



Paweł Dobrowolski

Diagnozowanie barier rozwoju

Jak wypracować model rozwoju,
który zamieni trwający trzy dekady
epizod rozwoju w wielodekadowe
dogonienie najbogatszych?

Raport specjalny



Spis treści

1. Streszczenie	5
2. Potrzebujemy nowej polityki rozwojowej	7
2.1. Trwający trzy dekady epizod ponadprzeciętnego rozwoju	7
2.2. Różnica między tradycyjną ekonomią a diagnostyką barier rozwoju	8
2.2.1. Polityki gospodarcze zoptymalizowane dla bogatszych lub dla biedniejszych od Polski gospodarek nie są dla naszego kraju optymalne	8
2.2.2. Brak spójnych opisów przejścia od niedorozwoju do rozwoju	9
2.2.3. Diagnozowanie barier rozwoju jako dowartościowanie ekonomii stosowanej	9
2.3. Zarys diagnozowania barier rozwoju według Hausmanna, Rodrika i Velasco	11
3. Jak przeprowadzić analizę według metody diagnostyki rozwoju?	15
3.1. Po pierwsze: opisz tempo wzrostu	15
3.2. Po drugie: szukaj nietypowych odczytów danych	15
3.2.1. Nietypowe odczyty wśród danych opisujących podstawowe czynniki rozwoju	15
3.2.2. Nietypowe odczyty wśród danych branżowych	16
3.3. Po trzecie: stwórz listę czynników ograniczających rozwój	16
3.4. Po czwarte: odróżnij ograniczenia istotne od nieistotnych	16
3.5. Po piąte: postaw diagnozę – zidentyfikuj, co najbardziej ogranicza rozwój w danym państwie	18
3.6. Po szóste: zaproponuj rozwiązanie zdiagnozowanego problemu	18
3.7. Po siódme: zweryfikuj diagnozę	18
3.8. Po ósme: mierz podjęte działania i ich skutki	19
3.9. Po dziewiąte: powtarzaj diagnozę	19
4. Zalety i ograniczenia diagnostyki rozwoju	21
4.1. Zalety	21
4.1.1. Przy niepełnej wiedzy oferuje racjonalny sposób formułowania polityki rozwojowej	21
4.1.2. Ułatwia wypracowanie gotowych do wdrożenia propozycji reform	21
4.1.3. Dostosowane do realiów konkretnej gospodarki w konkretnym momencie	25
4.1.4. Daje forum prorozwojowego dialogu sektora prywatnego i publicznego	25
4.1.5. Przewaga nad rankingami, benchmarkingiem, ankietami, badaniem łańcucha wartości i innymi metodami tego typu	26
4.1.6. Zwiększa szansę opisanego źródła niedorozwoju, zamiast opisywania jego objawów	26

4.2. Wady	27
4.2.1. Wymaga sporej wiedzy ekonomicznej i doświadczenia	27
4.2.2. Łatwo pozorować diagnostykę barier rozwoju	27
4.2.3. Nie ma metody wyboru najbardziej ograniczających barier	28
4.2.4. Nie uwzględnia realiów międzynarodowej polityki	28
4.2.5. Brak metody oceny kosztów reform	29
4.2.6. Jedna bariera czy kilka?	30
5. Dotychczasowe doświadczenia z metodą growth diagnostics	33
6. Diagnozowanie barier rozwoju narzędziem polityki rozwoju w Polsce	41
6.1. Narzędzia ekonomiczne powinny być dostosowane do wyzwań	41
6.2. Uruchomienie wzrostu czy również podtrzymanie wysokiego wzrostu?	43
6.3. Drzewo decyzyjne dla gospodarki przechodzącej od uruchomienia rozwoju do jego podtrzymania	45
7. Wstępne przykładowe ćwiczenie z diagnostyki rozwoju dla Polski	49
7.1. Zarys tempa rozwoju Polski	49
7.1.1. Wielodekadowe tempo rozwoju	49
7.1.2. Rozwój w ostatnich dekadach	50
7.2. Zarys wybranych, nietypowych odczytów danych opisujących podstawowe czynniki rozwoju	51
7.2.1. Dynamika PKB	51
7.2.2. Stopa oszczędności oraz stopa inwestycji	52
7.2.3. Podaż pracy	53
7.3. Przykładowe różnicowanie ograniczeń istotnych i nieistotnych	55
7.3.1. Nieistotne ograniczenie: niski poziom oszczędności i inwestycji	56
7.3.2. Raczej nieistotne ograniczenie: niski lub niewłaściwy kapitał ludzki	57
7.3.3. Istotne ograniczenie: skomplikowane i nieprzewidywalne prawo podatkowe	61
7.4. Co najbardziej ogranicza rozwój? – postaw diagnozę i zaproponuj polityki rozwojowe	66
7.5. Weryfikacja diagnozy	67
8. Podsumowanie	69



1.

Streszczenie

Trzy dekady rynku i demokracji w Polsce są sukcesem. Szybko gonimy najbogatszych.

- Polskie PKB na głowę z poniżej 10% niemieckiego w 1989 roku wzrosło do ponad 30% w 2018 roku.

