



Paweł Dobrowolski

Doganianie bogatszych przez biedniejszych

w literaturze ekonomicznej
i w praktyce gospodarczej minionego wieku
– wnioski dla Polski

Raport specjalny



Paweł Dobrowolski

Absolwent Uniwersytetu Harvarda, gdzie ukończył studia z zakresu ekonomii. Od kilkunastu lat związany z Instytutem Sobieskiego.

Ekspert z zakresu polityki gospodarczej.

Jednocześnie angażuje się w działalność społeczną w zakresie poszerzenia wiedzy ekonomicznej wśród dzieci i młodzieży. Jako główny ekonomista Polskiego Funduszu Rozwoju koncentruje się na badaniach strukturalnych gospodarki oraz analizach ekonomicznych, wspierających realizowane przez Grupę PFR programy.

Spis treści

Streszczenie	2
Podtrzymanie wysokiego wzrostu jest trudniejsze niż jego uruchomienie	3
Stabilizacja gospodarki i uruchomienie wzrostu	4
Podtrzymanie wzrostu	4
Dogonienie bogatych wymaga ponadprzeciętnego wzrostu przez wiele dekad	6
Nie ma gotowej recepty na dogonienie bogatych, są pytania diagnostyczne	8
Bogaci są bardziej wydajni	9
Wielkie pchnięcie inwestycyjne?	9
Więcej oszczędności daje więcej inwestycji, a to daje więcej rozwoju?	10
Ochrona rynku krajów rozwijających się przed importem oraz państwowa kontrola wpływów z eksportu?	10
Postęp technologiczny	11
Biedni nie gonią bogatszych	12
Bogaci są coraz bogatsi	14
Średniacy doganiają bogatych?	16
Dobre instytucje dają rozwój	17
Pytania diagnostyczne	19
Jak utrzymać ponadprzeciętne tempo rozwoju?	22
Stabilność makroekonomiczna i odporność na szoki gospodarcze	23
Sprawczość wspólnoty przez rozliczalność władzy	25
Otwarty porządek społeczny	28
Tworzyć prorozwojową wspólnotę, która umożliwi prorozwojową politykę	29
Usuwanie realnych mikroograniczeń rozwoju	30
Nowoczesna polityka przemysłowa dla Polski to usuwanie ograniczeń rozwoju	32
Negocjowanie miejsca w systemie światowym	34
Eksperymenty, próby i wyciąganie wniosków z błędów, by wejść na wyższą ścieżkę rozwoju	36
Polski Fundusz Rozwoju	41

Streszczenie

Bogate są społeczeństwa, których gospodarki rosną nieprzerwanie przez dekady.

- Przejście od ubogiego do średniozamożnego społeczeństwa wymaga około pół wieku ponadprzeciętnego wzrostu. Przejście od średniozamożnego do bogatego społeczeństwa wymaga dłuższego okresu ponadprzeciętnego wzrostu.

Wejście na ścieżkę wysokiego wzrostu, a utrzymanie wysokiego wzrostu przez dekady to dwa różne przedsięwzięcia.

- Wejście na ścieżkę wysokiego rozwoju wymaga wdrożenia działań stabilizujących gospodarkę w kryzysie, otwierających ją na korzyści z handlu ze światem i uwalniających z nadmiernych ograniczeń biurokratycznych. Działania wielokrotnie wdrażanych i opisywanych.
- Utrzymanie wysokiego rozwoju przez długie okresy wymaga regularnego diagnozowania najbardziej dotkliwych ograniczeń rozwoju, wdrażania polityk zmniejszających te dotliwości oraz tworzenia szeroko rozumianych instytucji wspierających rozwój. W każdej gospodarce będą to inne działania.

Utrzymanie wysokiego wzrostu, pozwalającego biednemu społeczeństwu dogonić bogatsze, jest trudniejsze niż jego uruchomienie.

- Stabilizacja gospodarki jest łatwiejsza niż wdrożenie polityk i stworzenie urządzeń społeczno-gospodarczych wspierających codzienną, trwającą dekady akumulację kapitału i wiedzy.

Ekonomiści obecnie potrafią opisać na dużym poziomie ogólności, jakie rodzaje urządzeń społeczno-gospodarczych sprzyjają rozwojowi (np. prawa własności chroniące dobytek i sposobność zarabkowania możliwie wielu obywateli).

- Nie istnieje konkretny, gotowy do wdrożenia zestaw decyzji politycznych i zmian instytucjonalnych, który spowoduje, że biedniejsze państwa dogonią bogatsze.
- Instytucje i pomysły decyzji politycznych nie- zbyt dobrze się kopiuje pomiędzy państwami. Ich skuteczność zależy od kontekstu polityczno-gospodarczego oraz dostępnych zasobów materialnych i kulturowych.
- Nawet gdy pożądanego rozwiązania instytucjonalne wydają się jasne, wyzwaniem jest upowszechnienie wiedzy o ich możliwościach wśród obywateli i decydentów oraz stworzenie społeczno-politycznej koalicji, która pozwoli przeważać antyrozwojowe koalicje interesów, by wdrożyć prorozwojowe rozwiązania.

W dłuższej perspektywie nie widać doganiania bogatszych przez biedniejszych.

- Biedniejsze państwa potrafią dość często uruchomić wzrost gospodarczy, ale mają problem z utrzymaniem wzrostu przez dłuższy okres.

- Państwa rozwijające się i średnio zamożne mają dużą liczbę epizodów rozwoju trwających dekadę lub kilka, ale są to epizody właśnie.
- W ostatnich dwóch wiekach kilka państw nierozwiniętych stało się państwami nowo uprzemysłowionymi, a wśród kilku najbogatszych państw OECD jest widoczna konwergencja rozwoju gospodarczego.
- Państwa bogate rosną nieprzerwanie, lub z krótkim przerwami we wzroście, przez dziesiątki dekad. Minimalizują także ryzyko wystąpienia szoków gospodarczych, a gdy jednak one wystąpią, mają zazwyczaj zdolność zmniejszania ich dotliwości.

Pomimo wojen, katastrof gospodarczych i okresowych renesansów, Polska od kilku wieków zachowuje mniej więcej stałą odległość w rozwoju do państw najbardziej rozwiniętych.

- Polskie PKB na głowę, skorygowane o siłę nabywczą, w ostatnich pięciu wiekach, wahało się mniej więcej w przedziale od 20% do 40% PKB na głowę aktualnego lidera gospodarczego.
- W ostatnich kilkunastu latach prawdopodobnie zbliżyliśmy się bardziej do liderów gospodarczych niż w ostatnich kilku maksimach naszego relatywnego wzrostu. Należy jednak być ostrożnym z wyciąganiem wniosków o konwergencji Polski z bogatszymi gospodarkami. Trwałe doganianie jest procesem daleko wykraczającym poza wyniki li tylko trzech dekad, a długoterminowe trendy tempa rozwoju są zaskakująco trwałe.

Nasze ostatnie trzy dekady rozwoju to ogromny sukces cywilizacyjny, ale póki co to epizod wzrostu, a nie konwergencja.

- Wyzwaniem jest utrzymanie podobnej przewagi w tempie wzrostu nad Zachodem kilka razy dłużej niż przez ostatnie trzy dekady.
- Kruchomość wzrostu jest główną przyczyną biedy państw biednych. Zdarza się im rosnąć całkiem szybko, lecz zewnętrzne wydarzenia gospodarcze, polityczne i militarne oraz wewnętrzna dynamika polityczna załamują te epizody ponadprzeciętnego rozwoju.
- Z triady działań koniecznych do gonienia najbogatszych, tj.:
 - uruchomienia rozwoju,
 - diagnozowania najbardziej dotkliwych ograniczeń dla dalszego rozwoju i wdrożenia środków zaradczych,
 - tworzenia i wzmacniania instytucji wspierających rozwój,udało się nam z całą pewnością uruchomić rozwój.

Podtrzymanie wysokiego tempa rozwoju wymaga wdrażania polityk zmniejszających dotliwość czynników go ograniczających oraz tworzenia i wzmacniania szeroko rozumianych instytucji wspierających rozwój.

- By podtrzymać wysoki wzrost, potrzebujemy stworzyć warunki do inwestowania w środki produkcji i umiejętności oraz uodparniać gospodarkę na szoki gospodarcze.



Podtrzymanie wysokiego
wzrostu jest trudniejsze
niż jego uruchomienie

O ile zestaw działań koniecznych do uruchomienia wzrostu jest mniej więcej znany i był wdrożony dziesiątki razy, o tyle ekonomiści nie mają gotowej do wdrożenia odpowiedzi na pytanie, jak biedne społeczeństwo może dogonić bogatsze. Uruchomienie wzrostu poprzez ustabilizowanie gospodarki będącej w kryzysie daje zazwyczaj skok rozwojowy ograniczony do kilku dekad.

Stabilizacja gospodarki i uruchomienie wzrostu

PRL był tak daleko od jakichkolwiek rozsądnych prawideł współżycia gospodarczego, że nawet drobne ulepszenia po jego upadku wyzwoliły duży przyrost aktywności gospodarczej. Wystarczyło pozwolić Polakom pojechać do Berlina, by uliczne stragany w polskich miastach zapełniły się dobrami konsumpcyjnymi wcześniej widzianymi tylko w telewizji i nielicznych sklepach z okazji świąt Bożego Narodzenia.

Gospodarcze prawidła PRL-u ograniczały potencjał Polaków. Bodźce kształtujące zachowania gospodarcze były wypaczone. Dobra praca nie była nagradzana. Konsument nie mógł dobrze wynagrodzić producenta dobrego produktu. Alokacja surowców i materiałów oraz wynagrodzenie producentów następowało w wyniku decyzji politycznych. Pieniądz był wątpliwą miarą wartości i niepewnym sposobem oszczędzania, bo nieustannie i w nieprzewidywalnym tempie tracił na wartości. Od lat 70. gospodarka była oparta na niemożliwym do utrzymania poziomie długu, a następnie obciążona była niewypłacalnością państwa. Prawa własności nie funkcjonowały lub istniały w formie ułomnej (np. PRL-owskie prawo spółdzielcze do lokalu).

Otwarcie gospodarki na międzynarodową wymianę, stabilizacja gospodarki po hiperinflacji, przywrócenie prawa własności oraz wymiany rynkowej z zagranicą umożliwiły trzy dekady bezprecedensowego rozwoju. Jednakże jednorazowe rezerwy, które uruchomiły wzrost gospodarczy w Polsce (patrz ramka obok), zostały już w dużej mierze wykorzystane! Przystąpienie do Unii Europejskiej, tj. wielokrotnienie rynku dostępnego polskim przedsiębiorcom, jest jedynym impulsem rozwoju, który jeszcze w dużym stopniu trwa.

Podtrzymanie wzrostu

Od czasu Adama Smitha ekonomiści kilkakrotnie ogłaszali odpowiedź na pytanie, jak biedne społeczeństwo uczynić bogatym. Za każdym razem odpowiedź okazywała się niekompletna. Dziś wiemy, jak ustabilizować gospodarkę będącą w kryzysie. Wiemy, jakie reformy są potrzebne, by uruchomić wzrost, choć wiemy też, że samo uruchomienie wzrostu często nie jest skorelowane z jakimikolwiek dużymi reformami¹. Nadal nie wiemy jednak dokładnie, co konkretnie zrobić, by Polskę uczynić zamożną. Stoimy przed trudniejszym wyzwaniem niż w 1989 roku. Stabilizacja makroekonomiczna, prowadzenie bezpiecznej poli-

Stabilizacja wartości pieniądza:
pieniądz za PRL-u był wątpliwą miarą wartości i sposobem oszczędzania, bo nieustannie oraz w wysokim i nieprzewidywalnym tempie tracił na wartości.

Przywrócenie wymiany rynkowej:
alokacja surowców i materiałów oraz wynagrodzenie producentów następowało w wyniku decyzji politycznych; bodźce do wydajnej pracy były wypaczone, dobra praca nie była nagradzana, konsument nie miał możliwości dobrze wynagrodzić producenta za dobry produkt.

Zwiększenie ochrony własności prywatnej:
prawa własności nie funkcjonowały lub istniały w formie ułomnej (np. PRL-owskie prawo spółdzielcze do lokalu).

Prywatyzacja niewydajnych i rozkradanych przedsiębiorstw państwowych,
umożliwiła ich dofinansowanie, restrukturyzację i modernizację.

Otworzenie gospodarki na wymianę międzynarodową:
umożliwienie importu dóbr konsumpcyjnych i inwestycyjnych oraz sprzedaży naszych produktów i usług na zewnątrz pozwoliło na modernizację gospodarki oraz dało bodźce do wytężonej pracy.

Import zachodnich technologii i rozwiązań organizacyjnych:
największe i najłatwiejsze korzyści już osiągnięto, w niektórych branżach jesteśmy blisko najlepszych światowych sposobów organizacji pracy i technicznego wyposażenia; dalszy import technologii i rozwiązań organizacyjnych podlega prawu malejących krańcowych korzyści.

Oddłużenie Polski:
gospodarka opierała się na niemożliwym do utrzymania poziomie długu, a następnie była obciążona niewypłacalnością państwa; porozumienie z wierzycielami o redukcji długu zdjęło ten ciężar.

¹ Ricardo Hausmann, Lant Pritchett, Dani Rodrik, *Growth Accelerations*, "Journal of Economic Growth" 2005, Vol. 10, No. 4, str. 303–329.

tyki pieniężnej i fiskalnej oraz otworzenie Polski na wymianę handlową ze światem zewnętrznym, choć konieczne, jest niewystarczające, by zapewnić nam rozwój, czyli dogonienie i przegonienie najbogatszych społeczeństw.

O ile strategię wyjścia ze złej polityki makroekonomicznej są mniej więcej znane i były wielokrotnie wdrażane na całym świecie, o tyle polityki podtrzymujące ponadprzeciętny wzrost gospodarczy w średnim i długim okresie nie są w pełni rozpoznane². Różnorodne doświadczenia wielu państw, które stały się zamożne przez ostatnie 200–300 lat nie przekładają się na gotowe do wdrożenia polityki w państwach dziś usiłujących dogonić liderów gospodarczych.

Tzw. konsensus waszyngtoński³ jest przepisem na plan ratunkowy, nie jest planem na wieloletni rozwój. Tworzy niezbędne podstawy stabilizacji i uruchomienia rozwoju, ale nie gwarantuje wieloletniego rozwoju. Podstawą działań opisanych mianem konsensusu waszyngtońskiego jest przeprowadzenie kilku powiązanych ze sobą reform. Na przykład utworzenie gospodarki na świat wymaga obniżenia podatków od eksportu i importu. Jednak wobec spadku wpływów z cła, otwarcie na świat może się udać, gdy jednocześnie przeprowadzona będzie reforma podatków. W praktyce wdrożenie reform z listy konsensusu waszyngtońskiego, tam gdzie nie istniały prorozwojowe instytucje, dawało w dłuższym okresie marny efekt⁴.

Naśladowanie polityki lidera gospodarczego nie przyniesie państwom doganiającym takiego samego rozwoju jak liderowi. Państwa nadganiające potrzebują znaleźć własną metodę rozwoju. Veblen⁵ oraz Gerschenkron⁶, pisząc o później industrializacji (w stosunku do lidera gospodarczego), udokumentowali, że nie da się powtórzyć ścieżki industrializacji lidera. Doganianie poprzez uprzemysłowienie to nie tylko zwiększenie wydajności oraz dochodów na głowę, ale przede wszystkim zmiana strukturalna – rozumiana jako:

- rozegranie konfliktu interesów (np. rozbrojenie wpływu politycznego agrarnej arystokracji),
- zmiana norm społecznych (np. postawy wobec przedsiębiorców),
- ulepszenie czynnika ludzkiego (np. zwiększenie podaży użytecznej pracy, która jest mała w niskorozwiniętych społeczeństwach).

Ustalenia Veblena i Gerschenkrona, choć dotyczą gonienia lidera gospodarczego przez państwa biedniejsze poprzez uprzemysłowienie w XIX i pierwszej połowie XX wieku, odnoszą się również

do współczesnych państw średnio rozwiniętych goniących państwa bardziej rozwinięte (w innych realiach technologiczno-społecznych).

Podtrzymanie ponadprzeciętnego rozwoju wymaga stworzenia urządzeń społeczno-gospodarczych, które dadzą gospodarce odporność na szoki oraz corocznie przez wiele dekad wyzwalać będą dążenie do coraz wydajniejszej produkcji. Nie wystarczy już imitować reformy przywracające stabilność makro-gospodarczą i liberalizujące gospodarkę w innych państwach. Potrzebujemy spożytkować polskie zasoby i możliwości oraz usunąć ograniczenia rozwoju. Przykłady reform z innych państw mogą być inspiracją, ale będą bezużyteczne jako wzór, gdyż dotyczyły możliwości i ograniczeń istniejących w innych państwach.

Co ważniejsze, choć literatura teoretyczna jest pełna przykładów dobrej polityki makroekonomicznej prowadzącej do wysokiego rozwoju, empiryczne dowody na prawdziwość tych teorii są rzadkie i nieistotne. Faktem jest, że zła polityka makroekonomiczna można szybko i na długo prze-rwać wzrost gospodarczy. Hiperinflacja powoduje zamieranie stosunków gospodarczych, co społeczeństwo do handlu wymiennego. Brak pieniędzy w budżecie na opłacenie policji czy wypłatę emerytur i innych obiecanych świadczeń zachęca do buntu społecznego i katastrofalnego wzrostu przestępczości. Niewypłacalność państwa ogranicza również światowej klasy przedsiębiorców działających w państwie o niestabilnej gospodarce. Obarcza ich takimi kłopotami, jak brak dostępu do kont w bankach czy ograniczenia w płatnościach do zagranicznych dostawców oraz przejmowanie wpływów od zagranicznych kontrahentów przez państwo.

Jednak to, że zła polityka makroekonomiczna szybko i skutecznie psuje gospodarkę, nie dowodzi, iż utrzymanie przez dłuższy czas dobrej polityki makroekonomicznej wygeneruje wysoki rozwój gospodarczy. Jest to raczej wątpliwe. Pomiędzy szkodliwą a pożyteczną polityką makrogospodarczą występuje asymetria. Gdy inflacja już jest niska i stabilna, trudno ją uczynić bardziej stabilną. Zmniejszenie inflacji poniżej 100%–30% umożliwia w miarę sprawne funkcjonowanie gospodarki. Obniżenie inflacji 30%–10% do poniżej 10% nadal daje spore korzyści. Natomiast zmniejszenie inflacji z 5%–4% do 3%–0% raczej nie przynosi znacznych korzyści, a może w niektórych wypadkach wręcz szkodzić. Podobnie np. z długiem publicznym. Zbyt wysoki może doprowadzić do niewypłacalności, zmniejszenie zaś niskiego długu nie daje istotnych korzyści.

Zła polityka makroekonomiczna jest niezwykle destrukcyjna. **Dobra polityka makroekonomiczna jest zaledwie koniecznym, ale niewystarczającym warunkiem rozwoju.** Dobra polityka makrogospodarcza może pozwolić uniknąć znaczących załamań gospodarczych i sprzyja stabilnemu wzrostowi, jednak sama z siebie nie wygeneruje ponadprzeciętnego wzrostu gospodarczego.

Nieliczne empiryczne dowody na wpływ polityki makroekonomicznej na tempo rozwoju opierają się na obserwacjach skrajnych przypadków, to jest epizodach niewypłacalności państw i hiperinflacji

2 Robert M. Solow, *The last 50 years in growth theory and the next 10*, "Oxford Review of Economic Policy" spring 2007, Vol. 23, Issue 1, str. 3–14.

3 John Williamson (red.), *The Political Economy of Policy Reform*, Peterson Institute for International Economics, Washington 1994.

4 William Easterly, Ross Levine, *Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development*, "Journal of Monetary Economics", Elsevier, January 2003, Vol. 50, Issue 1, str. 3–39.

5 Thorstein Veblen, *Imperial Germany and the Industrial Revolution*, 1915.

6 Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective. A Book of Essays*, Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1962.

zakończonych wyjściem z tych epizodów⁷. Po odjęciu tego typu nadzwyczajnych sytuacji, wpływ polityki makroekonomicznej na tempo rozwoju, szczególnie na tempo doganiania państw bogatych przez biedne, staje się nieistotny. Zwłaszcza że wiele wskazuje na to, że kryzysy makroekonomiczne: niewypłacalność państw, ucieczka kapitału, hiperinflacja, mogą mieć źródła w wadliwych urządzeniach społeczno-gospodarczych.

Dogonienie bogatych wymaga ponadprzeciętnego wzrostu przez wiele dekad

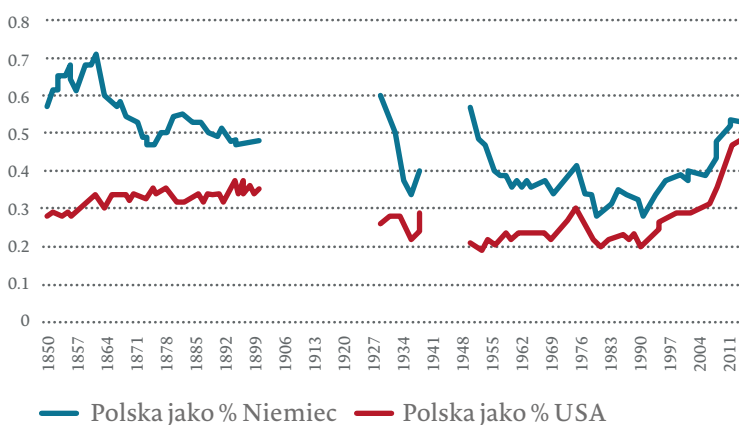
Doganianie liderów wymaga ponadprzeciętnego i stabilnego wzrostu gospodarczego przez wiele dekad. Bogaci są bogaci, gdyż przez tuziny dekad ich gospodarki nieprzerwanie rosły. Im mniej przerw w rozwoju, tym zazwyczaj⁸ państwo bogatsze. Jednak rozwój gospodarczy większości państw świata cechuje wysoka zmienność⁹. Epizody wzrostu państw opóźnionych w rozwoju przerywane są przez stagnację lub odwrócenie. Badania Banku Światowego¹⁰ wskazują, że wśród krajów o niskim poziomie dochodu 18 państw rozwijających się najszybciej w latach 90. wyróżniało się niewielkimi wahaniami tempa wzrostu. W innym badaniu Hnatkovska i Loayza¹¹ na podstawie analizy 79 krajów w latach 1960–2000 stwierdzają, że wysoka zmienność tempa wzrostu ma negatywny wpływ na jego wysokość w długim okresie. Jest wręcz możliwe, że spora część epizodów szybkiego rozwoju jest wynikiem przypadku¹².

Dziennikarze, biznesmeni i politycy, a za ich przykładem także większość z nas, gdy mówimy o rozwoju gospodarczym, najczęściej mamy na myśli wzrost kwartału do kwartału lub rok do roku. Przez takie ujęcie skupiamy się na działaniach, które wpływają na wzrost w krótkiej perspektywie, od kwartału do kilku lat oraz na teoriach, które opisują czynniki wzrostu w cyklu koniunkturalnym. Jednak bogactwo i wysoki dochód tworzone są w perspektywie dłuższej niż cykl koniunkturalny. Kumulacja kapitału i zwiększanie dochodu pozwalające ubogiemu państwu stać się średniozamożnym wymagają kilku dekad. Te państwa, które dziś są bogate, rosły stabilnie od co najmniej XIX wieku.

Na tym tle Polska pomimo wojen, katastrof gospodarczych i okresowych renesansów od kilku wieków zachowuje mniej więcej stałą odległość w rozwoju gospodarczym od państw najbardziej rozwiniętych. Przyjmując za miarę szacunki PKB na głowę, w porównaniu do liderów gospodarczych na przestrzeni ostatnich pięciu wieków, Polska raz się oddala a raz zbliża, ale pozostaje przez większość okresu w stabilnym zakresie pomiędzy około 20% a 40% realnego PKB na głowę¹³ aktualnego lidera gospodarczego świata¹⁴.

W krótszym okresie od 1850 roku, za który jest więcej szacunków o lepszej jakości, PKB Polski per capita do PKB USA i Niemiec waha się w przedziale od 30% do 60%:

PKB per capita



Źródło: cgdppc, Maddison Project Database, version 2018; Bolt, Jutta, Robert Inklaar, Herman de Jong and Jan Luiten van Zanden

7 William Easterly, *National Policies and Economic Growth. A Reappraisal* [w:] Philippe Aghion, Steven N. Durlauf (red.), *Handbook of Economic Growth*, Volume 1A, 2005.

8 Pomijam tu państwa bogate w pożądaną surowce mineralne, a mało ludne, które dzięki wydobywaniu surowców szybko się wzbogaciły.

