MARIAN GÓRSKI

Macroeconomic conditions for New Structural Economics – the case of Poland

This article consists of two parts. In part one, the author attempts to place the concept of New Structural Economics (NSE) within the framework of traditional macroeconomic state policy, i.e. within fiscal and monetary policy. Here the crucial problem stems from limitations in the expansiveness of both fiscal and monetary policy from the perspective of their negative impact on inflation rates, as well as from the capacity of the state to fund development-fostering initiatives from other-than-budgetary resources.

Part two attempts, by describing how Polish economy developed over the years 1990–2016, to answer the following question: to what extent and in what scope, the process of such development exploited (either consciously or not) the concept of NSE? Indeed, the industrial policy resulting from that concept could be implemented using the EU's financial aid, the idea of special economic zones (SEZ) and thanks to public capital funds, such as venture capital (PCF).

Keywords: *New Structural Economics (NSE), structural economic policy (SEP), monetary policy, fiscal policy, European Union (EU), special economic zones (SEZ), venture capital-based public capital funds (PCF).*

Professor Justin Yifu Lin, the author of New Structural Economics (NSE), in his lecture entitled *New Structural Economics and Industrial Policy for Catching up Country*¹ emphasises that his concept consists of three following areas:

- 1) the crucial problem of coexistence of the state and markets in the process of national economies' development;
- 2) industry-wise directions of structural state intervention, with the original classification of industries (into 5 categories) considered, based upon their place in the process of catching up with higher-income countries' industries;
- 3) methods of state intervention in individual categories of industries and upon particular stages of the catching-up process.

The first area mainly emerges in the form of opposing NSE to “structuralism” – the trend prevailing over most of the post-war era (during the 1960s and 1970s in particular) and to the ideology of “neoliberalism” which used to be much in

¹ The lecture was delivered on 30 January 2017 in Warsaw University Faculty of Management at 1/3, Szturmowa street in Warsaw.

favour over two most recent decades. However, the state influence upon economic development not only occurs through its impact on the growth of individual industries (for example, through import-restricting or export-stimulating instruments), but also – or perhaps mainly – upon general condition and balance of the economy under the state macroeconomic policy implemented on the level of the Central Bank's monetary policy and the government's fiscal policy.

Neither one of the two above-mentioned economic doctrines has survived. In fact, both were assessed negatively from a political perspective. Admittedly, it wasn't because they failed to bring expected effects in the area of economic development. Rather than that, it was because they also entailed serious crises of macroeconomic imbalance: first, the wave of inflation at the turn of the 1970s and 1980s, and then the global financial crisis of 2008–2009. At present, instead, it seems important that – in line with NSE and contrary to the neoliberal doctrine – the state: (1) on the one hand, involves in running an active economic policy, at the same time being prudent enough not to corrupt or override the markets, and, (2) on the other hand, operates so that the intervention on its part does not imply such consequences as excessive budgetary expenditure, similar to that dictated in the post-war period by expansive fiscal policy.

What is equally important is to keep in mind that economic objectives are not the only ones among state policy objectives – and that, in fact, they might even be subjugated to other social aims. This is especially evident in electoral campaigns in the recent years where political parties' programs tend to underestimate economic problems and to focus much more on such issues as nationalism versus universalism, attitude towards immigrants or emigrants, health care, attitude towards religion or evaluation of historical events. Such criteria, sometimes highly emotional, result in the unprecedented polarisation of opinions, both on the part of politicians and the voting public. Authorities elected in such a process inevitably become a hostage of their respective electorates which may well be quite in opposition to pursuing justified and desirable economic objectives. For example, it seems that, at present, the superior and really prevailing criterion for electing the parties in authority in Europe is their attitude to the European Union – either sceptical or enthusiastic.

According to the NSE concept, the state facilitating and fostering influence upon the economy should be exercised within its industrial policy. Personally, I prefer to use another term here: that of “structural economic policy” (SEP). This type of policy, I reckon, is better described by its attitudes and methods it applies than by its scope and its extent of the operation. The instruments it provides are equally directed to the industry in the narrow meaning, as they are to other areas of the economy, such as services, construction or agriculture².

Both methods and directions of state intervention under NSE mostly result from this concept's neo-classic lineage. “...Economic structure (...) is endogenous to its

² This, however, may well come down to just a linguistic issue in the Polish language.

factor endowments — the amounts of capital, labour, and natural resources. (...) The structural economic policy has to facilitate firms' entry to latent comparative-advantage industries in a competitive market" (Lin, 2017, p. 23–40). This suggests that in this case state intervention must not consist in manipulation with taxes, subsidies, pricing, tariffs or excise tax, as used to be quite common for state interventionism during the era of "structuralism". The argument against it points out that such actions distort signals coming from the market, so that, under such circumstances, it becomes impossible to properly evaluate the level of competitiveness of industries or their comparative advantages. However, state intervention should consist in controlled increasing of access to resources of real, financial and human capital for entrepreneurs operating in latent comparative advantages industries.

Elsewhere in his lecture J.Y. Lin gives an important guideline regarding actions to be undertaken as state intervention. "The latent comparative advantage refers to an industry with low factor costs of production relative to the rest of the world. This is determined by the economy's endowment structure and too high transaction costs (due to poor hard and soft infrastructure) to be competitive in domestic and international markets. Firms will be viable and the sectors competitive once the government helps the firms reduce transaction costs by overcoming coordination and externality issues to improve hard and soft infrastructure" (Lin, 2017, p. 23–40). This sort of declaration alters the priorities for budgetary expenditure and methods of transferring public financial resources to the economy.

In the traditional economy, state budget mainly performs the function of redistribution, redirecting resources acquired from the wealthier so that they reach the poorer (social spending). It also plays general social roles (providing expenditure for national defence, home security, health care, *etc.*). According to the NSE concept, instead, the development-fostering budget includes, most of all, state spending for development of hard and soft infrastructure which decreases the transaction costs for the economy. This favours preference for investment outlays from the budget to improve hard communication infrastructure which facilitates the accessibility of real capital (roads, sea ports, airports); IT infrastructure (*e.g.* optical fibre networks, access to quick Internet); energy infrastructure (power plants, transmission networks) as well as for soft infrastructure which improves the quality of human capital – in the form of expenditure for education, research and development. It seems that, from perspective of NSE, budgetary outlays for soft infrastructure might also include spending on health care – the area which undisputedly improves the quality of human capital, spending on national defence which may result in the transfer of modern technologies from that sector to the economy as the whole, as well as spending on home security – the area which consolidates the sense of security – an indispensable factor in business activity.

However, according to the NSE concept, investment outlays play quite a special role in the range of state expenditure. This is because they not only entail a multiplied (consistent with Keynes's multiplier) impact upon global demand but they usually

also cause some external effects in the form of improvement in living standards of all citizens and decreased transaction costs for businesses.

Still, the scope and directions of financing the economy from budgetary resources have to conform to global – and in the case of European countries, the Community – macroeconomic standards of fiscal policy. At the level of global limitations, I mainly relate here to the environment and climate policy with the CO₂ emission restrictions it imposes. While adapting thereto, a state should renounce supporting the industries which, despite having some comparative advantages in the short term, also involve high emissions. And the other way round, a state should support technologies which either reduce or even eliminate the emissions of CO₂. Nonetheless, it happens that states undermine negative consequences of such emissions to the climate, thereby temporarily raising the competitiveness of polluting industries.

European fiscal policy standards at the level of national states are mostly related to the following:

- the standard of the maximum deficit to GDP ratio (at 3% GDP) and the excessive deficit procedure it implies;
- the requirement to obtain the European Commission's approval for individual cases of granting financial aid from public resources to businesses, either state-owned or private;
- the principles of the European policy for strengthening competitiveness and counteracting economy monopolisation.

The budgetary transfer of financial capital to the economy fails to achieve the NSE objectives in a satisfactory and sufficient manner. It seems it would be much more preferable to take advantage of public capital funds such as venture capital, public-and- private partnership (PPP) and special economic zones (SEZ).

Public venture capital funds, unlike private ones, do not necessarily have to keep to the idea of maximising the profit. However, they still should be managed based on economic calculations oriented at the maintenance of the value of capitals. Compared to private funds, this makes them potentially more attractive as an offer to entrepreneurs. Along with providing the financial support, venture capital funds have another strength: they make the assessment of the risk of innovative undertakings more objective and professional on the social scale. No matter which form of financing – whether it is debt capital or equity capital – financing with venture capital funds only has temporary nature. As early as the moment of entry, the funds involved already have the exit strategy in place. In effect, once the public funds are earmarked for such purpose, they may be utilised several times.

On the other hand, the state capital support given to private enterprises entails a risk – or perhaps a temptation to some governments – to proceed with nationalisation or re-nationalisation of the economy. In this case, one principal question has to be answered: is public property inherently less efficient and as

such, detrimental for the economy? In a situation where it is either the only or the prevailing form of ownership, the answer is yes – this is both quite obvious and historically verified. However, there is no evidence that this has to be the case where it only constitutes some enclaves in a dominant environment of private ownership operating under conditions of the competitive market. Anyway, in case any doubts remain about the efficacy of public ownership, it should be underlined that with the investment of public venture capital funds we have to deal with investing money in a provisional manner, that they are firmly based upon an economic calculation and that rather than resulting in full ownership, they bring co-ownership of public and private capital.

How useful it may be to implement the idea of special economic zones (SEZ) in putting the NSE concept into practice, was already mentioned in J.Y. Lin's article. SEZ manage to provide hard and soft infrastructure propitious for the development of business activity. Moreover, they may also offer tax reliefs, mainly in the area of real estate taxes and corporate income tax (CIT). From the fiscal policy point of view, this implies the necessity to bear investment costs, mostly at the level of regional authorities, and therefore some decrement in the income of both the state budget and local budgets. However, even in a short term, the same becomes compensated by a growth in the number of jobs, which reduces social expenditure borne on the unemployed. Furthermore, this also results in an increased production which in turn raises the level of income on the VAT. Besides, there are significant effects in infrastructure that remain in the long run³.