Te trzy dekady szybkiego rozwoju to zaledwie epizod ponadprzeciętnego wzrostu.

- Gospodarcza historia ostatniego wieku odnotowuje dziesiątki podobnych epizodów ponadprzeciętnego rozwoju, z których większość przerwana została stagnacją bądź depresją.
- Dogonienie najbogatszych wymagać będzie tuzina dekad ponadprzeciętnego wzrostu.

Nasz szybki rozwój nie jest wyjątkowy.

- Nasz epizod odbywa się w nadzwyczajnie sprzyjających warunkach. Od początku lat 90., po raz pierwszy w historii, państwa biedniejsze rosną szybciej niż bogatsze.
- W naszym regionie każde państwo, które przeprowadziło reformy rynkowe, utrzymało dyscyplinę finansów publicznych, otworzyło się na handel ze światem, sprywatyzowało i zrestrukturyzowało niewydajny sektor państwowy, odnotowało ponadprzeciętny rozwój gospodarczy.

Proces przechodzenia od uruchomienia ponadprzeciętnego rozwoju do jego wielodekadowego podtrzymania jest słabo zrozumiany i słabo opisany.

- Nieliczne państwa, które dołączyły do najbogatszych gospodarek, mogą być co najwyżej luźną inspiracją.
- Jednostkowe udane doświadczenia z wielodekadowego gonienia lidera gospodarczego dotyczą innych uwarunkowań i odbywały się w innych epokach.

Potrzebujemy wypracować sposoby podtrzymania naszego ponadprzeciętnego rozwoju gospodarczego dostosowane do naszych możliwości

i ograniczeń. Teoria ekonomii będzie tu jednak wątplą wskazówką.

- Ekonomia dobrze opisuje zarówno w teorii, jak i empirii, jak rozwijają się państwa bogate oraz jak nie rozwijają się państwa biedne.
- Natomiast wyjątkowo słabo radzi sobie z odpowiedzią na pytanie, jak państwo średniozamożne może dogonić państwa bogate.

Podpowiedzią w formułowaniu polityk rozwojowych może być diagnostyka barier rozwoju – to nowa metoda ekonomii rozwoju, zaproponowana półtorej dekady temu¹.

- Diagnostyka rozwoju nie jest kolejną teorią.
- Jest metodą wyboru pomiędzy istniejącymi teoretycznymi opisami procesu rozwoju oraz wyboru najbardziej istotnych precedensów empirycznych.

Podstawowym założeniem metodycznym diagnostyki barier rozwoju jest identyfikowanie barier najbardziej ograniczających rozwój i usuwanie bądź zmniejszanie ich.

- Oznacza to dowartościowanie analizy faktów kosztem teorii oraz dowartościowanie wnioskowania opartego na niepełnych danych i korelacji kosztem zaawansowanych metod statystycznych szacujących związki przyczynowo-skutkowe.
- Jest to nowy, fascynujący i wielce obiecujący etap rozwoju wiedzy ekonomicznej. Jego istotą jest wyraźniejsze niż uprzednio rozdzielenie ekonomii stosowanej od ekonomii opisowej i normatywnej. Uzasadnione jest zastosowanie tego wynalazku metodologicznego do analizy barier ograniczających rozwój Polski.

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



2.

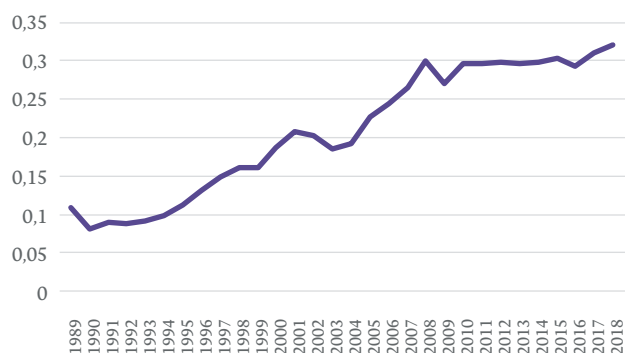
Potrzebujemy nowej polityki rozwojowej

2.1. Trwający trzy dekady epizod ponadprzeciętnego rozwoju

Trzy pierwsze dekady rynku i demokracji w Polsce są sukcesem. Gonimy najbogatszych. Polskie PKB na głowę z poziomu poniżej 10% niemieckiego PKB na głowę w 1989 roku wzrosło do ponad 30% w 2018 roku.

PKB na głowę Polski jako % PKB na głowę Niemiec

Ceny bieżące w USD



Źródło: IMF, *World Economic Outlook*, kwiecień 2019.