9 William Easterly, Michael Kremer, Lant Pritchett, Lawrence H. Summers, *Good Policy or Good Luck? Country Growth Performance and Temporary Shocks*, "Journal of Monetary Economics", December 1993, Vol. 32, Issue 3, str. 459–483; Dan Ben-David, David H. Papell, *Slowdowns And Meltdowns: Postwar Growth Evidence from 74 Countries*, "The Review of Economics and Statistics", November 1998, Vol. 80, Issue 4, str. 561–571; Lant Pritchett, *Understanding Patterns of Economic Growth: Searching for Hills among Plateaus, Mountains, and Plains*, "The World Bank Economic Review", May 2000, Vol. 14, Issue 2, str. 221–250; Benjamin F. Jones, Benjamin A. Olken, *The Anatomy of Start-Stop Growth*, "The Review of Economics and Statistics", August 2008, Vol. 90, No. 3, str. 582–587.

10 The World Bank, *Economic Growth in the 1990s. Learning from a Decade of Reform*, Washington 2005.

11 Viktoria Hnatkovska, Norman Loayza, *Volatility and Growth*, Policy Research Working Paper, No. 3184, World Bank, 2003.

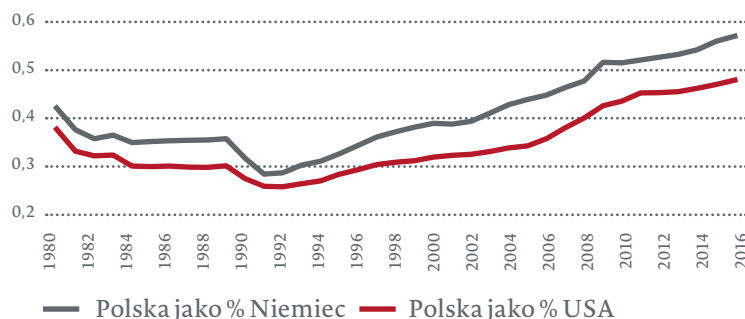
12 William Easterly, Michael Kremer, Lant Pritchett, Lawrence H. Summers, *Good Policy or Good Luck? Country Growth Performance and Temporary Shocks*, op. cit.

13 Realne PKB na głowę szerzej opisane w Jutta Bolt, Robert Inklaar, Herman de Jong, Jan Luiten van Zanden, *Rebasing 'Maddison': New Income Comparisons and the Shape of Long-Run Economic Development*, GGDC Research Memorandum 174, January 2018.

14 Dane za Maddison Project, wersja January 2018.

Ostatnie trzy dekady nadzwyczajnego wzrostu polskiej gospodarki niewątpliwie są okresem dynamicznego doganiania wiodących państw Zachodu. Sięgnęliśmy blisko 50% PKB ważonego siłą nabywczą pieniądza (PKB PPP) na głowę USA oraz blisko 60% PKB ważonego siłą nabywczą pieniądza na głowę Niemiec¹⁵.

PKB PPP per capita Polski jako % PKB per capita Niemiec i USA



Źródło: World Economic Outlook, database October 2017

Sukces jest duży, ale w wielowiekowej perspektywie nie wydaje się nadzwyczajny. Przy zachowaniu ostrożności w wyrokowaniu, na podstawie szacunków relatywnych dochodów na głowę wiele wieków wstecz, można stwierdzić, że w relacji do wiodących gospodarek świata byliśmy w podobnej odległości gospodarczej jak dziś już kilkukrotnie.

Optymizmem napawa przyspieszenie wzrostu gospodarczego w ostatnich dekadach. Na tle wiodących gospodarek świata rozwój Polski w ostatnich trzech dekadach przyspieszył, podczas gdy rozwój liderów spowolnił. Według danych z World Economic Outlook od 1980 roku średnioroczne tempo wzrostu PKB PPP na głowę dla USA, Niemiec i Polski, wynosiło odpowiednio 1,7%, 1,5% oraz 2,5%. Dane Maddison Project dostępne za dłuższy okres ukazują podobny obraz przyspieszenia rozwoju Polski w relacji do liderów:

Średnio roczne tempo wzrostu realnego PKB per capita

	Niemcy	Polska	USA
od 1950 roku	2,71%	2,59%	1,93%
od 1989 roku	1,15%	2,94%	1,42%

Źródło: rgdpnapc, Maddison Project Database, version 2018; Bolt, Jutta, Robert Inklaar, Herman de Jong and Jan Luiten van Zanden (2018)

Państwa rozwinięte rosną w długim okresie w tempie 1%–2% średniorocznie. Wbrew pozorom to całkiem sporo. Jeśli jakaś wartość co roku rośnie o 1%, to po 70 latach się podwoi. Gdybyśmy nadal rośli szybciej niż bogate zachodnie gospodarki, to mamy szansę dogonić je w zamożności.

Zakładając, że tempo wzrostu w latach 1950–2016 utrzyma się w przyszłości, dogonimy Niemcy i USA w PKB na głowę za 135 i 210 lat. Gdyby jednak przyjąć, że w przyszłości utrzymają się tempa rozwoju w latach 1989–2016, to dogonimy ich za 71 i 88 lat. Celem tego teoretycznego wyliczenia jest zilustrowanie, jak ważne dla naszego poziomu życia jest utrzymanie wysokiego długoterminowego tempa rozwoju naszej gospodarki.

Wysokość wieloletnich przeciętnych stóp rozwoju jest ważna. Jednak co najmniej tak samo istotna jest trwałość i stabilność rozwoju. Państwa rozwinięte różnią się tym od państw rozwijających się, że stabilnie rosną przez dekady. Natomiast większość państw rozwijających się przechodzi przez okresy gwałtownego rozwoju oraz głębokich krachów.

Nie ma jednak żadnej automatycznej gwarancji dogonienia bogatszych przez Polskę. Czekają na nas potencjalnie spore, a lekceważone w Polsce, wyzwania. W czasie spowolnienia postępu technologiczno-organizacyjnego gospodarki peryferyjne doganiają najbardziej rozwinięte gospodarki, ale w czasie przyspieszenia postępu odpadają. Możliwe jest, że trwający od lat 70. postęp w przetwarzaniu i przesyłaniu danych niebawem znajdzie odzwierciedlenie w przyspieszeniu rozwoju gospodarczego państw najbardziej rozwiniętych. Nowe, ważne odkrycia technologiczne zazwyczaj potrzebują od dekady do kilku dekad, by przełożyć się na tempo rozwoju. Nowa technologia potrzebuje zostać „ucieleśniona” w maszynach, a nowe maszyny muszą znaleźć optymalne zastosowanie – poprzez zmiany w organizacji pracy dostosowujące gospodarkę do nowych technologii¹⁶. Jeśli te historyczne relacje pomiędzy postępem technologicznym a rozwojem powtórzą się współcześnie, istnieje realne ryzyko, że najbardziej zaawansowane gospodarki będą rozwijać się szybciej niż Polska, bez względu na to, czy poradzimy sobie z wyczerpywaniem się źródeł naszego przyspieszenia gospodarczego z ostatnich trzech dekad, czy nie.

¹⁶ Paul David, *Computer and Dynamo: The Modern Productivity Paradox in a Not-Too Distant Mirror*, University of Warwick, Department of Economics, The Warwick Economics Research Paper Series, 1989.

¹⁵ Dane za WEO Database, wersja October 2017.

A man and a woman are looking at a laptop screen. The man is on the left, leaning over the desk, and the woman is on the right, standing and pointing at the screen. The entire image is covered with a semi-transparent red overlay. The laptop screen shows some text and a diagram. The background is a modern office or laboratory setting.

Nie ma gotowej recepty
na dogonienie bogatych,
są pytania diagnostyczne

W ostatnim stuleciu nastąpiła znacząca ewolucja postrzegania rozwoju gospodarczego przez ekonomistów. Dogonienie bogatszych państw przez biedniejsze okazało się trudniejsze, niż to wydawało się wiek temu. Kolejne, identyfikowane przez ekonomistów czynniki mające powodować doganianie, albo go nie powodowały, albo nie można udowodnić, że mu sprzyjają.

Obecnie ekonomiści potrafią ogólnie opisać, jakie rodzaje urządzeń społeczno-gospodarczych sprzyjają rozwojowi. Nie mają jednak sprawdzonych w praktyce, gotowych do wdrożenia programów, które w poszczególnych biedniejszych państwach spowodują powstanie i zafunkcjonowanie urządzeń pozwalających biednym dogonić bogatych. Urządzenia społeczno-gospodarcze o wiele trudniej przeszczepiają się pomiędzy społeczeństwami niż środki trwałe. Funkcjonowanie instytucji społeczno-gospodarczych uzależnione jest od zachowań społeczeństwa, którego mają dotyczyć. A te w obliczu identycznych norm prawa, ustanawiających daną instytucję, będą różne.

Wyzwanie dogonienia bogatszych państw przez biedniejsze stało się przedmiotem szerszej liczby publikacji wraz z początkiem XX wieku. Rozwinięto się zwłaszcza po 1945 roku, gdy w ekonomii (zachodniej) zauważono Afrykę, Azję, Amerykę Południową oraz Europę Wschodnią, gdzie ZSRR i nowo powstający blok wschodni planowaniem centralnym, zwiększeniem inwestycji oraz nacjonalizacją usiłowały dogonić Zachód. Ówczesna generacja ekonomistów zachodnich była pod wrażeniem wielkiego kryzysu, podczas którego w państwach rozwiniętych istniał wielki, niewykorzystany majątek produkcyjny, a wielu ludzi pozostawało bez pracy i w biedzie.

W połowie XX wieku dominującym sposobem myślenia o źródłach rozwoju było przekonanie, że inwestycje dają rozwój. Jednak porażka doganiania przez inwestycje w państwach socjalistycznych i w państwach Trzeciego Świata oraz prace Roberta Solowa skierowały poszukiwanie źródeł rozwoju w kierunku postępu technologiczno-organizacyjnego oraz uwarunkowań instytucjonalnych. Dziś ekonomiści wiedzą, że kumulowanie maszyn i infrastruktury samo w sobie nie da rozwoju. Jego źródła widzą w postępie technologiczno-organizacyjnym. W tym ujęciu tempo dochodu na głowę w długim okresie rośnie w tempie postępu, a nie w tempie przyrostu inwestycji. Natomiast źródła postępu technologiczno-organizacyjnego ekonomiści upatrują w dobrych urządzeniach społeczno-gospodarczych dających szerokim rzeszom obywateli bodźce do pracy, oszczędzania i inwestowania.

Dla gospodarek, które nie są w kryzysie, za najbardziej obiecującą metodę spowodowania wieloletniego rozwoju uznaje się współcześnie diagnozowanie lokalnych uwarunkowań ograniczających rozwój i wdrażanie polityk osłabiających działanie tych czynników. Dla ugruntowania rozwoju i uodpornienia gospodarki na szoki wskazane jest natomiast ulepszanie urządzeń społeczno-gospodarczych na bardziej prorozwojowe.

Bogaci są bardziej wydajni

Już Adam Smith opisał, że większy rynek pozwala na większą specjalizację produkcji. W jego ujęciu bardziej wyspecjalizowany rzemieślnik dostrzegał nowe, bardziej wydajne sposoby produkcji. Z kolei Marks i Engels obrazowo opisywali, jak nowsze, większe, bardziej wydajne fabryki wypychały z rynku starsze, mniejsze, mniej wydajne.

W 1928 roku Allyn A. Young, który wówczas był głosem establishmentu ekonomicznego¹⁷ pisał,¹⁸ że na większy rynek można produkować bardziej wydajnymi technikami produkcji. Wyposażenie pracowników w bardziej wyspecjalizowane i wydajne maszyny opłacalne jest tylko na większych rynkach. Stosowanie tych wydajnych technik na mniejszym rynku będzie nieopłacalne. Ponadto sięgnięcie po korzyści ze specjalizacji nie jest możliwe na poziomie jednego zakładu czy jednej gałęzi produkcji, wymaga postępu w większej liczbie zakładów i gałęzi produkcji. W 1928 roku było już bardzo widoczne, że USA gospodarczo przegania Wielką Brytanię. Young opisywał źródła wyższej wydajności amerykańskich przedsiębiorstw w stosunku do ich brytyjskich odpowiedników. Tłumaczył, że brytyjskie przedsiębiorstwa są na tyle wydajne, na ile pozwalają im warunki, w których funkcjonują.

Wielkie pchnięcie inwestycyjne?

W obliczu powszechnego przekonania, że większe, bogatsze gospodarki produkują bardziej wydajnie, ekonomiści – w tym wielu pochodzących z terenów Polski – szukało sposobów dogonienia państw bogatszych przez biedniejsze. Paul Narcyz Rosenstein-Rodan, urodzony w 1902 roku w Krakowie, spopularyzował pomysł wielkiego pchnięcia inwestycyjnego¹⁹. W swoich publikacjach oraz piastując później stanowiska m.in. w Banku Światowym, upowszechnił pogląd, iż w biedniejszych państwach, o dużej nadwyżce siły roboczej na wsi, trzeba od razu postawić cały przemysł, żeby wyrwać się z punktu niskiej równowagi popytu i podaży. Nowoczesne technologie są dostępne dla przez biednych, ale nie są wdrażane ponieważ lokalny rynek jest zbyt mały, by pokryć koszt ich wdrożenia. Gdy wszystkie sektory gospodarki jednocześnie przejdą na nowoczesne technologie, wdrożenie ich będzie opłacalne.

Próba wyzyskania korzyści z jednoczesnego uprzemysłowienia wielu sektorów na raz była w drugiej połowie XX wieku podstawą polityki gospodarczej państw socjalistycznych i wielu państw rozwijających się.

17 Przewodniczył wówczas Section F (Economics) of the British Association for the Advancement of Science, a przedtem przewodniczył American Statistical Association (1917) oraz American Economic Association (1925).

18 Allyn A. Young, *Increasing Returns and Economic Progress*, "The Economic Journal" December 1928, Vol. 38, No. 152, str. 527–542.

19 Paul Narcyz Rosenstein-Rodan, *Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe*, "The Economic Journal" June – September 1943, Vol. 53, No. 210/211, str. 202–211.

Współcześnie ten pogląd doprecyzowali Murphy, Vishny i Shleifer²⁰, którzy podkreślają, że skoordynowane uprzemysłowienie, obejmujące kilka sektorów na raz, może obniżyć jego koszt mierzony barierami celnymi i dotacjami, potrzebnymi do ochrony przed zewnętrzną konkurencją i do sfinansowania uprzemysłowienia. W ich ujęciu jednocześnie uprzemysłowienie kilku sektorów na raz pozwala zwiększyć krajowy rynek na produkty przemysłowe (zapewniając dochodowość krajowej produkcji) oraz pokryć wspólne koszty infrastrukturalne, na przykład budowę sieci kolejowych (umożliwiają one wysokowydajną produkcję przemysłową, ale są zbyt drogie do samodzielnego sfinansowania przez którykolwiek pojedynczy sektor gospodarki).

Więcej oszczędności daje więcej inwestycji, a to daje więcej rozwoju?

Evsey David Domar, urodzony w Łodzi w 1914 roku, sformalizował w 1946 roku model matematyczny²¹ (Harrod-Domar model), który postulował, że więcej oszczędności daje więcej inwestycji, co daje więcej rozwoju. Niezależnie od niego podobny model opisał Roy Harrod, ale trwająca wówczas wojna utrudniała upowszechnienie osiągnięć naukowych i Domar, poznał pracę Harroda, dopiero gdy popularyzował swoje podejście.

Model ten wydawał się atrakcyjny, gdyż jego główne twierdzenie o proporcjonalności wzrostu gospodarczego do inwestycji zakładało, że można wyliczyć proporcję inwestycji i rozwoju, a następnie zwiększyć inwestycje na tyle, by otrzymać pożądany poziom wzrostu.

Model Domara pomyślany był jako opis krótkoterminowych zmian w koniunkturze, a został powszechnie stosowany jako model wieloletniego rozwoju. Dla zapóźnionych w rozwoju państw – w których jest nadwyżka pracy, a mało kapitału – model przewidywał trudność z wygenerowaniem oszczędności koniecznych dla inwestycji. Wówczas rozumiano to w ten sposób, że w biednych państwach, gdzie trudno jest sfinansować duże inwestycje, potrzeba:

- zagranicznych pożyczek,
- zagranicznej pomocy,
- mniej lub bardziej przymusowej mobilizacji oszczędności.

W praktyce okazało się, że próby szacowania, ile inwestycji potrzeba, by osiągnąć jakieś tempo wzrostu, skazane są na porażkę, gdyż nie ma w krótkim okresie stabilnego związku pomiędzy inwestycjami a rozwojem²². Badania nad rolą inwe-

stycji w rozwoju cały czas trwają. W nowszym tekście Blomstrom i współautorzy²³ wyliczyli, że to inwestycje rosną w wyniku wzrostu PKB, a nie PKB w wyniku wzrostu inwestycji.

Współcześnie większość ekonomistów przychyli się do poglądu, że inwestycje są nośnikiem postępu technologicznego. Nowe maszyny pozwalają zastoso-ować najnowsze odkrycia i produkować wydajniej, ale nie są przyczyną wzrostu. Przyczyną wzrostu należy szukać gdzie indziej.

Ochrona rynku krajów rozwijających się przed importem oraz państwowa kontrola wpływów z eksportu?

W 1949 roku dwóch ekonomistów Hans Singer²⁴ oraz Raul Prebisch²⁵ ogłosiło teksty, które miały duży wpływ na ówczesnych ekonomistów i polityków, a które sugerowały, że:

- w długim okresie ceny nieprzetworzonych produktów z państw biedniejszych będą spadać w relacji do cen produktów przemysłowych z państw bogatszych,
- ceny produktów nieprzetworzonych podlegają wyższemu wahaniom niż ceny produktów przemysłowych.

Autorzy ci podnieśli szereg argumentów wskazujących, że specjalizacja w eksporcie nisko przetworzonych towarów utrudni uprzemysłowienie, które uważali za podstawę rozwoju. W swojej pracy zwracali uwagę m.in. na następujące kwestie:

- Wysoce zmienne i spadające w długim okresie ceny nisko przetworzonych towarów powodują, że korzyści z handlu będą nierówne. Państwa nierozwinięte, dostarczając towary niskoprotworzone państwom rozwiniętym, pozwoliły tym bardziej skoncentrować się tym drugim na najnowocześniejszych gałęziach produkcji. A same skupiły się na działalności, w której jest mniej możliwości postępu technologicznego.
- Inwestycje w przemysł produkujący nieprzetworzone towary nie sprzyjają uprzemysłowieniu. Branże eksportujące nisko przetworzone towary są bardziej wydajne niż tradycyjne rękodzieło, ale są mniej wydajne niż przemysł przetwórczy, który mógłby powstać, gdyby państwa rozwijające się nie wyspecjalizowały w produkcji i eksporcie nieprzetworzonych towarów.

20 Kevin M. Murphy, Andrei Shleifer, Robert W. Vishny, *Industrialization and the Big Push*, "Journal of Political Economy" 1989, Vol. 97, No. 5, str. 1003–1026.

21 Evsey D. Domar, *Capital Expansion, Rate of Growth and Employment*, "Econometrica" April 1946, Vol. 14, No. 2, str. 137–147.

22 William Easterly, *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts – London, England 2001, str. 41.

23 Magnus Blomstrom, Robert E. Lipsey, Mario Zejan, *Is Fixed Investment the Key to Economic Growth*, "The Quarterly Journal of Economics" February 1996, Vol. 111, str. 269–276.

24 Hans W. Singer, *The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries*, "The American Economic Review" 1950, Vol. 40, No. 2, Papers and Proceedings of the Sixty-second Annual Meeting of the American Economic Association (May 1950), str. 473–485.

25 Raul Prebisch, *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, Economic Commission for Latin America, United Nations Department of Economic Affairs, New York 1950.

- Państwa biedniejsze, których mieszkańcy żyją bliżej minimum egzystencji, bardziej cierpią na wahaniach handlu zagranicznego, gdyż ich nadwyżka nad minimum egzystencji jest mniejsza. Formowanie oszczędności potrzebnych do uprzemysłowienia będzie więc bardziej narażone na gwałtowne spadki sprzedaży rodzimego przemysłu.
- Podczas gdy ceny nieprzetworzonych produktów będą się wahać w górę, postęp technologiczny w państwach uprzemysłowionych dostarczy syntetyczne zamienniki, które nadal będą używane, gdy ceny nieprzetworzonych produktów spadną.
- Nowoczesna technologia tworzona jest w ekonomicznie zintegrowanych społeczeństwach, gdzie grupy ekonomicznie marginalne mają możliwość uczestniczenia w korzyściach z postępu (na przykład przez redystrybucję), opcja ta nie istnieje w państwach biedniejszych.

By osiągnąć maksymalne korzyści z handlu międzynarodowego, a zwłaszcza chronić postęp rodzimego uprzemysłowienia przed wahaniami koniunktury, autorzy i inni ekonomiści przez nich zainspirowani sugerowali kontrcykliczne ograniczenia w imporcie oraz przesuwanie metodami administracyjnymi nadwyżki z eksportu, od konsumpcji do inwestycji na uprzemysłowienie.

Kilka lat później, w 1954 roku William Lewis w kolejnym tekście²⁶, który również ukształtował myślenie wielu ekonomistów, sugerował, że w przemyśle nowo uprzemysłowionych państw nadwyżka siły roboczej na wsi obniża pensje, więc uprzemysłowienie przez wiele lat nie zwiększa pensji i nie zwiększa bogactwa szerokich mas społeczeństwa oraz nie powoduje inwestycji w nowoczesne technologie. Pensje i inwestycje w nowoczesne technologie wzrosną dopiero, gdy nadwyżka siły roboczej zostanie zagospodarowana w przemyśle. Ochrona rynku przez importem przyspieszy zagospodarowanie nadwyżki pracy i przyspieszy rozwój.

Singer 25 lat później²⁷, odnosząc się do swojego tekstu, stwierdził, że relacja peryferium i centrum gospodarcze nie jest wyznaczana przez charakter wytwarzanych przez nie produktów (nisko przetworzone towary i dobra przemysłowe), a przez różnice pomiędzy państwami. Od dystrybucji czynników produkcji istotniejszy jest sposób ich używania. W słowach samego Singera:

„zbawienie bym widział obecnie, nie w uprzemysłowieniu, ale w rozwijaniu krajowych zdolności naukowych i technicznych w państwach rozwijających się lub w innych reformach obecnego systemu badań i rozwoju, który koncentruje się na problemach i metodach nieistotnych dla państw rozwijających się lub wręcz jest dla nich szkodliwy”.

26 William Arthur Lewis, *Economic Development with Unlimited Supplies of Labor*, „The Manchester School” 1954, Vol. 22, No. 2, str. 139–191.

27 Hans W. Singer, *The Distribution of Gains from Trade and Investment-Revisited*, „Journal of Development Studies” 1975, Vol. 11, Issue 4, str. 378.

Postęp technologiczny

Od końca lat 60. klęska industrializacji jako polityki rozwojowej stawała się coraz bardziej oczywista. Mniej więcej w tym czasie Robert Solow sformalizował i upowszechnił nowy sposób myślenia o rozwoju. Więcej oszczędności i inwestycji nie da więcej rozwoju. Więcej środków produkcji nie może dawać więcej rozwoju, ponieważ spada krańcowa użyteczność z dodawania środków produkcji. W przypadku kopiujących bez narzędzi jedna łopata znacznie zwiększy wydajność, ale gdy łopat będzie więcej niż kopiujących, zaczną zawadzać. Podobnie z koparkami i innymi środkami produkcji. W ujęciu Solowa rozwój daje postęp technologiczny, który powoduje pojawianie się nowych, bardziej wydajnych środków produkcji.

Robert Solow w połowie lat 50. napisał dwa teksty, które stanowią do dziś standardowy, neoklasyczny opis rozwoju gospodarczego. W pierwszym z nich²⁸ stworzył opis rozwoju gospodarczego tłumaczący różnice w zamożności różnicami w akumulacji czynników produkcji. Model ten niezwykle wiernie opisywał dziesięciolecia rozwoju gospodarki amerykańskiej, charakteryzującej się m.in. stałym tempem wzrostu produkcji na godzinę pracy pracownika oraz podobnie stałym tempem przyrostu środków produkcji na pracownika. W drugim tekście²⁹ wykrzystał ten model, by oszacować źródła wzrostu gospodarczego. Według tych wyliczeń 7/8 wzrostu produkcji na pracownika wynika z postępu technologicznego, a jedynie 1/8 z przyrostu środków produkcji (inwestycji!) na pracownika.