Proper and combined use made of public venture capital funds, public-and-private partnership, and SEZ enables the state to raise the level of intervention in the economy in a manner consistent with the NSE concept, while at the same time avoiding any serious threat of exceeding the standards of budgetary deficit or those of public aid.

Of course, the government's development-fostering structural economic policy would be more effective under conditions of an expansive fiscal policy run by the same government and of an equally expansive monetary policy run by the central bank. However, facing the threats of inflation, no government and no central bank is able to ensure such a policy mix. Undeniably, an expansive monetary policy may be supportive to the acceleration of growth, but it is not a sufficient factor. For example, an extremely expansive policy, applied by FED and EBC in the years 2008–2016 in the form of quantitative easing, reveals it may provide a remedy and control recession but it does not ensure a sufficient impulse to accelerate economic growth⁴.

³ I am quite positive about this, having served for some time as an advisor to the Minister of Economy for the establishment of SEZ.

⁴ This is confirmed, among other things, by the statement, presented by the former President of the Managing Board of the National Bank of Poland, Professor Marek Belka, on a conference of the faculties of finance of Polish universities in September 2016: "The central banks' monetary policy is only effective to an extent to which it supports expansive fiscal policy".

It should also be explained that monetary policy consists of more than just quantitative instruments such as the level of interest rates and the scale of regulation of money supply. Along with that, it has qualitative instruments as well, mainly related with crediting procedures. For example, the supply of money may be regulated by the accessibility of credits through the evaluation of creditworthiness, including the system of credit repayment guarantees. The government's structural economic policy may be supported with the following:

- special procedures for evaluation of the creditworthiness of businesses across the supported industries;
- a system of credit repayment guarantees, applied by public institutions (central government, local governments, the central bank, public guarantee funds and venture capital funds) to businesses in the supported industries.

I would like to end this part of the article with some comparison. As Joan Robinson (1937) presented the dilemma of the role of both fiscal and monetary policies in economic development, she used the following anecdote. She compared the economy to a horse-drawn cart. The cart was meant to be driven by two men, representing fiscal policy and monetary policy, *i.e.* the Minister of Finance and the President of the Central Bank, respectively. To run their policies, they could use two instruments: a cord and a pole. More specifically, she equipped the Minister of Finance with a cord and seated him at the front of the cart so that he could draw the economy forward, at the same time steering it and thus giving the proper direction to its development. The President of the Central Bank, instead, equipped with the pole, was seated in the back of the vehicle so that he could support the economy whenever the cart found its way upwards, but also to brake it when it gained too much momentum going downwards.

Nowadays and considering the NSE concept, we should change the vehicle in the anecdote and apply more advanced instruments of state intervention. Also, the tandem of the Minister of Finance and the President of the Central Bank should be extended to include the third partner, namely the Minister of Economy. The economy, then, is a car which consists of the body, engine, steering wheel and brakes. The dominant private ownership is the car body. The economy is the engine. The Minister of Finance and the President of the Central Bank are there to control the accelerator and the brake pedal as they apply either expansive or restrictive variants of fiscal and monetary policy. Moreover, the car moves at a speed regulated by provisions of the Highway Code, including, in particular, speed limits – as excessive speed would cause a threat of macroeconomic imbalance crises. Then, there is the Minister of Economy sitting at the wheel and steering the car along the desired direction. The aim of the journey is to accelerate the growth of GDP to match the level achieved in a reference developed high-income country that the vehicle tends to catch up with. Unlike the horse-drawn cart, the car can only drive along proper roads – in this model represented by markets. Any swerve beyond the road

brings the risk of a crash or, at best, bogging down in the mud. Luckily, the driver is equipped with navigation system – resulting from the NSE principles – which enables him to choose the optimum route leading to the destination and to avoid traffic jams and other obstacles along the way.

Anyway, as described, the model lacks one vital element for the car to start and be able to move on its way: it needs fuel. The fuel, of course, is represented by capital, labour and natural resources. These factors, however, aren't entirely exogenous. The state has a significant influence on their availability and quality. Domestically available capital originates from the propensity to save, revealed by domestic businesses, and from the accessibility of credit which, in turn, depends on the central bank's monetary policy and may also come from abroad. Nonetheless, capital costs money. The price to pay for capital is expressed as its interest rate and in the case of foreign capital, also the transfer of profits abroad. Then, the inflow of foreign capital determines relatively higher interest rates in the absorbing country, which is necessary to increase the attractiveness of foreign investments. Both the availability and the quality of labour resources may be regulated by appropriate types of state policy: concerning demography (*e.g.* in the form of family benefits); migration (possibility of emigration and immigration); education (at all levels of education: elementary, high and especially academic); and housing (which improves labour resources mobility). Among those factors, the availability of natural resources has most exogenous nature. However, as witnessed in many cases, too easy access to raw materials may have a corruptive influence upon the two former factors of growth.

The growth of Polish economy in perspective of New Structural Economics

Back in 1990 Polish economy inherited the ownership and industry structure from the former era, 45 years long, of the centrally planned economy and its unrelenting rules. The ownership structure was dominated by state property. One exception was agriculture, the area in which – due to tradition and to the resistance of peasantry – private ownership was retained. This, however, consisted of very fragmented and minor semi-subsistence farms which in fact were a pool of hidden unemployment. The structure of industries by no means reflected the level of competitiveness of domestic industries in international trade. If anything, it rather resulted from the model of complementary cooperation among the Eastern Bloc countries under the Council for Mutual Economic Assistance (COMECON). The principal natural resource was (and still is) black coal which at present presents serious problems in the adaptation of Polish economy to the standards of global climate policy. Alternative energy sources – natural gas and crude oil – were exclusively of Soviet

origin (nowadays from Russia). To render the country finally independent of those supplies has remained the crucial task for the state energy policy in Poland.

In the early stage of the transformation process, the fundamental issue was to establish and stimulate market-based structures and instruments for the economy and to start the process of ownership changes toward privatisation. In these conditions, industrial policy was overshadowed. The atmosphere of those years is aptly if radically represented by an opinion expressed by one of the first ministers of the industry after the transformation began, Andrzej M. Zawisław. He said: “The best industry policy is to have no industry policy at all”. Such an ultra-liberalist declaration was quite an obvious abreaction to prevalent state control and manual steering of the centrally-planned economy over the previous socialist period, but it also stemmed from rather naïve faith in markets as omnipotent prime movers. General attitude at that time toward methods of implementation of the state economic policy soon resulted in significant institutional changes. The Ministry of Industry was liquidated and incorporated in the structure of the newly-created Ministry of Economy. In 2015 the Ministry of Economy was renamed as the Ministry of Development and the person performing the function of the Minister of Economy not only combined it with the function of the Minister of Finance but was also appointed the Deputy Prime Minister. Such changes undeniably illustrate the retreat of political authorities from the neoliberal current. It seems now we might expect development-stimulating state intervention within its structural economic policy (SEP).

The above thesis is also confirmed by changes made in the ministry responsible for the transformation of ownership structure within the economy. The initial name of this body – the Ministry of Ownership Transformation – was changed in 1997 to the Ministry of Treasury. This was done at the time when the process of privatisation visibly lost its momentum. The Ministry of Treasury played the role of representative of the state acting as the owner in enterprises of which the State Treasury was a shareholder. However, in 2016 the Ministry was put in liquidation and the ownership-related functions were handed over to other ministries, as appropriate regarding respective scopes of competence – namely, to ministries of development, energy, construction, *etc.* In my opinion, this has been yet another institutional change which fosters the government’s ability to apply the structural economic policy.

The early manifestations of implementation of the structural economic policy were related to opening of the economy which enabled our country to evaluate the level of competitiveness of our industries against the global economy and to attract the inflow of foreign capital.

Polish economy meets the conditions of a small open economy model as formulated by Robert Mundell and Marcus Fleming. As concluded from the impossible triangle hypothesis, in a small open economy it is possible to run the economic policy which achieves two out of three political objectives: liberalisation

of foreign capital flows and the stability of foreign currencies exchange rates or the independence of the central bank's monetary policy which gives the central bank some influence upon formulation of monetary policy. Out of three potential combinations in pursuing those objectives, in Poland in the years 1990–1997 the variant of control of foreign capital flow, independent monetary policy, and the stable exchange rates were applied, and then, since 1997 and still going, the variant of liberalisation of liberalisation of foreign capital flows, independent monetary policy, and the floating exchange rates.

Restrictions in the flow of foreign capital were related with limited domestic currency convertibility. While domestic entities were given the right to exchange currencies, foreign ones were each time obliged to apply for individual approvals from the National Bank of Poland (NBP). The Bank granted such approvals for direct investments, quite often related to participation of foreign investors in the privatisation of enterprises. This way the state could control the inflow of foreign capital to individual industries. It should be assumed that as they were undertaking investments in Poland, foreign investors properly assessed comparative advantages of industries in which they became involved. Foreign capital was flowing in through foreign investors' participation in the privatisation of state-owned enterprises and in the establishment of subsidiary companies in Poland. The following industries attracted the particular interest of foreign investors: motor car industry (Fiat, Volkswagen, General Motors); household appliances (Miele, Whirlpool, Bosch, Siemens, Electrolux); telecommunications; banking; insurances; financial and accounting centres. Without a doubt, one of the principal reasons for many investors was that of relatively cheap labour, however it could be expected that, at least in some cases, we will have to deal with the effect described by J.Y. Lin (Lin, 2017, p. 23–40) – that of benefits stemming from “latecomer advantage in technological innovation and industrial upgrading”.

