

## **Jaki powinien być kształt sprzyjającej wzrostowi polityki gospodarczej w Polsce w obliczu globalizacji?**

### WSTĘP

Polska gospodarka, mimo wielu sukcesów dotychczasowego procesu reform, wciąż nie wykazuje wystarczającej dynamiki wzrostu, która mogłaby pozwolić na szybkie doganianie najbogatszych krajów oraz zadowalającą poprawę dobrobytu całego społeczeństwa. Istnieją trwałe bariery, które należy obalić, aby zainicjować silny i trwały wzrost. Gospodarka naszego kraju jest częścią międzynarodowego systemu gospodarczego i siłą rzeczy podlega tym samym co ona ogólnym procesom. Najczęściej chyba pojawiającym się w tym kontekście terminem jest „globalizacja”.

W niniejszym artykule, po uprzednim zarysowaniu natury globalizacji oraz barier wzrostu w polskiej gospodarce, próbuję odpowiedzieć na pytanie o to, jakie powinny być ogólne zasady, którymi kierować się powinna polska polityka gospodarcza przy usuwaniu tych barier w warunkach globalizacji i pokrewnych z nią zjawisk oraz od jakiego obszaru w gospodarce zmiany te należy rozpocząć.

### OKREŚLENIE I NATURA GLOBALIZACJI ORAZ JEJ ZWIĄZEK Z PRZEMIANAMI W GOSPODARCE ŚWIATOWEJ

Pojęcie globalizacji ma wiele definicji i interpretacji, zależnie od tego, ku jakim jej cechom kierowana jest uwaga<sup>1</sup>. Mimo tej różnorodności istnieje jedno zwarte i jasne określenie, które trafnie oddaje jej charakter z gospodarczego punktu widzenia i jest dobrym punktem wyjścia do jej analizy w wymiarze ekonomicznym. Zgodnie z tym określeniem globalizacja jest procesem rosna-

---

<sup>1</sup> Por. np. B. Liberska, *Współczesne procesy globalizacji gospodarki światowej*, [w:] *Globalizacja. Mechanizmy i wyzwania*, B. Liberska (red.), Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002.

cej wymiany gospodarczej i rosnącej współzależności między krajami w skali światowej. Jak sądzę, jest to definicja łatwa do zaakceptowania dla ekonomisty dzięki swojej ogólności. Nie przesądza ona o przyczynach ani skutkach zjawiska, ujmując po prostu pewną obserwowalną tendencję. Kwestie natury, źródeł i konsekwencji globalizacji są, jak wiadomo, przedmiotem wielu sporów wśród badaczy różnych profesji i specjalności, nie mówiąc o skorych do zabierania głosu laikach. Poniżej ograniczę się do gospodarczego wymiaru tego procesu, przyjmując podaną wyżej jego definicję.

Nie ma pełnej zgody między badaczami co do tego, czy współczesna globalizacja jest we wszystkich swoich przejawach zjawiskiem bezprecedensowym w gospodarczej historii świata<sup>2</sup>. W szczególności niektórzy autorzy wskazują, że czas obejmujący XIX wiek i lata do roku 1914 był okresem stałego wzrostu międzynarodowej wymiany handlowej oraz swobody przemieszczania się ludzi i kapitału między krajami, a pod pewnymi względami stopień „zglobalizowania” był przed I wojną światową większy niż teraz. Sięga się też do znacznie wcześniejszych okresów, żeby zilustrować trwałość tendencji do powstawania i rozwoju więzi gospodarczych między różnymi rejonami świata. Przeważa jednak raczej pogląd o unikalnym charakterze współczesnych zmian w gospodarce światowej. Niezależnie od tego, w jakim stopniu obecna globalizacja stanowi nowość w wymiarze jakościowym i ilościowym, jej istnienie i znaczenie dla gospodarki światowej nie jest raczej kwestionowane. Docenia się, a czasem może nawet przecenia, jej skutki dla współczesnego życia gospodarczego. Z jednej strony opisywane są konstytutywne dla globalizacji trendy i wielkości, co budzi stosunkowo mało kontrowersji, jeśli pominąć te przed chwilą przedstawione. Z drugiej zaś strony dyskutowane są przyczyny i skutki procesu, co obfituje w spory i kontrowersje. Jak się okazuje, prawidłowe zidentyfikowanie przyczyn i skutków ma podstawowe znaczenie dla analizy i oceny następstw globalizacji.

Wyznacznikami ogólnego pojęcia rosnącej współzależności gospodarczej między krajami są zjawiska wzrastającej wymiany handlowej, zwiększających się przepływów finansowych, rozwoju działalności przedsiębiorstw wielonarodowych oraz zwiększania się bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Obrazu tego dopełniają takie zjawiska jak rosnący przepływ wiedzy i informacji i coraz silniejsze oddziaływania makroekonomiczne między poszczególnymi krajami. Pośród przyczyn tych obserwowanych tendencji wymienia się: postęp technologiczny, zmniejszające się koszty transportu i łączności, obniżanie barier handlu zagranicznego dzięki negocjacjom w ramach organizacji międzynarodowych oraz jednostronnym decyzjom państw, liberalizacja oraz deregulacja rynków

---

<sup>2</sup> Por. np. J. Kaliński, *Globalizacja w perspektywie historycznej*, [w:] *Globalizacja od A do Z*, Narodowy Bank Polski, 2004.

finansowych. Takie wyliczenie raczej słabo jednak oddaje dynamikę i logikę procesu. Z pewnością można powiedzieć, że globalizacja postępuje, ponieważ istnieją korzyści, które ona przynosi zaangażowanym w nią podmiotom i krajom. Na poziomie firm i jednostek korzyści te związane są z takimi czynnikami, jak zwiększenie sprzedaży, możliwość znalezienia bardziej zyskowych lokat kapitału, dywersyfikacja aktywów itp. Występowanie korzyści dla poszczególnych podmiotów nie przesądza jeszcze o tym, że odnoszą je netto całe gospodarki krajowe. Problem istnienia tych korzyści stał się przedmiotem licznych studiów. Najważniejsze są kwestie dotyczące wpływu handlu międzynarodowego i przepływów finansowych na dobrobyt krajów, a więc, w pewnym uproszczeniu – na ich wzrost gospodarczy.

Właściwy stopień otwartości na handel zagraniczny był od dawna przedmiotem kontrowersji. W wymiarze teoretycznym wpływ liberalizacji przepływów handlowych na wzrost nie jest jednoznacznie określony. Jak podaje J. Bhagwati, oprócz modeli wzrostu, w których liberalizacja daje pozytywny efekt, istnieje szereg modeli wzrostu, w których wolny handel zmniejsza stopę wzrostu lub też jest dla niej bez znaczenia<sup>3</sup>. Jednak świadectwa empiryczne pozwalają rozstrzygnąć dylemat na korzyść wolnego handlu. Jak stwierdza D. Rodrick: „Żadnemu krajowi nie udało się rozwinąć przy odwróceniu się plecami do międzynarodowego handlu i przepływów kapitału długoterminowego”<sup>4</sup>. Potwierdzenia temu pogładowi dostarcza powojenna historia gospodarcza i ostateczne niepowodzenie strategii substytucji importu w stosujących ją krajach. Sukcesy odnosiły natomiast kraje o większej otwartości na handel międzynarodowy.