Wnioskiem z tego – dziś klasycznego – ujęcia jest m.in. to, że różnice w akumulacji środków produkcji wynikają z różnic w stopie oszczędności, a wszystkie państwa o podobnej akumulacji czynników produkcji powinny być podobnie zamożne. Gdy wszystkie państwa osiągną podobną gęstość czynników produkcji, będą tworzyć postęp technologiczny w podobnym tempie. **Najważniejszym i prawdopodobnie najbardziej niedocenionym wnioskiem z dorobku Solowa jest to, iż rozwój gospodarczy w długim okresie daje nie więcej środków produkcji, a pojawienie się nowych, bardziej wydajnych środków produkcji.**

Model Solowa okazał się jednak nieprzydatny do wytłumaczenia różnic w rozwoju pomiędzy państwami:

- Państwa biedniejsze nie rosną szybciej niż bogatsze³⁰, a według tego modelu powinny, ponieważ posiadają mniej środków produkcji, inwestowanie w nowe środki produkcji powinno przynosić tam większe korzyści niż w państwach bogatszych.

28 Robert M. Solow, *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, „The Quarterly Journal of Economics” 1 February 1956, Vol. 70, Issue 1, str. 65–94.

29 Robert M. Solow, *Technical Change and the Aggregate Production Function*, „The Review of Economics and Statistics” August 1957, Vol. 39, No. 3, str. 312–320.

30 Paul Romer, *Increasing Returns and Long-run Growth*, „Journal of Political Economy” 1986, Vol. 94, No. 5, str. 1002–1037.

- Realnie występujące różnice w rozwoju pomiędzy państwami są kilkanaście do kilkudziesięciu razy większe niż można wywieść z modelu³¹.
- Kapitał na inwestycje płynie w odwrotnym kierunku niż zakłada model³², tj. raczej od biednych do bogatych, a nie tam, gdzie jest mało środków produkcji i inwestycjami teoretycznie można znaczenie zwiększyć wydajność produkcji.

Żeby oddać Solowowi sprawiedliwość, należy wspomnieć, że tworzył on swój model, by opisać rozwój gospodarczy USA. Model ten całkiem dobrze opisuje rozwój w USA i innych podobnie bogatych państwach. To inni ekonomiści zastosowali model szerzej (niż było pierwotną intencją jego autora), do tłumaczenia relatywnych różnic w rozwoju pomiędzy państwami. Z Solowa pozostaje obserwacja, że postęp technologiczny i organizacyjny daje rozwój, ale model Solowa pozostawia nas bez odpowiedzi na pytanie: co daje postęp?

Biedni nie gonią bogatszych

W teorii doganianie jest łatwe. Biedniejsi, z większym udziałem pracujących w niskowydajnym rolnictwie i sektorze rzemieślniczym oraz w niskowydajnych przedsiębiorstwach, przesuwają mieszkańców do pracy w wysokowydajnym przemyśle, a ich firmy importują najnowsze technologie i zwiększają wydajność. W praktyce od rewolucji przemysłowej dane wskazują na postępujące przez większość tego okresu rozwarstwianie dochodu pomiędzy państwami bogatymi (wysoko uprzemysłowanymi) a pozostałymi.

Na bardziej abstrakcyjnym poziomie proces doganiania bogatych opisują neoklasyczne modele rozwoju w tradycji Solowa zakładające, że wszyscy, którzy wdrożą odpowiednie polityki, powinni – po uwzględnieniu innych różnic, jak np. dostępne zasoby naturalne – mieć podobny poziom rozwoju. Więcej oszczędności, więcej inwestycji (w tym więcej kształcenia) powinno wyrównać poziom rozwoju. Przez chwilę ekonomistom wydawało się, że tak jest. Dziś ten wniosek znany jest jako błąd Baumola. W 1986 roku William Baumol opublikował tekst³³, w którym udawał konwergencję pomiędzy biedniejszymi a bogatymi. Stwierdził, że uprzemysłowione gospodarki rynkowe doganiają lidera, a uprzemysłowione gospodarki planowane też doganiają, choć wolniej. Natomiast gospodarki rozwijające się nie doganiają lidera gospodarczego.

Niezachwiane przekonanie o konwergencji nie trwało długo. Dwa lata później Bradford De Long wytknął³⁴ temu rozumowaniu istotny błąd meto-

dologiczny. Baumol wykazał doganianie na zbiorze państw, dla których istniały dane, pozwalające oszacować informacje gospodarcze na przestrzeni wieków. Dobre dane gospodarcze tworzone są w państwach bogatszych, lepiej rozwiniętych. Baumol, kierując się dostępnością danych, stworzył zbiór, który wykazał istnienie doganiania – bo kryterium dostępności danych skrzywiło zbiór w kierunku państw, które stać było na stworzenie dobrych danych gospodarczych i ich zarchiwizowanie przez wiele dekad.

Od tego czasu hipoteza o konwergencji państw biednych i bogatych osłabła jako twierdzenie absolutne (biedni będą gonić, bo biednym łatwiej gonić, niż bogatym się rozwijać) i ewoluuje w kierunku poszukiwania czynników sprzyjających konwergencji. Autor 'catch-up hypothesis'³⁵, Moses Abramovitz, w tekście³⁶ z 1986 roku rozwinął prostą hipotezę o tym, że biedni dogonią bogatych, w kierunku hipotezy o tym, że doganiają ci biedni, którzy mają zdolność społeczną do doganiania. Abramovitz sam przyznał, że nikt nie wie, czym jest owa zdolność społeczna ani jak ją mierzyć. Spekulował jednak, że oddziaływanie zdolności społecznej z technologicznymi możliwościami prowadzi do zmian instytucjonalnych, które pozwalają na lepsze wykorzystanie możliwości technologicznych.

Dokładniejsze badania statystyczne na danych z większej liczby krajów, jak na przykład u Barro w tekście z 1991 roku³⁷, sugerują, że w długim okresie nie ma widocznej korelacji pomiędzy wzrostem a początkowym poziomem PKB, tj. biedniejsi nie rosną szybciej i nie doganiają. Podobnie u Pritchetta z tekstu z 2000 roku³⁸ wynika, że rodzaj wzrostu osiągnięty przez USA i inne dziś bogate państwa (tj. stabilny coroczny wzrost przez wiele dekad, z krótkimi przerwami we wzroście i płytkimi spadkami) jest wyjątkiem, a nie regułą. Wzrost państw biedniejszych to liczne przyspieszenia, spowolnienia, krachy i stagnacje. Podobnie Hausmann, Pritchett i Rodrik w tekście z 2005 roku dokumentują³⁹, że epizody rozwoju wśród krajów biedniejszych są częste. W latach 1957–1992 byli w stanie dla 110 państw udokumentować 83 epizody przyspieszonego rozwoju, które trwały ponad 8 lat. Tekst ten sugeruje, że w każdym roku na świecie zaczyna się od 2 do 3 epizodów przyspieszonego rozwoju. Jednak biedniejsze państwa, choć potrafią uruchomić wzrost gospodarczy, mają problem z utrzymaniem go przez dłuższy okres.

31 Robert E. Lucas Jr., *The Mechanics of Economic Development*, "Journal of Monetary Economics" July 1988, Vol. 22, Issue 1, str. 3–42.

32 Robert E. Lucas Jr., *Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?*, "American Economic Review" (May) 1990, Vol. 80, No. 2, str. 92–96.

33 William J. Baumol, *Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long Run Data Show*, "American Economic Review" (December) 1986, Vol. 76, No. 5, str. 1072–1085.

34 J. Bradford De Long, *Productivity Growth, Convergence, and Welfare. Comment*, "American Economic Review" (December) 1988, Vol. 78, No. 5, str. 1138–1154.

35 Moses Abramovitz, *Rapid Growth Potential and its Realization: The Experience of the Capitalist Economies in the Postwar Period* [w:] Edmond Malinvaud (red.), *Economic Growth and Resources*, Proceedings of the Fifth World Congress of the International Economic Association, Vol. 1, 1979, str. 1–30.

36 Moses Abramovitz, *Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind*, "The Journal of Economic History" 1986, Vol. 46, No. 2, The Tasks of Economic History, str. 385–406.

37 Robert J. Barro, *Economic Growth in a Cross-Section of Countries*, "Quarterly Journal of Economics" 1991, Vol. 106, No. 425, str. 407–443.

38 Lant Pritchett, *Understanding patterns of economic growth: searching for hills among plateaus, mountains, and plains*, "The World Bank Economic Review" 2000, Vol. 14, No. 2, str. 221–250.

39 Ricardo Hausmann, Lant Pritchett, Dani Rodrik, *Growth Accelerations*, "Journal of Economic Growth" 2005 Vol. 10, No. 4, str. 303–329.

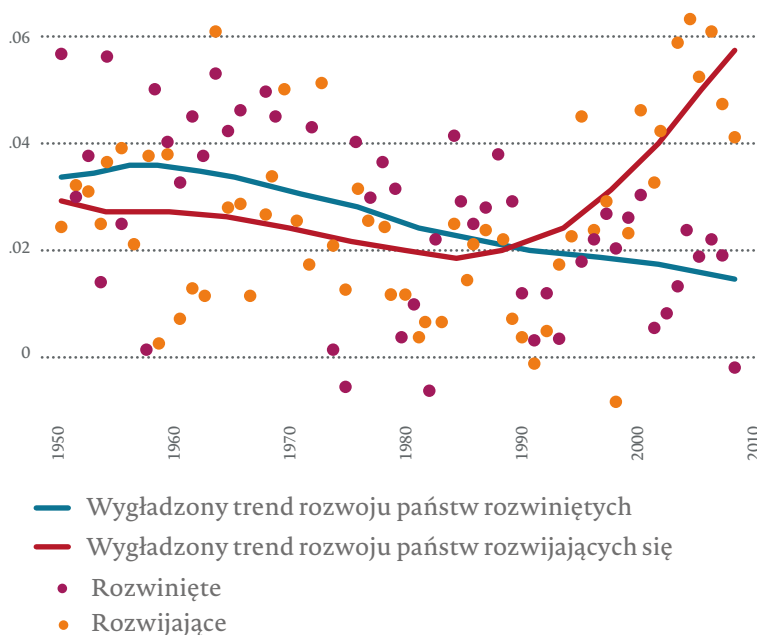
Jak szacują Berg⁴⁰ i współautorzy w tekście z 2012 roku okresy przyspieszonego rozwoju w Afryce i Ameryce Łacińskiej są znacznie krótsze (nawet o połowę) niż w państwach uprzemysłowionych. Ponadto po okresach przyspieszonego wzrostu występuje istotne zróżnicowanie tempa rozwoju. Kraje rozwinięte i państwa Azji odnotowują miękkie lądowanie, wzrost spada im do przedziału -1,0% do 3,0%. W państwach Afryki epizody rozwoju kończą się okresami, gdzie postęp spada do przedziału -6,0% do -3,0%. W pozostałych państwach epizody rozwoju kończą się spadkiem jego tempa w przedziale -3,0% do 1,0%. Również okresy poprzedzające epizody przyspieszonego rozwoju różnicują kraje biedniejsze i bogatsze. Państwa azjatyckie i wysokorozwinięte odnotowują dodatnie lub tylko lekko ujemne tempo rozwoju. Natomiast w większości pozostałych państw rozwijających się tempo rozwoju przed epizodami szybkiego rozwoju wskazuje na katastrofy gospodarcze, gdzie wzrost waha się w przedziale -5,0% do -1,3%.

Dane za ostatnie trzy dekady dokumentują⁴¹, że po raz pierwszy po drugiej wojnie światowej państwa ubogie jako grupa rosły szybciej niż bogate⁴²:

Trzy dekady to jednak tylko epizod doganiania, a nie doganianie. Epizod daje w krótkim okresie wyższy rozwój gospodarczy niż jego brak⁴³. Trzy dekady to za krótko, by przesądzić o zaistnieniu doganiania. Przeciętne państwo rozwijające się potrzebuje pół wieku ponadprzeciętnego wzrostu, by stać się krajem średnio bogatym. Przeciętne państwo średnio rozwinięte potrzebuje około wieku ponadprzeciętnego rozwoju, by stać się bogatym.

Po drugie, choć w ostatnich trzech dekadach państwa biedniejsze, jako grupa, rosły szybciej niż bogate, to jest to uśrednienie bardzo różnych temp rozwoju, dla dużej grupy państw. Liczba poszczególnych biedniejszych krajów, które rosły ponadprzeciętnie przez cały ten okres, jest mniejsza od liczby państw, których krótkie okresy ponadprzeciętnego rozwoju, podniosły średnią dla całej grupy. Średnia jest wyższa dla całej grupy, gdyż po 1990 roku epizody ponadprzeciętnego wzrostu w państwach biedniejszych są częstsze, trwają dłużej i kończą się mniejszymi załamaniem wzrostu gospodarczego niż w okresie przed rokiem 1990⁴⁴.

Trend rozwoju państw rozwiniętych i rozwijających się w latach 1950-2010



40 Andrew Berg, Jonathan D. Ostry, Jeromin Zettelmeyer, *What Makes Growth Sustained?*, "Journal of Development Economics" 2012, Vol. 98, Issue, str. 149–166.

41 Dani Rodrik, *The Future of Economic Convergence*, HKS Faculty Research Working Paper Series, RWP11-033, August 2011.

42 Rodrik dla celów poniższego wykresu do państw rozwiniętych zaklasyfikował: USA, Kanadę, państwa Europy Zachodniej, Nową Zelandię, Australię i Japonię.

43 Na przykład Blueborn i współautorzy wyliczają, że państwa o niskich dochodach, które doświadczyły epizodu rozwoju, mają po dekadzie epizodycznego rozwoju produkcję na głowę wyższą o 50%–60%, a państwa o niskich dochodach, które nie doświadczyły epizodu rozwoju, po dekadzie mają produkcję na głowę wyższą tylko o 5%–15% – vide: John Blueborn, Rupa Duttgupta, Jaime Guajardo, Nkunde Mwase, *What underlies the recent growth comeback in developing economies?* "Journal of Policy Modeling" 2014, Vol 36, Issue 4, str. 717–744.

44 Vide: John Blueborn, Rupa Duttgupta, Jaime Guajardo, Nkunde Mwase, *What underlies the recent growth comeback in developing economies?*, op. cit.

Co najistotniejsze, okres po 1990 roku jest nadzwyczajnym okresem w historii gospodarczej i politycznej. Skończyła się zimna wojna, która powodowała gorące konflikty w wielu biedniejszych państwach, oraz nastąpiła niespotykana od wieku globalizacja handlu. Co gorące konflikty zbrojne, sponsorowane przez mocarstwa trwające w zimniej wojnie, znaczący dla rozwoju państw ówczesnego Trzeciego Świata, przypomina nam dziś Syria. Globalizacja handlu pozwoliła państwom biedniejszym zwiększyć eksport i zwiększyła popyt na produkowane przez nie surowce. Choć eksport surowców statystycznie daje efekt doganiania, to wątpliwe jest, czy daje długoterminowy rozwój gospodarczy, rozumiany jako wzrost wydajności w wielu sektorach oraz przyrost umiejętności i wyposażenia w zaawansowane środki produkcji w wielu gałęziach gospodarki.

Szukając bardziej optymistycznych opisów konwergencji gospodarczej, można stwierdzić, że choć na razie nie ma doganiania gospodarczego (dochód czy majątek), to być może jest doganianie na poziomie dobrostanu. Gdy uwzględnimy długość życia jako drugi obok PKB na głowę miernik jakości życia⁴⁵, to dla lat 1960–2000 można uznać, że państwa biedniejsze rosną szybciej niż bogate.

Bogaci są coraz bogatsi

Brak potwierdzenia hipotezy o doganianiu bogatych przez biednych zainspirował ekonomistów do kwestionowania neoklasycznych teorii rozwoju. Teorie te zakładają malejące krańcowe korzyści z inwestycji w środki produkcji. Przyrost tych środków w którymś momencie zacznie dawać coraz mniejsze korzyści. Dlatego, według tych teorii, bogaci będą rosnać wolniej niż biedni, bo gdy wszyscy będą podobnie inwestować to wszyscy osiągną podobny poziom rozwoju.

Gdyby teorie te dobrze opisywały świat, to w biedniejszych państwach, gdzie jest duża podaż siły roboczej, a mało środków trwałych, ponadprzeciętny wzrost gospodarczy powinien być łatwy do wygenerowania. Centralną prognozą neoklasycznych modeli rozwoju jest, że czynniki produkcji powinny przesunąć się tam, gdzie jest ich relatywnie mało, bo tam osiągną większy zwrot. Wedle tych teorii kapitał i wysoce wykwalifikowani pracownicy powinni płynąć z krajów bogatych do krajów biedniejszych. W praktyce jest dokładnie odwrotnie⁴⁶. Zarówno kapitał ludzki, jak i materialny płyną z państw biedniejszych do bogatszych. Ponadto neoklasyczny model nie przewiduje, że lider może przestać być liderem, a bez wątpienia na przestrzeni ostatniego wieku Wielka Brytania w tej roli została zastąpiona przez USA⁴⁷.

Wysokie różnicowanie bogactwa państw i brak doganiania bogatych widoczne na świecie sugerują, że neoklasyczne teorie wzrostu słabo opisują nasz świat. W odpowiedzi na te braki teorii neoklasycznych Romer zaproponował model rozwoju z rosnącymi zwrotami⁴⁸. Model ten zakłada, że wiedza jest środkiem produkcji o rosnącej krańcowej produktywności. W tym ujęciu im więcej wiedzy w gospodarce, tym wydajniej będzie stosowana.

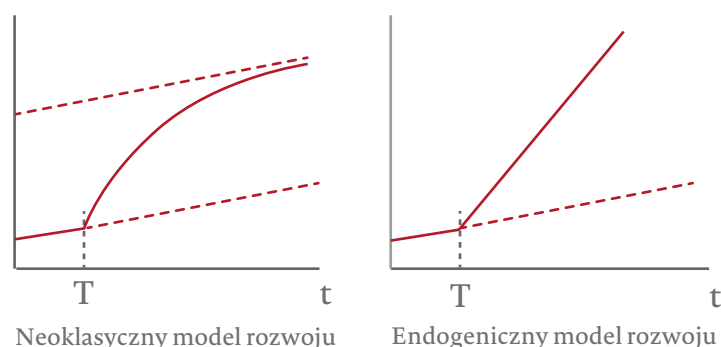
Różnica między modelami neoklasycznymi oraz endogenicznymi⁴⁹ jest zasadnicza. W neoklasycznym modelu wszyscy, którzy wdrożą odpowiednią politykę, powinni mieć podobny poziom rozwoju. Jednak według nowej generacji teorii ekonomicznych możliwa jest wieczna ucieczka bogatych. Rosnący zwrot z wykorzystania wiedzy sugeruje możliwość samonapędzającego się rozwoju, który:

- tworzy większe rynki,
- większe rynki pozwalają na wyższą specjalizację oraz możliwość utrzymania producentów o optymalnej skali produkcji,
- a ta na wyższą wydajność.

Różnice tempa rozwoju prognozowane przez oba rodzaje teorii obrazuje poniższy wykres zaczerpnięty z tekstu Hausmanna i współautorów⁵⁰. W modelach neoklasycznych poprawa warunków rozwoju (przez np. zwiększenie środków produkcji w gospodarce) daje jednorazowy impuls rozwojowy, który jednak z czasem wygasa (zobrazowany na lewym wykresie). Możliwe jest przeniesienie się na wyższy poziom rozwoju, ale nie jest możliwe długookresowe zwiększenia tempa rozwoju. Natomiast endogeniczne teorie rozwoju przewidują, że w wyniku impulsu (zaznaczony dużą literą T na wykresie poniżej) możliwe jest wieczne oddalanie się bogatych od biednych (zobrazowane na prawym wykresie).

Wpływ poprawy czynników rozwoju w czasie T

Log poziomu rozwoju



45 Gary S. Becker, Tomas J. Philipson, Rodrigo R. Soares, *The Quantity and Quality of Life and the Evolution of World Inequality*, "The American Economic Review" 2005, Vol. 95, No. 1, str. 277–291.

46 Robert E. Lucas Jr., *Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?*, "The American Economic Review" 1990, Vol. 80, No. 2, str. 92–96.

47 Nicholas Crafts, *Forging Ahead and Falling behind: The Rise and Relative Decline of the First Industrial Nation*, "The Journal of Economic Perspectives" 1998, Vol. 12, No. 2, str. 193–210.

48 Paul M. Romer, *Increasing Returns and Long-run Growth*, "Journal of Political Economy" (October) 1986, Vol. 94, str. 1002–1037.

49 Endogeniczny – oznacza, że przyczyny wzrostu są wyjaśniane w ramach modelu. Modele endogeniczne usiłują opisać przyczyny tempa postępu technicznego. Modele neoklasyczne zakładają, że tempo postępu technicznego wynika z czynników będących poza opisem modelu.

50 Ricardo Hausmann, Lant Pritchett, Dani Rodrik, *Growth Accelerations*, "Journal of Economic Growth" 2005, Vol. 10, No. 4, str. 303–329.

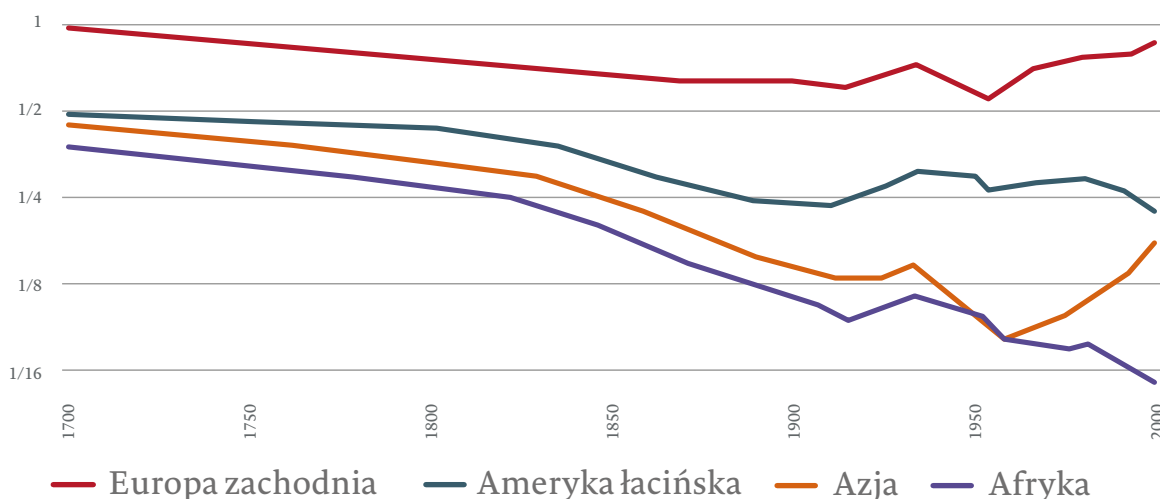
Ekonomiści zainspirowani hipotezą, że bogaci rosną szybciej niż biedni, szukają źródeł rozwoju w szeroko rozumianych urządzeniach społeczno-gospodarczych. Ostatnie dwie dekady zaowocowały istotnym zwiększeniem rozumienia roli czynników instytucjonalnych w generowaniu rozwoju, a zwłaszcza następującymi hipotezami:

- Koszt ustanowienia prawa własności oraz koszt przepływu informacji zależą od jakości instytucji prawnych⁵¹.
- System prawny angloamerykański jest trudniejszy do przechwycenia przez elity niż kontynentalny⁵².
- Instytucje mogą być nastawione na wyzysk (extractive) lub na równomierne bogacenie się wszystkich (inclusive)⁵³.

- Ponieważ wpływowi i bogaci mogą zainwestować w prywatną ochronę swojego majątku, a chcą utrzymać swoją pozycję społeczną, mogą woleć słabsze państwo prawa⁵⁴.
- W wielu państwach instytucje polityczne, prawne i regulacyjne są przejmowane przez bogatych i wpływowych za pomocą korupcji, przemocy i innych form nacisku, co wpływa na akumulację i rozwój⁵⁵.
- Zmiana systemu politycznego (zmiana de jure) może pozostawić faktyczny rozkład władzy i organizację gospodarki niezmienioną (de facto), gdyż stare elity mogą korzystać z siły ekonomicznej, korupcji i przemocy, by utrzymać swoją uprzywilejowaną pozycję, a nowe demokratyczne elity mogą przejąć ich miejsce i sposób rządzenia⁵⁶.

Jeśli gdzieś następuje konwergencja, to tylko wśród najbogatszych. Po II Wojnie Światowej Niemcy, Francja i Włochy dogoniły lidera rozwoju, choć przez uprzedni wiek dystans pomiędzy nimi a liderem był mniej więcej stały⁵⁷.