In my opinion, such an effect has already occurred in banking. The presence of foreign investors in Polish banking sector became visible in 1993. It took the forms of participation of European banks, acting in privatisation of banking sector in the role of strategic investors (in Poland, the ceiling level of such investor's shareholding in stock exchange quoted companies is at 75%); establishing their own banking companies in Poland; opening operational branches in Poland – which became possible in 2004 with our country's accession to the EU, according to the European principle of a single banking licence in the EU area. Earlier on, banking was seriously underdeveloped in Poland. It was only since 1990 that two-stage banking sector was created, with commercial banks which simply weren't there in the first place. The level of banking penetration in Polish society was very low, with less than 50% of the adult population running current accounts in banks. Banking technologies were also obsolete, entirely traditional, *i.e.* using only paper documents and offering just two types of services: deposits and credits. Foreign investors supplied their companies with new accounting technologies and product

innovations, such as credit cards, leasing, factoring, private banking and – sometime later and in the area of electronic banking – Internet-based and mobile banking as well. Actually, the entire domestic banking sector was undergoing modernisation under pressure of competition. Quite obviously, crucial elements of banking technologies include skilful and proper risk management regarding all types of risks involved in banking, *i.e.* credit, liquidity, interest rates, exchange rates and operational risks. In terms of technologies applied and of risks borne, at present, the banking sector in Poland ranks above the average European level. This may be evidenced, among other things, by the fact that it managed to steer clear of the reefs of the international financial crisis of the years 2008–2009 and the European post-2010 financial crisis. One could even go as far as argue that it was some sort of residual technological immaturity that prevented our banks from investing in “toxic securities” that soon became the very source of the crisis.

As a result, no Polish bank was under a serious threat. The same cannot be said about European parent companies of certain banks operating in Poland. Irish AIB was bailed out thanks to public aid and profound restructuring. As part of that, it was obliged to sell its healthy assets, *i.e.* shares it had in Bank Zachodni WBK SA. These were acquired by Spanish Santander Bank. Belgian KBC was in a similar situation as it had to sell its shares in Polish Kredyt Bank. They were also purchased by Santander Bank which incorporated Polish Kredyt Bank into the structure of Bank Zachodni WBK. The most recent case of the same type happened in 2015 when Italian Unicredit was forced to sell the controlling interest in Poland’s second-largest bank – PeKaO SA. In this case, this was bought by Polish insurance company PZU in common with Polish Development Fund (PDF). The transaction was carried out under the state program for returning the ownership in the banking sector into Polish hands. PZU is a company quoted on the Warsaw Stock Exchange with strategic shareholding kept by the state treasury, while PDF is a public fund. Nonetheless, liberals argue that the government hides behind the slogan of “return into Polish hands” to run the policy of re-nationalisation.

The growth of foreign capital inflow was significantly fostered by a change that took place in principles of foreign exchange rates in 1997. Since that time Polish Zloty became a fully convertible currency according to the IMF standards. This way, any entity, either domestic or foreign, may place a selling or buying order for Polish currency in Forex. In Poland, unlike some other countries, such as Baltic states or those that emerged from the disintegration of former Yugoslavia, the policy of floating exchange rates was adopted. It was in that period that foreign portfolio investments started in Poland. Within this category, foreign investors invest in: Polish treasury bonds denominated in PLN (domestically) and denominated in foreign currencies – in global markets, as well as in shares on the Warsaw Stock Exchange (WSE). As a price to pay for floating exchange rates and for liberalisation of foreign capital flows, the rates occurred highly volatile and mainly dependent upon decisions made by foreign investors. The inflow of foreign capital in the period

between 2005 until August 2008 resulted in Polish Zloty appreciation at 25% versus EUR and USD, while the capital outflow between September 2008 and March 2009 brought depreciation of Polish national currency at almost 60%.

As mentioned earlier, the structural economic policy (SEP) requires a shift of priorities in state expenditure performed under fiscal policy. The current structure of this spending results to a higher extent from the state social policy and an intention to extend the electoral base than from any real development-fostering aspirations. In 2016, the outlays of the public funds sector amounted to EUR 182 billion which accounted for 41.3% GDP, while the state budget expenditure achieved a level of EUR 86 billion, thus accounting for 20% GDP. In the state budget, 40% of outlays consisted in redistribution operations (over 30% – benefits and pensions, almost 10% – social aid); over 11% for education and about the same for health care. To investments made out of public funds the amount of EUR 15 billion was earmarked, accounting for 8% of the total public expenditure and 3.3% GDP. Budgetary outlays on research and development accounted for 0.9% GDP, with the average in the EU being more than twice that level (Chądryński and Osiecki, 2017). The state budget deficit was at 2.4% GDP thus leaving a modest margin before the European ceiling level standard would be achieved at 3% GDP⁵. Public debt, at the end of 2016, reached the level of 54.1% GDP and this is already quite close to that specified in the prudential standards under the Constitution of the Republic of Poland. According to those standards, a government which allows for the public debt to exceed 55% GDP, should prepare the budget for the subsequent year entirely free of deficit. If instead, public debt exceeds 60% GDP, such a government should resign and new elections should take place. Therefore, political risk related with exceeding those standards is very serious⁶. Budgetary expenditure is often stiff and results from the need to carry on the government's programs. In these conditions, one should look for other-than-budgetary sources of financing for SEP. As I will

⁵ Actually, Poland exceeded that standard in 2013, which resulted in the country being subject to the European excessive deficit procedure.

⁶ In 2014 Poland found itself on the threshold of exceeding the first prudential standard (55% GDP). This triggered the renouncement of the capital pension system that had been implemented since 1998 in the form of open pension funds (OFE). As a part of obligatory superannuation was supplying that system, this resulted in a serious gap in the repartition system which concerned all the current pensioners. This way the State had to subsidise the system while the open pension funds also invested in the government bonds. In February 2014 the government bonds portfolio amounting to EUR 38 billion was transferred to the State pension fund (PFE) – the move which enabled the government to compensate the value of the public debt by the same amount. As a result, the level of public debt decreased to 50.2% GDP. Since that time OFE could no longer invest in the government bonds and the contributions made on behalf of the insured were recorded upon their individual accounts in the PFE. Then, since 2017, OFE are going to be transformed into private pension funds (PFE) and for the insured the superannuation's are going to become voluntary.

attempt to prove, these may include resources obtained from the European Union, in the form of SEZ mentioned earlier and public capital funds.

One milestone in the process of internationalisation of Polish economy and in the implementation of the structural economic policy was put when Poland became a European Union (EU) member state in 2004. Directly following the accession (2004–2006) Polish economy absorbed *circa* EUR 10 billion. Then the stream of European funds increased significantly over the subsequent years. In the years 2007–2013 businesses in Polish economy obtained, under both domestic and regional operational programmes and under subsidies provided by the Common Agricultural Policy (CAP) as much as EUR 90 billion. At the same time, the sum of Poland's contributions to the EU budget over that period amounted to EUR 22 billion. Therefore, at that time Polish economy was supplied with the net amount of around EUR 68 billion (Cieślak-Wróblewska, 2017). This accounts for 50% of the total state expenditure in 2015 and about 1.9% of the average annual GDP over that entire period. This money was invested mainly in elementary infrastructure (especially transport-related) – 60%; support for the enterprise sector – 23% and in human resources development – 10%.

The scale of European aid and directions to which it went have significantly supplemented modest spending from the state budget on development-related objectives – according to the NSE concept. So far, this source, very precious for economic upgrading, doesn't seem to vanish. In perspective of the years 2014–2020, under the European cohesion policy, Poland has the amount of EUR 82.5 billion to absorb. It should be hoped that these resources will be utilised in a manner which is even more effective for the acceleration of the economic growth under the Strategy for Responsible Development. Nonetheless, the opportunity to benefit from these exogenous and non-refundable sources of financing should not discourage from creating and involving domestic sources for financing the process of economic upgrading.

Further presence of Poland in the European Union depends upon the crucial decision concerning our country's accession to the euro area. Until 2008 there was a major obstacle in the form of incomplete fulfilment of the Maastricht criteria. At present, the criteria have already been met; however, there is some resistance, mainly of political nature, related with debt crisis suffered by some states belonging to the euro area as well as with the Community crisis concerning the problem of immigration. From the point of view of prospects for future implementation of the structural economic policy, the accession to the euro area seems rather advantageous. The euro area not only means the common currency which eliminates the exchange rate-related risks in trade between member countries – it also means a common monetary policy which, so far at least, was more expansive. It should be assumed the same will hold true in the future, because Poland is going to cease to be a small open economy which attracts foreign investors mainly with relatively higher interest rates, and will become a portion of large European economy which has an influence

on the exchange rate of its own currency. Moreover, it will also become possible to take advantage of the common budget of the monetary union which will most certainly be formed.

The first special economic zone (SEZ) in Poland was established in 1995 in Mielec. Its creation was supported by advisors who previously used to manage the world's very first SEZ, created in Shannon⁷ (Ireland). By the end of the 1990s, as many as 14 SEZ emerged in Poland and they have remained operational. The total area of land sorted out for the SEZ activities amounted, at the end of 2015, to nearly 20,000 hectares. The original objective in the establishment of SEZ was the economic activation of regions which had been especially seriously affected by bankruptcies or liquidations of former large state-owned enterprises, while the first expected effect of their operation was to reduce unemployment in such regions. The principal privilege given to investors in the zones created is relieving them from some taxes, namely from CIT and from the real estate tax. Besides, SEZ also offer the following: fully prepared investment land available at competitive prices; an opportunity to purchase or to rent the premises existing in the area; know-how and free support from the SEZ manager in the performance of formalities, and so on. Unfortunately, data on macroeconomic effects of SEZ operation are not easily available and fragmented. According to the data presented by Colliers International consulting company, at the end of 2015, the employment in SEZ amounted to almost 300,000 jobs, which accounted for nearly 2% of Poland's total employment. The accumulated investment outlays in SEZ verged on the level of EUR 28 billion – the sum which, *per annum*, accounted for between 2% and 6% of the total value of investments made and as much as 20–30% of direct foreign investments. There were mainly foreign investors to invest in SEZ (80%, including Germany 19%; the USA 12%; Netherlands 12%) with the domestic ones accounting for the remaining 20%. Among foreign investors, the following three were prevalent: GM Manufacturing Poland (USA), Volkswagen Poznań (Germany) and Toyota Manufacturing Poland (Japan) (Colliers International, 2016). Therefore, we may safely argue that SEZ have been and remain an additional magnet to attract foreign investors and act as an accelerator of domestic investments.

Polish Development Fund (PDF) was established in 2016 as a company of the state treasury and of Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). BGK has been the only state-owned commercial bank through which the government has implemented its social programmes in the banking sector (such as scholarships for students or subsidies to the interest on housing credits). The establishment of PDF manifests, among other things, that this bank has been involved in the implementation of the government's programmes in the area of its SEP. Besides, the state treasury has also been a strategic owner in the largest Polish bank, *i.e.* PKO BP SA and, albeit indirectly, in the second largest one, PeKaO SA.