Jak zasygnalizował użyty przed chwilą cytat, otwartość na przepływy kapitałowe także wiąże się z potencjalnymi pozytywnymi dla wzrostu efektami. Rzeczywiście można się spodziewać, że kraj może odnieść istotne korzyści z liberalizacji przepływów kapitałowych poprzez zwiększenie poziomu inwestycji oraz większą konkurencję i innowacyjność w sektorze finansowym, które mogą też polepszać alokację zasobów. Jednak problem liberalizacji obrotów kapitałowych jest niejednoznaczny we współczesnej wiedzy ekonomicznej. Jak dobitnie pokazały kryzysy finansowe lat 90., zmienność przepływów kapitałowych, zwłaszcza krótkoterminowych, może w najgorszym wypadku stanowić krytyczny problem dla polityki gospodarczej kraju. Zawsze zaś ograniczona zostaje autonomia krajowej polityki makroekonomicznej. Jak się uważa, kwestią o kluczowym znaczeniu dla korzyści – kosztów otwarcia na kapitał jest interakcja między stopniem stabilności lokalnej polityki makroekonomicznej, sekwencją procesu otwierania

<sup>3</sup> J. Bhagwati, *Wolny handel dziś*, CeDeWu, Warszawa 2003, s. 47.

<sup>4</sup> D. Rodrik, *The Global Governance of Trade As if Development Really Mattered*, United Nations Development Programme, October 2001, cytat za: S. Fischer, *Globalization and Its Challenges*, wykład im. Richarda T. Ely wygłoszony w Waszyngtonie 3 lipca 2003 r.

gospodarki oraz jakością lokalnych instytucji<sup>5</sup>. Takie czynniki jak słabości systemu bankowego i nadmierne zadłużenie krajowych firm leżały u źródeł kryzysów finansowych w ostatniej dekadzie. Dlatego w ich przypadku łatwiej niż o jednej konkretnej przyczynie mówić o splocie czynników, który je wywoływał. Mimo wszystko wydaje się, że z uwagi na długoterminowe korzyści warto otwierać gospodarkę na przepływy kapitałowe. Zdaniem S. Fischera, chociaż świadectwa empiryczne dotyczące wpływu tego otwarcia na wzrost pozostawiają sporo niejasności, między innymi z powodu problemu przyczynowości, to korzyści z dobrze zaplanowanej integracji o właściwej sekwencji powinny przeważać koszty<sup>6</sup>.

Jeśli więc globalizacja jest korzystna dla gospodarek, to dlaczego wzbudza tyle kontrowersji i krytyki? Dzieje się tak z uwagi na postrzegane koszty tego procesu. Jest to bardzo obszerne zagadnienie, dotyczące wielu problemów o charakterze gospodarczym, politycznym, kulturowym czy socjologicznym. Z ekonomicznego punktu widzenia kluczowe znaczenie mają zarzuty dotyczące niekorzystnych skutków globalizacji dla zatrudnienia i płac. Rozważanie zasadności tych zarzutów prowadzi do bliższego określenia przyczyn i natury globalizacji, co z kolei jest użyteczne dla wniosków dotyczących polityki sprzyjającej wzrostowi polskiej gospodarki.

Krytycy globalizacji utrzymują, że prowadzi ona do zmniejszania się poziomu płac pracowników, zwłaszcza o niskich kwalifikacjach, oraz do utraty miejsc pracy. Zjawiska te mają być wywoływane przez handel międzynarodowy i działalność korporacji transnarodowych. Ponieważ kraje rozwijające się dysponują względną przewagą w zasobie niskokwalifikowanej siły roboczej, ich udział w wymianie handlowej ma prowadzić do spadku płac nisko wykwalifikowanych pracowników w krajach rozwiniętych, względnie do zmniejszania się ilości miejsc pracy w sektorach zatrudniających niskokwalifikowanych pracowników. Analogicznie, korporacje transnarodowe obarczają się odpowiedzialnością za „przenoszenie” miejsc pracy do krajów o niższych kosztach (przy okazji oskarża się je o wyzysk pracowników i inne niegodne praktyki).

Rzeczywiście, o ile do późnych lat 70. nierówności płacowe w krajach OECD generalnie się zmniejszały, to w ciągu lat 80. i 90. w krajach rozwiniętych miała miejsce kombinacja wzrostu nierówności płacowych między pracownikami o niskich i wysokich kwalifikacjach ze wzrostem bezrobocia wśród pracowników o niskich kwalifikacjach. Największy wzrost nierówności miał miejsce w Stanach Zjednoczonych, gdzie od końca lat 70. do połowy lat 90.

---

<sup>5</sup> M. Obstfeld, *Globalization, Macroeconomic Performance, and the Exchange Rates of Emerging Economies*, NBER Working Paper 10849, National Bureau of Economic Research, October 2004.

<sup>6</sup> S. Fischer, *Globalization and...*, wyd. cyt., s. 17.

liczne miary wskazują zdecydowany wzrost nierówności płacowych zarówno między grupami o różnym wykształceniu, doświadczeniu, rodzaju pracy itp.<sup>7</sup>, a także wewnątrz tych grup. W pozostałych krajach OECD wzrost nierówności płacowych był mniejszy, choć zróżnicowany, lub nie miał miejsca, ale zwiększyły się stopy bezrobocia zwłaszcza wśród pracowników o niskich kwalifikacjach. Ponieważ te zjawiska były zbieżne w czasie ze zintensyfikowaniem się procesów globalizacji, prawdopodobnie może wydawać się, że była ona ich przyczyną. Okazuje się jednak, że wyniki badań nie potwierdzają prawdziwości tej tezy. Nie ma dowodów na spadek cen dóbr z sektorów o intensywnym wykorzystaniu czynnika pracy nisko wykwalifikowanej w latach 80. i 90., są natomiast świadectwa sugerujące, że mógł nastąpić pewien ich wzrost w tym okresie<sup>8</sup>. Również badania koncentrujące się na mierzeniu zawartości czynnika pracy niewykwalifikowanej i wykwalifikowanej w przepływach handlowych nie potwierdzają decydującej roli globalizacji w zmianach płac lub wzroście bezrobocia pracowników o niskich kwalifikacjach w krajach rozwiniętych. W różnych badaniach szacunki wpływu handlu na spadek płac w sektorach o intensywnym wykorzystaniu czynnika niskowykwalifikowanej pracy lub spadek popytu na pracę o niskich kwalifikacjach mieszczą się w zakresie 10–20%<sup>9</sup>. Nawet więc gdyby prawidłowym szacunkiem był górny kraniec tego zakresu, to wpływ globalizacji na nierówności płacowe i bezrobocie był raczej niewielki. Nie jest też pewne, czy w ogóle miał miejsce.