Dochód per capita jako procent dochodu lidera



Dla tego przypadku, jak też dla wcześniejszej sytuacji dogonienia Wielkiej Brytanii przez USA istotna być może, jak sugerują Parente i Prescott, jeszcze jedna instytucja: zorganizowanie większej liczby gospodarek jako „klubu wolnego handlu” – to jest takiego stowarzyszenia, gdzie państwa członkowie nie mogą nałożyć ceł na import dóbr usług z terenu innych członków oraz mają szeroką autonomię w organizowaniu swoich gospodarek.

51 Hernando De Soto, *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Bantam Press, 2000.

52 Edward L. Glaeser, Andrei Shleifer, *Legal Origins*, „Quarterly Journal of Economics” 2002, Vol. 117, Issue 4, str. 1193–1229.

53 James A. Robinson, Daron Acemoglu, Simon Johnson, *Reversal of Fortune. Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution*, „Quarterly Journal of Economics” 2002, Vol. 118, str. 1231–1294.

54 Konstantin Sonin, *Why the Rich May Favor Poor Protection of Property Rights*, „Journal of Comparative Economics” 2003, Vol. 31, Issue 4, str. 715–731.

55 Edward Glaeser, Jose Scheinkman, Andrei Shleifer, *The Injustice of Inequality*, „Journal of Monetary Economics” 2003, Vol. 50, Issue 1, str. 199–222.

56 Daron Acemoglu, James A. Robinson, *Persistence of Power, Elites, and Institutions*, „American Economic Review” 2008, Vol. 98, no. 1, str. 267–293.

57 Stephen L. Parente, Edward C. Prescott, *A Unified Theory of the Evolution of International Income Levels* [w:] Philippe Aghion, Steven N. Durlauf (red.), *Handbook of Economic Growth*, Volume 1B, 2005.

Jedną z zalet „klubu wolnego handlu” nad państwem jednolitym i scentralizowanym jest to, że nowi producenci, stosujący nowe technologie, mogą w obliczu barier prawnych i politycznych podjąć produkcję w innym państwie, przy zachowaniu dostępu do rynków państw, gdzie napotkali bariery prawne i polityczne.

Co do zasady endogeniczne teorie wzrostu sformułowane w latach 80. XX wieku wskazują na możliwość długoterminowego pogłębiania różnicy w rozwoju bogatych i biednych. Najnowsze badania empiryczne potwierdzają istnienie mechanizmów utrzymujących lub wręcz pogłębiających różnice. Comin i Mestieri⁵⁸ zmierzili upowszechnianie się najnowszych technologii oraz intensywność ich wykorzystania w biednych i bogatych państwach na przestrzeni ostatnich dwóch wieków. Dostęp do technologii już nie różnicuje jednych i drugich. Są one dostępne na całym świecie mniej więcej w tym samym czasie. Jednak rośnie różnica w intensywności wykorzystania najnowszych technologii pomiędzy biednymi i bogatymi państwami.

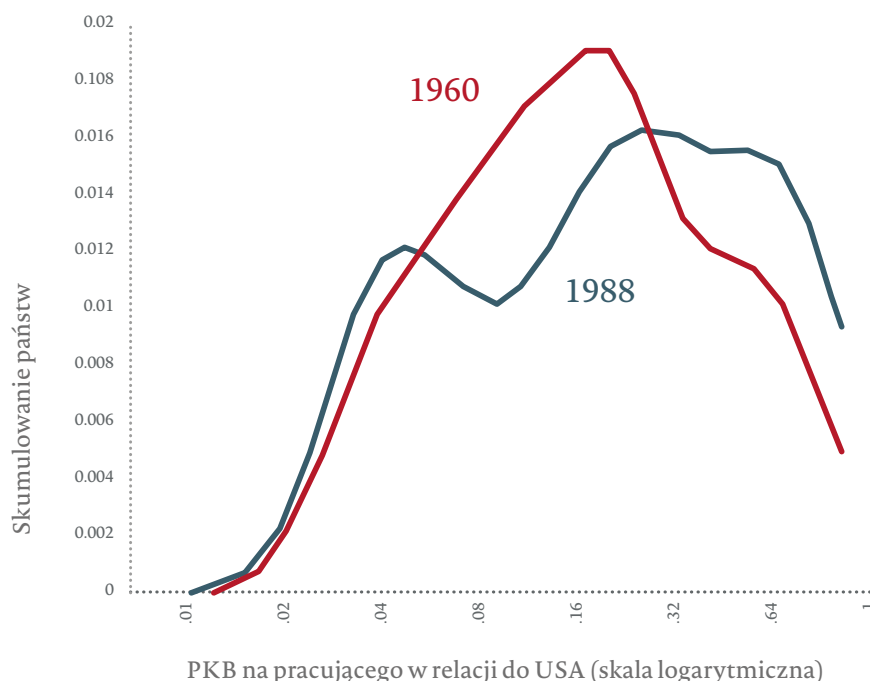
Nieco bardziej optymistyczne wnioski płyną z badań wpływu urządzeń społeczno-gospodarczych na rozwój, zainspirowanych endogenicznymi teoriami rozwoju. Doganianie wydaje się być możliwe poprzez tworzenie dobrych urządzeń społeczno-gospodarczych. Dla nas w Polsce fakt, że jesteśmy członkiem „klubu wolnego handlu”, jakim jest UE, oznacza, że mamy przynajmniej jedną z ważniejszych instytucji potrzebnych do doganiania najbogatszych.

Średniacy doganiają bogatych?

Obserwacje empiryczne są bezwzględne dla neoklasycznych modeli rozwoju: nie ma konwergencji rozwoju gospodarczego pomiędzy biednymi, a bogatymi. Dane opisujące rozwój gospodarczy za ostatnie dwa stulecia nie wskazują, żeby biedni doganiali bogatych. Pomiędzy rokiem 1870 a 1990 proporcja dochodów na głowę w najbogatszych i najbiedniejszych państwach zwiększyła się pięciokrotnie⁵⁹. W tym czasie kraje zamożne (co do zasady państwa zachodnioeuropejskie i ich klony w Nowym Świecie oraz Japonia) rosły w zasadzie nieprzerwanie. Biedne państwa odnotowały liczne epizody ponadprzeciętnego wzrostu, ale było to epizody trwające najwyżej kilka dekad.

Natomiast faktem jest, że w ostatnich pięciu dekadach zmienił się rozkład światowego dochodu. Zmalały nierówności w dochodzie pomiędzy państwami najbogatszymi a średniozamożnymi⁶⁰. Jak obrazuje poniższy wykres przedstawiający relację PKB na głowę pracownika w 121 państwach do PKB na głowę pracownika w USA pomiędzy 1960 a 1988 rokiem, część państw średniozamożnych zbliżyła się do USA, a część państw najbiedniejszych oddaliła:

Dochód per capita jako procent dochodu lidera



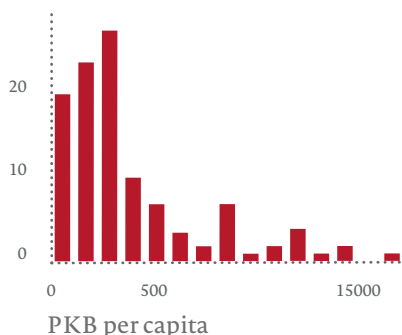
58 Diego Comin, Martí Mestieri, *If Technology Has Arrived Everywhere, Why Has Income Diverged?*, "American Economic Journal. Macroeconomics" July 2018, Vol. 10, No. 3, str. 137–178.

59 Lant Pritchett, *Divergence, Big Time*, "Journal of Economic Perspectives" 1997, Vol. 11, No. 3, str. 3–17.

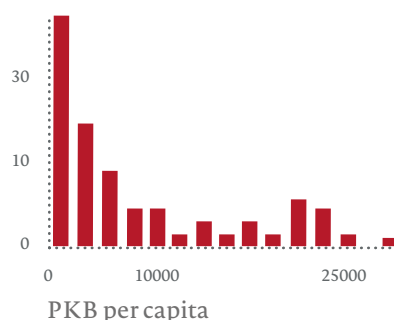
60 Charles I. Jones, *On the Evolution of the World Income Distribution*, "The Journal of Economic Perspectives" 1997, Vol. 11, No. 3, str. 19–36.

Podobny obraz widać w nieco nowszym tekście, gdzie zobrazowano PKB na głowę w 1960 i 1995 roku⁶¹. Większość najbiedniejszych państw nie rośnie wcale lub rośnie niewiele. Mała liczba krajów o średnim dochodzie rośnie na tyle szybko, że zbliża się do najbogatszych. Rozkład „wychudza” się na środku, a pęcznieje po obu krańcach (górna para wykresów w PKB na głowę PPP, a dolna para wykresów PKB na głowę jako procent światowego PKB):

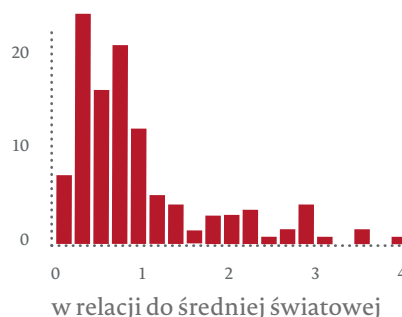
Rozkład dochodu, 1960 r.



Rozkład dochodu, 1995 r.



Rozkład dochodu, 1960 r.



Rozkład dochodu, 1995 r.



Powyższe zestawienia, wskazujące na możliwość doganiania najbogatszych przez średnio zamożnych, choć intrygujące, należy uznać za wstępną hipotezę. Z perspektywy doganiania cztery dekady to zaledwie epizod.

Dobre instytucje dają rozwój

Teoria rozwoju gospodarczego poczyniła od lat 80. znaczny postęp w opisanu wzrostu gospodarczego. Nie upatruje już źródeł rozwoju w samych tylko dużych inwestycjach. Cały czas nie wyjaśniła jednak przekonująco źródeł wzrostu gospodarczego. Jak zauważyli North i Thomas podawane uprzednio przez ekonomistów czynniki rozwoju, takie jak innowacja, osiągnięcie ekonomii skali, edukacja i kumulacja kapitału nie są przyczynami wzrostu, lecz same są objawami wzrostu⁶².

Dla społeczeństw takich jak Polacy istotnym pytaniem jest, co pozwala kumulować kapitał, przyswajać i tworzyć postęp techniczny i organizacyjny, tworzyć przedsiębiorstwa działające powyżej minimalnej efektywnej skali? Odpowiedzią udzieloną przez Northa i Thomasa są instytucje. To reguły gry,

61 Costas Azariadis, John Stachurski, *Poverty Traps* [w:] Philippe Aghion, Steven N. Durlauf (red.), *Handbook of Economic Growth*, Volume 1A, 2005, s. 331.

62 Douglas North, Robert Thomas, *The Rise of the Western World. A New Economic History*, Cambridge 1973.

które dzień po dniu, rok po roku, zachęcają lub zniechęcają do prorozwojowych zachowań. Instytucje ekonomiści rozumieją szeroko. Nie jako budynek z tabliczką, ale jako urządzenia społeczno-gospodarcze, takie jak prawo własności, rozliczalność władzy przez rządzonych, przestrzeganie praw człowieka itp.

Obecnie większość rozsądnych ekonomistów zgodzi się, że w długim okresie wyznacznikiem różnic w bogactwie narodów są w jakimś, prawdopodobnie wysokim, stopniu różnice w jakości instytucji. Dla dogonienia bogatszych przez biedniejszych istotne jest, czy krajowe instytucje czynią bardziej czy mniej opłacalnym inwestowanie w środki trwałe, w wiedzę, w dostosowanie zagranicznych wynalazków i technik produkcji do lokalnych warunków, w tworzenie rodzimych innowacji⁶³.

Cały czas nie wiemy dokładnie, jak instytucje wpływają na rozwój. Rzeczywistość okazała się bogatsza niż pierwsze modele ekonomistów. Obecnie analizowane są nawet zdawałoby się tak oczywiste instytucje jak prawo własności⁶⁴. Rozpatruje się je jako pakiet praw: posiadania, czerpania pożytków oraz transferu własności, patrzy się na nie szerzej w kontekście społecznym: czy jest prawem przysługującym szerokim rzeszom czy nielicznym jednostkom. Ponadto odchodzi się od zero-jedynkowego postrzegania instytucji, co w przypadku prawa własności oznacza odchodzenie od oceny, czy własność jest bezpieczna lub nie, na rzecz oceny stopniowalnej. Ponadto analizuje się, jak poszczególne instytucje społeczne oddziałują na nie, jak kształtowane jest przez inne – na przykład, jak prawo własności wpływa na zawieranie umów, strukturę i charakter rodziny, pozycję kobiet w rodzinie i społeczności itp.

Wszystko to są fascynujące pytania badawcze. W praktyce oznaczają dla szukających sposobu na rozwój Polski, że na razie instytucjonalny nurt ekonomii nie daje gotowych do wdrożenia rozwiązań, a jedynie wstępne i przybliżone hipotezy. Analityczne skoncentrowanie się na instytucjach jako czynniku rozwoju jest owocne dla rozwoju wiedzy ekonomicznej. Niestety wywiedzione z ekonomii neoklasycznej podstawowe zasady tworzenia instytucji sprzyjającej rozwojowi, takie jak:

- ochrona własności prywatnej,
- ochrona wartości pieniądza,
- unikanie nadmiernego uprzywilejowania kogokolwiek w konkurencji na rynku,
- adekwatne powiązanie wysiłku i ryzyka z bodźcami gospodarczymi,

nie przekładają się wprost na gotowe do wdrożenia polityki i modele instytucji.

Optymalne dla rozwoju instytucje ze względu na różnice w uwarunkowaniach różnych państw muszą być odmienne. Funkcjonujące w jednym społeczeństwie rozwiązania instytucjonalne niezbyt dobrze się adaptują do nowego otoczenia polityczno-kulturowego.

Przykładowo można twierdzić, że marka niemiecka, waluta Republiki Federalnej Niemiec, była silną walutą, ponieważ RFN miał bardzo niezależny bank centralny. Jednak jest bardzo prawdopodobne, że RFN miała tak bardzo niezależny bank centralny, ponieważ społeczeństwo niemieckie pamiętało katastrofę, która nastąpiła po upadku Republiki Weimarskiej. Skopiowanie w literze prawa niezależności banku centralnego przez inne państwa de facto nie gwarantuje uzyskania podobnie niezależnego banku centralnego. Innym przykładem adaptacji instytucjonalnej była próba stworzenia w ZSRR dużych i wydajnych, zmechanizowanych gospodarstw rolnych, na wzór tych funkcjonujących w USA. Kołchozy i sowchozy, choć pod względem obszaru były duże, nigdy nie osiągnęły wydajności dużych farm amerykańskich.

Zmiana instytucji nie tylko nie polega na prostej „transplantacji” rozwiązań z innych państw, ale również sama w sobie jest trudna. Tak naprawdę ekonomiści cały czas próbują ustalić, jakie czynniki powodują powstanie warunków optymalnych do rozwoju instytucji. Udokumentowali, że na kształt instytucji wpływają takie czynniki, jak:

- kto miał władzę polityczną w momencie tworzenia się instytucji⁶⁵,
- geografia i zasoby naturalne⁶⁶,
- odległe wydarzenia historyczne, jak np. kolonizacja⁶⁷,
- kultura i sposób ukształtowania relacji ludzkich⁶⁸.

Cały czas usiłują także uprawdopodobnić stopień, w jakim te różne czynniki mogły mieć wpływ na rozwój.

63 Robert E. Hall, Charles I. Jones, *Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?*, „The Quarterly Journal of Economics” 1999, Vol. 114, No. 1, str. 83–116.

64 Sheilagh Ogilvie, Andre W. Carus, *Institutions and Economic Growth in Historical Perspective* [w:] Philippe Aghion, Steven N. Durlauf (red.), *Handbook of Economic Growth*, Volume 2A, 2014.

65 Daron Acemoglu, James A. Robinson, *Political Losers as a Barrier to Economic Development*, „American Economic Review” May 2000, Vol. 90, No. 2, str. 126–130.

66 Jarred Diamond, *Guns, Germs, and Steel. The Fates of Human Societies*, 1997; Kenneth L. Sokoloff, Stanley L. Engerman, *History Lessons: Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World*, „Journal of Economic Perspectives” 2000, Vol. 14, No. 3, str. 217–232 oraz James A. Robinson, Daron Acemoglu, Simon Johnson, *Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution*, „Quarterly Journal of Economics” 2002, Vol. 118, str. 1231–1294 a wcześniej Montskiusz w *Duchu Praw*.

67 Daron Acemoglu, Simon Johnson, James A. Robinson, *The Colonial Origins of Comparative Development. An Empirical Investigation*, „American Economic Review” 2001, Vol. 91, No. 5, str. 1369–1401.

68 Avner Greif, *Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies*, „Journal of Political Economy” 1994, Vol. 102, str. 912–950 oraz Alberto Alesina, Paola Giuliano, *Culture and Institutions*, „Journal of Economic Literature” 2015, Vol. 53, No. 4, str. 898–944.

Instytucje kształtuje względna siła polityczna i gospodarcza grup interesu obecnych w danym społeczeństwie. Nie są tworzone z myślą o dobru wspólnym, ale w wyniku zderzenia różnych interesów. Często mylnie deregulacją nazywa się „usunięcie szkodliwych, a nikomu niepotrzebnych regulacji”. Niestety z każdej „niepotrzebnej nikomu” regulacji korzysta grupa, która straci na jej likwidacji. Powstaniu dobrych instytucji sprzyja rozliczalność władzy przez obywateli oraz możliwie otwarty porządek społeczny, zapewniający wszystkim obywatelom w miarę równy dostęp do źródeł zarobku.

Od wieków uważa się, że zasoby geograficzne wpływają na rozwój. Kiedyś były uznawane za jego główny wyznacznik. Dziś uważa się je za jeden z wielu czynników wpływających na niego. Istnienie bogatych źródeł surowców naturalnych wydaje się sprzyjać oligarchizacji gospodarki i polityki, bo skoncentrowanie w małej liczbie dużych przedsiębiorstw dużej części dochodu narodowego sprzyja koncentracji władzy gospodarczej i politycznej. Jak pokazują przykłady państw typu Norwegia czy USA, w obliczu silnych instytucji demokratycznych bogate złoża surowców samoistnie nie powodują dyktatury.

Dzisiejsze urządzenia społeczno-gospodarcze są wynikiem wczorajszych decyzji. Zmiana instytucji wymaga zgody wielu grup interesu, bywa więc trudna. Ich kształt jest po części dziełem historycznego przypadku. Tam, gdzie dotarły armie Napoleona, tam często lokalne prawo kształtowane na ówczesny wzór francuski. Prawo wielu z tych państw do dziś pozostaje pod wpływem ówczesnej francuskiej myśli prawnej. Oddziedziczone instytucje nie są ani wyrokiem, ani przeznaczeniem. Gdy świadomość niedoskonałości urządzeń społeczno-gospodarczych staje się wystarczająco powszechna, możliwe staje się ich ulepszenie.

Kultura i instytucje wpływają na siebie nawzajem. Te same będą funkcjonować różnie w różnych kulturach, a podobne kultury poddane wpływowi różnych instytucji będą inaczej ewoluować⁶⁹.

Na zachowania ludzkie wpływają bezpośrednio i wywierają decydujący wpływ instytucje. Polityka, geografia, historia i kultura na zachowania społeczności oddziałują pośrednio. Biedne społeczeństwa są biedne, bo nie wdrożyły najnowszych technik produkcji i organizacji pracy. Zazwyczaj w urządzeniach społeczno-gospodarczych biedniejszych społeczności coś stoi na przeszkodzie prorozwojowym zachowaniom. Bogate społeczeństwa tworzą pakiet wzajemnie uzupełniających się praw i zwyczajów, które ułatwiają regularne ulepszanie technologii i technik produkcji.

To, że sposób zorganizowania się społeczeństwa ma wpływ na jego rozwój, jest oczywiste od wieków. Zdiagnozowanie jakości instytucji jako źródła rozwoju lub jego braku, jeśli nie jest pogłębioną odpowiedzią na pytanie: w jaki sposób, kiedy i gdzie urządzenia społeczno-gospodarcze wpływają na rozwój, jest tautologią podobną do kojarzenia rozwoju z poziomem aktywności gospodarczej. Podobnie z twierdzeniem o tym, że biedne państwo musi mieć tak samo dobre instytucje, jak bogate pań-

stwo, by je dogonić gospodarczo. To również jest tautologia zasadzająca się na błędnym założeniu, że by być krajem rozwiniętym, trzeba mieć instytucje państwa rozwiniętego.

Praktycznym wnioskiem dla nas – gdy myślimy o gonieniu w rozwoju najbogatszych – jest, że zamiast na przykład o inwestycji w danym kwartale czy w roku, poziom edukacji społeczeństwa dziś lub liczbę patentów w danym roku potrzebujemy pytać o to, czy nasze urządzenia społeczno-gospodarcze sprzyjają czy też przeszkadzają kumulacji czynników rozwoju.

Pytania diagnostyczne

Przez ostatni wiek ekonomiści stali się mniej ekspansywni i dogmatyczni. Nie dążą już tak często do formułowania uniwersalnych praw opisujących działanie gospodarki⁷⁰. Być może stali się bardziej przydatni. Zamiast propagować uniwersalne teorie rozwoju, coraz częściej próbują diagnozować lokalne uwarunkowania ograniczające rozwój.

Wielkie obietnice XX-wiecznych teorii ekonomicznych nie zadziałały w praktyce⁷¹. To znaczy czasem zadziałały w niektórych miejscach, przez jakiś czas. Podobnie z minimalizmem polityki stabilizacyjnej z nurtu konsensusu waszyngtońskiego. Stabilizacja po nieudanym interwencjonizmie czasem dawała epizody rozwoju, nie skutkowała jednak samoistnie długotrwałym doganianiem najbogatszych. Endogeniczne teorie rozwoju, które od trzech dekad skupiają uwagę ekonomistów na jakości instytucji, choć pozwoliły na postęp w rozumieniu źródeł rozwoju, też nie przekładają się łatwo i w oczywisty sposób na gotowe do wdrożenia propozycje działania.

Stąd sugestia Hausmana i współautorów⁷², by identyfikować najbardziej w danym momencie dolegliwe ograniczenia rozwoju. W każdym państwie inne czynniki go ograniczające. Te najbardziej ograniczające będą się zmieniać. Z czasem instytucje, które sprzyjały rozwojowi, mogą zacząć go ograniczać. Dla każdego państwa potrzeba odkryć czynniki wstrzymujące jego rozwój w danej chwili oraz zaproponować sposoby ich usunięcia lub ograniczenia. W pierwszej kolejności należy zidentyfikować i zmniejszać te najbardziej dolegliwe.

70 Daron Acemoglu, James A. Robinson, *The Rise and Decline of General Laws of Capitalism*, „Journal of Economic Perspectives”, Winter 2015, Vol 29, No. 1, str. 3–28.

71 Adam Leszczyński, *Skok w nowoczesność. Polityka wzrostu w krajach peryferyjnych 1943–1980*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2013.

72 Ricardo Hausmann, Dani Rodrik, Andrés Velasco, *Growth Diagnostics*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, maszynopis, 2005.

69 Alberto Alesina, Paola Giulian, *Culture and Institutions*, op. cit.

Teoretycznie rozwój wymaga szeroko rozumianej akumulacji maszyn i wiedzy, a ta wymaga prywatnych zwrotów z podejmowanych inwestycji oraz finansowania tych inwestycji. W praktyce istotne jest ustalenie, jakie dowody rozsądziłyby pomiędzy różnymi hipotezami o przyczynach ograniczenia

rozwoju w danym miejscu i w danym czasie. Podejście Hasumana polega na tworzeniu ugruntowanego w teorii „drzewa decyzyjnego”, by odkryć najbardziej dolegliwe w praktyce ograniczenia rozwoju.