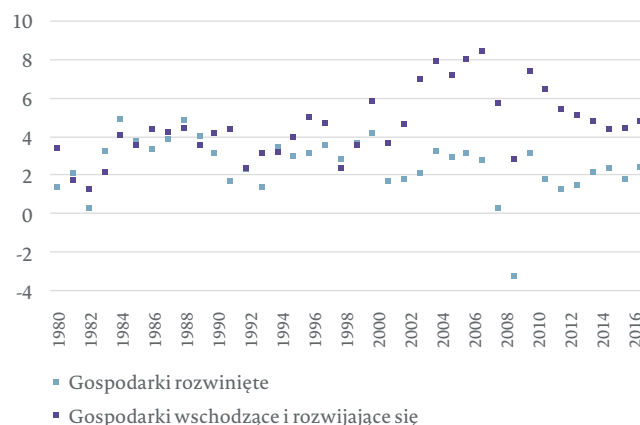
Jednak te ostatnie trzy dekady to zaledwie epizod ponadprzeciętnego wzrostu – epizod, jakich w gospodarczej historii ostatniego wieku są dziesiątki². Dogonienie bogatych gospodarek przez

średniozamożne państwo (jak Polska) wymaga tuzina dekad ponadprzeciętnego wzrostu³.

Uruchomienie epizodu ponadprzeciętnego wzrostu jest łatwe. Wielu się to udało, ale już jego utrzymanie przez wiele dekad – pozwalające dogonić bogatych – jest trudne. Udało się to tylko nielicznym państwom.

Nasze trzy dekady ponadprzeciętnego wzrostu wypracowaliśmy w bardzo sprzyjających, wręcz w bezprecedensowo dobrych warunkach. Od lat 90., po raz pierwszy we współczesnej historii, państwa biedniejsze – jako grupa – rosną szybciej niż państwa bogatsze.

Dynamika PKB



Źródło: IMF, *World Economic Outlook*, kwiecień 2019.

2 Ricardo Hausmann, Lant Pritchett, Dani Rodrik, *Growth Accelerations*, "Journal of Economic Growth" 2005 Vol. 10, s. 303–329.

3 Jeśli optymistycznie założymy, że w przyszłości Polska i Niemcy będą rosnać w przeciętnym tempie odnotowanym w latach 1989–2016 to potrzebujemy ponad 70 lat, by dogonić Niemcy pod względem PKB na głowę po uwzględnieniu siły nabywczej pieniądza. Jeśli jednak założymy, że w przyszłości wzrost będzie na poziomie przeciętnego wzrostu notowanego w latach 1980–2016, to by dogonić Niemcy, potrzebujemy ponad 130 lat.

Ponadto nasz region jest beneficjentem transformacji społeczno-politycznej z gatunku tych, które mają miejsce raz na wiek lub dwa. Nie ma w naszym regionie państwa, które przeprowadziło reformy rynkowe, utrzymało dyscyplinę finansów publicznych, otworzyło się na handel ze światem, a jego gospodarka by nie rosła. W naszym regionie niemożliwy obecnie konsensus waszyngtoński⁴ zadziałał.

Jednakże dalej działał nie będzie. Konsensus waszyngtoński jest przepisem na stabilizację gospodarki i uruchomienie rozwoju. Nie jest sposobem na wielodekadowe podtrzymanie ponadprzeciętnego rozwoju. Stabilizacja gospodarki, urynkowienie, prywatyzacja niewydajnych przedsiębiorstw państwowych i przystąpienie do UE już się zadziały. Udział w rynku UE i jego ramach instytucjonalnych daje jeszcze impuls rozwojowy. Niemniej im bardziej zbliżymy się do państw bogatszych, tym trudniej będzie im dorównać, stosując rozwój imitacyjny.

2.2. Różnica między tradycyjną ekonomią a diagnostyką barier rozwoju

Musimy wypracować sposoby podtrzymania ponadprzeciętnego rozwoju gospodarczego dostosowane do naszych możliwości i ograniczeń. W tym przypadku tradycyjna wiedza ekonomiczna nie będzie nam poręcznym narzędziem i oczywistą wskazówką.

2.2.1. Polityki gospodarcze zoptymalizowane dla bogatszych lub dla biedniejszych od Polski gospodarek nie są dla naszego kraju optymalne

Większość teorii ekonomii tworzonych jest w głównych uczelniach najbogatszych państw zachodnich oraz w międzynarodowych organizacjach, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Bank Światowy. Powstające tam teorie dotyczą zazwyczaj ograniczeń i możliwości tych krajów, które kiedyś nazywano Pierwszym oraz Trzecim Światem. Nie jesteśmy jednak ani USA, ani Wielką Brytanią – z PKB na głowę sięgającymi blisko

60 tys. USD oraz ponad 40 tys. USD. Nie jesteśmy też Filipinami czy Pakistanem – z PKB na głowę wynoszącymi 3 tys. USD oraz 1,5 tys. USD⁵. Trudno oczekiwać, że polityki gospodarcze zoptymalizowane dla bogatszych czy dla biedniejszych od Polski gospodarek, będą najlepszą propozycją rozwoju naszej gospodarki.

Teorie ekonomiczne mogą być zarówno zbyt ogólne, jak i zbyt szczegółowe. Mogą również być wywiedzione z doświadczeń państw strukturalnie innych niż Polska. Przykładem niedostosowania narzędzi ekonomicznych do celu, dla którego zostały stworzone, i sposobu ich użycia są modele Harroda-Domara oraz Solowa. Model Harroda-Domara zakłada, że więcej oszczędności daje więcej inwestycji, co w rezultacie daje więcej rozwoju. Jego centralne twierdzenie o proporcjonalności wzrostu gospodarczego do inwestycji zakładało, że można wyliczyć proporcję inwestycji i rozwoju, a następnie zwiększyć inwestycje na tyle, by otrzymać pożądaną poziom wzrostu. Jednak model Harroda-Domara, pomyślany jako opis krótkoterminowych zmian w koniunkturze państw bogatych, był powszechnie stosowany jako ogólny model wieloletniego rozwoju państw biednych.