Innym źródłem kosztów, które globalizacja nakłada na społeczeństwa, mają być jej istotni aktorzy – korporacje transnarodowe. Lista zarzutów pod ich adresem jest długa i zróżnicowana. Wiele z nich wykracza poza pole dostępne analizie ekonomicznej i należy raczej do dziedziny polityki, ekologii, kulturoznawstwa lub wręcz ideologii. Z gospodarczego punktu widzenia najistotniejsze są oskarżenia o wyzysk pracowników w krajach, w których korporacje transnarodowe inwestują, a jednocześnie powodowanie obniżania się standardów socjalnych w swoich krajach macierzystych. Nie tylko samo prowadzenie przez nie swojej działalności staje się podstawą do krytyki, również jej zaprzestawianie. Wtedy oskarżane są o likwidowanie miejsc pracy. Jednak podobnie jak w przypadku domniemanej szkodliwości handlu międzynarodowego, nie ma dowodów

<sup>7</sup> L. H. Katz, D. H. Autor, *Changes in the Wage Structure and Earnings Inequality*, Harvard University, May 1998; M. Slaughter, *Globalisation and Wages: A Tale of Two Perspectives*, Centre for Research on Globalisation and Labour Market, School of Economics, University of Nottingham, 1999.

<sup>8</sup> M. J. Slaughter, P. Swagel, *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?*, Economic Issues, IMF, Washington D.C. 1997, s. 5.

<sup>9</sup> M. J. Slaughter, P. Swagel, *Does Globalization...*, wyd. cyt.; J. Bhagwati, A. Lehman, *Play it Again, Sam: A New Look at Trade and Wages*, wykład do ogłoszenia na Konferencji Uniwersytetu Yale dla uczczenia 65. urodzin T. N. Srinivasana, marzec 1998.

na to, że korporacje doprowadziły do, jak się to czasem określa, „wyścigu w dół” w obowiązujących standardach socjalnych<sup>10</sup>. Kwestia wyzysku jest natomiast, jak się wydaje, bardziej skomplikowana, bo po pierwsze zależy od tego, co się za taki uznaje (a to jest do pewnego stopnia rzecz względna), a po drugie wymaga uwzględnienia alternatywnych możliwości, którymi dysponują mieszkańcy ubogich krajów.

Dokonane badania i obserwacje oraz nieobciążone uprzedzeniami wnioskowania prowadzą do konkluzji, że to nie globalizacja, rozumiana jako zacieśnianie się więzów między gospodarkami, jest podstawową przyczyną przemian ekonomicznych we współczesnych społeczeństwach, które postrzegane są jako kosztowne, budzące niepewność i niepokojące. Co więc jest tą przyczyną? Dość powszechnie wśród ekonomistów akceptowana odpowiedź na to pytanie brzmi, że są nią zmiany technologiczne<sup>11</sup>. Jest przy tym prawdopodobne, że istotnym czynnikiem, który w ciągu ostatnich około dwudziestu lat przyczynił się do obserwowanych zmian na rynku pracy w krajach rozwiniętych, były zmiany w instytucjach związanych z rynkiem pracy (np. stopień centralizacji ustalania płac). Rolę tego czynnika widać szczególnie wyraźnie, jak się wydaje, w krajach kontynentalnej Europy. Na ile jednak ma on egzogeniczny charakter wobec całości przemian? Istnieją powody żeby sądzić, że zmiany instytucjonalne na rynku pracy same są przede wszystkim efektem głębszych przyczyn - zmian w technologii, a przynajmniej pozostają w ważnym związku z nimi<sup>12</sup>.

D. Cohen w następujący sposób podsumowuje istotę zachodzących współcześnie zmian: „(...) to nie globalizacja jest przyczyną niepewności świata pracy, lecz odwrotnie – to nasza własna skłonność do przekształcania samej istoty pracy otwiera dla globalizacji przestrzeń, w której się ona instaluje i która nadaje jej smak popiołu, sprawiający, że się ją odrzuca”<sup>13</sup>.

Globalizacja nie jest więc prawdopodobnie właściwą przyczyną tych współczesnych przemian gospodarczych, które tak często stają się przyczyną obaw i niepokojów, a przynajmniej nie jest ich przyczyną główną. Mówienie o „kosztach globalizacji” jest w takim razie skrótem myślowym, który w rzeczywistości określa koszty bardziej fundamentalnych zmian, których globalizacja jest częścią, ale też wynikiem. Nie ma nic złego w posługiwaniu się tym określeniem, dopóki pamięta się, że jest ono właśnie skrótem, uproszczeniem. Zarówno budzące opór zmiany, jak i sama globalizacja mają wspólne głębsze przyczyny – rozwój tech-

<sup>10</sup> J. Bhagwati, *Wolny handel...*, wyd. cyt., s. 62.

<sup>11</sup> Np. A. Müller, *Globalizacja – mit czy rzeczywistość?*, [w:] *Globalizacja od A do Z*, wyd. cyt.; D. Cohen, *Bogactwo świata, ubóstwo narodów*, Znak, Kraków 2000.

<sup>12</sup> Por. B. Eichengreen, P. Vazquez, *Institutions and Economic Growth in Postwar Europe: Evidence and Conjectures*, September 1999.

<sup>13</sup> D. Cohen, *Bogactwo świata...*, wyd. cyt., s. 13.

nologiczny, który ułatwia zacieśnianie się więzi między krajami świata i zwiększa wydajność tego procesu, a z drugiej strony dynamizuje przemiany struktury gospodarek narodowych, wymuszając procesy dostosowawcze. Oznacza to, że nawet wstrzymanie lub spowolnienie tendencji integracyjnych w gospodarce światowej nie przyniosłoby zahamowania zmian postrzeganych jako kosztowne i trudne społecznie. Z pewnością natomiast rezultatem byłby spadek dobrobytu wynikający ze zmniejszenia się przepływów handlowych i inwestycyjnych, a w związku z tym mniejszej konkurencji, wyboru produktów, utraty korzyści skali i temu podobnych. To z kolei nie znaczy, że nie istnieje potrzeba łagodzenia impetu zmian, z którymi stykają się ludzie. Bezpośrednie koszty globalizacji mogą być uciążliwe, bo choć np. wpływ handlu na intensywność procesów dostosowawczych w gospodarce jako całości może być niewielki, to może skupiać się na wybranych grupach społeczeństwa, które staną się „ofiarami” tego procesu. Argument ten zyskuje na znaczeniu przy szerszym rozumieniu „kosztów globalizacji” jako kosztów współczesnych zmian technologicznych. Polityka rządów powinna jednak zmierzać nie do powstrzymywania czy spowalniania tych zmian, ale do ułatwiania ich przebiegu poprzez minimalizowanie kosztów. Jak ujmuje to M. Slaughter: „Koszty dostosowań mogą być minimalizowane dzięki wspieraniu elastyczności rynków pracy, redukowaniu strukturalnych sztywności, z którymi spotykają się firmy, takich jak uciążliwe regulacje dotyczące pracy, wymogi zatrudnieniowe oraz koszty zatrudniania i zwalniania pracowników. Inne narzędzia polityki mogą obejmować gromadzenie i rozpowszechnianie informacji o warunkach na rynku pracy, standaryzowanie procedur certyfikacji między krajami i polepszanie możliwości szkolenia i edukacji (...)”<sup>14</sup>. W jeszcze szerszym kontekście istotne jest sprzyjanie (lub po prostu nieprzeszkadzanie) ewoluowaniu instytucji rynkowych zgodnie z potrzebami współczesnej gospodarki oraz podejmowaniu interwencji tam, gdzie istotne efekty zewnętrzne dla wzrostu mogą być uzyskane z poprawy jakości kapitału ludzkiego. To ostatnie zalecenie ma bezpośredni związek z problematyką nierówności.