⁷ The Author of this article used to cooperate with the advisor as a partner of Polish professional services company.

PDF carries on and consolidates the activities of such bodies created earlier on as: the Industrial Development Agency (IDA), Export Credit Insurance Corporation Joint Stock Company (KUKE), the Polish Investment and Trade Agency (PITA) and the Polish Agency for Enterprise Development (PAED). These are public funds of the private equity type (IDA) which support innovativeness, entrepreneurship and Polish business entities' export.

PDF's scope of responsibilities includes financing upon commercial principles, collaboration in preparation and distribution of programmes in need of completion; implementation of development programmes adapted to the needs of business environment (enterprises and investors operating in the territory of Poland), of consumers and of the state (bodies of regional governments). However, considering relatively modest equity capital of both PDF and other development-oriented state agencies (PDF's share capital amounts to EUR 0.3 billion) macroeconomic effects of their activities can hardly be expected to be really impressive. PDF's largest investments include participation in the repurchase of PeKaO SA. bank from the Unicredit; investments (announced in 2017) in the financing of start-ups (EUR 0.25 billion) as well as investments in the modernisation of Polish energy industry (EUR 1.2 billion). The activities of PDF and other development-oriented state agencies significantly supplements development-stimulating expenditure from the state budget, but this mainly occurs in the area of small and medium-sized enterprises. Also, the government counts on the joint participation of Chinese capital in the financing of a major project to build a central hub airport near Warsaw, under China's intention to reconstruct the historical Silk Road.

In conclusion to the final part of this article, I would like to quote some facts that manifest the growth experienced by Polish economy over the period of its transformation (Górski, 2015, p. 37). In the years 1993–2015 the average annual rate of economic growth in Poland was at 4.1%. It should be observed that not a single year over that time ended with a negative development rate (recession) being recorded. More specifically, the rates of economic growth oscillated within the range between 7.0 in 1995 and 1% in 2001. Such rate of economic growth would have enabled Polish economy to double its GDP level over the period of 18 years, and indeed, Polish GDP increased in the entire period under analysis by 153%. The effect of catching up is evident as well. While in 2008 Poland's *per capita* GDP accounted for 55% of the average *per capita* GDP in the European Union, in 2015 this was already at 69%, with 8.9 percentage points out of that being attributed by experts from the NBP to good use made of the Community funds. These estimations do not consider long-term infrastructural effects which will contribute in the future to the reduction of transaction costs. In the ranking of economies featuring the highest GDP Poland ranked 23rd, the effect of it being evident in July 2016 when the Prime Minister of the Polish Government was invited, for the first time ever, to the meeting of the G-20 summit in Hamburg.

Bibliography

- Chądryński, M., Osiecki, G. (2017). Nasze bardzo socjalne państwo (Our Very Social State). *Dziennik Gazeta Prawna*, 25 April.
- Cieślak-Wróblewska, A. (2017). Szybszy rozwój dzięki unijnemu wsparciu (Accelerated Growth Thanks to the Community Support). *Rzeczpospolita*, 25 April.
- Colliers International. (2016). *Potencjał inwestycyjny. Specjalne Strefy Ekonomiczne w Polsce (Investment Potential. Special Economic Zones in Poland)*. Taken from: http://www.colliers.com/pl-pl/-/media/files/emea/poland/reports/2016/Colliers_Raport_Specjalne_Strefy_Ekonomiczne_PL.pdf.
- Cukiernik, T. (2007). *Prawda i fałsz o dotacjach z EU (What Is True and What Is False About the EU Subsidies)*. Taken from: <http://tomaszcukiernik.pl>.
- Górski, M. (2015). Makroekonomiczne skutki polityki fiskalnej i monetarnej w Polsce w latach 1992–2015 (Macroeconomic Effects of Fiscal and Monetary Policy in Poland in the Years 1992–2015). In: A.Z. Nowak (ed.), *Gospodarka na rozdrożu XXI wiek. Księga jubileuszowa z okazji osiemdziesiątych urodzin Profesora Kazimierza Rycia*. Warsaw: Warsaw University, Faculty of Management Press.
- Lin, J.Y. (2017). New Structural Economics and Industrial Policies for Catching-up Economies (Nowa Ekonomia Strukturalna dla gospodarek doganiających). In: I.Y. Lin, A.Z. Nowak (eds.), *New Structural Economics for less advanced countries (Nowa Ekonomia Strukturalna wobec krajów mniej zaawansowanych)*. Warsaw: University of Warsaw, Faculty of Management Press.
- Robinson, J.V. (1937). *Introduction to the Theory of Employment*. London: Macmillan.
- Wikipedia. (2017). *Polski Fundusz Rozwoju*. Taken from: https://pl.wikipedia.org/wiki/Polski_Fundusz_Rozwoju.

MARIAN GÓRSKI

Makroekonomiczne uwarunkowania Nowej Ekonomii Strukturalnej – przypadek Polski

Prezentowany artykuł składa się z dwóch części. W pierwszej – podjęto próbę usytuowania koncepcji Nowej Ekonomii Strukturalnej (NES) w ramach tradycyjnej polityki makroekonomicznej państwa, czyli polityki fiskalnej i monetarnej. Głównym problemem w tym przypadku okazują się ograniczenia w ekspansywności polityki fiskalnej i monetarnej z punktu widzenia ich negatywnych skutków inflacyjnych oraz możliwość finansowania przez państwo ze środków pozabudżetowych prorozwojowych inicjatyw.

W części drugiej, za pomocą opisu rozwoju gospodarki polskiej w latach 1990–2016, starano się odpowiedzieć na pytanie: w jakim stopniu i zakresie w owym rozwoju była wykorzystana (świadomie bądź nieświadomie) koncepcja NES? Wynikająca z tej koncepcji polityka przemysłowa mogła być bowiem realizowana dzięki wsparciu finansowemu Unii Europejskiej (UE), wykorzystaniu idei specjalnych stref ekonomicznych (SSE) oraz kapitałowych funduszy publicznych typu venture capital (KFP).

Słowa kluczowe: Nowa Ekonomia Strukturalna (NES), strukturalna polityka gospodarcza (SPG), polityka monetarna, polityka fiskalna, Unia Europejska (UE), specjalne strefy ekonomiczne (SSE), kapitałowe fundusze publiczne venture capital (KFP).

Profesor Justin Yifu Lin, twórca teorii Nowej Ekonomii Strukturalnej (NES), w swoim wykładzie pt. *New Structural Economics and Industrial Policy for Catching up Country*¹ nadmienia, że składa się ona z trzech wątków:

- 1) kardynalnego problemu koegzystencji państwa i rynków w rozwoju gospodarek krajowych;
- 2) branżowych kierunków strukturalnych interwencji państwa z uwzględnieniem oryginalnej klasyfikacji branż (5 grup) opartej na ich roli w procesie doganiania krajów rozwiniętych;
- 3) metod interwencji państwa w poszczególnych grupach branż na poszczególnych etapach procesu doganiania.

Pierwszy z nich pojawia się przede wszystkim jako przeciwstawienie NES dominującemu w okresie powojennym (szczególnie w latach 60. i 70. XX wieku) „struk-

¹ Wykład został wygłoszony 30 stycznia 2017 r. na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego przy ul. Szturmowej 1/3 w Warszawie.

turalizmowi” oraz, hołubionej w dwóch ostatnich dekadach, ideologii „neoliberalizmu”. Wpływ państwa na rozwój gospodarczy realizuje się jednak przez jego oddziaływanie nie tylko na rozwój poszczególnych branż gospodarczych (np. antyimportowych i proeksportowych), lecz także, a może przede wszystkim, na ogólną koniunkturę i równowagę gospodarki w ramach makroekonomicznej polityki państwa realizowanej na poziomie polityki monetarnej banku centralnego i polityki fiskalnej rządu.

Obie wspomniane doktryny ekonomiczne nie przetrwały i zostały negatywnie politycznie ocenione nie dlatego, że zabrakło odpowiednich efektów w rozwoju gospodarki, ale ze względu na wywołane kryzysy nierównowagi makroekonomicznej: fali inflacji na przełomie lat 70. i 80. XX wieku oraz globalny kryzys finansowy w okresie 2008–2009. Obecnie ważne jest natomiast, by w ramach NES, wbrew doktrynie neoliberalnej, z jednej strony państwo prowadziło aktywną politykę gospodarczą, a jednocześnie by nie psuło i nie zastępowało rynków, z drugiej zaś – żeby jego interwencje nie spowodowały podobnych efektów, jak nadmierne wydatki budżetowe w ramach ekspansywnej polityki fiskalnej w okresie powojennym.

Ważne jest również to, że cele gospodarcze nie są jedynymi celami polityki państwa, a mogą być wręcz podporządkowane innym celom społecznym. Widać to szczególnie w przebiegu kampanii wyborczych ostatnich lat, gdzie problemy gospodarcze w programach partii politycznych schodzą na dalszy plan, na czoło wysuwają się zaś: nacjonalizm versus uniwersalizm, stosunek do imigrantów i emigrantów, ochrona zdrowia, stosunek do religii i ocena wydarzeń historycznych. Kryteria te, niekiedy bardzo emocjonalne, powodują niespotykaną dotychczas polaryzację poglądów polityków i ich wyborców. Wybrane w wyniku wyborów władze stają się zakładnikami swoich elektoratów, co może pozostawać w sprzeczności z realizacją słusznym i pożądanym celów gospodarczych. Wydaje się np., że aktualnie nadrzędnym, a nawet dominującym kryterium wyboru partii rządzących w Europie jest ich stosunek do Unii Europejskiej: sceptyczny bądź entuzjastyczny.

Zgodnie z koncepcją NES, prorozwojowy wpływ państwa na gospodarkę ma być realizowany w ramach jego polityki przemysłowej. Wolę jednak stosować termin „strukturalna polityka gospodarcza” (SPG). Politykę tę bowiem określa nie tyle jej zakres i obszar oddziaływania, ile sposób podejścia. Przewidziane w niej instrumenty są skierowane zarówno do wąsko rozumianego przemysłu, jak i do innych dziedzin gospodarczych, takich jak: usługi, budownictwo i rolnictwo².