Ten rozjazd pomiędzy funkcją narzędzia a jego powszechnym zastosowaniem odnotowany został już w 1958 roku⁶. Nie przeszkodziło to ekonomistom popełnić identycznego błędu w odniesieniu do modelu Solowa opisanego w dwóch tekstach z lat 1956⁷ i 1957⁸. Model Solowa całkiem adekwatnie opisuje doświadczenie rozwojowe najbogatszych państw, takich jak USA czy Wielka Brytania. Ten sam model zastosowany do opisanego ogólnych źródeł różnic w rozwoju państw oraz wręcz jako podstawa recept na doganianie bogatszych przez biedniejszych okazał się w kolejnych dekadach porażką.

Ogólne teorie z ekonomii opisowej zazwyczaj stwierdzają, że państwa uboższe mają mniej nowoczesnych środków produkcji, a te, które mają, stosują mniej wydajnie. Tradycyjnie głoszonym sposobem rozwijania gospodarki proponowanym przez te teorie jest:

4 John Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Peterson Institute for International Economics, 1994.

5 Źródło danych to *World Economic Outlook*, 2019; Polska według tego źródła w 2017 roku miała PKB na głowę w wysokości ponad 5 tys. USD.

6 Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, 1958, s. 29–32.

7 Robert M. Solow, *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, "The Quarterly Journal of Economics", 1 February 1956, Vol. 70, Issue 1, s. 65–94.

8 Robert M. Solow, *Technical Change and the Aggregate Production Function*, "The Review of Economics and Statistics", August 1957, Vol. 39, No. 3, s. 312–320.

- zwiększyć liczbę nowoczesnych środków produkcji oraz
- zwiększyć wydajność ich stosowania.

Stwierdzenie mniejszej ilości najnowszych środków produkcji i mniej wydajnego ich stosowania jest zbyt ogólnym opisem objawów niedorozwoju, by było to użyteczne. Nie jest diagnozą jego źródeł. Postulowanie, by biedne społeczeństwo miało więcej nowoczesnych środków produkcji i sprawniej ich używało, jest domaganiem się, by biedni byli bogatymi.

Diagnozowanie barier rozwoju jest ekonomią stosowaną (w odróżnieniu od opisowej i normatywnej), wykorzystuje ono ogólniejsze teorie ekonomiczne do teoretyzowania o rozwoju konkretnej gospodarki. Teorie zbyt ogólne (choć wewnętrznie spójne i oszczędne w logice) są godne zaufania, ale nie wnoszą wiele do opisu polskiej gospodarki. Teorie zbyt szczegółowe wyjaśniają lub wręcz katalogują mikrozwiska, ale nie dają godnych zaufania uogólnień i praktycznych wskazówek działania w skali państwa.

2.2.2. Brak spójnych opisów przejścia od niedorozwoju do rozwoju

Ekonomia nie wypracowała spójnych opisów przejścia od niedorozwoju do rozwoju. Dość dobrze wypracowała modele teoretyczne, które opisują rozwój państw bogatych oraz niedorozwój państw biednych. Jednak wyjątkowo słabo radzi sobie z odpowiedzią na pytanie, jak państwo średniozamożne może dogonić państwa bogate.

Co więcej – te nieliczne państwa, które dołączyły do najbogatszych gospodarek, mogą być dla nas tylko luźną inspiracją. USA z XVIII i XIX wieku, Niemcy i Japonia z XIX i XX wieku czy Korea i Chiny z XX i XXI wieku pokazują jednostkowe udane przykłady wielodekadowego gonienia lidera gospodarczego. Kraje te miały jednak inne uwarunkowania.

Urządzenia społeczno-gospodarcze przeszczepiają się pomiędzy społeczeństwami o wiele trudniej niż środki trwałe. Samochód po przekroczeniu granicy państwowej będzie jeździł tak samo jak przed jej przekroczeniem, ale funkcjonowanie instytucji społeczno-gospodarczych uzależnione jest od zachowań społeczeństwa, którego mają dotyczyć – a te, w obliczu identycznych norm prawa, będą różne, na przykład prawo upadłościowe skopiowane z jednego porządku prawno-politycznego do innego będzie funkcjonowało inaczej.