Nie jest oczywiście przesądzone, czy procesy globalizacji nie staną się w przyszłości siłą z samej swojej natury generującą koszty. Jednak nawet gdyby tak się stało, prawidłowa reakcja ze strony polityki powinna być, jak się wydaje, w swojej istocie taka sama. Nieco specyficznym przypadkiem są negatywne efekty będące konsekwencją swobody przepływów finansowych w skali światowej (kryzysy finansowe). Tu rzeczywiście można mówić o wysokich kosztach globalizacji per se dla krajów rozwijających się. Jak już wcześniej wspomniałem, uważa się, że trwałym rozwiązaniem tego problemu jest połączenie odpowiedniego ukształtowanych instytucji rynkowych (co jest, jak trzeba przyznać,

<sup>14</sup> M. J. Slaughter, P. Swagel, *Does Globalization...*, wyd. cyt., s. 12.

problemem skomplikowanym) z przyjęciem stopniowego otwierania się kraju na przepływy finansowe. Ważną rolę może odegrać pomoc międzynarodowych instytucji finansowych (jest to jednak kontrowersyjne zagadnienie).

## CHARAKTER TRANSFORMACJI POLSKIEJ GOSPODARKI I JEJ OBECNA SYTUACJA

Problematyka zysków i kosztów globalizacji, zarówno w węższym, „właściwym” (rosnącej współzależności krajów), jak i szerszym (zmian technologicznych) rozumieniu, ma swoją specyfikę w zależności od tego, czy rozpatrujemy ją z punktu widzenia kraju rozwiniętego, czy też rozwijającego się, chociaż oczywiście istnieją też punkty wspólne. Obok wspólnych zagadnień różne jest rozłożenie akcentów i występowanie niektórych problemów. Jakie są więc problemy i wyzwania przed polityką gospodarczą Polski, jeśli przyjmujemy, że wraz z innymi państwami postkomunistycznymi należy ona do grupy krajów nie tyle rozwijających się, co „źle rozwiniętych”?

Przede wszystkim, przywołując kategorię kraju „źle rozwiniętego”, należy zauważyć, że jedną z przyczyn niewłaściwego rozwoju Polski było pozbawienie gospodarki mechanizmów niezbędnych do jej prawidłowego (tzn. powodującego stały wzrost dobrobytu) funkcjonowania. W szczególności polska gospodarka była (z niewielkimi wyjątkami) odizolowana od gospodarki światowej, co utrudniało korzystanie z zagranicznego kapitału i technologii, ograniczało konkurencję oraz utrudniało wykształcenie prawidłowej struktury cen. Wszystkie wymienione zjawiska miały też oczywiście inne, bardziej podstawowe przyczyny, jako że izolacja była nieodłączną cechą kolektywistycznego systemu społeczno-gospodarczego, wynikającą z samej jego istoty. Nie zmienia to jednak faktu, że ta właśnie cecha silnie zaważyła na rozwoju ekonomicznym kraju.

Jednym z najważniejszych składników procesu przemian, rozpoczętego na początku lat 90., było ponowne włączenie polskiej gospodarki do gospodarki światowej poprzez liberalizację handlu zagranicznego, redukcję ceł oraz dopuszczenie inwestycji bezpośrednich i przepływów finansowych. Jednocześnie rozpoczęła się stosunkowo szybka modernizacja na poziomie mikroekonomicznym, dotycząca m.in. majątku trwałego, technologii i organizacji, zmian własnościowych itp. Ponieważ dokonywał się przełom systemowy, zmiany te musiały być, początkowo przynajmniej, dość gwałtowane, a w jeszcze większym stopniu były jako takie postrzegane przez ludzi. Wiązały się dla wielu z koniecznością podjęcia nowych wysiłków, zmian kwalifikacji, utraty pracy czy też poczucia bezpieczeństwa. Jednocześnie jednak stwarzały Polakom szansę na poprawę sytuacji materialnej dzięki własnemu wysiłkowi i umożliwiały swobodne dążenie



do własnych, indywidualnie określonych celów w warunkach wolności gospodarczej i politycznej.

Nietrudno spostrzec, że przełom systemowy lat 90. można przedstawić jako szybkie „zglobalizowanie” polskiej gospodarki. Z pewnością na to określenie zasługuje zespół zmian, które się wtedy dokonały, a które polegały na włączeniu Polski do mechanizmów gospodarki światowej, modernizacji technologicznej i nadaniu potrzebom konsumentów decydującej roli w określaniu kierunków działalności gospodarczej. W rezultacie rozpocząć się mogła korekta niewłaściwie rozwiniętej struktury gospodarczej, a wzrost PKB zaczął odzwierciedlać rosnący dobrobyt, a nie produkcję dla samej siebie. Polska znalazła się na drodze prawdziwego i przynoszącego korzyści jej mieszkańcom rozwoju.

Dzisiaj, piętnaście lat po rozpoczęciu transformacji systemowej, sytuacja gospodarcza naszego kraju stanowi połączenie ogólnego sukcesu z rozległymi obszarami niedomagań i barier dla wzrostu. Mamy gospodarkę rynkową, która jako jedyny system zapewnia prawidłową alokację zasobów, wykształcone też są podstawowe instytucje gospodarcze, społeczne i polityczne zapewniające stabilność i umożliwiające wzrost gospodarczy. Podstawy wzrostu są jednak kruche – nie zapewniają jego trwałości i pożądanej wielkości. Czynniki wzrostu (praca, kapitał i technologia) nie są ani wykorzystywane dostatecznie efektywnie, ani nie odbywa się takie ich formowanie, które w pełni odpowiadałoby wymaganiom współczesnej gospodarki. Co z tym związane, duża część społeczeństwa nie może produktywnie przyczyniać się do wzrostu, ani też, z drugiej strony, korzystać z jego owoców. Pełna analiza przyczyn tego stanu rzeczy oraz potrzebnych zmian leży poza zakresem tego artykułu. W dalszej części spróbuję odpowiedzieć na nieco węższe pytanie, jakie są najważniejsze wyzwania polskiej polityki pro wzrostowej w kontekście mającej miejsce globalizacji.

## GLOBALIZACJA A PROBLEMY WZROSTU GOSPODARKI POLSKI

Odpowiedź na pytanie o wpływ globalizacji na wyzwania inicjowania wzrostu gospodarczego zależy od tego, jakie jej rozumienie przyjmujemy: węższe (i jednocześnie „właściwe”) – rosnącej współzależności między gospodarkami państw, czy też szersze – głębokie zmiany powodowane postępem technologicznym. Należy więc rozstrzygnąć, jakie są konsekwencje i zalecenia wynikające z integrowania się Polski z gospodarką światową w pierwszym przypadku oraz z przemian struktury produkowania i konsumowania w drugim. Zajmę się teraz kolejno tymi dwoma problemami.