Kierunki i metody interwencji państwa w ramach NES wynikają przede wszystkim z neoklasycznego rodowodu tej koncepcji. „...struktura przemysłowa ma charakter endogeniczny względem struktury jej wyposażenia w zasoby kapitału, pracy i zasoby naturalne. Strukturalna polityka gospodarcza musi ułatwiać przedsiębiorstwom wchodzenie do branż cechujących się ukrytą przewagą komparatywną na konkurencyjnym rynku” (Lin, 2017, s. 199–200). Wynika z tego, że interwencje pań-

² Być może jest jednak tylko problem lingwistyczny w języku polskim.

stwa w tym przypadku nie mogą polegać na manipulowaniu podatkami, dotacjami, cenami, cłami i akcyzami, co było typowe dla interwencjonizmu państwa w dobie „strukturalizmu”. Działania takie wypaczają bowiem sygnały rynku i w tych warunkach nie można w sposób właściwy ocenić konkurencyjności branż i ich przewag komparatywnych. Interwencje państwa powinny polegać jednak na sterowanym zwiększaniu dostępności: zasobów kapitału rzeczowego, finansowego i ludzkiego dla przedsiębiorców w branżach z ukrytymi przewagami komparatywnymi.

W innym miejscu wykładu J.Y. Lin daje istotną wskazówkę dla działań interwencyjnych państwa. „Przez ukrytą przewagę komparatywną rozumiem tu branżę cechującą się niskimi kosztami środków produkcji w stosunku do reszty świata. Kwestię tę determinują wyposażenia danej gospodarki w zasoby oraz koszty transakcji, które – z powodu niedowładu twardej i miękkiej infrastruktury – są zbyt wysokie, by być konkurencyjne na rynkach krajowych i międzynarodowych. Firmy staną się wydajne, a całe sektory konkurencyjne, gdy rząd pomoże firmom obniżyć koszty transakcji poprzez pokonanie problemów koordynacji i zewnętrżności w zakresie poprawy stanu twardej i miękkiej infrastruktury” (Lin, 2017, s. 208–209). Taka deklaracja zmienia priorytety wydatków budżetowych oraz sposoby transferu publicznych środków finansowych do gospodarki.

Budżet państwa w tradycyjnej ekonomii spełnia przede wszystkim funkcje redystrybucyjne, przekazując środki od bogatszych do biedniejszych (wydatki socjalne) oraz ogólnospołeczne (wydatki na obronę, bezpieczeństwo wewnętrzne, ochronę zdrowia itp.). Prorozwojowy budżet w koncepcji NES to przede wszystkim wydatki państwa na rozwój twardej i miękkiej infrastruktury, zmniejszającej koszty transakcyjne gospodarki. Podnosi to wzrost preferencji dla wydatków inwestycyjnych budżetu na ułatwiającą dostępność kapitału rzeczowego twardą infrastrukturę komunikacyjną (drogi, porty, lotniska); informatyczną (np. sieć światłowodowa, dostęp do szybkiego Internetu); energetyczną (elektrownie, sieci przesyłowe) oraz na, poprawiającą jakość kapitału ludzkiego, infrastrukturę miękką w postaci wydatków na naukę, szkolnictwo, badania i rozwój. Wydaje się, że z perspektywy NES do wydatków budżetu na infrastrukturę miękką zaliczyć można również wydatki na ochronę zdrowia, które niewątpliwie powiększają jakość kapitału ludzkiego oraz wydatki na obronę narodową, które mogą skutkować transferem nowoczesnych technologii z tego sektora do całej gospodarki oraz wydatki na bezpieczeństwo wewnętrzne, które wzmacniają niezbędne w działalności gospodarczej poczucie bezpieczeństwa.

W palecie wydatków państwa szczególną jednak rolę, zgodnie z koncepcją NES, odgrywają wydatki inwestycyjne. Wywołują one bowiem nie tylko, zgodnie z mnożnikiem Keynesa, wielokrotniony wpływ na popyt globalny, lecz także powodują efekty zewnętrzne w postaci poprawy jakości życia wszystkich obywateli i zmniejszenie kosztów transakcyjnych przedsiębiorstw.

Zakres i kierunki finansowania gospodarki ze środków budżetowych muszą być jednak dostosowane do globalnych, a w przypadku krajów europejskich – unijnych, norm makroekonomicznej polityki fiskalnej. Na poziomie ograniczeń globalnych

mam tu na myśli głównie politykę klimatyczną i związane z nią ograniczenia emisji CO₂. Dostosowując się do niej, państwo nie powinno wspierać tych branż, które, mając nawet krótkookresowe przewagi komparatywne, emitują tę substancję. Powinno ono natomiast wspierać technologie zmniejszające i eliminujące emisję CO₂. Zdarzają się jednak przypadki, że państwa podważają negatywne klimatyczne skutki tej emisji, przez co krótkotrwale podnoszą konkurencyjność wspomnianych branż.

Europejskie normy polityki fiskalnej na poziomie państw narodowych związane są przede wszystkim z:

- normą maksymalnego deficytu budżetu państwa (3% PKB) i związaną z nią procedurą nadmiernego deficytu;
- koniecznością uzyskiwania zgody Komisji Europejskiej na indywidualne udzielenie pomocy finansowej ze środków publicznych przedsiębiorstwom państwowym i prywatnym;
- zasadami europejskiej polityki wzmacniania konkurencyjności i przeciwdziałania monopolizacji gospodarki.

Budżetowy transfer kapitału finansowego do gospodarki nie realizuje celów NES w sposób dostateczny i optymalny. Wydaje się, że znacznie lepszym rozwiązaniem jest wykorzystanie: kapitałowych funduszy publicznych typu *venture capital*, partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) oraz specjalnych stref ekonomicznych (SSE).

Publiczne fundusze *venture capital*, w przeciwieństwie do prywatnych, nie muszą kierować się ideą maksymalizacji zysków. Powinny być jednak zarządzane w oparciu o rachunek ekonomiczny nastawiony np. na utrzymanie wartości kapitałów. Przez to ich oferta dla przedsiębiorców może być bardziej atrakcyjna niż funduszy prywatnych. Poza wsparciem finansowym fundusze *venture capital* obiektywizują i profesjonalizują ocenę ryzyka innowacyjnych przedsięwzięć w skali społecznej. Niezależnie od formy finansowania – kapitał dłużny czy kapitał właścicielski – finansowanie funduszy *venture capital* ma charakter przejściowy. W momencie wejścia fundusze posiadają strategię wyjścia. Pozwala to na wielokrotne wykorzystanie raz wydzielonych na nie środków publicznych.

Wsparcie kapitałowe państwa dla przedsiębiorstw prywatnych stwarza jednak możliwość, a dla niektórych rządów być może pokusę, nacjonalizacji bądź renacjonalizacji gospodarki. W tym przypadku należy odpowiedzieć na zasadnicze pytanie: czy własność publiczna jest z natury mniej wydajna i przez to zła dla gospodarki? W sytuacji, gdy jest ona jedyną bądź dominującą formą własności, odpowiedź jest, w sposób oczywisty i historycznie potwierdzony, twierdząca. Nie ma jednak dowodów, że tak być musi w przypadku, gdy stanowi ona pewne enklawy w dominującym środowisku własności prywatnej, działającej w warunkach konkurencyjnego rynku. Gdyby jednak pozostawały wątpliwości w sprawie efektywności własności publicznej, należy podkreślić, że w przypadku inwestycji publicznych funduszy *venture capital* mamy do czynienia z inwestycjami przejściowymi, opartymi na rachunku

ekonomicznym, które skutkują niepełną własnością, a współwłasnością kapitału publicznego i prywatnego.

Przydatność wykorzystania idei specjalnych stref ekonomicznych (SSE) w stosowaniu koncepcji NES została już opisana w artykule J.Y. Lina. SSE tworzą odpowiednią dla rozwoju działalności gospodarczej twardą i miękką infrastrukturę oraz związane być mogą z ulgami podatkowymi, głównie w zakresie podatku od nieruchomości i podatku dochodowego (CIT). Oznacza to z punktu widzenia polityki fiskalnej konieczność poniesienia kosztów inwestycyjnych, głównie na poziomie samorządów terytorialnych i pewne ubytki w dochodach budżetu państwa i samorządów. Jednak już w krótkim okresie rekompensowane są one przez wzrost liczby miejsc pracy, co obniża wydatki socjalne na bezrobotnych i powoduje przyrost produkcji, co z kolei daje wzrost dochodów z tytułu wzrostu podatku VAT. Poza tym pozostają długoterminowe efekty infrastrukturalne³.

Wykorzystanie publicznych funduszy *venture capital*, partnerstwa publiczno-prywatnego oraz SSE pozwala na wzrost interwencji państwa w gospodarkę zgodnych z koncepcją NES oraz nienarażanie go w sposób istotny na przekraczanie norm nadmiernych deficytu budżetowego i pomocy publicznej.

Niewątpliwie prorozwojowa strukturalna polityka gospodarcza rządu byłaby bardziej efektywna w warunkach ekspansywnej polityki fiskalnej rządu i ekspansywnej polityki monetarnej banku centralnego. Żaden rząd i bank centralny w warunkach zagrożeń inflacyjnych nie może jednak takiej *policy mix* zagwarantować. Niewątpliwie ekspansywna polityka monetarna może być wsparciem dla przyśpieszenia rozwoju, lecz nie jest czynnikiem wystarczającym. Ekstremalnie ekspansywna polityka w wersji ilościowego luzowania w wydaniu FED i EBC stosowana w latach 2008–2016 pokazuje, że może być remedium na powstrzymanie recesji, lecz nie musi być wystarczającym bodźcem do przyśpieszenia wzrostu gospodarczego⁴.

