPPP na godzinę pracy). W obu przypadkach różnice są dostatecznie istotne, ale nie przesadnie duże, jeśli patrzeć na nie jako stan docelowy w perspektywie kilkunastu lat. Istotne są też znaczące powiązania gospodarcze, polski eksport w 25% skierowany jest do Niemiec. Znaczenie ma również długa tradycja wymiany ludzi i rozwiązań instytucjonalnych, choć nie można lekceważyć istotnych różnic kulturowych, których pokonanie powinno być założone jako część procesu doganiania.

Rekomendacją NES o istotnym znaczeniu jest, że „rząd musi wiedzieć, które z nowych branż są zgodne z ukrytymi przewagami komparatywnymi kraju” (Lin, 2012, s. 17). Oznacza to inwestycję w całą konstelację ośrodków analitycznych, tak publicznych, jak i prywatnych, niezbędnych do implementacji programu, jego bieżącej modyfikacji oraz niezależnej oceny rezultatów. Jak pokazuje praktyka, jest to inwestycja o wysokiej stopie zwrotu.

Ważnym elementem NES jest wprowadzenie klasyfikacji branż gospodarki w zależności od dystansu, jaki dzieli je od globalnej rubieży technologicznej (*technological frontier*): 1) branże doganiające, które cechują się niższym poziomem technologii i wartości dodanej niż podobne branże w krajach o wyższych dochodach; 2) branże przodujące, które konkurują globalnie z przodującą technologią;

3) branże tracące przewagę komparatywną, z których kraj wkrótce zrezygnuje z powodu przemian w zakresie struktury puli zasobów i przewag komparatywnych; 4) branże, które cechują się krótkimi cyklami innowacji i umożliwiają bezpośrednie konkurowanie z krajami o wyższych dochodach; oraz 5) branże strategiczne, które nie dają przewagi komparatywnej, ale rozwijane są ze względu na znaczenie dla bezpieczeństwa narodowego. Klasyfikacja taka pozwala na efektywną alokację środków państwowych za pomocą instrumentów uwzględniających specyfikę poszczególnych przedsiębiorstw czy branż.

Generalną zaletą NES jest pragmatyzm podejścia. Podbudowa teoretyczna (mieszcząca się w głównym nurcie neoklasycznym) nie jest ćwiczeniem intelektualnym, ale prowadzi w efekcie do bardzo praktycznych zaleceń, co do instrumentarium państwowej polityki gospodarczej i pozwala na sformułowanie praktycznych zaleceń dotyczących konkretnych sektorów czy nawet przedsiębiorstw.

Z punktu widzenia potrzeb Polski NES jest jednak obciążona ryzykiem potencjalnej pułapki, jeśli chodzi o sposób, w jaki państwo (rząd) zamierza realizować politykę modernizacji. Jak pisaliśmy, NES zakłada *implicite* niepolityczny charakter państwa – państwo ma trwały mandat i administracyjną możliwość realizacji swojej strategii, bez potrzeby uwzględniania głosów kontestujących jego cele i metody. Taka opcja jest atrakcyjna z czysto pragmatycznego punktu widzenia szybkości wprowadzania zmian, ale nie odpowiada polskim realiom.

Ze zjawiskiem niepolityczności rządu mieliśmy w Polsce do czynienia na początku procesu transformacji, gdy istniała powszechna zgoda co do kierunku pożądanych działań modernizacyjnych – stworzenia gospodarki rynkowej jak na Zachodzie. Modernizacja transformacyjna była spójna mimo zmian rządów w całym spektrum politycznym. Czas ten minął bezpowrotnie.

W politycznej kulturze demokratycznego sporu próby pójścia „na skróty” są jednak zagrożeniem dla realizacji długofalowych programów modernizacyjnych. Program, który nie jest szeroko akceptowany, chociażby w głównych zamiarach, jest narażony na ryzyko odrzucenia w momencie zmiany władzy politycznej. Wynika to z faktu, iż program modernizacji niejednokrotnie konkuruje o środki państwowe z potrzebami innych obszarów gospodarki i świadczeń społecznych. Wyrażanie tych preferencji, często w sposób gwałtowny, to normalna praktyka demokracji, która jednak nie mieści się w logice NES.