Polska gospodarka jest już właściwie zintegrowana z gospodarką światową – panuje swoboda przepływów kapitałowych i inwestycji bezpośrednich, barie-

ry w handlu zagranicznym między Polską a innymi krajami Unii Europejskiej zostały zniesione, a ich wysokość w stosunku do pozostałych krajów określa polityka Unii. To, jakie jest natężenie wymiany gospodarczej z zagranicą i jakie płyną z tego korzyści dla gospodarki, zależy oczywiście od jej cech strukturalnych (w tym również nieformalnych barier, jak np. korupcja) i sytuacji makroekonomicznej. Ogólnie jednak rzecz biorąc, Polska nie jest już odgradzona od współczesnych międzynarodowych procesów integracyjnych i może w nich uczestniczyć. Dylematy dotyczące stopnia i tempa otwierania naszej gospodarki należą więc już właściwie do przeszłości. Dotyczące ich kontrowersje były żywe w latach 90., kiedy dokonywały się zmiany w tej dziedzinie. To, że uczestniczymy w międzynarodowych przepływach gospodarczych, jest dobre i niepożądane byłyby ewentualne próby zmniejszania zakresu otwartości (pomijając fakt, że musiałoby się to wiązać z wycofywaniem się bądź łamaniem zawartych umów międzynarodowych). W kontekście uwag przedstawionych w paragrafie 1. można uznać, że jedynym poważnym zagrożeniem dla Polski, wynikającym ze „zglobalizowania” jej gospodarki, jest groźba kryzysu walutowego. Nie oznacza to, że rywalizacja w warunkach międzynarodowej konkurencji może się odbywać bez kosztów dla podmiotów gospodarczych, ale że te koszty są czymś nieuniknionym, jeśli gospodarka ma się rozwijać, a potrzeby konsumentów mają być zaspokajane na poziomie wynikającym z wymagań współczesności. Problemem pozostaje jednak mobilizowanie czynników wzrostu w stopniu odpowiednim do wyzwań konkurencji międzynarodowej, jak również łagodzenie złych skutków zmian dotyczących niektóre grupy społeczeństwa. Te sprawy wynikają, jak już przedstawiłem, z natury zachodzących zmian w technologii i potrzebach konsumentów.

Niedostateczne wykorzystanie i formowanie zasobów wynikają ze strukturalnych cech gospodarki, a więc niedostateczny wzrost jest głównie problemem strukturalnym. Przeszkody w osiągnięciu trwałego wzrostu na odpowiednim poziomie są liczne i złożone. W kontekście wyzwań współczesnych zmian w gospodarce światowej jako kluczowy należy spośród nich wyodrębnić jeden, sam w sobie złożony problem kształtowania się i rozwoju kapitału ludzkiego.

Polska, jako kraj „niewłaściwie rozwinięty”, nie może liczyć na oparcie swojego miejsca w międzynarodowym podziale pracy wyłącznie na przewadze niskich kosztów pracy, ponieważ kraje rozwijające się mają pod tym względem znacznie większą przewagę. W grę wchodzić musi pewna kombinacja tego czynnika z obecnością dobrze wykwalifikowanych i elastycznych pracowników, będących skłonnych i potrafiących podjąć pracę w sektorach stosujących nowoczesne technologie i metody organizacji i zarządzania. Koniecznym tego warunkiem jest istnienie stojącej na odpowiednim poziomie edukacji oraz dostateczna (jak największa) jej dostępność dla wszystkich, którzy są w stanie zro-

bić z niej właściwy użytek. Jeśli ten warunek nie zostanie spełniony, bezrobocie pozostanie zbyt wysokie, a wzrost zbyt niski, wraz z mogącymi towarzyszyć temu niekorzystnymi zjawiskami społecznymi, takimi jak trwała marginalizacja ludzi z ubogich i słabo wykształconych grup. Jak dotąd nie pojawił się niestety, i to na żadnym chyba szczeblu edukacji, system, który czyniłby w pełni zadość sformułowanemu powyżej wymaganiu. Zostały wprowadzone poczynione znaczne postępy dzięki liberalizacji i komercjalizacji (największe chyba w szkolnictwie wyższym), ale uważa się je za niewystarczające i zbyt fragmentaryczne. Szkolnictwo na szczeblach podstawowym i średnim nie zapewnia systematycznego i dostępnego dla wszystkich przygotowania do wyższej edukacji oraz do bycia samodzielnym uczestnikiem współczesnej gospodarki. Co do szczebla wyższego, można mieć obawy, czy ilość zawsze przechodzi w jakość, a także czy hybrydowa sytuacja uczelni państwowych sprzyja polepszaniu ich roli zarówno badawczej, jak i edukacyjnej. Również w tym przypadku nie jest rozwiązany problem równej dostępności, który skrywany jest pod oficjalną, konstytucyjnie gwarantowaną „bezpłatnością” edukacji.

Drugim wymienianym zwykle przez badaczy obok edukacji obszarem o kluczowym znaczeniu dla rozwoju kapitału ludzkiego jest opieka zdrowotna. Zasadniczym tego powodem jest to, że, pomijając kwestie sprawiedliwości i równości jako takie, ludziom chorym i niedomagającym o wiele trudniej jest być produktywnymi członkami społeczeństwa. Istnieją więc potencjalnie do osiągnięcia istotne efekty zewnętrzne pod względem wzrostu gospodarczego. Podobnie jak w przypadku szkolnictwa, państwo ma tu do odegrania centralną rolę w równoważeniu potrzeb osiągnięcia efektywności gospodarowania i równości dostępu. Dotychczasową historię reform w tej dziedzinie cechuje mieszanka oportunistu, dobrej woli niektórych reformatorów oraz niekonsekwencji, niekompetencji i jawnie złej woli. W różnych momentach różne z tych czynników brały górę. Po okresie idącej w pożądanym kierunku zwiększenia roli rynku i konkurencji, ale niezupełnie spójnej i niedokończonej reformy przywracającej system kas chorych, nastąpiła powtórna centralizacja i odwrót od prób polepszenia efektywności wykorzystania zasobów wraz z nieuchronną zapaścią.

Potrzeba umiejętnego wspomaganie edukacji i opieki zdrowotnej została uwzględniona w postulatach tzw. konsensusu waszyngtońskiego, można więc uznać, że należy ona już do ekonomicznej ortodoksji. Ten mało kontrowersyjny postulat nie jest jednak w Polsce realizowany. Niedostateczne budowanie krytycznego we współczesnej gospodarce zasobu, jakim jest kapitał ludzki, łączy się z wieloma innymi sztywnościami strukturalnymi, takimi jak zbyt wysoki poziom i zła struktura wydatków publicznych, zbyt wysoki poziom podatków, niedostateczna ochrona praw własności, zbyt duży udział sektora publicznego, niewystarczająca infrastruktura itp. Te niedostatki składają się na ociężałość wzrostu

polskiej gospodarki. W następnych paragrafach postaram się omówić krótko ogólną naturę przyczyn tych problemów oraz zarysować kształt właściwej polityki gospodarczej, która byłaby właściwą odpowiedzią na wyzwania globalizacji rozumianej jako rosnąca współzależność w gospodarce światowej, ale przede wszystkim na wyzwania tego, co, chociaż globalizacją nazywane, jest w istocie zespołem uwarunkowań wynikających ze współczesnych potrzeb konsumentów i sposobów ich zaspokajania, które umożliwia współczesna technologia.