Należy również stwierdzić, że polityka monetarna to nie tylko narzędzia ilościowe: poziom stóp procentowych i skala zmian podaży pieniądza. Posiada ona również narzędzia jakościowe, związane głównie z procedurami kredytowymi. Podaż pieniądza sterować można przykładowo przez dostępność kredytów w ramach oceny zdolności kredytowej, w tym systemu gwarantowania spłaty kredytu. Strukturalna polityka gospodarcza rządu może być wspierana przez:

- specjalne procedury oceny zdolności kredytowej przedsiębiorstw w wspieranych branżach gospodarczych;
- systemem gwarantowania spłaty kredytów przez instytucje publiczne (rząd, samorządy, bank centralny, publiczne fundusze gwarancyjne i fundusze *venture capital*) dla przedsiębiorstw w wspieranych branżach.

³ Twierdzę to z całym przekonaniem, będąc w swoim czasie doradcą Ministra Gospodarki do zakładania SSE.

⁴ Potwierdza to m.in. teza wygłoszona przez byłego Prezesa Zarządu NBP, Marka Belkę, na konferencji katedr finansowych uczelni polskich we wrześniu 2016 r.: „Polityka monetarna banku centralnego jest o tyle skuteczna, o ile wspiera ekspansywną politykę fiskalną”.

Tę część artykułu chciałbym zakończyć pewnym porównaniem. Joan Robinson (1937) przedstawiła dylemat roli polityki fiskalnej i monetarnej w rozwoju gospodarczym za pomocą następującej anegdoty. Porównała ona gospodarkę do wozu konnego, który napędzać mieli reprezentujący politykę fiskalną – minister finansów i politykę monetarną – prezes banku centralnego. Wykorzystać oni mogli następujące instrumenty ich polityki: sznurek i drąg. W sznurek wyposażyła ministra finansów i usytuowała go z przodu wozu, by mógł gospodarkę ciągnąć do przodu, nadając jej jednocześnie właściwy kierunek rozwoju. Prezes banku został zaś wyposażony w drąg i posadzony z tyłu, by mógł wspierać gospodarkę, kiedy jechała pod górę, ale również hamować, jeżeli zanadto się rozpędzała, jadąc w dół.

W świetle koncepcji NES, dzisiaj należy w tej anegdocie zmienić pojazd, wykorzystać bardziej nowoczesne instrumenty działania państwa oraz poszerzyć tandem ministra finansów i prezesa banku centralnego o trzeciego partnera – ministra gospodarki. Gospodarka to samochód, który posiada karoserię, silnik, kierownicę i hamulec. Karoserią jest dominująca własność prywatna; silnikiem – gospodarka; za gaz i hamulec odpowiadają minister finansów i prezes banku centralnego, mając w swej dyspozycji ekspansywne i restrykcyjne warianty polityki fiskalnej i pieniężnej. Samochód porusza się jednak w tempie wynikającym z norm przepisów prawa drogowego, szczególnie bacząc na nieprzekraczanie szybkości, co w przypadku gospodarki mogłoby zagrażać kryzysami nierównowagi makroekonomicznej. Za kierownicą zaś siedzi minister gospodarki, który nadaje właściwy kierunek jazdy. Celem natomiast jest przyspieszenie wzrostu PKB do poziomu osiągniętego we wzorcowym doganianym kraju rozwiniętym. Samochód, w przeciwieństwie do wozu, poruszać się może po drogach, którymi w tym przypadku są rynki. Zboczenie na bezdroża grozi katastrofą i ugrzęźnięciem w bagnie. Kierowca jest ponadto wyposażony w system nawigacji, wynikający z zasad NES, który pozwala dotrzeć do celu optymalną trasą i uniknąć zatorów oraz innych przeszkód drogowych.

W tym modelu brakuje jeszcze jednego elementu, by samochód mógł ruszyć i jechać niezbędne jest paliwo, są nim oczywiście: kapitał, praca i zasoby naturalne. Nie są to jednak czynniki w pełni egzogeniczne. Państwo ma istotny wpływ na ich dostępność i jakość. Dostępny w kraju kapitał jest efektem skłonności do oszczędzania podmiotów krajowych i dostępności kredytów, która z kolei jest pochodną polityki monetarnej banku centralnego oraz może pochodzić z zagranicy. Kapitał jednak kosztuje. Ceną kapitału jest stopa procentowa, a zagranicznego – dodatkowo transfer zysków za granicę. Napływ kapitału zagranicznego wymusza ponadto relatywnie wyższe stopy procentowe w kraju goszczącym, by podnieść atrakcyjność inwestycji zagranicznych. Dostępność zasobów pracy i ich jakość może być regulowana przez odpowiednie rodzaje polityki państwa: demograficzną (np. w formie zasiłków rodzinnych); migracyjną (możliwość emigracji i imigracji); edukacyjną (na wszystkich poziomach kształcenia: podstawowym, średnim i szczególnie wyższym); mieszkaniową (co podnosi mobilność zasobów pracy). Najbardziej egzogeniczna jest dostępność surowców. Jak jednak pokazują liczne przypadki, łatwy dostęp do

surowców może mieć demoralizujący wpływ na rozwój dwóch pierwszych czynników wzrostu.

Rozwój polskiej gospodarki w perspektywie Nowej Ekonomii Strukturalnej

Polska gospodarka odziedziczyła, w 1990 roku, strukturę własnościową i branżową po czterdziestoletnim obowiązywaniu zasad gospodarki centralnie planowanej. W strukturze własnościowej dominowała wówczas własność państwowa, z wyłączeniem rolnictwa, gdzie ze względu na tradycję oraz opór chłopstwa utrzymywano własność prywatną. Jednak gospodarstwa rolne były rozdrobnione, niskotowarowe i stanowiły rezerwuar ukrytego bezrobocia. Struktura branżowa w żadnym stopniu nie wynikała z konkurencyjności krajowych branż w wymianie międzynarodowej, a raczej – z modelu komplementarnej współpracy krajów bloku sowieckiego w ramach Rady Wzajemnej Współpracy Gospodarczej (RWPG). Głównym surowcem naturalnym był, i nadal jest, węgiel, co stanowi aktualnie poważny problem w dostosowaniu się naszej gospodarki do norm globalnej polityki klimatycznej. Konkurencyjne źródła energii – gaz i ropa naftowa – pochodziły wyłącznie ze Związku Radzieckiego, obecnie zaś z Rosji. Uniezależnienie się Polski od tych dostaw to główne, realizowane dzisiaj zadanie polityki energetycznej państwa.

Fundamentalną kwestią początku procesu transformacji stało się uruchamianie rynkowych struktur i narzędzi gospodarki oraz przekształcenia własnościowej w kierunku jej prywatyzacji. Polityka przemysłowa w tych warunkach zeszła na dalszy plan. Jaskrawym wyrazem atmosfery tamtych lat była wypowiedź jednego z pierwszych ministrów przemysłu w okresie transformacji, Andrzeja M. Zawislaka: „Najlepsza polityka przemysłowa to brak polityki przemysłowej”. Ta ultraliberalistyczna wypowiedź była oczywiście odreagowaniem na etatystyczne i ręczne sterowanie gospodarką centralnie planowaną, ale również efektem dość naiwnej wiary w sprawczą moc rynków. Panująca wówczas atmosfera wokół sposobów realizacji polityki gospodarczej państwa była źródłem zmian instytucjonalnych. Ministerstwo Przemysłu zostało zlikwidowane i włączone w struktury nowego Ministerstwa Gospodarki. W roku 2015 Ministerstwo Gospodarki zostało przemianowane na Ministerstwo Rozwoju, a pełniący funkcję Ministra Gospodarki, łącząc ją z funkcją Ministra Finansów, uzyskał rangę wicepremiera Rządu. Zmiany te niewątpliwie świadczą o odwrócenie władzy politycznej od nurtu neoliberalnego i pozwalają oczekiwać prorozwojowych interwencji państwa w ramach jego strukturalnej polityki gospodarczej (SPG).

Tezę tę wzmacniają również zmiany w ministerstwie odpowiedzialnym za zmianę struktury własnościowej gospodarki. Pierwotna nazwa tego resortu – Ministerstwo Przekształceń Własnościowych – została zmieniona w roku 1997 na Ministerstwo

Skarbu Państwa. Zmiana ta zbiegła się w czasie z wyhamowaniem procesu prywatyzacji. Ministerstwo Skarbu odgrywało rolę reprezentanta państwa jako właściciela w spółkach, w których Skarb Państwa posiadał swoje udziały. W roku 2016 zostało ono zlikwidowane, a funkcje właścicielskie państwa zostały przekazane do właściwych pod względem zakresu działalności ministerstw resortowych: rozwoju, energetyki, budownictwa itp. Sądzę, że jest kolejna zmiana instytucjonalna, która wspiera możliwość realizacji przez rząd SPG.

Pierwsze przejawy realizacji strukturalnej polityki gospodarczej związane są z otwarciem gospodarki, co dawało możliwość oceny konkurencyjności naszych branż gospodarczych na tle gospodarki światowej oraz związany z tym napływ kapitału zagranicznego.

Polska gospodarka spełnia warunki modelu małej gospodarki otwartej sformułowane przez Roberta Mundella i Marcusa Fleminga. Jak wynika z hipotezy *unpossible triangle*, w małej gospodarce otwartej możliwa jest polityka gospodarcza, która realizuje dwa spośród trzech celów polityki: liberalizację zagranicznych obrotów kapitałowych, stabilność kursów walutowych lub niezależność polityki pieniężnej banku centralnego, w ramach której bank centralny ma wpływ na kształtowanie polityki pieniężnej. Spośród trzech możliwych kombinacji w realizacji tych celów w Polsce, w latach 1990–1997, stosowano wariant: kontroli przepływu kapitału zagranicznego, niezależnej polityki pieniężnej oraz stabilnych kursów walutowych; a od 1997 do 2017 – wariant: liberalizacji zagranicznych obrotów kapitałowych, niezależnej polityki pieniężnej i płynnych kursów walutowych.