2.2.3. Diagnozowanie barier rozwoju jako dowartościowanie ekonomii stosowanej

Diagnozowanie barier rozwoju jest propozycją wyraźniejszego wydzielenia ekonomii stosowanej. Ekonomia może być uprawiana jako przedsięwzięcie opisowe, normatywne i stosowane⁹. W dwóch pierwszych przypadkach jest nauką, w trzecim – rzemiosłem. Jako nauka opisowa (pozytywna) systematyzuje wiedzę o tym, co jest – opisuje i tłumaczy fakty. Jako nauka normatywna systematyzuje wiedzę o tym, jak być powinno – jest etyką stosowaną. Jako rzemiosło natomiast jest systemem przepisów na osiągnięcie celu, przy niepełnej wiedzy o tym, jak jest. W tych trzech ujęciach ekonomii mogą¹⁰:

- opisywać, jak gospodarki się rozwijają,
- postulować, jak gospodarki powinny się rozwijać,
- próbować rozwijać gospodarkę.

Współcześnie ekonomia uprawiania jako nauka opisowa i normatywna wymaga ścisłego statystycznego dowodzenia głoszonych tez. Duże sformalizowanie przeprowadzania dowodów za pomocą równań matematycznych pomaga wyławiać wartościowe treści, opierając się na jednolitych i łatwo weryfikowalnych kryteriach formalnych. Utrudnia jednak naukowe ujęcie zjawisk społecznych słabiej opisanych danymi statystycznymi potrzebnymi w zmatematyzowanej analizie ekonomicznej. Przemocna siła tego wpływu na kierunek badań wynika z tego, że na najlepszych uczelniach świata przy awansie na stanowiska naukowe stosuje się wymóg ścisłego statystycznego dowodzenia. Filtr ten, choć przydatny dla oceny potencjału akademickiego

9 John Neville Keynes, *The Scope and Method of Political Economy*, London and New York 1891, s. 32–34.

10 John Neville Keynes opisywał rozróżnienie pomiędzy trzema rodzajami ekonomii na przykładzie pytań, na które odpowiadają jej poszczególne gałęzie dla zjawisk odsetek oraz podatków:

Odsetki

Opisowa: Dlaczego płaci się odsetki i co kształtuje ich wysokość?

Normatywna: Czy odsetki powinny być płacone oraz co stanowi sprawiedliwą wysokość odsetek?

Stosowana: Czy wpływanie na wysokość płaconych odsetek przyniesie pożądane skutki?

Podatki

Opisowa: Badanie występowania opodatkowania oraz jego wpływu na relatywne wartości.

Normatywna: Dlaczego równość opodatkowania powinna być naszym celem?

Stosowana: Jakie połączenie progresji podatkowej z podatkami bezpośrednimi i pośrednimi pozwala najbardziej zbliżyć się do sprawiedliwego opodatkowania?

naukowców, nie jest jednak neutralny dla tematyki badań. Wiele zjawisk (choćby z powodu braku wystarczającej liczby danych) trudno poddać się ścisłej, statystycznej analizie. Ekonomiści nie mają też możliwości eksperymentowania na tej samej gospodarce z różnymi wariantami polityk. Dla kariery naukowej ekonomisty lepiej jest przeprowadzić badanie na wąsko sprecyzowany temat za pomocą zaawansowanych metod statystycznych (na przykład wpływ zmiany w poziomie płacy minimalnej na zatrudnienie i bezrobocie w danym państwie w okresie kilku lat) niż odpowiedzieć na szerokie pytanie (na przykład jak utrzymać wysoki wzrost gospodarczy w Polsce przez tuziny dekad). Niestety wąsko zakrojone badania tematyczne nie dają spójnej odpowiedzi na pytania ogólne.

Wyraźniejsze metodologicznie różnicowanie ekonomii na opisową, normatywną i stosowaną jest pożyteczne i naturalne. W przeszłości autorzy teorii opisujących, jak rozwijają się gospodarki, czy też teorii o tym, jak powinny się rozwijać, podejmowali również próby ich rozwijania. Uprawiając równocześnie ekonomię opisową, normatywną oraz stosowaną, oni sami (lub częściej ich uczniowie) mylili obronę teorii z praktyką rozwijania gospodarki. Mieszano tworzenie teorii opisujących rozwój czy pożądany rodzaj rozwoju z rozwijaniem gospodarek.

Podejście pozytywne i normatywne sprzyjało dawaniu uniwersalnych i jednoznacznych recept na to, jak społeczeństwa biedniejsze powinny gonić bogatsze w rozwoju gospodarczym. Jednak próby uniwersalizowania sposobów rozwoju, które zadziałały w jednym państwie, w innym okazały się porażkami. Dziś ekonomiści coraz rzadziej formułują ogólne prawa ekonomii¹¹ opisujące, jak działa gospodarka każda, wszędzie i w każdym czasie. Rzadziej też twierdzą, że dany model ekonomiczny dobrze opisuje rozwój wszystkich gospodarek.

Ekonomia wypracowała wiele konkurencyjnych teorii opisujących, jak działa gospodarka oraz jak powinna być kształtowana. Nie daje jednak jednoznacznych sugestii, które teorie pozytywne i normatywne będą najskuteczniejsze w zwiększaniu dobrostanu danego społeczeństwa w danym momencie. Diagnostyka rozwoju proponuje usystematyzowanie zestawu przepisów na to, jak wybrać spośród wielu teorii i praktyk te, które w danej sytuacji dadzą najwyższe prawdopodobieństwo skutecznego działania.