### INSTYTUCJONALNE ŹRÓDŁA BARIER WZROSTU I ICH PRZEZWYCIĘŻANIE

Współczesna teoria szuka podstawowych przyczyn zamożności i ubóstwa krajów w szeroko rozumianej strukturze ich instytucji, zarówno formalnych, jak i nieformalnych. Próbuje się odpowiedzieć między innymi na pytania o to, jak instytucje wpływają na poziom inwestycji i ich efektywność, jak określają prowadzoną politykę ekonomiczną oraz jakie zachodzą związki między panującym porządkiem politycznym (np. obecnością demokracji lub jej brakiem), równością i innymi kwestiami politycznymi a wzrostem gospodarczym. Na większość z tych pytań nie można jeszcze dać jednoznacznych odpowiedzi, a im „głębiej” sięgają badacze w analizie uwarunkowań trwałego wzrostu, tym więcej kontrowersji. Mimo to można jednak pokusić się o kilka ogólnych uwag na temat instytucjonalnych problemów wzrostu polskiej gospodarki w kontekście obecnego stanu wiedzy.

Niewątpliwie Polska jako kraj „niewłaściwie rozwinięty”, który w dodatku zrobił już sporo, żeby przezwyciężyć przyczyny i skutki dekad błędnej drogi, znajduje się w o wiele lepszej sytuacji pod względem inicjowania i utrzymywania wzrostu niż kraje „w ogóle nierozwinięte”. Jednocześnie jej problemy nie tylko są łatwiejsze do rozwiązania niż np. problemy najuboższych państw Afryki, ale mają też swoją specyfikę, wynikającą z połączenia skutków istnienia nieefektywnego systemu gospodarczego z sukcesami oraz błędami i zaniechaniami procesu reform. Najważniejszym osiągnięciem ostatnich piętnastu lat jest niewątpliwie to, że Polska ma gospodarkę rynkową opartą na własności prywatnej, warunkach dość stabilnego otoczenia politycznego i makroekonomicznego. Dzięki temu wyzwolone zostały siły przedsiębiorczości, które w stosunkowo krótkim czasie zmieniły na korzyść oblicze kraju. Jak jednak przedstawiłem to wcześniej, cały czas obecne są bariery niepozwalające na tak efektywne mobilizowanie i wykorzystywanie zasobów, jak byłoby to pożądane. Usunięcie tych barier jest w przeważającej mierze zadaniem polityki gospodarczej rządu. Wprawdzie gospodarka i w ogóle społeczeństwo, jest systemem, który najwięcej

pożytku odnosi na ogół ze stopniowych, ewolucyjnych zmian, jednak niektóre jej niedomagania mogą wynikać z przyczyn politycznych lub też być rezultatem niesprawności rynku. Wtedy konieczne jest działanie państwa, również jeśli tym działaniem powinno być jego wycofanie się z określonych obszarów, jako że takie wycofanie wymaga politycznego wysiłku.

Potrzeba ograniczenia roli państwa przy jednoczesnym wzmocnieniu jego zaangażowania i poprawy efektywności działań w tych obszarach, gdzie może to przynieść ogólnogospodarcze korzyści, jest jasna. Jak ujmuje to C. Józefiak: „Niemożność zrealizowania oczywistych i do znudzenia powtarzanych postulatów, że trzeba powstrzymać narastanie długu publicznego w stosunku do produktu krajowego, zwiększyć w budżecie państwa udział wydatków na naukę i edukację itp., świadczy o tym, że można mieć przeregulowaną gospodarkę i nie panować nad jej najważniejszymi problemami”<sup>15</sup>. Potrzebne zmiany są blokowane przez czynniki polityczne, które uniemożliwiają pożądane korekty reguł gry w gospodarce, a więc zmiany instytucji społecznych i gospodarczych, których same są zresztą po części wynikiem. Taki stan rzeczy nie jest unikalną cechą naszego kraju. We współczesnych badaniach problemów wzrostu uwzględniane są tego typu uwarunkowania. W kontekście sytuacji Polski jako kraju postkomunistycznego interesujące są hipotezy tłumaczące, w jaki sposób zachowania opierające się na pogoni za rentą mogą trwale zniekształcać system gospodarczy. Istotny wkład w tę dziedzinę wnoszą, co nie jest być może zaskakujące, ekonomiści pochodzenia rosyjskiego. Na przykład K. Sonin przedstawia następujące rozumowanie: jeśli istniejące instytucje są niedoskonałe pod względem ochrony praw własności i występują korzyści skali w zapewnianiu prywatnej ochrony tych praw, to bogate podmioty mogą zyskać na utrzymaniu takiego stanu rzeczy, ponieważ pozwoli im to na wywłaszczanie innych podmiotów (nie-mogących pozwolić sobie na zapewnienie ochrony swoich praw własności)<sup>16</sup>. Bogate podmioty będą używały swojego wpływu na politykę tak, żeby zapobiec zmianom, na których mogłyby stracić. W konsekwencji gospodarka znajdzie się w „złej równowadze”, cechującej się niskim wzrostem, dużymi nierównościami i rozpowszechnioną pogonią za rentą. Wydaje się, że w Polsce, mimo braku tak silnej jak w Rosji kasty „oligarchów” wpływającej na politykę i gospodarkę, można znaleźć analogiczne zjawiska, podlegające logice podobnej do zacytowanego przed chwilą rozumowania. Niektóre złe cechy polskiej struktury instytucjonalnej są bowiem prawdopodobnie albo zamierzonym środkiem w przedsięwziętej przez uprzywilejowane podmioty pogoni za rentą, albo też tej pogoni

<sup>15</sup> C. Józefiak, *Sily napędowe gospodarki*, „Rzeczpospolita” z 13 lipca 2003.

<sup>16</sup> K. Sonin, *Why the Rich May Favor Poor Protection of Property Rights*, William Davidson Working Paper Number 544, December 2002.

skutkiem ubocznym. W roli rodzimych „oligarchów” występują zaś niektórzy politycy (działający czasem wspólnie z poszukującymi korzyści poza normalną grą rynkową biznesmenami). Naczelnym przykładem jest przeprowadzona przez ostatni rząd ponowna centralizacja systemu opieki zdrowotnej. Dokonana pod hasłem poprawy działania opieki zdrowotnej stała się (lub była od początku) narzędziem osiągnięcia nieuczciwych korzyści przez niewielką grupę ludzi bezpośrednio zaangażowanych w przeprowadzane zmiany. Wystąpił tu efekt „negatywnej dźwigni” – zyski niewielu przełożyły się na wielką stratę społeczną, wynikającą z pogorszenia funkcjonowania systemu. Innym ważnym przykładem takiego mechanizmu jest problem niedostatecznej dywersyfikacji źródeł dostaw surowcowych do Polski – sprawa nie w pełni wyjaśniona, a pełna ukrytych przed opinią publiczną powiązań świata polityki ze światem biznesu, a być może nawet przestępczości. Takie zjawiska jak dwa właśnie wspomniane mają bardzo niszczący wpływ na podstawy wzrostu, ponieważ dotyczą elementów wpływających na cały system gospodarczy, a przez to przyczyniających się do tkwienia w „złej równowadze”, o jakiej mówił Sonin. Oprócz tego istnieje z pewnością jeszcze pokaźna liczba zjawisk w naszej gospodarce, które zasługują na analizę w kategoriach ekonomii politycznej. Na przykład kwestia nierównego dostępu do ochrony praw własności – znacznie trudniejszego do egzekwowania na drodze prawnej przez stosunkowo niewielkie podmioty, co utrudnia obrót gospodarczy i zwiększa koszty transakcyjne. Interesującym pytaniem byłoby, czy i w jakim stopniu jest to zjawisko wynikające z działań grup nacisku, dla których słaba ochrona praw własności byłaby korzystna, czy też po prostu jest to skutek uboczny ogólnego charakteru działania naszego państwa.