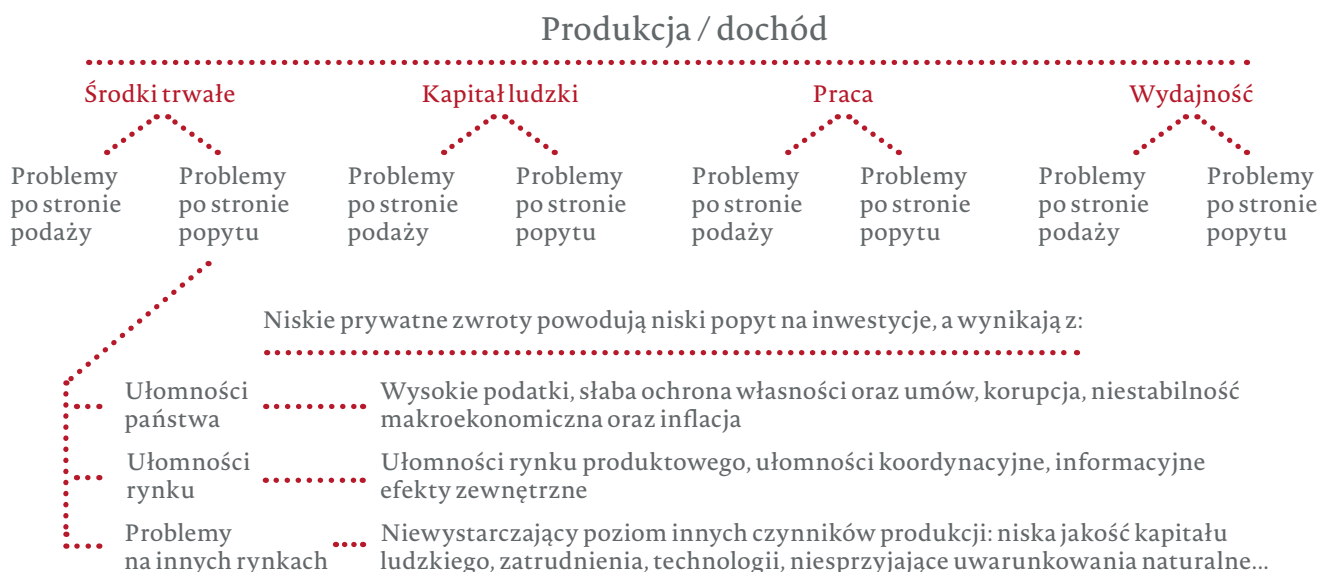
Diagnostyka rozwoju

Problem: niski poziom inwestycji prywatnych i przedsiębiorczości



Nie jest to prawdziwe drzewo decyzyjne, gdyż zakłada ono przejście po każdej „gałęzi” do każdego punktu decyzyjnego w poszukiwaniu listy możliwych ograniczeń i wyborze tych najbardziej dolegliwych. Pięć lat później, w 2010 roku bardziej poprawnie zarysował ten proces analityczny Rodrik⁷³:

Od teorii rozwoju do diagnostyki polityk rozwojowych



Sygnaly diagnostyczne?

73 Dani Rodrik, *Diagnostics before Prescription*, "Journal of Economic Perspectives", Summer 2010, Vol. 24, no. 3, str 33–44.

Pełna lista ograniczeń rozwoju nie jest empirycznie dostępna. Nie ma bazy danych największych problemów, z którymi borykają się obywatele i przedsiębiorcy. Dlatego wyjść należy od pośrednich czynników rozwoju, rozpoznanych w teorii jako istotne, takich jak: środki trwałe, wiedza, infrastruktura, wydajność, itp., by próbować ustalić najbardziej ograniczające czynniki⁷⁴.

Metoda diagnozowania polega na dopytywaniu od najprostszych pytań do bardziej szczegółowych, by sporządzić listę możliwych hipotez i poprzez eliminowanie najmniej prawdopodobnych dojść do prawdopodobnie najbardziej ograniczających czynników:

- Co powoduje, niższy dochód? W teorii brak nowoczesnych techniki produkcji.
- Co powoduje brak nowoczesnych technik produkcji?
- Niskie inwestycje w maszyny lub wiedzę sugerują niski zwrot z inwestycji lub brak finansowania inwestycji.
- Gdy uprawdopodobni się, że w biedniejszej gospodarce zwroty na inwestycji są istotnie niższe, rodzi to pytanie: co powoduje niską opłacalność inwestycji? Itd.

Diagnozowanie barier rozwoju to ekonomia bardziej realistyczna i pragmatyczna. Nie wymaga wiedzy o wszystkich ograniczeniach rozwoju. Nie wymaga zdolności do przełamywania wszystkich ograniczeń. Diagnozowanie barier jest nie tylko ugruntowane w teorii, ale realistycznie stosuje ją, korzystając jedynie z dostępnych danych. Zamiast a priori zakładać, że na przykład trzeba zwiększyć oszczędności i inwestycje, sugeruje najpierw zbadać, co rzeczywiście ogranicza inwestycje. Zamiast odruchowo stosować politykę przemysłową, sugeruje badać, co ogranicza stosowanie najlepszych rozwiązań technologicznych przez krajowych przedsiębiorców. Zamiast wymyślać nieoparte na wiedzy empirycznej programy „Polacy wrócą do Polski”, sugeruje zbadać, dlaczego od ponad dekady dwa miliony Polaków wybrało mniej lub bardziej stałe przebywanie za granicą.

74 Ricardo Hausmann, Bailey Klinger, Rodrigo Wagner, *Doing Growth Diagnostics in Practice. A 'Mindbook'*, CID Working Paper No. 177, September 2008.

A man in a suit is shown from the chest up, holding a white pen over a laptop. The image is overlaid with a semi-transparent red filter. Technical graphics, including concentric circles, a crosshair, and a grid, are visible in the background. The text "Jak utrzymać ponadprzeciętne tempo rozwoju?" is written in white on the left side.

Jak utrzymać ponadprzeciętne
tempo rozwoju?

Jakakolwiek rekomendacja polityki rozwojowej, w świetle odkrywania i obalania w ciągu ostatniego wieku ekonomicznych prawideł rozwoju, musi być temperowana stanowczym stwierdzeniem, że różne polityki rozwojowe inaczej działają w danym miejscu i czasie. Jak stwierdził Douglass North, po prostu nie wiemy, jak zmienić gospodarki niedomagające w prężne gospodarki – fundamentalne cechy prorozwojowych instytucji oferują jedynie podpowiedzi⁷⁵.

Każda społeczność ma inne zasoby i stoi przed innymi wyzwaniami. Plany doganiania, by być skutecznymi, muszą być dostosowane do lokalnych warunków. Na wysokim poziomie ogólności gonienie najbogatszych wymaga trzech działań:

- uruchomienia rozwoju,
- bieżącego diagnozowania najbardziej dolegliwych ograniczeń dalszego rozwoju i wdrażania polityk eliminujących lub zmniejszających te ograniczenia, by podtrzymać rozwój,
- tworzenia i wzmacniania instytucji wspierających rozwój.

Rozwój Polski uruchomiliśmy, tworząc na przełomie lat 80. i 90. gospodarkę rynkową i demokratyczny system polityczny, ale od półtorej dekady narasta świadomość wyczerpywania się prostych rezerw rozwoju.

Podtrzymanie wysokiego tempa wzrostu wymaga wdrażania polityk zmniejszających bariery rozwoju oraz tworzenia i wzmacniania szeroko rozumianych instytucji, które wspierają zarabianie, oszczędzanie i inwestowanie oraz uodparniają gospodarkę na szoki.

Nie ma jednej wielkiej reformy, która da dekady wzrostu. Dzień po dniu, tydzień po tygodniu, miesiąc po miesiącu, rok po roku, dekada po dekadzie potrzebujemy tworzyć warunki do inwestowania w środki produkcji i umiejętności. Kwartałne, półroczne i roczne wskaźniki rozwoju, inwestycje, PKB itp. są mniej istotne od ulepszeń instytucjonalnych, czyli na przykład uproszczenia podatków, usprawnienia sądów, zwiększenia przejrzystości i rozliczalności wszystkich trzech gałęzi władzy.

Biedne społeczeństwa są biedne, bo nie wykorzystują najlepszych dostępnych technologii oraz nie używają ich w sposób możliwie wydajny. Żadne społeczeństwo nie stało się bogate bez maszyn, bez inwestycji, bez innowacji, bez edukacji. Jednakże – jak dobitnie pokazał przykład obozu socjalistycznego – samo uprzemysłowienie, inwestowanie w maszyny, innowacje i edukację nie daje rozwoju. Rozwój dają urządzenia społeczno-gospodarcze umożliwiające dzień po dniu, dekada po dekadzie kumulowanie wiedzy teoretycznej, ulepszeń techniczno-organizacyjnych, kapitału oraz inwestycji.

Postęp w gospodarkach goniących lidera wymaga dostosowania zagranicznych technologii do lokalnych warunków. Neoklasyczna ekonomia zakłada, że wiedza o najtańszym sposobie produkcji jest dostępna każdemu. W rzeczywistości duża część tej wiedzy wymaga learning-by-doing i jest branżową wiedzą domyślną, tj. nie jest skodyfikowana w instrukcjach i procedurach i nie podlega transferowi poprzez formalną edukację. Duża część wydajności nowoczesnych technologii wynika z odpowiedniego zorganizowania zestawów powtarzalnych czynności czy stworzenia łańcuchów dostaw odpowiedniej jakości materiałów. By osiągnąć pułap maksymalnej wydajności najnowszej technologii, zaimportowana technologia musi być każdorazowo uzupełniona wiedzą wypracowaną lokalnie⁷⁶.

Stabilność makroekonomiczna i odporność na szoki gospodarcze

Stabilność makroekonomiczna jest koniecznym, ale niewystarczającym warunkiem wielodekadowego ponadprzeciętnego rozwoju gospodarczego. Jest warunkiem koniecznym, ponieważ podatność na szoki gospodarcze jest tym, co odróżnia państwa biedne od bogatych. W państwach biednych wzrost, choć wielokrotnie uruchamiany, jest często gwałtownie przerywany przez kryzysy. Państwa bogate, pomimo falowania wzrostu wraz z cyklem koniunkturalnym, wzrastają stabilnie przez dekady.

Jednym z kluczowych zadań państwa jest minimalizowanie ryzyka wystąpienia szoków gospodarczych oraz minimalizowanie dolegliwości ich skutków, gdy wystąpią. Kryzysy, takie jak niewypłacalność państwa, wysoka inflacja, skokowe zmiany kursu waluty krajowej, skutecznie uniemożliwiają efektywną alokację zasobów pomiędzy podmiotami na rynku oraz ich wydajne wykorzystanie wewnątrz podmiotów. W państwie niewypłacalnym nawet nowoczesne i wydajne przedsiębiorstwa będą działały znacznie poniżej swojego potencjału.

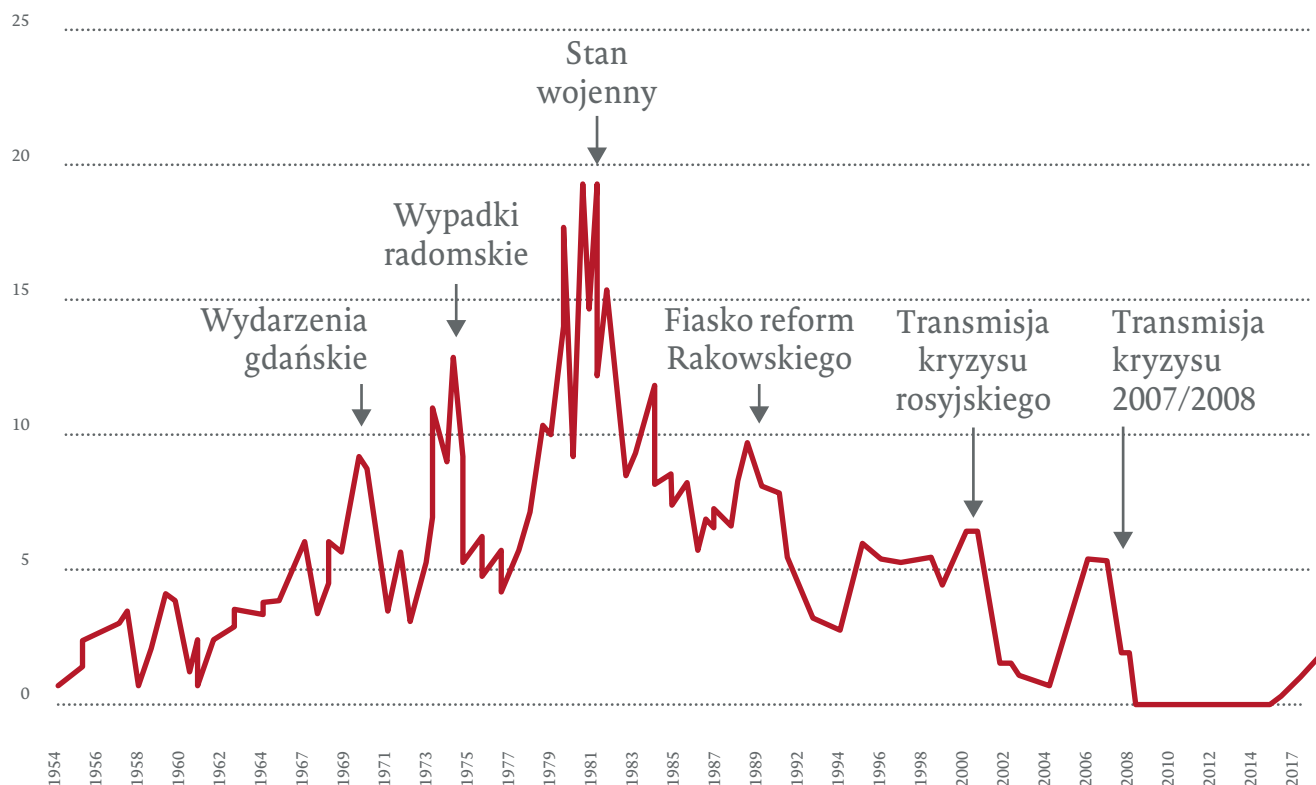
Niestabilność makroekonomiczna (np. wysoka inflacja, niewypłacalność państwa itp. zjawiska) jest objawem głębszych patologii w zdolności wspólnoty do zarządzania swoim rozwojem, nie jest samoistną przyczyną braku rozwoju, tylko ich dolegliwym objawem. Może ona jednak być bezpośrednim detonatorem kryzysu, który przerwie doganianie bogatszych. Dlatego należy monitorować kumulacje nierównowag, które zwiększają ryzyko niestabilności makroekonomicznej i w porę im przeciwdziałać.

75 “We simply don’t know how to transform ailing economies into successful ones but some fundamental characteristics of institutions suggest some clues” – vide: Douglass C. North, *The New Institutional Economics and Development*, WUSTL Economics Working Paper, 1993, str. 7.

76 Evenson, Robert, Larry E. Westphal, *Technological Change and Technology Strategy* [w:] Jere Behrman, T.N. Srinivasan (red.), *Handbook of Development Economics*, Volume 3A, North-Holland, Amsterdam 1995, str. 2209–2292.

W ostatnim półwieczu za każdym razem, gdy stopa Fed Funds (główna stopa banku centralnego USA) sięgnęła tymczasowego maksimum, w Polsce wybuchał kryzys społeczno-gospodarczy:

Wysokość stóp procentowych i kryzysy społeczno-gospodarcze w Polsce



Źródło: Fed Funds Rate za Fed St. Louis

Zależność pomiędzy Fed Funds Rate i kryzysami w Polsce jest zależnością o charakterze strukturalnym. Polska w gospodarce światowej jest marginalnym dostawcą towarów i usług oraz marginalnym biorcą kapitału. W wypadku wzrostu ryzyka w pierwszej kolejności będą zmniejszane zamówienia z Polski i podobnych do niej gospodarek oraz będzie zmniejszane finansowanie dla Polski i podobnych do niej gospodarek.

Od grudnia 2016 roku Fed podnosi stopę Fed Funds, czym skutecznie obniża tempo przyrostu podaży pieniądza w USA oraz skutecznie ogranicza przyrost kredytu bankowego w USA. Wskaźniki z USA, jak rosnące płace, konsumpcja oraz produkcja, sugerują, że podwyżka ceny pieniądza będzie tam kontynuowana.

Również ECB zapowiedział początek końca luzniej polityki pieniężnej. Od września 2018 roku zacznie ograniczanie zakupów w ramach asset purchase programme. Od grudnia te zakupy zostaną wstrzymane. Rynki odebrały zapowiedź ECB entuzjastycznie, ponieważ stanowi ona zapowiedź bardzo powolnego odchodzenia od polityki taniego pieniądza.

Nie wiemy, kiedy cena pieniądza sięgnie wysokości, która spowoduje odpływ kapitału z Polski. Wiemy jednak, że w odróżnieniu od państw rozwijających się, dla których najbardziej kryzysogenne szoki gospodarcze to realne szoki (np. pogorszenie terms of trade), dla gospodarek wschodzących (jak Polska) najbardziej kryzysogenne szoki gospodarcze mają postać finansową, a zwłaszcza postać nagłego odpływu kapitału⁷⁷.

Kruczość wzrostu jest nie tylko wynikiem samych zewnętrznych szoków, ale również efektem interakcji szoków gospodarczych z krajowymi instytucjami politycznymi⁷⁸. Tam gdzie dostosowanie gospodarcze do szoków odbywa się sprawnie, negatywny wpływ szoków na gospodarkę jest mniejszy. Szoki dotyczą wszystkie gospodarki, ale niektóre sprawniej dostosowują budżet (podatki i wydatki) oraz kluczowe ceny w gospodarce (zwłaszcza płace i kurs waluty krajowej). W innych konflikty dystrybucyjne opóźniają dostosowanie i zwiększają niepewność oraz ryzyko decyzji gospodarczych. W państwach, gdzie podziały społeczne (mierzone nierównościami dochodowymi i różnorodnością etniczną) są głębsze, a instytucje słabsze, konflikty dystrybucyjne pogłębiają wpływ zewnętrznych szoków.

Odporność na szoki gospodarcze zwiększają takie instytucje⁷⁹, jak:

- niezależny bank centralny, który prowadzi możliwie skuteczną kontrykcyjną politykę pieniężną,
- zdyscyplinowane finanse publiczne, które zachowują zdolność do kontrykcyjnej polityki fiskalnej,
- służby podatkowe, które sprawnie i wydajnie zbierają podatki bez zbytniego znieszczenia mechanizmu rynkowego,
- sprawny nadzór bankowy, który egzekwuje wypłacalność systemu bankowego, bez zbytniego przeregulowania sektora finansowego,
- transfery społeczne, które tworzą siatkę bezpieczeństwa dla tych, którym powinno się noga, ale bez tworzenia hamaka dla nadużywających pomocy społecznej,
- system emerytalny, który pozwala seniorom na godne życie bez zbytniego opodatkowania młodych pracujących, jednocześnie który nie dezaktywizuje seniorów,
- elastyczny rynek pracy i sprawny rynek wynajmu mieszkań, ułatwiający przemieszczanie się pracowników do bardziej opłacalnych zajęć,

- regulacje rynku produktowego ułatwiające realokację kapitału do najbardziej produktywnych zastosowań.

Społeczna zgoda na wydajne alokowanie aktywów do ich najwydajniejszych zastosowań może wymagać szerokiej siatki bezpieczeństwa, mechanizmów kompensacji dla przegranych postępu oraz akceptacji dla rozwoju gospodarczego i bogacenia się jako celów istotnych dla społeczności.

Sprawczość wspólnoty przez rozliczalność władzy

Rozwojowi szkodzi zarówno atrofia społeczeństwa, jak i atrofia państwa. Władza zdominowana przez społeczeństwo oznacza anarchię. Społeczeństwo zdominowane przez władzę to autorytaryzm. W długim okresie zarówno anarchia, jak i autorytaryzm nie sprzyjają rozwojowi. Tylko tam, gdzie władza i społeczeństwo kontrwają się, konkurując o wpływy, rośnie sprawczość społeczności. Gdy państwo inwestuje w zdolność mobilizowania zasobów, a społeczeństwo inwestuje w zdolność koordynowania wspólnych działań, tam sprawczość zyskuje na sprawczości⁸⁰.



Opozycja pomiędzy państwem, a społeczeństwem, czy państwem, a rynkiem jest nieprawdziwa. Rozwój daje nie mniej lub więcej państwa, ale bardziej sprawna, bo bardziej rozliczalna przez obywateli władza. Gdy obywatele nie mają możliwości rozliczania władzy, nie wyposażają jej w więcej sprawczości.

Rozwój gospodarczy wymaga sprawczości wspólnoty. Wspólnota, która nie potrafi dostarczyć podstawowych dóbr publicznych, jak bezpieczeństwo zewnętrzne i publiczne, sprawiedliwe i sprawne sądy, infrastruktura transportowa, powszechna edukacja itp., nie będzie się rozwijać. Dla rozwoju potrzebne jest zarówno silne państwo, jak i silne społeczeństwo. Sprawni urzędnicy w obliczu wrogości obywateli nie skoordynują polityk rozwojowych. Zmobilizowani obywatele bez sprawnych urzędników nie przeprowadzą reform i nie dostarczą dóbr publicznych, po które się mobilizowali. Rozliczalność władzy sprzyja powstawaniu urządzeń społeczno-gospodarczych sprzyjających rozwojowi. Instytucje szkodliwe dla rozwoju częściej

77 Torbjörn Becker, Paolo Mauro, *Output Drops and the Shocks that Matter*, IMF Working Paper WP/06/172, 2006.

78 Dani Rodrik, *Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses*, "Journal of Economic Growth" 1999, Vol. 4, No. 4, str. 385–412.

79 Lista instytucji potrzebnych do wielodekadowego rozwoju jest szersza. Powyższe wypunktowanie prorozwojowych instytucji jest subiektywnym wyborem najbardziej istotnych instytucji gospodarczych. Jest też wiele innych, jak chociażby zdolność obrony przed zewnętrzną agresją. To podstawa dobrobytu. Obronność nie jest tematem tekstu, ale trzeba pamiętać, że tylko w bezpiecznym państwie będą inwestować obywatele i obcokrajowcy.

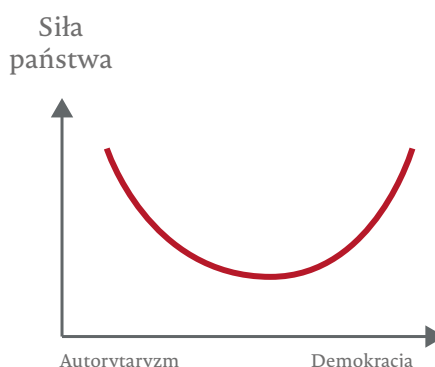
80 Daron Acemoglu, James A. Robinson, *The Emergence of Weak, Despotic and Inclusive States*, May 30, 2018, maszynopis.

powstają, gdy ci, którzy mają władzę polityczną, mają szansę wzbogacić się na złych instytucjach. Społeczności takie jak Korea, które miały tradycje sprawnej scentralizowanej biurokracji, sprawniej uprzemysławiały swoją gospodarkę niż społeczności takie jak Brazylia czy Indie, gdzie brakowało tradycji sprawnej, centralnej władzy⁸¹.

Owszem totalitarna dyktatura jest władna zmobilizować i skoncentrować środki społeczności na wybranych celach. Ale demokracja nie ustępuje dyktaturze w mobilizacji środków, gdy obywatele zgodni co do celów i ufni w poczynania władzy udostępniają swoje zasoby na wspólne cele.

Państwo demokratyczne również ma mechanizmy przemocy i przymuszania. Ale mechanizmy te są rzadko wykorzystywane, gdyż obywatele zachowują się zgodnie z prawem, które jest zgodne z ich wartościami i podlega ich kontroli. Im bardziej normy prawa zinternalizowane są w wartościach i zachowaniach obywateli, tym państwo sprawniejsze. Demokratyczne państwo i społeczeństwo, rosnąc w siłę, tworzą silniejszą wspólnotę. Sprawczość władzy demokratycznej jest uwarunkowana przyzwoleniem obywateli. Tam gdzie mają oni większy wpływ na władzę, tam pozwalają władzy na większą sprawczość. Im więcej kontroli nad władzą mają obywatele, tym bardziej jej ufają, tym bardziej pozwalają jej być sprawczą⁸².

Polska w ostatnich trzech dekadach przeszła od państwa autorytarnego do państwa w sporym stopniu demokratycznego. Po drodze przeżyliśmy obniżoną sprawczość państwa (patrz wykres poniżej). To naturalne. Demokratyzowanie państwa autorytarnego osłabia jego sprawczość. PRL był mocny. Swoich urzędników, milicjantów i szpiegów mógł skazać na niebyt, wyrzucając z partii i posady. Co jakiś czas przeprowadzał czystki w szeregach swych funkcjonariuszy, żeby wzmocnić karność i dać awans nowej generacji. Urzędnicy, milicjanci i szpicle utrzymywali posłuszeństwo obywateli. Te mechanizmy kontroli zniknęły w Polsce wraz z socjalizmem. W państwie demokratycznym usiłowanie zwiększenia sprawczości metodami autorytarnymi skończy się osłabieniem sprawczości. Państwo demokratyczne jest silne, gdy obywatele akceptują decyzje podjęte przez władze jako zgodne z swymi przekonaniem lub jako zgodne z uznawanymi przez siebie regułami podejmowania decyzji.