Ograniczenia przepływu kapitału zagranicznego związane były z ograniczoną wewnętrzną wymienialnością waluty. Prawo do wymiany walut miały podmioty krajowe, podmioty zagraniczne zobowiązane zaś były do uzyskiwania indywidualnych zgód Narodowego Banku Polskiego (NBP). Bank udzielał takich zgód dla inwestycji bezpośrednich, związanych bardzo często z udziałem inwestorów zagranicznych w prywatyzacji przedsiębiorstw. W ten sposób państwo sterowało napływem kapitału zagranicznego do poszczególnych branż. Należy sądzić, że inwestorzy zagraniczni, podejmując inwestycje w Polsce, w sposób właściwy oceniali przewagi komparatywne branż, w które inwestowali. Kapitał zagraniczny napływał poprzez uczestnictwo inwestorów zagranicznych w prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz zakładanie spółek córek w Polsce. Szczególnym zainteresowaniem inwestorów zagranicznych cieszyły się następujące branże: motoryzacyjna (Fiat, Volkswagen, General Motors); artykuły gospodarstwa domowego (Miele, Whirlpool, Bosh, Siemens, Elektrolux); telekomunikacja; bankowość; ubezpieczenia; centra finansowo-rozliczeniowe. Niewątpliwie jednym z głównych motywów, jakim kierowało się wielu inwestorów, była relatywnie tania siła robocza, jednak należy się liczyć, że przynajmniej w niektórych przypadkach wystąpi, opisany przez J.Y. Lina (2017), efekt korzyści z późnego przejścia innowacji technologicznej i udoskonaleń przemysłu.

Efekt taki wystąpił już, moim zdaniem, w bankowości. Udział inwestorów zagranicznych w polskim sektorze bankowym rozpoczął się w 1993 roku i przybie-

rał formy partycypacji europejskich banków w prywatyzacji sektora w roli inwestorów strategicznych (maksymalny udział takiego inwestora w spółkach giełdowych wynosi w Polsce 75%); zakładania własnych spółek bankowych w Polsce; otwierania oddziałów operacyjnych w Polsce, co stało się możliwe w 2004 roku po przystąpieniu Polski do UE, na podstawie europejskiej zasady jednej licencji bankowej w ramach UE. Bankowość w Polsce nie była rozwinięta. Od roku 1990 tworzone dopiero dwuszczeblowy sektor bankowy z bankami komercyjnymi, których wcześniej nie było. Stopień ubankowienia społeczeństwa był bardzo niski, rachunki bankowe posiadało niecałe 50% dojrzałej części społeczeństwa. Technologie bankowe były tradycyjne, wykorzystujące jedynie dokumenty papierowe i oferujące dwojaki rodzaj usługi: depozyty i kredyty. Inwestorzy zagraniczni dostarczali swoim spółkom nowych technologii rozliczeniowych i innowacji produktowych, takich jak: karty kredytowe, leasing, factoring, *private banking*, a nieco później w ramach bankowości elektronicznej – bankowość internetową i mobilną. Pod presją konkurencji unowocześniał się cały krajowy sektor bankowy. Ważnym elementem technologii bankowych jest umiejętne, właściwe zarządzanie wszystkimi rodzajami ryzyka, jakie występują w działalności bankowej: kredytowego, płynności, stóp procentowych, walutowego i operacyjnego. Sektor bankowy w Polsce pod względem technologicznym i ryzyka jest obecnie rozwinięty na ponad przeciętnym poziomie europejskim. Świadczyć o tym może m.in. fakt, że ominęły go rafa globalnego kryzysu finansowego z lat 2008–2009 oraz europejskiego kryzysu finansowego po roku 2010. Można nawet stwierdzić, że pewna niedojrzałość technologiczna pozwoliła naszym bankom uniknąć inwestycji w, będące źródłem kryzysu, „toksyczne papiery wartościowe”.

Żaden bank nie był istotnie zagrożony, czego nie da się powiedzieć o europejskich spółkach matkach niektórych banków działających w Polsce. Irlandzki AIB został uratowany przed upadłością dzięki pomocy publicznej i głębokiej restrukturyzacji, w ramach której został zmuszony do sprzedaży dobrych aktywów, czyli akcji posiadanych w Banku Zachodnim WBK SA. Akcje te nabył hiszpański Santander Bank. Podobnie stało się z belgijskim KBC, który zmuszony był sprzedać akcje polskiego Kredyt Banku. Akcje te również nabył Santander Bank i włączył ten Bank w strukturę Banku Zachodniego WBK. Ostatni taki przypadek miał miejsce w roku 2015, kiedy włoski Unicredit był zmuszony sprzedać pakiet kontrolny – drugiego co do wielkości banku w Polsce – PeKaO SA. W tym przypadku nabywcą była polska spółka ubezpieczeniowa PZU wspólnie z Polskim Funduszem Rozwoju (PFR). Transakcję tę zrealizowano w ramach rządowego programu repolonizacji własności w sektorze bankowym. PZU jest spółką notowaną na GPW w Warszawie ze strategicznym udziałem Skarbu Państwa, PFR jest zaś funduszem publicznym. Liberalowie argumentują zaś, że rząd pod hasłem repolonizacji realizuje politykę renacjonalizacji.

Istotne znaczenie dla wzrostu napływu kapitału zagranicznego miała zmiana zasad polityki kursowej w 1997 roku. Od tego roku złoty stał się walutą w pełni wymienialną według standardów IMF i każdy podmiot krajowy i zagraniczny może

złożyć zlecenie sprzedaży i zakupu tej waluty na Forexie. W Polsce, w przeciwieństwie do niektórych państw np. nadbałtyckich i powstałych z rozpadu byłej Jugosławii, przyjęto politykę płynnych kursów walutowych. W tym okresie rozpoczęły się w Polsce zagraniczne inwestycje portfelowe. W grupie tej inwestorzy zagraniczni inwestują: w polskie obligacje skarbowe denominowane w złotych (w kraju) i denominowane w walutach zagranicznych na rynkach światowych oraz w akcje na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie (GPW). Ceną polityki płynnych kursów walutowych i liberalizacji zagranicznych obrotów kapitałowych była wysoka niestabilność kursów, uzależniona głównie od decyzji inwestorów zagranicznych. Napływ kapitału zagranicznego od 2005 do sierpnia 2008 roku spowodował ponad 25% aprecjację złotego względem EUR i USD, a odpływ kapitałów w okresie od września 2008 do marca 2009 roku – blisko 60% deprecjację waluty krajowej.

Jak już o tym wcześniej wspomniałem, strukturalna polityka gospodarcza (SPG) wymaga zmiany priorytetów w wydatkach rządowych realizowanych w ramach polityki fiskalnej. Aktualna struktura tych wydatków jest w większym stopniu wynikiem polityki społecznej państwa oraz chęci poszerzania elektoratów i nie ma charakteru prorozwojowego. Wydatki sektora funduszy publicznych wyniosły w 2016 roku 182 mld EUR, co stanowiło 41,3% PKB, natomiast wydatki budżetu państwa 86 mld EUR, co stanowiło 20% PKB. W budżecie państwa 40% wydatków miało charakter redystrybucyjny (ponad 30% – renty i emerytury, prawie 10% – pomoc społeczna); ponad 11% – edukacja i tyle samo ochrona zdrowia. Na inwestycje z funduszy publicznych przeznaczono 15 mld EUR, co stanowiło 8% ogółu wydatków publicznych i 3,3% PKB. Wydatki budżetu na badania i rozwój stanowiły 0,9% PKB i jest to udział ponad dwukrotnie niższy od przeciętnego w UE (Chądryński i Osiecki, 2017). Deficyt budżetu państwa wyniósł 2,4% PKB, co pozostawia niewielki margines do maksymalnej normy europejskiej 3% PKB⁵. Dług publiczny osiągnął na koniec 2016 roku poziom 54,1% PKB, co z kolei zbliża go do norm ostrożnościowych, zapisanych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polski, które mówią, że rząd, który dopuści do przekroczenia długu ponad 55% PKB powinien przygotować budżet na następny rok kalendarzowy bez deficytu. Gdyby zaś dług publiczny przekroczył 60% PKB, rząd powinien podać się do dymisji i powinny zostać rozpisane wybory. Ryzyko polityczne przekroczenia tych konstytucyjnych norm jest zatem bardzo wysokie⁶. Wydatki budżetowe są często sztywne i wynikają z koniecz-

⁵ Normę tę Polska przekroczyła w 2013 roku w wyniku czego została objęta europejską procedurą nadmiernego deficytu.

⁶ Polska znalazła się na progu przekroczenia pierwszej normy ostrożnościowej (55% PKB) w roku 2014. Spowodowało to odejście od kapitałowego systemu emerytalnego wprowadzanego od 1998 roku w formie otwartych funduszy emerytalnych (OFE). Do systemu tego kierowana była część obligatoryjnych składek emerytalnych, co powodowało wysoką lukę w obowiązującym aktualnych emerytów systemie repartycyjnym. Państwo musiało dopłacać do tego systemu, a OFE inwestowały również w obligacje skarbowe. W lutym 2014 roku portfel obligacji skarbowych o wartości 38 mld EUR został przesunięty do państwowego funduszu emerytalnego (PFE), co pozwoliło jednocześnie skompensować o tę samą kwotę

ności kontynuacji programów rządowych. W tych warunkach należy szukać poza-budżetowych źródeł finansowania SPG. Jak postaram się wykazać, mogą to być środki Unii Europejskiej, wspomniane wcześniej SSE oraz kapitałowe fundusze publiczne.

Krokiem milowym w umiędzynarodowieniu gospodarki i w realizacji strukturalnej polityki gospodarczej było przystąpienie Polski w roku 2004 do Unii Europejskiej (UE). Po akcesji (2004–2006) polska gospodarka wykorzystała około 10 mld EUR. Strumień środków europejskich znacznie poszerzył się w latach następnych. W latach 2007–2013 podmioty polskiej gospodarki w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych i dotacji w ramach Wspólnej Polityki Rolnej uzyskały 90 mld EUR. Jednocześnie suma wniesionych składek do budżetu UE wyniosła w tym okresie 22 mld EUR. W tym okresie polska gospodarka została zatem zasilona kwotą około 68 mld EUR netto (Cieślak-Wróblewska, 2017). Stanowi to 50% wydatków budżetu państwa w roku 2015 i około 1,9% średniorocznego PKB w całym tym okresie. Pieniądze te zostały zainwestowane przede wszystkim w: infrastrukturę podstawową (głównie transportową) – 60%; wsparcie sektora przedsiębiorstw – 23% oraz w rozwój zasobów ludzkich – 10%.