Niewątpliwym wymogiem współczesności, związanym z tym, co słusznie lub błędnie określa się słowem „globalizacja”, jest osiągnięcie i utrzymanie elastyczności i zdolności do szybkich dostosowań systemu gospodarczego, zarówno w wymiarze mikro-, jak i makroekonomicznym. Niewłaściwie ukształtowane instytucje są trwałą przeszkodą osiągnięcia tego celu i przyczyniają się do utrwalenia złych dla wzrostu strukturalnych sztywności. Konieczne są odpowiednie decyzje w polityce gospodarczej, które zmierzałyby do przebudowy instytucji. Tak określone zadanie wydaje się bardzo trudne, ponieważ dotyczy skomplikowanego systemu o licznych wewnętrznych współzależnościach. Jest jednak całkiem prawdopodobne, że do przyspieszenia wzrostu w krótkim okresie nie są konieczne całościowe reformy, a wystarczające może okazać się podjęcie działań w jednym, krytycznym obszarze. Zdaniem D. Rodriki<sup>17</sup>, w większości przypadków przyspieszenia wzrostu o więcej niż 2 punkty procentowe na okres przynajmniej siedmiu lat, które miały miejsce od około 1950 roku,

<sup>17</sup> D. Rodrik, *Getting Institutions Right*, Harvard University, April 2004.

zmiany instytucjonalne poprzedzające poprawę były dość ograniczone i wiązały się z usunięciem jakichś specyficznych ograniczeń krępujących prywatną działalność gospodarczą. Kluczowym problemem jest oczywiście identyfikacja właściwego obszaru, który należy zreformować. Do utrzymania zaś wysokiego tempa wzrostu w dłuższym okresie potrzebne okażą się zapewne bardziej kompleksowe zmiany.

## POSTULATY DLA POLITYKI GOSPODARCZEJ

Poniżej postaram się sporządzić listę najważniejszych zaleceń dla polskiej polityki gospodarczej zmierzającej do pobudzenia i utrwalenia wzrostu w kontekście wyzwań globalizacji. Zalecenia są sformułowane na wysokim stopniu ogólności i naturalnie za każdym z nich kryje się wiele bardziej szczegółowych problemów. Nie będą one jednak rozważane, jako że wykroczyłoby to poza ramy artykułu, jak również poza kompetencje jego autora.

1. We wroście gospodarczym w Polsce zawierać się będzie zarówno element intensywny, jak i ekstensywny. Istnienie tego ostatniego wynika z faktu niepełnego wykorzystania istniejących w gospodarce zasobów. Większość „prostych rezerw” została już jednak wykorzystana w latach 90. i dlatego w dłuższym okresie decydujące znaczenie będzie miał aspekt intensywny. Oznacza to, że niedostępne są proste rozwiązania, za pomocą których państwo mogłoby bezpośrednio wpływać na kierunki inwestowania i rozwoju przedsiębiorstw w sposób zbliżony na przykład do tego, jaki miał miejsce w Azji Południowo-Wschodniej. Możliwe są tylko działania pośrednie, wspomagające te cechy systemu, które najprawdopodobniej konieczne są do sukcesu w zglobalizowanej gospodarce, takie jak wspomaganie rozwoju kapitału ludzkiego, sprzyjanie rozwojowi badań naukowych i rozwijaniu nowych technologii, a przede wszystkim dbanie o zachowanie elastyczności gospodarki na poziomie mikro- i makroekonomicznym, co w większości wypadków oznacza usuwanie szkodliwych barier i powstrzymywanie się od szkodliwych interwencji.
2. W kontekście rozwoju i rozprzestrzeniania nowych technologii wspomina się często o potrzebie sprzyjania bezpośrednim inwestycjom zagranicznym. Są one niewątpliwie pożądanymi, jednak, jak się wydaje, sprzyjanie im powinno polegać przede wszystkim na tworzeniu dogodnych warunków do inwestowania na poziomie ogólnogospodarczym, nie zaś na wprowadzaniu zachęt dla przedsiębiorstw zagranicznych, ponieważ ich skutkiem jest nierówna sytuacja podmiotów krajowych i zagranicznych. Być może istnieją ważne korzyści do odniesienia ze spektakularnych inwestycji w tym sensie, że mogą one przy-

czynić się do poprawy wizerunku Polski jako miejsca prowadzenia interesów. Trzeba jednak zastanowić się, do którego momentu te korzyści przeważają nad kosztami zachęt oferowanych inwestorom przez państwo.

3. Wzmoczona konkurencja międzynarodowa, szybkie zmiany technologiczne i zmieniające się wymagania konsumentów są bez wątpienia czynnikami generującymi wstrząsy i wywołującymi potrzebę ciągłych dostosowań. W świetle dostępnej wiedzy o naturze globalizacji i procesów wzrostu gospodarczego błędem byłoby jednak traktować je jako zagrożenie dla gospodarki jako całości. Nie mogą one być bowiem wyeliminowane, jeśli potrzeby konsumentów mają być w pełni zaspokajane, co jest przecież naczelnym celem gospodarki. Państwo powinno jedynie ułatwiać dostosowania i łagodzić wstrząsy tam, gdzie ich koncentracja jest zbyt duża do tego, żeby łatwiej uporał się z nimi sam rynek. Upraszczając nieco, nie istnieje więc nic takiego, jak dobra polityka gospodarcza niebiorąca pod uwagę globalizacji lub też próbująca iść pod jej prąd. Tylko polityka uwzględniająca uwarunkowania współczesności może być dobra. Taka, która tego nie czyni, skazana jest na niepowodzenie.
4. Istnieje jedna cecha współczesnego globalnego systemu gospodarczego, która stwarza poważne zagrożenie dla ciągłości wzrostu w kraju takim jak Polska. Jest nią duża zmienność międzynarodowych przepływów kapitałowych, mogąca stać się źródłem kryzysu walutowego, który z pewnością oznaczałby dużą stratę dobrobytu w krótkim okresie, a również mógłby mieć złe skutki w dłuższym okresie, takie jak np. podkopanie zaufania ludzi do gospodarki rynkowej, przejęcie władzy przez populistyczne ugrupowania polityczne itp. Poza prowadzeniem odpowiedzialnej polityki makroekonomicznej, wielu polskich ekonomistów upatruje sposobu na uniknięcie tego zagrożenia w zmianie instytucjonalnej, którą byłoby wejście Polski do strefy euro. Umożliwi ono „import stabilności”, chociaż będzie wymagało odpowiedniego przygotowania makroekonomicznego, a wiąże się też z różnego rodzaju kontrowersjami<sup>18</sup>.
5. Odpowiednim obszarem, od którego należy rozpocząć wprowadzanie sprzyjających wzrostowi zmian, jest polityka fiskalna. Korekty domaga się zarówno jej aspekt ilościowy, jak i jakościowy. Zaostrzenie polityki fiskalnej i zmniejszenie wydatków pozwoliłoby na obniżenie podatków (także tzw. składek na ubezpieczenia społeczne), co prawie na pewno umożliwiłoby w krótkim czasie zwiększenie stopy wzrostu, dzięki większemu wykorzystaniu zasobów (wzrost ekstensywny). Zmniejszenie stopnia fiskalizmu i uporządkowanie finansów publicznych mogłoby też stać się wstępem do efektywnego wykorzystania zasobów państwa dla utrzymania trwałości wzrostu poprzez