W dłuższym okresie czasu demokracje są bardziej stabilne niż dyktatury. Dyktatury są kruche w obliczu szoków gospodarczych, technologicznych i naturalnych. Demokracje są bardziej odporne, bo dostosowanie do szoków oraz konflikty interesów pomiędzy swymi obywatelami potrafią rozładować w sposób mniej brutalny i mniej kosztowny dla rozwoju i dobra ogółu. Ponadto demokracje lepiej wykorzystują zmiany w technologii. W społeczeństwach oligarchicznych władza polityczna i ekonomiczna są skorelowane, co zmniejsza prawdopodobieństwo wdrożenia nowych technologii, gdyż z czasem zmieniałyby one bilans sił gospodarczych i politycznych⁸³.

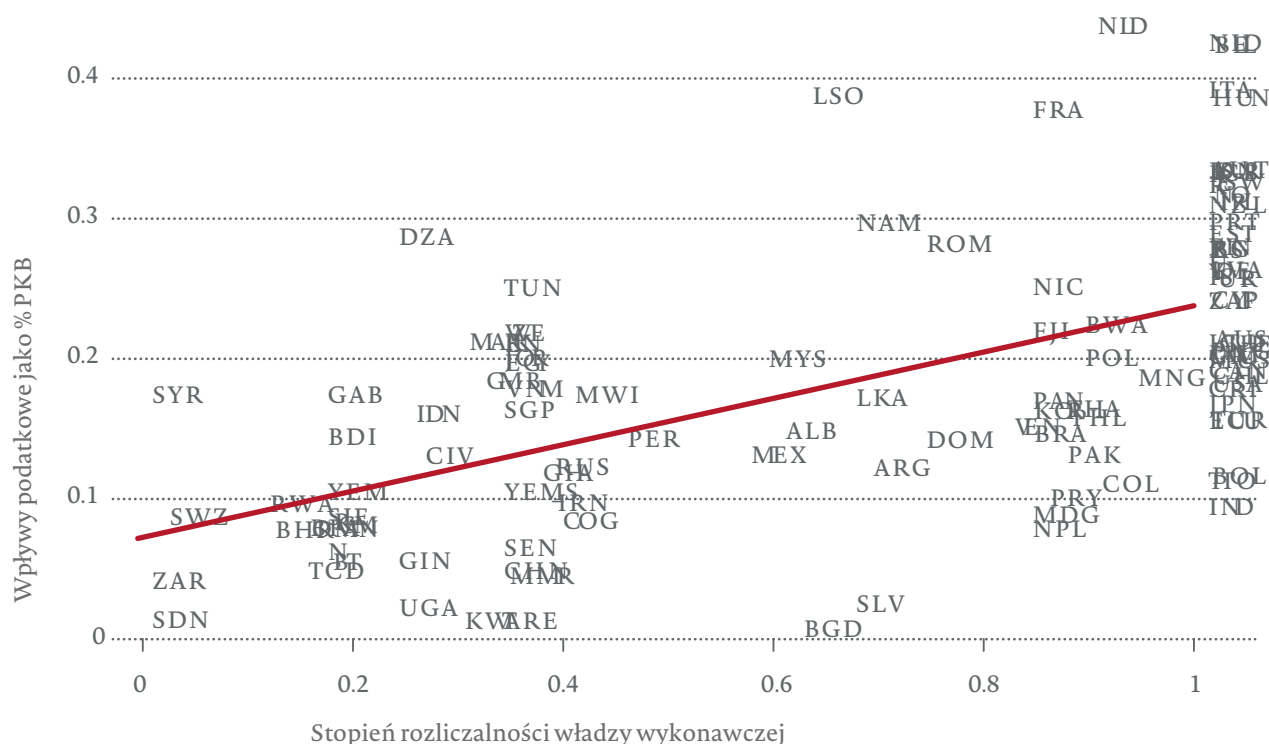
81 Peter Evans, *Embedded Autonomy*, Princeton University Press, 1995.

82 Daron Acemoglu, James A. Robinson, *Paths to Inclusive Political Institutions*, The Pearson Institute Discussion Paper No. 39, 2016.

83 Daron Acemoglu, *Oligarchic Versus Democratic Societies*, "Journal of the European Economic Association" 2008, Vol. 6, No. 1, str. 1–44.

Policzalną ilustracją związku pomiędzy sprawczością wspólnoty a rozliczalnością władzy jest korelacja pomiędzy wysokością opodatkowania a rozliczalnością władzy wykonawczej mierzoną według Polity IV, bazy danych stosunków politycznych. Suma podatków zbieranych w relacji do PKB jest wyższa w państwach, gdzie władza wykonawcza podlega większej kontroli obywateli. Poniższy wykres na osi pionowej przedstawia wpływy podatkowe jako procent PKB, a na osi poziomej stopień rozliczalności władzy wykonawczej⁸⁴:

Wpływy podatkowe i rozliczalność władzy wykonawczej



Typowym państwem o wyższych podatkach jest państwo – członek OECD. Typowym państwem zbierającym niewiele podatków z gospodarki jest państwo Trzeciego Świata. Nie jest to przypadek. Historia rządów przedstawicielskich związana jest z opodatkowaniem. Monarchowie i rządzący arystokracje, szukając sposobów sfinansowania wojen itp. wydatków, potrzebowali uzyskać zgodę i współpracę coraz szerszych grup poddanych. Tam, gdzie wyłaniały się instytucje przedstawicielskie, pojawiała się możliwość scentralizowanego negocjowania wysokości podatków (tj. w parlamencie w odniesieniu do wszystkich, zamiast oddzielnie z poszczególnymi miastami, magnatami i regionami). Pojawiała się także możliwość monitorowania zarówno władzy, jak i podatników, ustalenia realistycznych i egzekwowalnych kar za unikanie płacenia podatków oraz narastała legitymizacja podatków, co jest podstawą dobrowolnego wywiązywania się z tego obowiązku⁸⁵. Obywatele, gdy czują się poinformowani, na co wydawane są

podatki, gdy widzą, że są na potrzebne im produkty i usługi oraz mają możliwość wymiany władzy nakładającej i wydającej publiczne środki, będą skłonni zgodzić się na wyższe opodatkowanie, oraz dobrowolnie je płacić⁸⁶.

Podatki, choć ich zbieranie i rozsądne wydatkowanie jest fundamentalną funkcją państwa, stanowią tylko przykład sprawczości wspólnoty. Dalszy rozwój Polski wymaga większej tej sprawczości. Potrzebujemy koncentrować nasze zasoby na ważnych celach rozwojowych lepiej niż państwa od nas bogatsze. Dyskusję i propozycję zwiększenia sprawczości proponując albo zwiększenie siły państwa albo zwiększenie siły społeczeństwa lub rynku są ślepą uliczką. Sprawczość wspólnoty podniemiemy zarówno poprzez zwiększenie siły państwa, jak i zdolności społeczeństwa do rozliczenia na poziomie centralnym oraz lokalnym wszystkich trzech gałęzi władzy.

84 Daron Acemoglu, *Politics and Economics in Weak and Strong States*, "Journal of Monetary Economics" 2005, Vol. 52, str. 1199–1226.

85 Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles 1988.

86 Timothy Besley, Torsten Persson, *Why Do Developing Countries Tax So Little?*, "Journal of Economic Perspectives" 2014, Vol. 28, No. 4, str. 99–120.

Otwarty porządek społeczny

Rozwój jest zjawiskiem społecznym. Sukces w nowoczesnych procesach produkcji wymaga sprawnego i nieustannego kompletowania wielu zmieniających się odkryć teoretycznych oraz praktycznych technik produkcji. Te społeczeństwa, które potrafią wedle potrzeby kompletować zespoły ludzi z różnorodną wiedzą, w celu jej twórczego rekonfigurowania, zajmują się skomplikowaną i wysokomarżową produkcją.

Niektóre instytucjonalne czynniki sprzyjające zaawansowanej produkcji są znane. Oświeceniowe kodyfikowanie wiedzy, postępująca wraz z kapitalizmem monetaryzacja stosunków społecznych pozwoliły społecznościom Zachodu, a potem innym społeczeństwom, zmienić system społeczny na kapitalistyczny i demokratyczny. Ten proces trwa nadal. Współcześnie ilość wiedzy rośnie, i to coraz szybciej.

Jest wysoce prawdopodobne, że społeczeństwa o otwartym porządku społecznym mają przewagę w rozwoju. Gdy dostęp do możliwości zarabiania i bogacenia się jest otwarty dla możliwie szerokich warstw obywateli, gospodarka ma większe szanse na rozwój. Obywatele w ubogim społeczeństwie, nierówno obdzieleni dostępem do źródeł zarobku, skonfliktowani o korzyści z przywilejów czerpane przez poszczególne grupy, zamiast prorozwojowych decyzji i tworzenia prorozwojowych instytucji będą koncentrować się na ochronie swoich przywilejów⁸⁷.

Instytucje można konfigurować w dwójnasób: by włączały jak najszersze rzesze obywateli do korzystania z rozwoju lub by sprzyjały przechwytywaniu nadwyżki z gospodarki przez ograniczony krąg uprzywilejowanych. Przykładowo w XIX wieku w USA koszt uzyskania patentu stanowił jedynie 5% kosztu uzyskania patentu w Wielkiej Brytanii⁸⁸. System patentowy w USA celowo zaprojektowano tak, by był dostępny dla biednych, a sam patent stanowił majątek pozwalający uzyskać finansowanie.

Acemoglu i Robinson⁸⁹ stworzyli opis instytucji w podziale na instytucje włączające (ang. inclusive) i ekstrakcyjne (ang. extractive). W ujęciu Acemoglu i Robinsona włączające instytucje polityczne to na przykład:

- reprezentacja polityczna dla szerokich rzesz obywateli,
- rządy prawa stosowanego na równi wobec wszystkich,
- ograniczenie władzy rządzących poprzez jej podział i kontrważenie.

Włączające instytucje gospodarcze, to m.in.: ochrona praw własności szerokich rzesz obywateli, rynki otwarte na wejście do konkurencji nowych przedsiębiorców, podtrzymywanie i rozwój rynków przez państwo poprzez dostarczanie takich dóbr publicznych, jak umożliwienie każdemu dochodzenia prawa przed sądem, sprawne regulacje zwiększające dobrobyt ogółu itp.

Acemoglu i Robinson dali pożyteczne rozróżnienie. Ochrona praw własności nielicznych (np. jednie wielkich właścicieli ziemskich) nie sprzyja długoterminowemu rozwojowi. Podkreślenie, że urządzenia społeczne mogą służyć tworzeniu dobrobytu szerokich rzesz obywateli lub do ekstrakcji korzyści przez wąskie elity jest pożyteczna jako wskazówka. Ale wskazówka ta, choć przybliżyła zrozumienie czynników ustrojowych sprzyjających lub ograniczających rozwój, nie przekłada się łatwo i wprost na gotowe do wdrożenia działania.

Należy pamiętać, że rozwój oparty na możliwości zarabiania niewiele jest kruchy. Wiele epizodów przyspieszonego wzrostu krajów rozwijających się, być może ich większość, opierało się na możliwości bogacenia się dostępnej głównie dla wąskich, ustosunkowanych elit. W momencie spowolnienia takie modele polityczno-gospodarcze okazują się kruche. Nawet gdy nie pojawiało się spowolnienie, to osoby spoza elit oraz z ich wykluczonej części często były w stanie zdelegitimizować zamknięty model stosunków polityczno-gospodarczych i doprowadzić do jego uwiad⁹⁰.

W Polsce od 1989 roku zdemokratyzowaliśmy porządek polityczny. Ale porządek społeczny po części nadal jest zamknięty, czasem wręcz, w zakresie dostępu do zawodów, był bardziej domykany, niż to miało miejsce w PRL. Po 1989 roku wzrosła liczba licencji koniecznych do uprawiania zawodów i dopuszczień do nich. Tylko część tych zmian wynika z pojawienia się nowych profesji, typowych dla gospodarki rynkowej⁹¹.

Raz ustanowione nadmierne ograniczenia w dostępie do zawodów trudno obniżyć do poziomu motywowanego troską o jakość usług. Trzeba było ponad dwóch dekad lobbowania młodych ludzi, by otworzyć dostęp do zawodów prawniczych. Dziś w Polsce nadal stawiamy wyższe bariery wejścia do zawodów niż w większości państw UE⁹². Państwo polskie przekazało kontrolę wejścia do wielu zawodów korporacjom. A te szermując zapewnieniami o dbaniu o jakość świadczonych usług, nadmiernie ograniczają dostęp do zawodów na szkodę młodych Polaków i ogółu konsumentów.

Geneza narastania ograniczeń w dostępie do zawodów prawdopodobnie kryje się w roku 1989, który w wielu profesjach przekreślił znaczenie dojścia do deficytowych produktów i przedstawicieli władzy oraz narzucił konieczność nabycia nowych kwalifikacji. W obliczu konieczności podjęcia rynkowej

87 Raghuram G. Rajan, *Rent Preservation and the Persistence of Underdevelopment*, "American Economic Journal. Macroeconomics" 2009, Vol. 1, No. 1, str. 178–218.

88 Zorina B. Khan, Kenneth L. Sokoloff, *Institutions and Democratic Invention in 19th-Century America: Evidence from "Great Inventors" 1790–1930*, "The American Economic Review" 2004, Vol. 94, No. 2, Papers and Proceedings of the One Hundred Sixteenth Annual Meeting of the American Economic Association San Diego, CA, January 3–5, str. 395–401.

89 Daron Acemoglu, James Robinson, *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York 2012.

90 Lant Pritchett, Kunal Sen, Eric Werker, *Deals and Development. The Political Dynamics of Growth Episodes*, Oxford 2018; zwłaszcza strona 344.

91 Janusz Paczocha, Wojciech Rogowski, *Reglamentacja gospodarki polskiej w latach 1989–2003. NBP, Materiały i Studia, Zeszyt nr 187*, Warszawa 2005.

92 Warsaw Enterprise Institute, *Kosztowne uprawnienia zawodowe. Analiza możliwych kierunków zmian w systemie kształcenia i pozyskiwania uprawnień do wykonywania zawodu*, Warszawa 2018.

konkurencji o klienta część przedstawicieli zawodowych grup interesów skutecznie lobbowało za ograniczeniem możliwości świadczenia usług w ich zawodzie.

Postępowanie zainteresowanych zamknięciem dostępu do zawodów jest zrozumiałe, tłumaczy się ich subiektywnym interesem. Natomiast zachowanie władz, które sankcjonowały przez dekady takie praktyki na szkodę ogółu, zrozumiałe jest już mniej. Tam bowiem, gdzie obywatele mają wolny dostęp do źródeł dochodu, rządy są uczciwe, społeczeństwo wolne, a gospodarka się rozwija. Zanim władza publiczna przyzna jakiegokolwiek grupie obywateli przywilej niedostępny dla innych obywateli, warto rozważyć, czy korzyści będą wyższe od kosztów.

Tworzyć prorozwojową wspólnotę, która umożliwi prorozwojową politykę

Do rozwoju potrzebujemy modelu społecznego, który maksymalizuje prorozwojowe zachowania uczestników gospodarki, minimalizuje tarcia społeczne oraz możliwie szeroko czyni dostępne korzyści z rozwoju.

W praktyce wypracowanie prorozwojowych instytucji nie jest łatwe. Tworzą je nie ci, którzy chcą maksymalizować rozwój, ale ci, którzy mają siłę polityczną i maksymalizują własny dobrostan. Instytucje i decyzje polityczne są sumą działań grup tworzących społeczeństwo. Wcześniejsi ekonomiści zajmujący się rozwojem gospodarczym sporo pisali o przewyższeniu wpływów arystokracji ziemskiej jako warunku umożliwiającym uprzemysłowienie. Obstrukcja arystokracji ziemskiej jest przejawem ogólnej zasady. Społeczeństwa nie wdrażają najnowszych technologii, gdy antyrozwojowe grupy interesu mają zbyt dużą możliwość chronienia swoich przywilejów. Obawiają się one postępu techniczno-organizacyjnego, ponieważ nowa technologia zmieni z czasem dystrybucję źródeł dochodu, a co za tym idzie – dystrybucję władzy politycznej⁹³. Klasycznym przykładem są USA, Wielka Brytania, Niemcy, Rosja i Austria z XIX wieku. W 1850 roku:

- w USA było ponad 14 tys. km linii kolejowych,
- w Wielkiej Brytanii prawie 10 tys. km,
- w Niemczech prawie 6 tys. km,
- w Austrii ponad 1,3 tys. km,
- w Rosji ponad 500 km.

Zarówno w Austrii, jak i Rosji arystokracja, dzierżąca władzę polityczną, obawiała się, że rozwój linii kolejowych i związany z nim rozrost klasy robotniczej obniży ich siłę, więc ograniczała uprzemysłowienie i budowę kolei.

We współczesnej ekonomii od kilku dekad coraz więcej tekstów dotyczy tworzenia prorozwojowych koalicji społeczno-politycznych. Duża część tych

tekstów dotyczy wpływu nierówności dochodowych oraz podziałów etnicznych i językowych na rozwój. Społeczeństwa skupione na dzieleniu dochodu narodowego nie będą koncentrować się na jego maksymalizowaniu. Wysokie nierówności w dochodzie lub podziale ziemi sprzyjają narastaniu konfliktów społecznych, które utrudniają prorozwojowe decyzje polityczne i tworzenie prorozwojowych instytucji:

- Wysoka nierówność dochodowa zwiększa ryzyko niewypłacalności państwa, ponieważ prawdopodobnie utrudnia szybkie podjęcie decyzji bilansujących budżet lub zwiększających eksport⁹⁴.
- Społeczeństwa bardziej nierówne mają również niższy i bardziej zmienny wzrost, być może dlatego, że konflikty społeczne prowokują politykę populistyczną. Ograniczenie wydatków budżetowych bywa odrzucane nawet podczas wysokiej inflacji, z obawy że doprowadzi do zamieszek⁹⁵.
- Nierówności dochodu przy trudnym czy kosztownym pożyczaniu pieniędzy powodują nierówności w wykształceniu, które wpływają negatywnie na rozwój oraz sprawność dostosowania do szoków gospodarczych (im biedniejsi i bardziej niewykwalifikowani pracownicy, tym trudniej im zmienić zatrudnienie)⁹⁶.
- Nierówność dochodowa szkodzi rozwojowi, ponieważ powoduje polityki ograniczające ochronę praw własności oraz uniemożliwia uzyskanie pełnych korzyści z inwestycji⁹⁷.
- W bardziej nierównych ekonomicznie społeczeństwach większa ich część domagać się będzie redystrybucji, a polityki redystrybucyjne będą zniekształcać efektywność mechanizmu rynkowego⁹⁸.
- Gdy w społeczeństwie istnieją znaczące konflikty redystrybucyjne, zewnętrzne szoki gospodarcze (takie jak pogorszenie terms of trade) mają większy efekt, ponieważ spory opóźniają dostosowanie fiskalne i kluczowych cen, jak np. płace i kurs wymiany waluty krajowej⁹⁹.

Tak jak drogi i most integrują odległe połączenie rynku, tak infrastruktura społeczna pozwala, by korzyści z rozwoju gospodarczego były możliwie dostępne wszystkim obywatelom. Sprawna i skuteczna redystrybucja może być prorozwojowa. Grupy zawodowe będą bronić swych przywilejów

94 Andrew Berg, Jeffrey D. Sachs, *The Debt Crisis: Structural Explanations of Country Performance*, "Journal of Development Economics" 1988, Vol. 29, No. 3, str. 271–306.

95 Jeffrey Sachs, *Social Conflict and Populist Policies in Latin America* [w:] Renato Brunetta, Carlo Dell'Aragia (red.), *Labour Relations and Economic Performance*, Hampshire and London 1990, str. 137–169.

96 Oded Galor, Joseph Zeira, *Income Distribution and Macroeconomics*, "The Review of Economic Studies" 1993, Vol. 60, No. 1, str. 35–52.

97 Torsten Persson, Guido Tabellini, *Is Inequality Harmful for Growth?* "American Economic Review" 1994, Vol. 84, str. 600–621.

98 Alberto Alesina, Dani Rodrik, *Distributive Politics and Economic Growth*, "Quarterly Journal of Economics" 1994, Vol. 109, No. 2, str. 465–490.

99 Dani Rodrik, *Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses*, op. cit.

93 Daron Acemoglu, James A. Robinson, *Political Losers as a Barrier to Economic Development*, "American Economic Review" 2000, Vol. 90, No. 2, str. 126–130.

(które zmniejszają wydajność gospodarki) tym zacieklej, im większa będzie odległość pomiędzy najbiedniejszymi i najbogatszymi, a także im większe bariery istnieją w innych zawodach i branżach. Najbiedniejsi będą domagać się tym większej redystrybucji, im mniej łączyć ich będzie z resztą społeczeństwa. Zaufanie wynikające ze spójności jest konieczne, by wierzyć, że krótkoterminowe koszty postępu i dostosowania gospodarki do skutków szoków gospodarczych przekładają się na długoterminowe korzyści dla wszystkich obywateli. Jest wręcz możliwe, że istotnym czynnikiem, pozwalającym na zaistnienie prorozwojowych instytucji, jest wysoka spójność społeczeństwa¹⁰⁰.

Druga rewolucja przemysłowa z końca XIX wieku mogła bardzo zwiększyć dobrobyt zachodnich społeczeństw, ponieważ polityczne i ekonomiczne instytucje ich gospodarek niedoskonałe, ale jednak w miarę sprawnie i elastycznie, dostarczyły substytutu zabezpieczeń wcześniej gwarantowanych przez rodzinę¹⁰¹. Inne społeczeństwa mogły zaimportować maszyny, próbowały kopiować instytucje, wzorując np. swoje konstytucje na konstytucjach państw bardziej rozwiniętych (np. Meksyk i Liberia na USA, Rumunia na Francji), ale ich instytucje, reguły gry tworzące relacje międzyludzkie nie pozwalały na tak prorozwojowe zachowania, jakie miały miejsce w Wielkiej Brytanii i USA.

Tworząc prorozwojowe reguły gry w Polsce, powinniśmy pamiętać o instytucjach, które rozbijają konflikty rodzące się przy okazji rozwoju gospodarczego. Im bardziej zmniejszymy konfliktogenność rozwoju, tym więcej go będziemy mieli.

Jednym z sposobów budowy spójności jest otwarty porządek społeczny, opisany w poprzednim punkcie. Innym jest redystrybucja. By była skuteczna w budowie spójności i nie przerwała wzrostu, powinna być:

- redystrybucją do biednych, a nie bogatych,
- siatką bezpieczeństwa, a nie hamakiem,
- dostosowana do możliwości podatników, by nie doprowadzić do niewypłacalności państwa.

Pod „prosocjalną” retoryką nie należy dokonywać redystrybucji od biedniejszych do bogatszych. Przykładowo w polskich warunkach darmowe państwowe uczelnie, na które uczęszczają nieproporcjonalnie częściej dzieci z bogatszych rodzin, stanowią redystrybucję od biedniejszych do bogatszych.

Sama wysokość redystrybucji, na przykład mierzona względem PKB, niewiele mówi o faktycznej redystrybucyjności transferów. Można dystrybuować mało, ale dobrze adresować transfery do biedniejszych.

Programy socjalne powinny wyrównywać szanse i uśmierzać dolegliwość biedy, ale nie powinny pozbawiać bodźców do pracy lub wręcz zachęcać do bezproduktywnego życia na koszt społeczności.

W peryferyjnych i półperyferyjnych społeczeństwach dość częstym zjawiskiem jest konflikt redystrybucyjny, rozgrywany aż do niewypłacalności wspólnoty. Redystrybucja jest konieczna do zwiększania wydajności gospodarki (każdy ma podobne szanse sukcesu) oraz zwiększania spójności społecznej (zmniejszamy dolegliwość strat ponoszonych przez jednostki i grupy społeczne w wyniku działań podnoszących dobrostan całej społeczności), ale gdy jest ponad możliwości finansowe społeczności, uniemożliwia rozwój.

Usuwanie realnych mikroograniczeń rozwoju

Wielkie teorie doganiania, zazwyczaj jednoczynnikowe, nie działają. Dziś ekonomiści, mając dostęp do bogatszych zestawień danych oraz większych mocy obliczeniowych, tworzą listy czynników sprzyjających rozwojowi. Listy te nie dają gotowych do wdrożenia działań, pozwalających biednym dogonić bogatych. Co najwyżej ukazują wstępne hipotezy.

Obiecującym kierunkiem działań jest usuwanie najbardziej dolegliwych mikroograniczeń rozwoju. Nie oznacza to małych ambicji. Wprost przeciwnie – większość barier rozwoju, jak każde zjawisko społeczno-gospodarcze, wynika zazwyczaj z kilku istotnych przyczyn. Zidentyfikowanie tych przyczyn oraz opracowanie całościowego planu ich umniejszenia ma największe szanse być skuteczne, ale jest trudniejsze niż zwyczajowo proponowane rozwiązania jednoczynnikowe.