Diagnostyka rozwoju jest jak na ekonomię metodą nową, zaproponowaną w roku 2005¹². Ulepszono ją i rozwinięto w 2008 roku¹³. Za wcześniej, by stwierdzić, czy okaże się przełomową innowacją metodologiczną czy też będzie chwilową ciekawostką, która choć wzbudzi wielkie oczekiwania, stanie się zaledwie przypisem w historii ekonomii rozwoju. Warto jednak już dziś:

- być świadomym, czym jest,
- wiedzieć, jakie ma zalety i wady oraz
- spróbować wykorzystać ją do identyfikowania odpowiedzi na nasze wyzwania rozwojowe.

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

12 Ricardo Hausmann, Dani Rodrik, Andrés Velasco, *Growth Diagnostics*, dz. cyt.

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

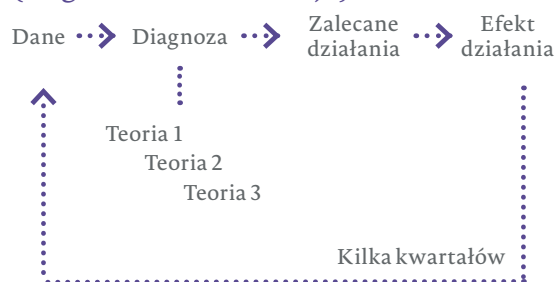
2.3. Zarys diagnozowania barier rozwoju według Hausmanna, Rodrika i Velasco

Zamiast tworzyć uniwersalne teorie rozwoju (pasujące do wszystkich gospodarek) Hausmann, Rodrik i Velasco zaproponowali¹⁴ zastosowanie już istniejących teorii do analizowania przyczyn niedorozwoju poszczególnych gospodarek i w większym stopniu oparcie się na obserwacjach empirycznych. Różnice pomiędzy dotychczasowym podejściem ekonomistów a propozycją autorów metody diagnozowania barier rozwoju obrazuje poniższy rysunek:

Ekonomia opisowa i normatywna:



Ekonomia stosowana (diagnozowanie rozwoju):



Autorzy metody diagnozowania rozwoju pierwszy tekst z 2005 roku rozwinęli w dwóch kolejnych opracowaniach: Hausmann, Klinger, Wagner w artykule opublikowanym w 2008 roku¹⁵, Rodrik zaś w 2010 roku¹⁶. Ich celem było przełożenie (by tym sposobem sprzyjać rozwojowi) ogólnych zasad gospodarki zorganizowanej, takich jak:

- prawa własności,
- rządy prawa,
- bodźce rynkowe,
- stabilna wartość pieniądza,
- stabilne finanse publiczne itp.

na polityki rozwojowe wdrażalne z jak największym skutkiem w konkretnym społeczeństwie w konkretnym momencie.

W praktyce istotne jest ustalenie, jakie dowody rozsądziłyby pomiędzy różnymi hipotezami o przyczynach ograniczenia rozwoju w danym miejscu i w danym czasie. Niestety nie ma wyczerpującej bazy danych największych kłopotów, z jakimi 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. Następnie trzeba próbować ustalić przyczyny najbardziej ograniczające rozwój poprzez analizę ich objawów.

Każda bariera rozwoju bowiem tworzy zestaw unikalnych objawów. Ich zidentyfikowanie i przyporządkowanie do najlepiej pasujących opisów teoretycznych pozwoli wytypować najbardziej dolegliwe ograniczenia. W tym celu autorzy metody proponują odpowiadanie na pytania – od najprostszych do bardziej szczegółowych, na przykład¹⁷:

- Co powoduje niższy dochód?
W teorii – brak nowoczesnych technik produkcji.
- Co z kolei powoduje brak nowoczesnych technik produkcji?
Niskie inwestycje w maszyny lub wiedzę sugerują niski zwrot z inwestycji, brak możliwości bezpiecznego czerpania pożytków z inwestycji lub brak finansowania inwestycji.
- Gdy uprawdopodobni się, że w biedniejszej gospodarce zwroty na inwestycji są istotnie niższe, rodzi to kolejne pytanie: co powoduje niską opłacalność inwestycji? Czy powodem jest brak komplementarnych do kapitałów czynników produkcji, jak wykwalifikowani pracownicy lub infrastruktura? A może utrudnienia w imporcie nowoczesnych zagranicznych technologii? Itd.

Celem coraz bardziej szczegółowego dopytywania jest stworzenie listy możliwych hipotez, a następnie eliminowanie najmniej prawdopodobnych z nich. Podejście to Hausmann i współautorzy streścili w postaci ugruntowanego w teorii drzewa decyzyjnego. Istotą tego drzewa jest przejście głównych czynników produkcji, by sprawdzić, czy przyczyniają się one do rozwoju czy też są związane z jakimś jego ograniczeniem:

14 Ricardo Hausmann, Dani Rodrik, Andrés Velasco, *Growth Diagnostics*, dz. cyt.

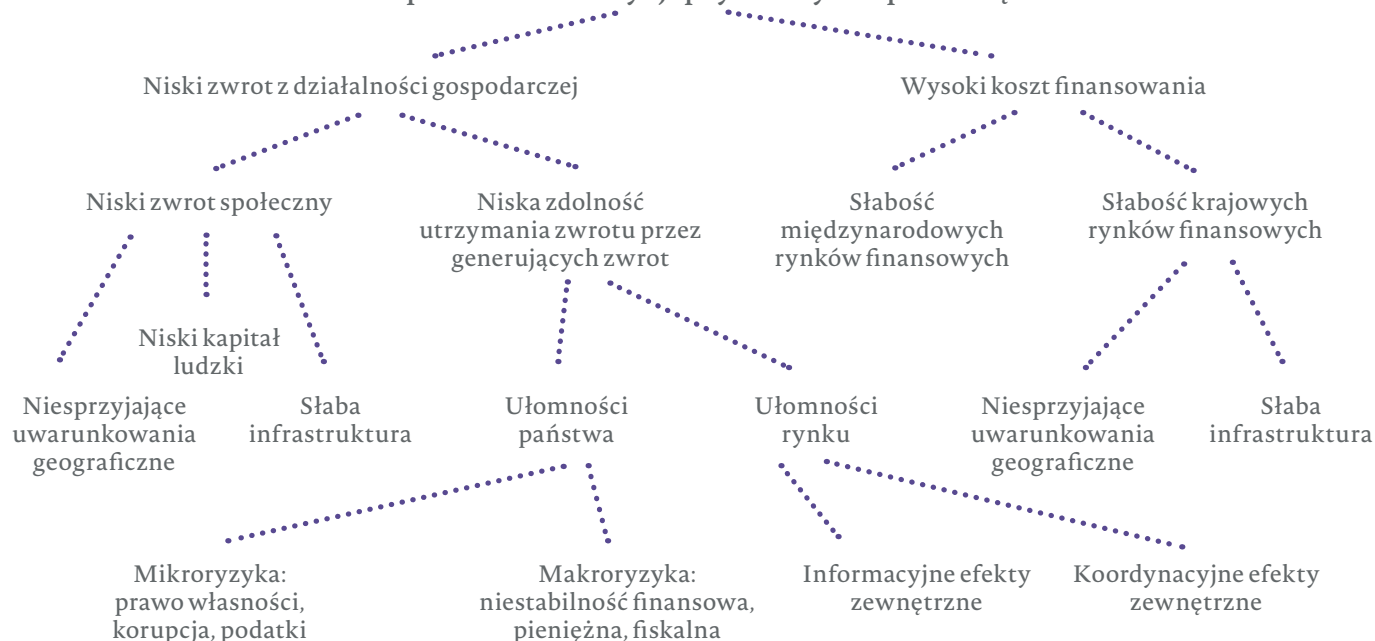
15 Ricardo Hausmann, Bailey Klinger, Rodrigo Wagner, *Doing Growth Diagnostics in Practice: A 'Mindbook'*, dz. cyt.

16 Dani Rodrik, *Diagnostics before Prescription*, "Journal of Economic Perspectives", Summer 2010, Vol. 24, No. 3, s. 33–44.

17 Ricardo Hausmann, Dani Rodrik, Andrés Velasco, *Growth Diagnostics* [w:] Narcís Serra, Joseph E. Stiglitz (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*, Oxford University Press 2008, s. 325–355.

Diagnostyka rozwoju

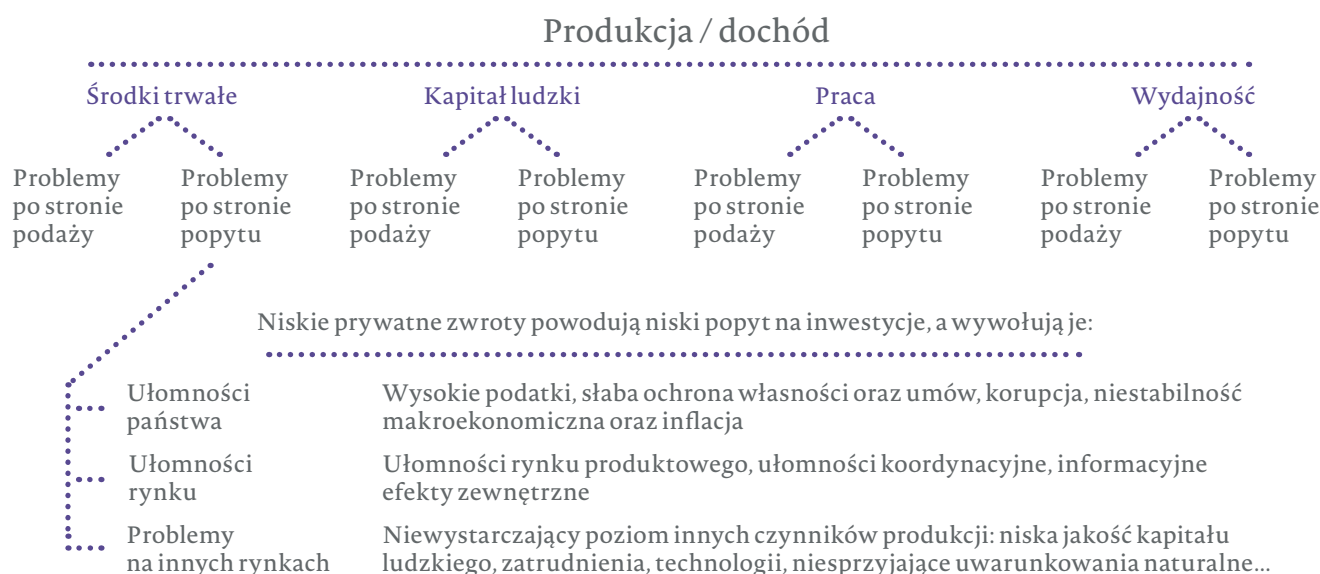
Problem: niski poziom inwestycji prywatnych i przedsiębiorczości