---

<sup>18</sup> Uwagi na ten temat można znaleźć np. w artykułach L. T. Orłowskiego i M. Dąbrowskiego zawartych w publikacji: *Zmiany w systemie polityki monetarnej na drodze do euro*, 77. seminarium BRE-CASE, Warszawa 17 marca 2005.



skoncentrowanie się na obszarach o dużych efektach zewnętrznych pod tym względem. Do osiągnięcia tych celów bardzo pomocna byłaby reforma instytucjonalnych podstaw funkcjonowania polityki fiskalnej polegająca albo na wprowadzeniu mocą ustawy odpowiednich reguł (ograniczeń) jej prowadzenia, albo też powołania nowego, niezależnego ciała narzucającego parlamentowi takie reguły podczas uchwalania budżetu. To drugie rozwiązanie, analogiczne do drogi, jaką przebyły zasady prowadzenia polityki monetarnej, byłoby lepsze. Jest jednak mało prawdopodobne z powodów politycznych. Być może kiedyś stanie się ono możliwe i kolejny element polityki gospodarczej zostanie wyjęty spod bieżącej bezpośredniej demokratycznej kontroli, z korzyścią dla stabilności makroekonomicznej i wzrostu gospodarczego.

6. Zaistnienie zmian w polityce fiskalnej i w ogóle sięgających głębiej instytucjonalnych reform, samo w sobie jest uwarunkowane instytucjonalnie oraz zależy od woli wyborców i polityków. Są to w dużej mierze czynniki egzogeniczne dla współczesnej wiedzy ekonomicznej, a więc ich korzystne ukształtowanie się jest kwestią „szczęścia”. Niektóre cechy polskiej postkomunistycznej polityki i gospodarki, takie jak skala zjawiska pogoni za rentą, utrudniają nadejście korzystnego splotu okoliczności.

## PODSUMOWANIE

W popularnym (i nie tylko zresztą) dyskursie skutki globalizacji rozumianej jako zwiększanie się międzynarodowej współzależności gospodarczej są często mylone z konsekwencjami bardziej podstawowej siły sprawczej – zmian technologicznych. Po dokonaniu tego rozróżnienia i uwzględnieniu wyników dotyczących go badań okazuje się, że, z nielicznymi wyjątkami, globalizacja nie powinna być traktowana na poziomie makroekonomicznym jako źródło zagrożeń, ale jako cecha współczesnej rzeczywistości gospodarczej, którą polityka musi brać pod uwagę. Dlatego też nie ma sensu mówić o dobrej polityce gospodarczej, która dążyłaby do izolacji gospodarczej, czy też ignorowała globalizację. Z tego powodu więcej sensu niż podkreślanie roli, mitologizowanej często, globalizacji dla zmian krajowego dobrobytu ma akcentowanie znaczenia mikro- i makroekonomicznej elastyczności gospodarki, jej zdolności do szybkich i jak najbardziej „bezbolesnych” dostosowań oraz zdolności do efektywnego wykorzystywania szeroko rozumianej technologii.

Problem nierówności pojawia się w kontekście wzrostu w kilku miejscach: (1) Brak dostępu do możliwości rozwijania własnego kapitału ludzkiego (korekta tej sytuacji wiąże się z potencjalnymi dużymi efektami zewnętrznymi). (2) Nierówna sytuacja podmiotów w grze rynkowej, co zmniejsza zakres wymiany gospodar-

czej, a więc i dobrobyt. (3) Istnienie uprzywilejowanych, również niejawnych grup interesu i nacisku, których działanie „usztynia” system gospodarczy.

Dotychczasowe przemiany gospodarcze są sukcesem, który należy jednak obwarować wieloma zastrzeżeniami. Liczne zmiany instytucjonalne są konieczne do tego, żeby można mówić po prostu o sukcesie.

Szybkie zmiany dokonane w latach 90. były swego rodzaju „globalizacją” polskiej gospodarki. Ich pozytywne, w przeważającej mierze, efekty dają uzasadnienie do optymizmu. Jednak niekorzystne nastawienie polityków i wyborców do dalszych, pro wzrostowych zmian napawa pesymizmem. Pozostaje liczyć na pojawienie się przywództwa politycznego dysponującego odpowiednią wiedzą, kierującego się w jakiejś mierze poczuciem posłannictwa i skłonnego wziąć na siebie odpowiedzialność za powodzenie Polski.

## LITERATURA

- Bhagwati J., Lehman A., *Play it Again, Sam: A New Look at Trade and Wages*, wykład do ogłoszenia na Konferencji Uniwersytetu Yale dla uczczenia 65. urodzin T. N. Srinivasa, marzec 1998.
- Bhagwati J., *Wolny handel dziś*, CeDeWu, Warszawa 2003.
- Cohen D., *Bogactwo świata, ubóstwo narodów*, Znak, Kraków 2000.
- Eichengreen B., Vazquez P., *Institutions and Economic Growth in Postwar Europe: Evidence and Conjectures*, September 1999.
- Fischer S., *Globalization and Its Challenges*, wykład im. Richarda T. Ely wygłoszony w Waszyngtonie 3 lipca 2003.
- Globalizacja od A do Z*, Narodowy Bank Polski, 2004.
- Globalizacja. Mechanizmy i wyzwania*, B. Liberska (red.), Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002.
- Józefiak C., *Siłły napędowe gospodarki*, „Rzeczpospolita”, 13 lipca 2003.
- Katz L. H., Autor D. H., *Changes in the Wage Structure and Earnings Inequality*, Harvard University, May 1998.
- Obstfeld M., *Globalization, Macroeconomic Performance, and the Exchange Rates of Emerging Economies*, NBER Working Paper 10849, National Bureau of Economic Research, October 2004.
- Rodrik D., *Getting Institutions Right*, Harvard University, April 2004.
- Slaughter M., *Globalisation and Wages: A Tale of Two Perspectives*, Centre for Research on Globalisation and Labour Market, School of Economics, University of Nottingham, 1999.
- Slaughter M. J., Swagel P., *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?*, Economic Issues, IMF, Washington D.C. 1997.
- Sonin K., *Why the Rich May Favor Poor Protection of Property Rights*, William Davidson Working Paper Number 544, December 2002.
- Zmiany w systemie polityki monetarnej na drodze do euro*, 77. seminarium BRE-CASE, Warszawa 17 marca 2005.

---

## **What Should be the Shape of Pro-growth Economic Policy in Poland, in the Presence of Globalization?**

### *Summary*

Poland needs high and lasting economic growth. The reforms process must be completed so that the existing structural barriers to growth can be removed. A correct economic policy must take into account the nature of the modern world economy – quick technological change and increasing international interdependence. At the macroeconomic level globalization must not be considered a threat, since it is impossible to have an effective economic system which would be isolated from the processes taking place in the world economy.

Institutional changes are necessary to initiate lasting growth. It is difficult to implement such changes because of political resistance, also stemming from postcommunist characteristics of Poland. From an economist's standpoint, the coming of a responsible political leadership is a question of "luck".