Przykładowo od ponad dekady kolejne rządy i partie polityczne snują wizje rozwiązań, które spowodują, że 2 miliony Polaków pracujących poza Polską wróci na stałe do kraju. Zazwyczaj te propozycje polegają na ogłoszeniu ulgi podatkowej lub jakiś bliżej nieokreślonych usprawnień w funkcjonowaniu państwa.

Na rzeczywiste powody wyjazdów, pomijając wśród nich różnice w zamożności Polski i państw, do których Polacy wyjeżdżają, prawdopodobnie składają się takie czynniki, jak:

- większe niż w większości państw UE przeregulowanie dostępu do zawodów, co wydłuża i zwiększa koszt wejścia młodych Polaków na rynek pracy,
- wyższe niż w większości państw UE opodatkowanie pracy najmniej zarabiających, co jest szczególnie dotkliwe dla młodych rozpoczynających pracę, którzy mają mniejsze doświadczenie i mniej kontaktów, co przeciętnie skutkuje mniejszym niż średnie wynagrodzeniem,
- płytki i drogi rynek wynajmu w dużych miastach Polski, gdzie jest praca.

100 William Easterly, Jozef Ritten, Michael Woolcock, *Social Cohesion, Institutions, and Growth*, „Economics and Politics” (July) 2006, Vol. 18, No. 2, str. 103–120.

101 Douglass C. North, *The New Institutional Economics and Development*, WUSTL Economics Working Paper, 1993.

Dla przeciętnego młodego Polaka (który nie mieszka w dużym mieście) to, co może zarobić po odjęciu podatków oraz kosztu wynajęcia mieszkania, to często zbyt mało, by opłacało mu się przenieść za pracę do dużego miasta w Polsce. Działanie na którykolwiek pojedynczy z powyższych czynników ma małe szanse, by spowodować powrót dużej liczby Polaków do kraju.

Podobnie jest z innymi wyzwaniami, jak na przykład zwiększeniem stopy zatrudnienia starszych Polaków. Jest ona niższa niż w większości państw UE. Zjawisko to kształtuje kilkanaście czynników, takich jak:

- Obciążająca praca – starsi pracownicy potrzebują większej kontroli nad liczbą przepracowanych godzin oraz czasem, gdy godziny są przepracowywane.
- Wysokość zarobków – która jest czynnikiem szczególnie istotnym przy decyzji o przejściu na emeryturę, dla najmniej zarabiających.
- Wysokość emerytury – im wyższa emerytura w stosunku do dochodu z pracy, tym większa skłonność do przechodzenia na nią. Im słabiej wysokość emerytury indeksowana jest do dożywalności, tym większa skłonność do wczesnego przechodzenia na emeryturę.
- Stan zdrowia własnego, małżonka oraz innych bliskich – tu uwaga: w tym przypadku nie ma liniowej zależności, tak dobre, jak i złe zdrowie może sprzyjać wcześniejszemu przejściu na emeryturę; zarówno konieczność leczenia i opieki nad bliskimi, jak i możliwość korzystania z dużej ilości wolnego czasu (ciesząc się dobrym zdrowiem) zwiększają prawdopodobieństwo przejścia na emeryturę.
- Dostępność innych świadczeń niż emerytura – renty oraz zasiłki dla bezrobotnych mogą pełnić funkcję emerytury.
- Przechodzenie na emeryturę pracowników w wieku przedemerytalnym – starsi pracownicy często są wypychani na emeryturę wbrew swojej woli. Po utracie pracy, w obliczu braku możliwości znalezienia nowej, zdają sobie sprawę, że zostali „wysłani na emeryturę”.
- Posiadane aktywa – większy rozrzew pomiędzy możliwym a oczekiwanym poziomem życia to *ceteris paribus* dłuższa praca. Dom, oszczędności, itp. w połączeniu z oczekiwaną wysokością emerytury decydują, na ile zmieni się jakość życia po przejściu na emeryturę.
- Istnienie oficjalnego wieku emerytalnego – choć w większości zawodów stał się uprawnieniem, a nie wymogiem, to istnienie powszechnego wieku emerytalnego nadal jest wdrutowane w kulturę i zachowania.
- Wykształcenie i umiejętności – popyt na pracę jest bardziej skorelowany z wykształceniem i posiadanymi umiejętnościami niż z wiekiem. Wraz z rosnącym udziałem lepiej wykształconych pracowników rośnie udział starszych wśród pracujących.

- Samoistna satysfakcja z wykonywanej pracy – na ile pracownik czuje się potrzebny i doceniony, a na ile ma na przykład poczucie zagrożenia zwolnieniem.
- Stan rodzinny – czy małżonek jeszcze pracuje?
- Normy i role społeczne – w tym: podział pozarynkowej pracy wykonywanej w domu, przejście od modelu męzczyzna utrzymuje dom, do modelu dwóch zarabiających dorosłych, „odmładzanie seniorów” (żyją dłużej, zdrowiej, a ich społeczny wizerunek przechyla się w kierunku aktywnej starości).
- Stan gospodarki – podczas recesji spada popyt na pracę, spadają też często dochody, a czasem i majątek starszych osób.

Wobec istnienia powyższych czynników trudno oczekiwać, że stopa zatrudnienia starszych Polaków zwiększy się poprzez proste działania, takie jak zmiana tylko opodatkowania pracy seniorów. Realne zwiększenie ich stopy zatrudnienia wymaga wielu działań, rozłożonych na lata – potrzebne, by poprzez próby i błędy odkryć, jaki zestaw działań (stworzony na podstawie powyższych czynników wpływających na decyzje seniorów) zwiększy ich skłonność do pracy.

Usuwanie realnych mikroograniczeń jest, wbrew nazwie, bardzo trudne. Usunięcie jednego ograniczenia zazwyczaj nie da efektów, bo kilka mikroograniczeń razem hamuje prorozwojowe zachowania. Mikroograniczenia zazwyczaj mają swoje instytucjonalne źródła w historycznych potrzebach społeczności. Nawet gdy te potrzeby już się zdezaktualizowały, to zdiagnozowanie ich roli oraz wypracowanie środków zaradczych wymaga sporego wysiłku badawczego. A konieczne jest jeszcze zbudowanie koalicji politycznej zdolnej wdrożyć zmiany usuwające węzeł mikroograniczeń.

Nowoczesna polityka przemysłowa dla Polski to usuwanie ograniczeń rozwoju

Większość badań i tekstów o polityce przemysłowej dotyczy albo państw wysoko rozwiniętych, albo państw rozwijających się. W przypadku tych pierwszych rekomendacje polityki przemysłowej dotyczą zazwyczaj tego, jak sektor państwowy może pomagać badaniom podstawowymi i zamówieniami przesuwać granicę postępu technologiczno-organizacyjnego. Dla tych drugich rekomendacje dotyczą tego, jak zwiększyć uprzemysłowienie i jak zacząć produkować bardziej skomplikowane produkty.

Większość rekomendacji zawartych w literaturze o polityce przemysłowej jest dla Polski mało użyteczna. Nasze zdolności wytwórczo-naukowe dzieli większy dystans od granicy postępu technologiczno-organizacyjnego niż w najwyżej rozwiniętych gospodarkach. Mamy też znacznie więcej przemysłu i produkujemy bardziej skomplikowane dobra niż gospodarki uprzemysławiające się.

Ponadto czerpanie ze sposobów rozwijania nowoczesnego przemysłu w niektórych państwach Azji południowo-wschodniej za pomocą niestandardowych polityk sektorowych¹⁰² jest nie tylko trudniejsze w Polsce ze względu na nasze członkostwo w UE, ale również na zmianę podejścia państw rozwiniętych. Po kryzysie 2007/08 państwa rozwinięte starają się stymulować własne gospodarki wzrostem eksportu i stały się bardziej drażliwe na punkcie stosowania niestandardowych polityk proeksportowych w biedniejszych państwach. Sukces Chin, Korei i Tajwanu oznacza, że podobne niestandardowe działania nakierowane na rozwój sektorów o wysokiej wartości dodanej spotka dziś kontrakcja państw rozwiniętych na forum UE, WTO czy IMF oraz w relacjach bilateralnych.

Ponieważ mamy mniej wolności co do polityki sektorowej, brakuje też wiarygodnych badań oraz opisów skutecznej polityki przemysłowej z państw faktycznie do nas podobnych. Dla wdrażania polityki przemysłowej w Polsce ważniejsze jest pozyskiwanie informacji na temat barier rozwoju, które faktycznie dotyczą przedsiębiorców działających w Polsce i usuwanie ich.

By prowadzić politykę przemysłową, rozumianą jako przesuwanie zasobów do branż gospodarki, które najbardziej ułatwiają gonienie najbogatszych, należy w Polsce koncentrować się na ograniczeniach wynikających z polityki gospodarczej i szeroko rozumianego otoczenia instytucjonalnego. Inwestycja w nowe techniki i technologie sama w sobie jest ryzykowna. Dlatego jest szczególnie narażona na ryzyko wynikające z otoczenia społeczno-gospodarczego. Wadliwe regulacje bardzo mocno obciążają nowe firmy, działalność innowacyjną oraz wdrażanie nowych technik i technologii w firmach już istniejących. Zwiększają ryzyko i niepewność efektów i tak ryzykownych działań.

Ponadto działalność innowacyjna różni się w wielu aspektach od tradycyjnej mniej marżowej produkcji. Oprócz wspomnianego już właściwego jej większego ryzyka wymaga zazwyczaj m.in.:

- zatrudnienia lepiej wykształconych pracowników,
- wyższych płac,
- częstszych kontaktów z zagranicą,
- częstszej sprzedaży za granicę,
- bardziej elastycznych sposobów zatrudniania,
- wyższego importu maszyn, oprogramowania i usług doradczych.

Gdy polityka gospodarcza – bądź szeroko rozumiane otoczenie instytucjonalne – utrudnia, którykolwiek z występujących wyróżników działalności innowacyjnej, utrudnia samą działalność innowacyjną.

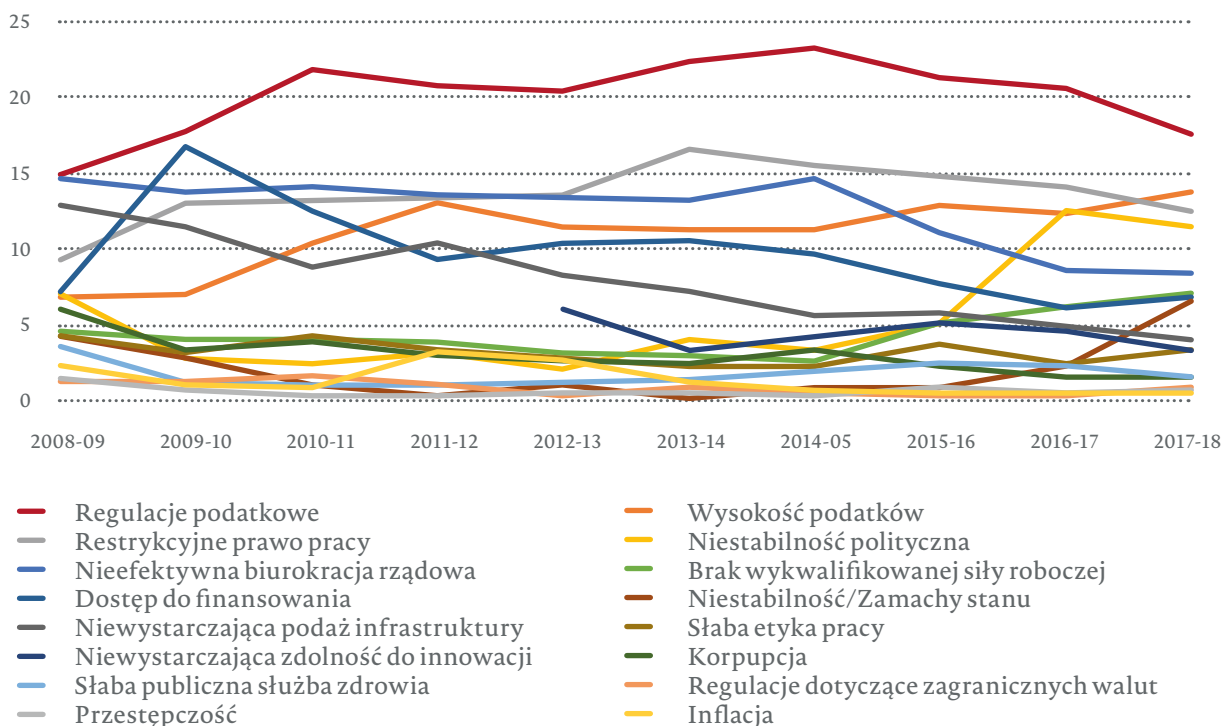
Ryzyka i wyzwania, z którymi borykają się polscy przedsiębiorcy, są najlepszą miarą wyzwania gospodarczych i odpowiedź, gdzie szukać rozwoju Polski. Jednostkowy koszt produkcji w Polsce i zagranicą, gdy jest wyższy w Polsce, stanowi miarę odległości rozwojowej. Problemy, które utrudniają działanie polskim przedsiębiorcom, to bariery, które ograniczają rozwój naszego kraju. To nie znaczy, że postulaty i przemyslenia przedsiębiorców czy organizacji ich zrzeszających należy traktować jako dyrektywę do działania. Postulaty poszczególnych przedsiębiorców czy branż mogą być lobbieniem na ich prywatną korzyść i szkodę ogółu. Przedsiębiorcy mogą nie rozróżniać tych, stanowiących żądanie transferu do nich od ogółu od postulatów będących korzystnym dla ogółu ulepszeniem instytucji czy pożądanymi decyzjami władzy. Rolą władzy publicznej i szeregu organizacji społecznych jest odsiewanie prób uzyskania partykularnej korzyści od sugestii, które mogą zwiększyć dobrostan ogółu.

¹⁰² Takich jak np. zaniżona wartość waluty, bezpośrednie dotacje do preferowanych sektorów, minima wartości wytworzonej w kraju, preferencyjne stawki finansowania itp.

Jednym z takich działań powinno być obniżenie niepewności prawnej. Przedsiębiorcy od lat wskazują niepewność co do stanu prawa, zwłaszcza prawa podatkowego, jako główną bądź jedną z ważniejszych przeszkód w inwestowaniu w Polsce. The Global Competitiveness Report, autorstwa World Economic Forum, od ponad dekady wskazuje prawo podatkowe jako najistotniejszą przeszkodę w prowadzeniu przedsiębiorstwa w Polsce:

Rosnąca literatura ekonomiczna wiąże niepewność co do prawa podatkowego z obniżonymi inwestycjami i rozwojem¹⁰³. Na początek, dążąc do zmniejszenia niepewności, władza publiczna może policzyć oraz na bieżąco uaktualniać i upubliczniać indeks skomplikowania systemu podatkowego. Potem może wypracować zwyczaje i instytucje służące nieustannemu pozyskiwaniu wiedzy od przedsiębiorców o ograniczeniach rozwoju, analizowaniu tak uzyskanych informacji i na tej podstawie wdrażać działania umożliwiające rozwój.

Największe problemy z prowadzeniem biznesu w Polsce



Źródło: The Global Competitiveness Report różne wydania, World Economic Forum

103 Vide:

Tax Certainty. IMF/OECD Report for the G20 Finance Ministers, March 2017.

Tax Uncertainty: Economic Evidence and Policy Responses. Taxation and Customs Union, Taxation Papers, Working Paper N. 67 – 2017, EU Commission, March 2017.

Podatki w Polsce. Czyli 12 liczb, które pokazują, jak polscy przedsiębiorcy zmagają się z przepisami podatkowymi, Grant Thornton, styczeń 2017.

Measuring corporation tax uncertainty across countries. Evidence from a cross-country survey, Oxford University Centre for Business Taxation, April 2016.

Martina Lawless, *Do Complicated Tax Systems Prevent Foreign Direct Investment?*, "Economica" January 2013, Vol. 80, Issue 317, str. 1-22.

Kelly Edmiston, Shannon Mudd, Neven Valev, *Tax Structures and FDI The Deterrent Effects of Complexity and Uncertainty*, "Fiscal Studies" 2003, Vol. 24, Issue 3, str. 341-359.

Negocjowanie miejsca w systemie światowym

W niniejszym tekście pomijamy kwestię bezpieczeństwa zewnętrznego. Toczenie wojen, zwłaszcza przegranych, zazwyczaj skutkuje przerwaniem rozwoju gospodarczego. Samo tworzenie polityki rozwojowej, dostosowanej do naszych ograniczeń i możliwości, wymaga (gdy stawki są wystarczająco wysokie, a możliwości pozwalają) przenegocjowania reguł współpracy międzynarodowej. Negocjowanie miejsca w międzynarodowym podziale pracy to nie tylko kwestia decyzji gospodarczych, ale również zamożności, wpływów politycznych i siły militarnej.

Jednym z przykładów ustanawiania reguł gry ograniczających nasze możliwości rozwojowe jest kształtowanie rynku UE. Rynek UE wedle traktatów stanowiących UE oparty jest na wolności czterech przepływów: towarów, osób, usług i kapitału:

TRAKTAT O FUNKCJONOWANIU UNII EUROPEJSKIEJ (WERSJA SKONSOLIDOWANA) z dnia 26.10.2012

CZĘŚĆ TRZECIA: POLITYKI I DZIAŁANIA WEWNĘTRZNE UNII

TYTUŁ II

SWOBODNY PRZEPŁYW TOWARÓW

Artykuł 28 (dawny artykuł 23 TWE)

1. Unia obejmuje unię celną, która rozciąga się na całą wymianę towarową i obejmuje zakaz cel przywozowych i wywozowych między Państwami Członkowskimi oraz wszelkich opłat o skutku równoważnym, jak również przyjęcie wspólnej taryfy celnej w stosunkach z państwami trzecimi.

TYTUŁ IV

SWOBODNY PRZEPŁYW OSÓB, USŁUG I KAPITAŁU

Rozdział 1

PRACOWNICY

Artykuł 45 (dawny artykuł 39 TWE)

1. Zapewnia się swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii.

Rozdział 3

USŁUGI

Artykuł 56 (dawny artykuł 49 TWE)

W ramach poniższych postanowień ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Unii są zakazane w odniesieniu do obywateli Państw Członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w Państwie Członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia.

Rozdział 4

KAPITAŁ I PŁATNOŚCI

Artykuł 63 (dawny artykuł 56 TWE)

1. W ramach postanowień niniejszego rozdziału zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między Państwami Członkowskimi oraz między Państwami Członkowskimi, a państwami trzecimi.

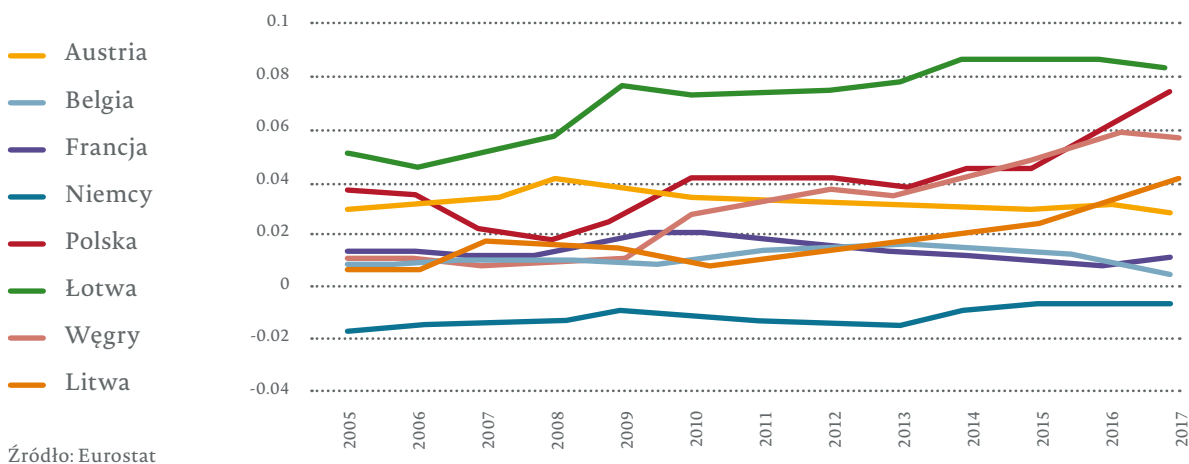
Jednak faktyczna praktyka odbiega od traktatowej normy i ideałów Unii Europejskiej. Największa swoboda przepływów istnieje tam, gdzie zachodni członkowie UE mają strukturalną przewagę nad Polską, tj. w przepływie towarów i kapitału. Natomiast najmniejsza swoboda istnieje w świadczeniu usług, czyli tam, gdzie Polska ma strukturalną przewagę nad zachodnimi członkami UE. Zachodnie banki i finansiści mają wolny dostęp do naszego rynku, gdzie mogą kupować i sprzedawać istniejące aktywa oraz wspierać przedsiębiorców ze swoich państw (my oczywiście mamy podobne formalne prawo, ale z braku kapitału jest ono mocno hipotetyczne). Podobnie ze swobodnym przepływem

towarów. Zachodni przedsiębiorcy posiadają więcej patentów oraz fabryk lepiej uzbrojonych w nowoczesne środki produkcji. Daje im to istotne przewagi w produkcji większości dóbr, które swobodnie docierają na nasz rynek. W Polsce zamknięto wiele fabryk, które produkowały gorzej i drożej niż na Zachodzie, a wiele innych potrzebowało przejść restrukturyzację.

Niestety wolność przepływu usług jest najsłabiej działająca wolnością przepływów w UE, a jest to gałąź gospodarki, w której Polska i inne słabiej rozwinięte państwa UE mają relatywną przewagę nad zachodnimi członkami UE. Świadczenie usług zazwyczaj nie wymaga tylu patentów, zaawansowanych środków produkcji, zorganizowania dużych koncernów jak produkcja.

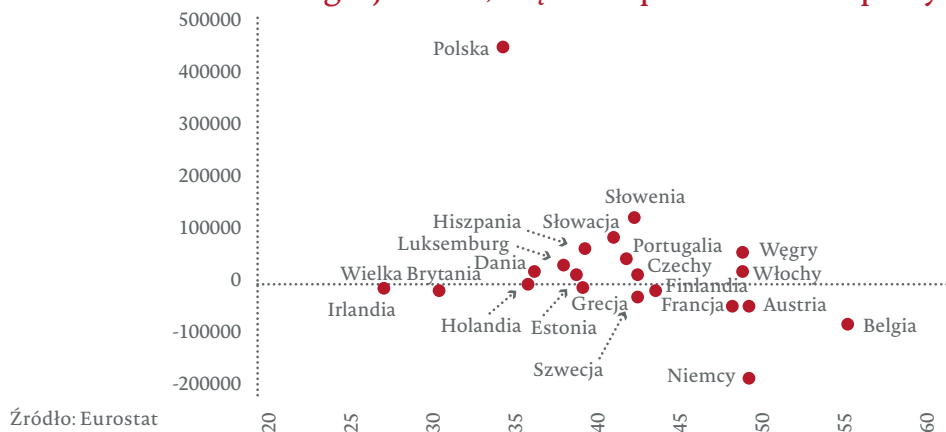
By jeszcze bardziej ograniczyć wolność przepływu usług, zachodni członkowie UE wskrzesili narrację dumpingu socjalnego. Był on używany jako argument przeciw południowym peryferiom UE w latach 80. W związku z przystąpieniem do EWG Grecji (1981) oraz Hiszpanii i Portugalii (1986) argumentowano, że różnice w płacach oraz słabsza ochrona socjalna stanowią dumping socjalny i domagano się m.in. wprowadzenia minimalnej płacy obowiązującej na terenie całej EWG¹⁰⁴. Pomysł ten skutecznie blokowała Wielka Brytania. Obecnie, gdy wschodnie państwa UE zaczęły generować rosnące nadwyżki w sprzedaży usług (patrz wykres poniżej), wskrzeszono narrację dumpingu socjalnego, by jeszcze bardziej ograniczyć przepływ usług w UE, poprzez zaostrzenie przepisów o delegowaniu pracowników:

Rachunek bieżący saldo usług jako % PKB



Upowszechniając narrację o rzekomym dumpingu socjalnym, zachodnie państwa UE podnoszą zarzuty niższego opodatkowania pracy i niższej ochrony pracowników wśród nowych członków UE. W świetle danych oba te zarzuty są nieprawdziwe. Gdyby było prawdą, że niższe opodatkowanie pracy umożliwia większą liczbę delegowanych, to kraje delegujące (powyżej osi X) powinny mieć niższe opodatkowanie pracy, a nie mają:

Delegacje netto, a łączne opodatkowanie pracy



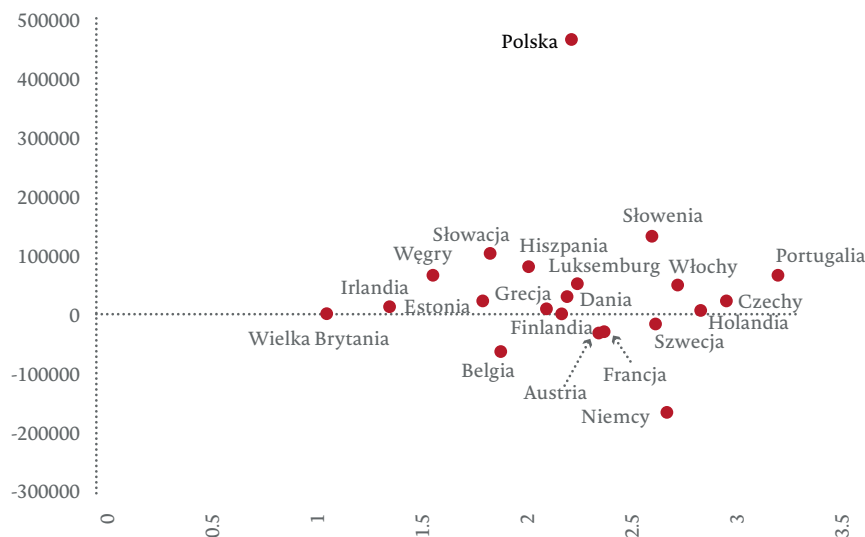
104 Marc H. Klein, *The Single European Act and Social Dumping: A New Appeal for Multinational Collective Bargaining*, "Journal of International Law" 1991, Vol. 12, Issue 3, str. 411-431.