Skala pomocy europejskiej i kierunki jej wykorzystania w istotny sposób uzupełniają skromne wydatki budżetu państwa na cele rozwojowe, zgodne z koncepcją NES. To cenne dla rozwoju gospodarki źródło na razie nie wysycha. W perspektywie lat 2014–2020 w ramach europejskiej polityki spójności Polska ma do dyspozycji 82,5 mld EUR. Należy mieć nadzieję, że środki te zostaną wykorzystane w sposób jeszcze bardziej efektywny dla przyspieszenia rozwoju gospodarczego w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Możliwość wykorzystania tych zewnętrznych i bezzwrotnych źródeł finansowania nie powinna jednak osłabiać kreowania i zaangażowania wewnętrznych źródeł w finansowanie rozwoju.

Dalsza obecność Polski w Unii Europejskiej zależy od kluczowej decyzji związanej z przystąpieniem naszego kraju do strefy euro. Do 2008 roku przeszkodą było niespełnianie wszystkich kryteriów z Maastricht. Aktualnie kryteria te są spełniane, jednak istnieją opory, głównie natury politycznej, związane z kryzysem zadłużeniowym niektórych państw tej strefy i z unijnym kryzysem migracyjnym. Z punktu widzenia możliwości realizacji w przyszłości strukturalnej polityki gospodarczej przystąpienie do strefy euro wydaje się korzystne. Strefa euro to nie tylko wspólna waluta, eliminująca ryzyko walutowe w handlu między krajami strefy, lecz także wspólna polityka pieniężna, która jak dotychczas była bardziej ekspansywna. Należy sądzić, że tak będzie w przyszłości, gdyż Polska przestanie być małą gospodarką otwartą, która zachęca inwestorów zagranicznych względnie wyższymi stopami procentowymi, a stanie się częścią dużej gospodarki europejskiej, która ma wpływ na

wartość długu publicznego, która obniżyła się do 50,2% PKB. OFE nie mogły inwestować później w obligacje skarbowe, składki ubezpieczonych zostały zapisane na ich indywidualnych rachunkach w PFE, natomiast od 2017 roku OFE zostaną przekształcone w prywatne fundusze emerytalne (PFE), wpłaty składek staną się zaś dla pracowników dobrowolne.

kurs własnej waluty. Powstanie również możliwość korzystania z wspólnego budżetu unii walutowej, który niewątpliwie powstanie.

Pierwsza specjalna strefa ekonomiczna (SSE) powstała w Polsce w 1995 roku w Mielcu. Doradcami przy jej tworzeniu byli zarządzający pierwszą SSE na świecie, powstałą w Shannon⁷ (Irlandia). Do końca lat 90. wykształciło się w Polsce 14 SSE, które działają do dzisiaj. Łączna powierzchnia terenów wydzielonych na działalność SSE wyniosła na koniec 2015 roku blisko 20 tys. ha. Pierwotnym celem zakładania SSE była aktywizacja gospodarcza regionów w sposób szczególny dotkniętych upadłością lub likwidacją dużych przedsiębiorstw państwowych, a pierwszym spodziewanym efektem – spadek bezrobocia w regionie. Głównym przywilejem inwestorów w utworzonych strefach jest zwolnienie od podatków CIT i od nieruchomości. Poza tym strefy oferują: w pełni przygotowane tereny inwestycyjne po konkurencyjnych cenach; możliwość zakupu lub dzierżawy istniejących na terenie strefy nieruchomości; know-how oraz darmową pomoc ze strony zarządcy SSE formalnościach itp. Dane o makroekonomicznych skutkach działania SSE są niestety trudno dostępne i wyrywkowe. Według danych firmy consultingowej Colliers International, na koniec 2015 roku zatrudnienie w SSE wynosiło blisko 300 tys. osób, co stanowiło blisko 2% zatrudnionych w Polsce. Skumulowane nakłady inwestycyjne wyniosły tam blisko 28 mld EUR, co stanowiło w skali roku od 2 do 6% wartości inwestycji ogółem i 20–30% bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W SSE inwestowali przede wszystkim inwestorzy zagraniczni – 80% (w tym: Niemcy 19%; USA 12%; Holandia 12%) oraz krajowi – 20%. Wśród inwestorów zagranicznych dominowali: GM Manufacturing Poland (USA), Volkswagen Poznań (Niemcy), Toyota Manufacturing Poland (Japonia) (Colliers International, 2016). Możemy zatem stwierdzić, że SSE były i są dodatkowym magnesem przyciągającym inwestorów zagranicznych i akceleratorem inwestycji krajowych.

Polski Fundusz Rozwoju (PFR) został utworzony w 2016 roku jako spółka Skarbu Państwa i Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). BGK jest jedynym państwowym bankiem komercyjnym, za pomocą którego rząd realizował swoje programy socjalne w sektorze bankowym (np. stypendia studenckie, dopłaty do oprocentowania kredytów mieszkaniowych). Utworzenie PFR świadczy m.in. o włączeniu tego banku do realizacji programów rządu w ramach jego SPG. Skarb Państwa jest również strategicznym właścicielem w największym polskim banku PKO BP SA i pośrednio w, drugim co do wielkości banku, PeKaO SA.

PFR kontynuuje i wzmacnia działanie powstałych wcześniej: Agencji Rozwoju Przemysłu (ARP), Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE), Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu (PAIiH) oraz Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Są to fundusze publiczne typu *private equity* (ARP) wspierające innowacyjność, przedsiębiorczość i eksport polskich przedsiębiorstw.

⁷ Piszący te słowa współpracował z doradcą jako partner polskiej firmy consultingowej.

Wśród zadań PFR znajdują się: finansowanie na zasadach komercyjnych oraz współpracy przy przygotowaniu i dystrybucji programów, w których występują luki; prowadzenie programów rozwojowych dostosowanych do potrzeb biznesu (przedsiębiorstw i inwestorów na terytorium Polski), konsumentów oraz państwa (jednostek samorządu terytorialnego). Ze względu na relatywnie niskie kapitały własne PFR i innych prorozwojowych agencji państwowych (kapitał akcyjny PFR wynosi 0,3 mld EUR) efekty makroekonomiczne ich działalności nie mogą być jednak zbyt wysokie. Największe inwestycje PFR to: udział w odkupieniu od Unicredit banku PeKaO SA.; zapowiedziane w 2017 roku inwestycje w finansowanie start-upów (0,25 mld EUR) oraz inwestycje w unowocześnianie polskiej energetyki (1,2 mld EUR). Działalność PFR i innych prorozwojowych agencji państwowych w istotny sposób uzupełnia prorozwojowe wydatki budżetu państwa, jednak głównie w obszarze małych i średnich przedsiębiorstw. Rząd liczy również na współudział kapitału chińskiego w sfinansowaniu dużego projektu budowy centralnego lotniska przesiadkowego w okolicach Warszawy w ramach odbudowy przez ten kraj dawnego jedwabnego szlaku.

Konkludując drugą część artykułu, pragnę przytoczyć fakty świadczące o wzroście gospodarki polskiej w okresie jej transformacji (Górski, 2015, s. 37). W okresie 1993–2015 średnioroczne tempo wzrostu gospodarczego w Polsce wynosiło 4,1%. Co warto podkreślić, w żadnym roku nie odnotowano ujemnej stopy wzrostu (recesji). Stopy wzrostu gospodarczego wahały się w przedziale: od 7,0 w 1995 roku do 1% w 2001 roku. Takie tempo wzrostu gospodarczego umożliwiłoby gospodarce polskiej podwojenie jej PKB w okresie 18 lat, a w analizowanym okresie polskie PKB wzrosło o 153%. Efekt doganiania jest również widoczny. Polskie PKB *per capita* wynosiło w 2008 roku 55% średniego PKB *per capita* w Unii Europejskiej, natomiast w 2015 roku – 69%, z czego 8,9 pkt. proc. eksperci NBP przypisują wykorzystanym środkom unijnym. Szacunki te nie uwzględniają długotrwałych efektów infrastrukturalnych obniżających koszty transakcyjne w przyszłości. Polska znalazła się na 23 miejscu w rankingu gospodarek o najwyższym poziomie PKB, co znalazło wyraz w zaproszeniu premiera polskiego rządu, po raz pierwszy w historii, na spotkanie szczytu G-20 w Hamburgu, w lipcu 2016 roku.

Bibliografia

- Chądzyński, M., Osiecki, G. (2017). Nasze bardzo socjalne państwo. *Dziennik Gazeta Prawna*, 25 kwietnia.
- Cieślak-Wróblewska, A. (2017). Szybszy rozwój dzięki unijnemu wsparciu. *Rzeczpospolita*, 25 kwietnia.
- Colliers International. (2016). *Potencjał inwestycyjny. Specjalne Strefy Ekonomiczne w Polsce*. Pozyskano z: http://www.colliers.com/pl-pl/-/media/files/emea/poland/reports/2016/Colliers_Raport_Specjalne_Strefy_Ekonomiczne_PL.pdf.

- Cukiernik, T. (2007). *Prawda i fałsz o dotacjach z UE*. Pozyskano z: <http://tomaszcukiernik.pl>.
- Górski, M. (2015). Makroekonomiczne skutki polityki fiskalnej i monetarnej w Polsce w latach 1992–2015. W: A.Z. Nowak (red.), *Gospodarka na rozdrożu XXI wiek. Księga jubileuszowa z okazji osiemdziesiątych urodzin Profesora Kazimierza Rycia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.
- Lin, J.Y. (2017). Nowa Ekonomia Strukturalna dla gospodarek doganiających. W: J.Y. Lin, A.Z. Nowak (red.), *Nowa Ekonomia Strukturalna wobec krajów mniej zaawansowanych*. Warszawa: Wydawnictwa Naukowe Wydziału Zarządzania UW.
- Robinson, J.V. (1937). *Introduction to the Theory of Employment*. London: Macmillan.
- Wikipedia. (2017). *Polski Fundusz Rozwoju*. Pozyskano z: https://pl.wikipedia.org/wiki/Polski_Fundusz_Rozwoju.