W Polsce pokusa lekceważenia polityczności wyborów polityki gospodarczej jest o tyle większa, że oprócz tradycyjnej domeny regulacji i ustawodawstwa, państwo dysponuje istotnym zasobem własności gospodarczej w postaci spółek Skarbu Państwa. Kombinacja regulacyjno-własnościowa wyposaża państwo w siłę sprawczą, wychodzącą poza typowy zakres instrumentarium państwowej ingerencji w rozwiniętych gospodarkach. Ta siła sprawcza może okazać się jednak kontrproduktywna w długim okresie przez jej podporządkowanie interesom politycznym. Z tych powodów wyzwaniem dla strategii jest samoograniczenie naturalnej tendencji do wykorzystania siły państwa w narzucaniu rozwiązań, bez uzyskania akceptacji (a przynaj-

mniej zrozumienia) adresatów programu, ale też opinii publicznej i jej politycznych reprezentantów.

Problem ten nie jest obcy dojrzałym demokracjom społeczeństw rozwiniętych, gdzie odpowiedzi szuka się w dwóch obszarach: merytoryczności i zewnętrznej kontroli. Merytoryczność to przede wszystkim stworzenie stabilnej służby publicznej. W polskiej sytuacji merytoryczność to również merytoryczny dobór zarządzających spółkami Skarbu Państwa. W obu obszarach państwo polskie nie potrafiło, jak dotychczas, stworzyć satysfakcjonujących rozwiązań. Zewnętrzna niezależna kontrola zaś – to istnienie niezależnych ośrodków merytorycznej kontroli realizacji strategii, która siłą rzeczy będzie ulegała dostosowaniom wynikającym ze zdobywania doświadczenia sukcesów i porażek, ale również zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych.

Bibliografia

- Acemoglu, D. i Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown.
- Acemoglu, D. i Robinson, J. (2006). Economic Backwardness in Political Perspective. *American Political Science Review*, 100(1), February.
- Bell, D. (1974). *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Heinemann Educational Publishers.
- Borjas, G. (2016). *We wanted workers: Unraveling the Immigration Narrative*. New York: Norton.
- Carrasco, M. i Goss, P. (2014). Digital Government: Turning the Rhetoric into Reality. *bcp.perspectives*. Pozyskano z: https://www.bcperspectives.com/content/articles/public_sector_center_consumer_customer_insight_digital_government_turning_rhetoric_into_reality/.
- Ferguson, N. (2011). *Civilization The West and the Rest*. USA: Penguin Books.
- Hausmann, R., Hidalgo, C.A., Bustos, S., Coscia, M., Simoes, A. i Yildirim, M.A. (2013). *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*. MA: Centre for International Development, Harvard University.
- Hausmann, R. (2013). *The Tacit-Knowledge Economy*. Project Syndicate, 30 October. Pozyskano z: <https://www.project-syndicate.org/commentary/ricardo-hausmann-on-the-mental-sources-of-productivity-growth?barrier=accessreg>.
- Keynes, J.M. (1930). Economic Possibilities for our Grandchildren II. *The Nation and Athenaeum*, 48(3), 18 October.
- Laozi. (2015). *Księga Dao I De* (tłum. A.I. Wójcik). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Lin J.Y. (2012). *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*. Washington, DC: World Bank Publications. Pozyskano z: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19919> License: CC BY 3.0 IGO.
- Ministerstwo Rozwoju. (2017). *Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Pozyskano z: <https://www.mr.gov.pl/>.

- North, D.C., Wallis J.J. i Weingast, B.R. (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York: Cambridge University Press.
- Pierce, A. (2008). The Queen asks why no one saw the credit crunch coming. *The Telegraph*, 5 November. Pozyskano z: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/theroyalfamily/3386353/The-Queen-asks-why-no-one-saw-the-credit-crunch-coming.html> 05 Nov
- Rotman, D. (2013). How Technology Is Destroying Jobs. *MIT Technology Review*, June 12.
- Sławiński, R. (2013). Społeczna funkcja „współczesnego nowego konfucjanizmu”. W: R. Sławiński (red.), *Konfucjanizm i jego współczesne interpretacje*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Askon.
- GII. (2016). *The Global Innovation Index 2016. Winning with Global Innovation*. Pozyskano z: <https://www.globalinnovationindex.org/>.
- Vonnegut, K. (1952). *Piano Player [Pianola]*. USA: Charles Scribner's Sons.
- World Bank. (2009). *Shaping the future: a long-term perspective of people and job mobility in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank. Pozyskano z: <http://documents.worldbank.org/curated/en/921151468276857302/Shaping-the-future-a-long-term-perspective-of-people-and-job-mobility-in-the-Middle-East-and-North-Africa>
- World Value Survey. Pozyskano z: <http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>.