Gdyby niskie opodatkowanie pracy było skorelowane z wysoką liczbą pracowników delegowanych netto, to na powyższym wykresie państwa układałby się na linii od górnego lewego rogu do dolnego prawego.

Brakuje również związku pomiędzy stopniem ochrony pracowników, a liczbą pracowników delegowanych netto:

Delegacje netto, a indeks ochrony stosunku pracy

(czym wyższy indeks tym wyższa ochrona)



Źródło: Pracownicy delegowani, Eurostat, indeks ochrony pracy OECD

Gdy Polska przystępowała do UE, zgodziliśmy się wpuścić na nasz rynek zachodnioeuropejskie towary, firmy oraz kapitał. Ówczesni członkowie UE, choć z okresami przejściowymi, zgodzili się wpuścić naszych pracowników. Obecnie ograniczeniami w świadczeniu pracy delegowanej i innymi licznymi barierami regulacyjnymi zachodni członkowie UE usiłują wypchnąć polskie firmy usługowe z ich części wspólnego europejskiego rynku usług. Można zrozumieć politycznie zapotrzebowanie rządów zachodnich państw UE, które w obliczu zwiększonego eksportu usług przez Polskę i innych nowych członków UE borykają się z politycznym gniewem swoich wyborców. Dobrze jednak pamiętamy w Polsce polityczne perturbacje związane z restrukturyzacją post-PRL-owskiego przemysłu. Ograniczanie przepływu usług nie tylko zwiększa ryzyko niedorozwoju Polski, ale również zmniejsza wydajność całej UE. Przeciwdziałanie tym protekcyjnym i antyeuropejskim działaniom Francji i niektórych innych zachodnich członków UE powinno być naszym narodowym celem rozwojowym.

Eksperymenty, próby i wyciąganie wniosków z błędów, by wejść na wyższą ścieżkę rozwoju

Dobra polityka gospodarcza, zwłaszcza gdy wzrost już jest uruchomiony, wymaga eksperymentowania. Im bliżej w rozwoju do państw bogatszych, tym mniejsza możliwość uzyskania rozwoju dzięki imitacji, i tym większa potrzeba eksperymentowania z politykami rozwojowymi i instytucjami prorozwojowymi. Odkrycie, jakie polityki i sposoby ich instytucjonalizacji w naszych warunkach działają lub nie, wymaga prób i błędów. Co działa, a co nie, to wiedza, którą nasza społeczność potrzebuje wytworzyć, zrozumieć i na jej podstawie działać.

Ogólne zasady dobrej polityki gospodarczej wywiezione z ekonomii nie przekładają się wprost na optymalne dla każdego społeczeństwa polityki i instytucje. Gospodarki, które wdrożą formalne reguły z innej gospodarki, osiągną zupełnie inne wyniki, gdyż mają inne reguły nieformalne oraz inne faktyczne sposoby egzekwowania reguł¹⁰⁵. By gonić najbogatszych, potrzebujemy przemyślanego i solidnie wdrożonego eksperymentowania w politykach gospodarczych.

Ostatnie trzy dekady ponadprzeciętnego rozwoju nie powinny skłonić nas do stwierdzenia,

105 Douglass C. North, *Economic Performance Through Time*, "The American Economic Review" 1994, Vol. 84, No. 3, str. 359–368.

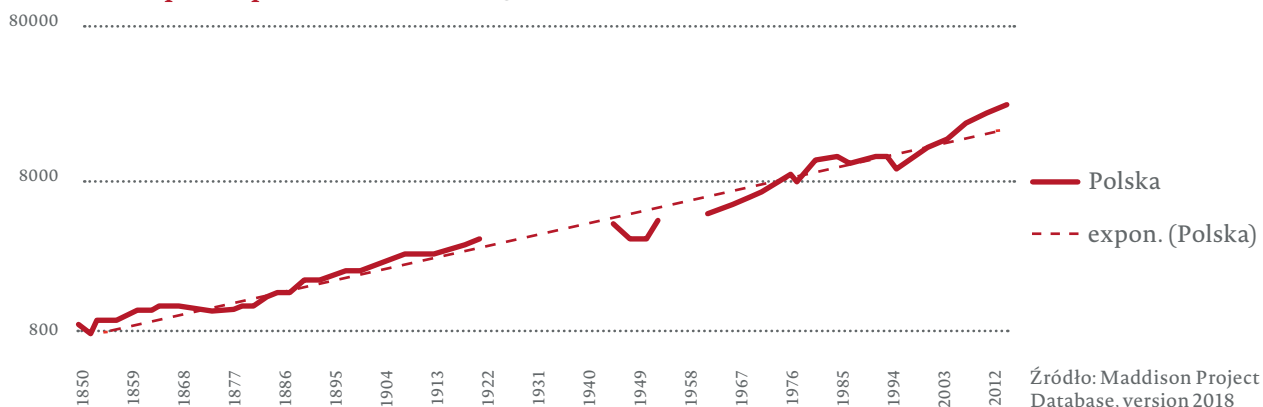
że jesteśmy już częścią Zachodu, a konwergencja w dochodach i majątkach z Zachodem jest tylko kwestią czasu, bo wszystkie konieczne zmiany już się dokonały. Jest to mało prawdopodobne. Chociaż w ostatnim półwieczu miały miejsce trzy bardzo istotne zmiany strukturalne:

- przeniesienie Polski kilkaset kilometrów na zachód po drugiej wojnie światowej,
- wprowadzenie gospodarki rynkowej, prywatyzacja niewydajnego sektora państwowego, import technologii i rozwiązań organizacyjnych z Zachodu, otwarcie granic na handel i ustanowienie demokracji po 1989 roku,
- otwarcie dostępu do rynku UE po 2004.

Te póki co trzy dekady ponadprzeciętnego rozwoju są jedynie epizodem, jakich wiele w historii biednych gospodarek usiłujących bez powodzenia gonić bogatszych, a nie dowodem na trwałą konwergencję z bogatszymi.

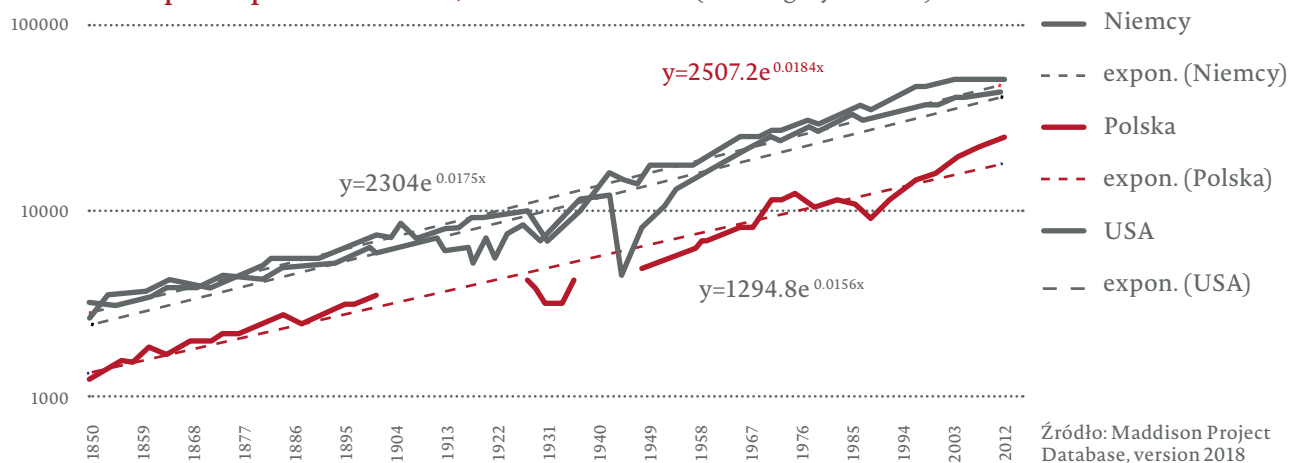
Doświadczenia minionych wieków powinny być dla nas przestrożą. Wzrost gospodarczy Polski w czasach nowożytnych układa się jednostajnie wzdłuż wielodekadowej linii trendu:

PKB per capita Polski (skala logarytmiczna)



Polska gospodarka nie tylko rośnie z niższego poziomu PKB niż gospodarki państw zachodnich, ale w ujęciu wielodekadowym jest to również wzrost wolniejszy (niższe nachylenie prostej na poniższym wykresie) w porównaniu do wiodących gospodarek Zachodu:

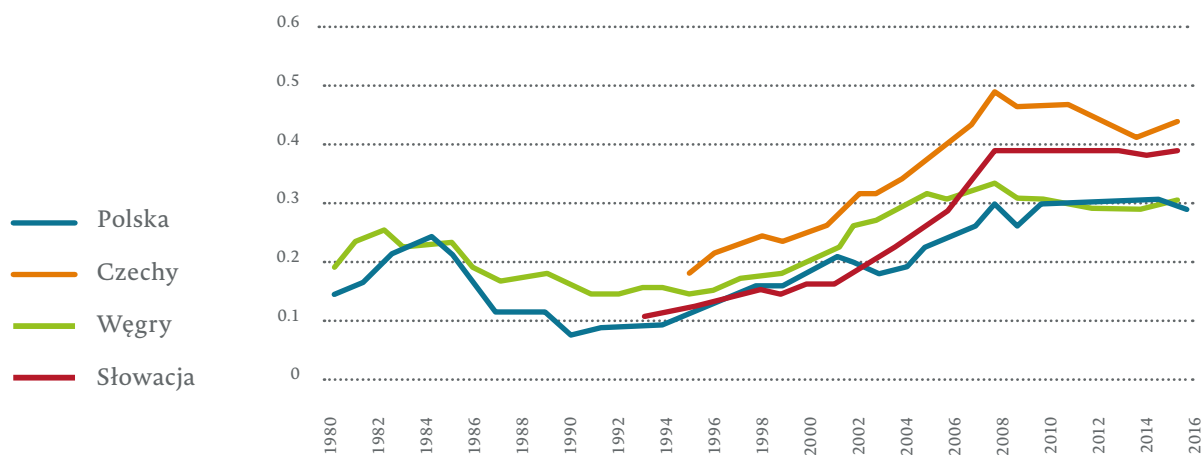
PKB per capita dla Polski, Niemiec i USA (skala logarytmiczna)



Stabilność wielodekadowego trendu rozwoju Polski nie jest wyjątkiem. Wzrost gospodarczy wydaje się dla większości państw przebiegać według wielodekadowych trendów¹⁰⁶, a nawet odległe wydarzenia z epoki neolitu, antyku, średniowiecza, rewolucji francuskiej, rewolucji przemysłowej itp. po dziś dzień wydają się wpływać na poziom rozwoju gospodarczego poszczególnych społeczności¹⁰⁷.

Co więcej, przyzwyczailiśmy się do porównywania naszego PKB na głowę obywatela do PKB innych państw, by potwierdzić doganianie. I faktycznie, porównując PKB na głowę w ostatnich dekadach jako procent PKB Niemiec, można stwierdzić, że razem z innymi państwami regionu poczyniliśmy spory postęp:

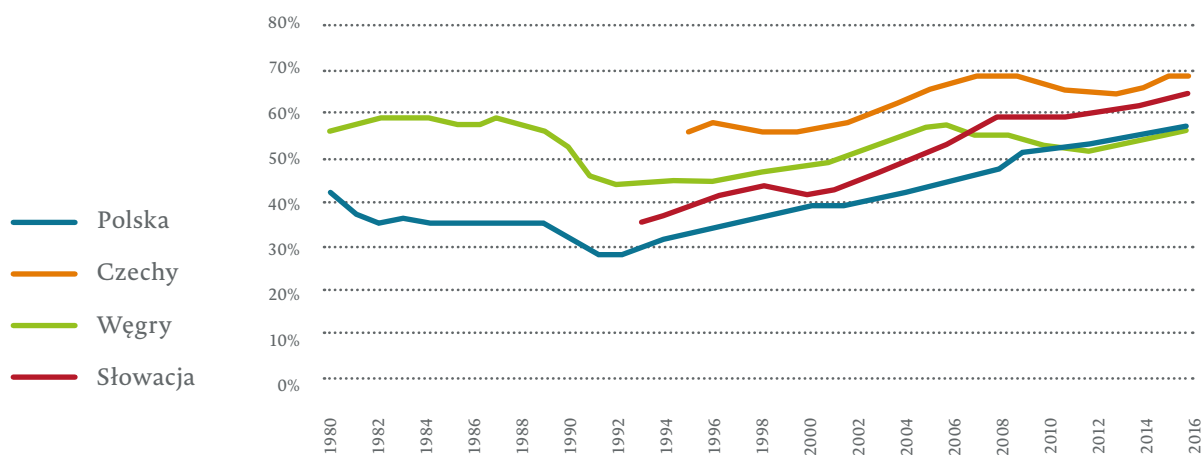
PKB per capita jako % PKB per capita Niemiec



Źródło: World Economic Outlook, October 2017

Porównania dokonano w stosunku do Niemiec, gdyż z jednej strony są one liderem gospodarczym, a z drugiej państwem naszego regionu. Jeszcze większego postępu dokonaliśmy, jeśli uwzględnimy parytet siły nabywczej pieniądza w poszczególnych gospodarkach:

PKB per capita jako % PKBPPP per capita Niemiec



Źródło: World Economic Outlook, October 2017

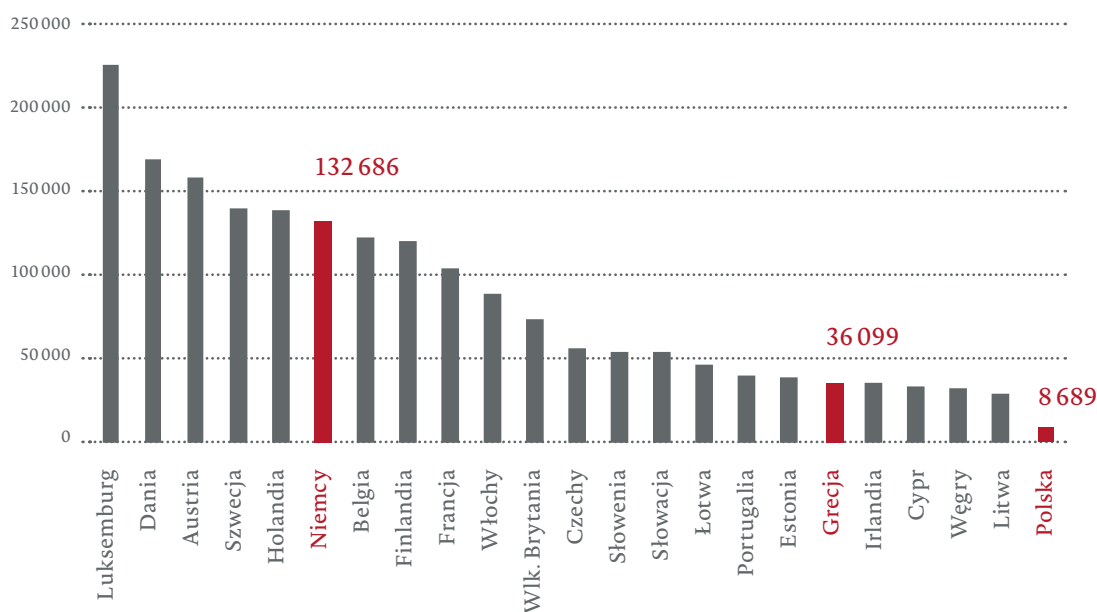
¹⁰⁶ Ferenc Janossy, *The End of the Economic Miracle. Appearance and Reality in Economic Development*, 1971.

¹⁰⁷ Nathan Nunn, *Historical Development*, [w:] Philippe Aghion, Steven Durlauf (red.), *Handbook of Economic Growth*, Volume 2A, 2014.

Jednak PKB to jedynie miara corocznej aktywności gospodarczej. Nie mierzy ona majątności, którą możemy kumulować z corocznego zarobkowania. Im wyższy poziom PKB, tym więcej mamy szansę odłożyć w gotówce i realnych aktywach. Nie ma dobrych i powszechnie uznanych danych porównujących majątności obywateli poszczególnych państw, ale zestawienie środków trwałych w danej gospodarce oraz jej pozycji inwestycyjnej netto na głowę obywatela jest możliwie dobrym zobrazowaniem relatywnej majątności¹⁰⁸.

Majątność per capita obywatela w EUR

Majątność ogółem per capita = (Środki trwałe + Pozycja Inwestycyjna Netto) / ludność



Źródło: Eurostat, dane na 2014

Powyższy wykres obrazuje ogrom nadgania, który jest przed nami. Na 23 państw UE (dla których za 2014 rok istnieją odpowiednie dane, by umieścić je w zestawieniu) Polska jest ostatnia w majątności z wynikiem ok. 8600 euro na głowę. Pograżeni w kryzysie Grecy są od nas ponad cztery razy majątniejsi, a Niemcy – przeciętnie ponad piętnaście razy.

Przejsie na wyższy poziom rozwoju gospodarczego wymagać będzie wytężonego wysiłku i odważnego eksperymentowania w poszukiwaniu optymalnych dla rozwoju polityk i instytucji, jak miało to miejsce w USA, Niemczech, Francji czy Japonii – społecznościach, gospodarkach i państwach, które osiągnęły w ostatnich dwóch stuleciach realną konwergencję z najbogatszymi.

Wypracowanie sposobu eksperymentowania z polityką rozwojową samo wymaga prób. W różnych państwach udane eksperymentowanie będzie różnie wyglądać. W Chinach, gdzie od lat 70. miała

miejsce największa liczba dużych eksperymentów gospodarczych, eksperymentowanie opierało się na działaniach władz regionalnych, nadzorowanych przez centralne władze partyjne, w ramach bardzo wąsko określonego celu (wzrost gospodarczy), w systemie politycznym, gdzie władze nie podlegają demokratycznej kontroli¹⁰⁹. W państwach anglo-amerykańskich eksperymentowanie z polityką gospodarczą przybiera głównie postać rozprzestrzeniania się ustawodawstwa stanowego na inne stany, ustaw ograniczonych klauzulami zmierzchowymi oraz pilotażowych programów społecznych i gospodarczych wdrażanych na ograniczony czas i adresowanych do określonej grupy docelowej.

Im bardziej przybliżymy się w rozwoju do Zachodu, tym większa będzie potrzeba odkrywania poprzez eksperymentowanie, jakie polityki gospodarcze służą rozwojowi. Potrzebujemy w Polsce wypracować model eksperymentowania z politykami gospodarczymi dostosowany do naszych uwarunkowań i możliwości.

108 Paul de Grauwe, Yuemei Ji, *Are Germans Really Poorer than Spaniards, Italians and Greeks?*, portal VOX CEPR Policy Portal, 16 April 2013, <https://voxeu.org/article/are-germans-really-poorer-spaniards-italians-and-greeks> [data dostępu: 31.07.2018].

109 Sebastian Heilmann, *Policy Experimentation in China's Economic Rise*, "Studies in Comparative International Development" 2008, Vol. 43, No. 1, str. 1–26.

Po pierwsze, potrzebujemy w ogóle kulturowo i prawnie dopuścić możliwość eksperymentowania z politykami gospodarczymi. Te nie kończą się porażką, lecz przynoszą potwierdzenie lub odrzucenie hipotezy o tym, że jakieś działanie przyczynia się do rozwoju. Pozyskanie informacji o tym, co działa, a co nie, jest wartością. To oczywiste stwierdzenie wydaje się być sprzeczne z polską kulturą rządzenia i administrowania.

Po drugie, eksperymentowanie z politykami gospodarczymi, by nie było przykrywką dla słabych polityk lub niepotrzebnych transferów, powinno:

- możliwie precyzyjnie definiować cel,
- każdorazowo w ramach procedur tworzących eksperyment generować statystyki opisujące nakłady i skutki oraz upubliczniać te informacje, by grono oceniających i uczących się było możliwie szerokie,
- gdy to możliwe parametryzować sytuację, w których eksperyment zostanie zaniechany, lub zmieniony w trakcie.

Po trzecie, należy przygotować się merytorycznie i instytucjonalnie do sprawdzania zbieżności mierników rozwoju stosowanych w eksperymentalnych politykach gospodarczych z faktycznym rozwojem. Programowanie polityk gospodarczych, a zwłaszcza eksperymentów w politykach, jest narażone na ogrywanie mierników przez beneficjentów tych działań.

Wyczerpanie się oczywistych rezerw rozwojowych oraz relatywnie dobra sytuacja gospodarcza tworzą przestrzeń do eksperymentowania z niestandardowymi politykami gospodarczymi. Plan Morawieckiego to pierwsza od dwóch wieków próba transformacji gospodarczej w Polsce, która nie jest podejmowana jako odpowiedź na załamanie gospodarcze¹¹⁰. Po raz pierwszy od trzech wieków na naszej granicy nie stoi (jak się zdaje) żadna armia gotująca się do napaści na Polskę, jesteśmy członkiem strefy zliberalizowanego handlu sięgającej zachodnich krańców Europy, w trzy dekady dokonaliśmy skoku cywilizacyjnego. Ten sukces nie może nas zdemobilizować. Statystycznie jest wiele epizodów doganiania, ale konwergencja do bogatych jest wyjątkiem, a nie regułą. Wykorzystaliśmy już proste rezerwy rozwoju, jak:

- stabilizacja gospodarki,
- urynkowienie,
- otworenie na handel ze światem,
- prywatyzacja niewydajnych przedsiębiorstw państwowych
- przystąpienie do UE.

Teraz metodą prób i błędów potrzebujemy stworzyć polski model rozwoju.

110 Za podzielenie się tą obserwacją wdzięczny jestem dr. Piotrowi Korysiowi.

Polski Fundusz Rozwoju

PFR to grupa instytucji finansowych i doradczych dla przedsiębiorców, samorządów i osób prywatnych inwestująca w zrównoważony rozwój społeczny i wzrost gospodarczy kraju. Razem tworzymy praktyczne rozwiązania dla wspólnego sukcesu i bezpiecznej przyszłości.

Oferta PFR obejmuje pakiety usług finansowych i pozafinansowych, skonstruowane pod konkretną potrzebę. Naszym celem jest stworzenie kompletnego rynku pozyskiwania kapitału i instrumentów wzrostu na każdym etapie rozwoju danego przedsięwzięcia. Działamy w obszarach bankowości, ubezpieczeń, inwestycji, doradztwa przy ekspansji zagranicznej i rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności.

Infolinia: 800 800 120 lub +48 22 703 43 00

Niniejsza publikacja i jej treść stanowi własność PFR. Publikacja nie stanowi rekomendacji lub porady inwestycyjnej, ani jakiegokolwiek formy doradztwa lub oferty w myśl artykułu 66 §1 kodeksu cywilnego.

Informacje zawarte w publikacji są aktualne na dzień jej udostępnienia. Publikacja jest formą skróconą i nie zawiera wszystkich informacji dotyczących działalności prowadzonej przez podmioty z Grupy PFR, dlatego materiał ten nie powinien być interpretowany w oderwaniu od komentarza ustnego. PFR nie ponosi odpowiedzialności za wykorzystanie informacji zawartych w publikacji oraz za możliwe konsekwencje jakichkolwiek działań podjętych w oparciu o dostarczone w niej informacje. Do rozpowszechniania na zasadach licencji creative commons do zastosowań niekomercyjnych.