Nie jest to prawdziwe drzewo decyzyjne, gdyż zakłada przejście po każdej gałęzi do każdego punktu decyzyjnego w poszukiwaniu listy możliwych ograniczeń i wyborze tych najbardziej dolegliwych.

Pięć lat później, w 2010 roku lepiej zarysował ten proces analityczny Rodrik¹⁸ – dodatkowo jako kryterium porządkujące diagnostykę zamiast wysokości inwestycji sektora prywatnego wstawił wydajność gospodarki:

Od teorii rozwoju do diagnostyki polityk rozwojowych



Sygnaly diagnostyczne?

18 Dani Rodrik, *Diagnostics before Prescription*, dz. cyt.

W międzyczasie autorzy metody podjęli próbę bardziej zdyscyplinowanego opisu¹⁹ diagnostyki rozwoju. Jeszcze więcej nacisku położyli na analizę danych i różnorodnych informacji świadczących o istnieniu ograniczeń rozwoju, zwłaszcza na opis „niespotykanych u podobnych przedsiębiorców w innych państwach” zachowań, które mogą być objawem barier rozwojowych istotnych dla badanej gospodarki.

Hausmann, Rodrik i Velasco twierdzą, że w wypadku większości gospodarek kapitał polityczny rządzących oraz wiedza o czynnikach ograniczających są zbyt małe, by pozwolić planować i wdrażać kompleksowe reformy. Proponują przygotować i wdrażać tyle reform, ile jest to możliwe, najlepiej, jak jest to możliwe – a nie głosić konieczność przeprowadzenia tylu reform, ile jest teoretycznie optymalne lub też losowo albo zgodnie z bieżącymi modami dobierać przypadkowe działania.

Proces wdrażania reform traktują jako sposób pozyskiwania informacji o tym, co w danej gospodarce prowadzi do rozwoju. Jeśli dana reforma spowoduje rozwój, to sugeruje to, że zmniejszyła ona barierę ograniczającą go. Czynniki ograniczające rozwój mogą być z kolei ze sobą powiązane. Powiązań tych możemy nie być pewni czy nawet świadomi. Usuwając jeden czynnik ograniczający, możemy zwiększyć dolegliwość innego. W świecie powiązanych ograniczeń, których siły oddziaływania możemy nie znać (lub wręcz nie być świadomi ich działania), obniżenie lub wyeliminowanie jednego ograniczenia często może być niewystarczające do umożliwienia rozwoju. Dlatego należy próbować usunąć najmocniej ograniczające bariery w oczekiwaniu, że da to największą szansę przyspieszenia rozwoju.

Diagnozowanie barier rozwoju to ekonomia bardziej realistyczna i pragmatyczna. Nie wymaga wiedzy o wszystkich jego ograniczeniach. Nie postuluje zdolności do przełamania całości ograniczeń. Diagnozowanie barier jest 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, a przede wszystkim sprawdzić, czy niskie inwestycje są faktycznie odpowiedzialne za powolny rozwój konkretnej gospodarki. Zamiast odruchowo stosować politykę przemysłową, sugeruje zbadać, co ogranicza stosowanie najlepszych rozwiązań technologicznych przez krajowych

przedsiębiorców. Zamiast wymyślać nieoparte na wiedzy empirycznej programy w rodzaju „Polacy wrócą do Polski”, sugeruje zbadać, dlaczego od ponad dekady dwa miliony Polaków wybrało mniej lub bardziej stały pobyt poza krajem.

19 Ricardo Hausmann, Bailey Klinger, Rodrigo Wagner, *Doing Growth Diagnostics in Practice: A 'Mindbook'*, dz. cyt., s. 80.



3.

Jak przeprowadzić analizę według metody diagnostyki rozwoju?

Poniżej w dziewięciu punktach zostało pokrótce przedstawione, jak przeprowadzić analizę barier rozwoju. Wykład metody autorzy zawarli w kilku różnych publikacjach. Poniższy tekst systematyzuje wiadomości o tej metodzie²⁰.

3.1. Po pierwsze: opisz tempo wzrostu

Diagnostykę należy zacząć od opisanie i wytłumaczenia dynamiki rozwoju analizowanej gospodarki. Trzeba udzielić odpowiedzi na zestawy pytań, takich jak:

- Jaka jest historyczna stopa rozwoju? Czy jest jednostajna czy wysoce zmienna? Od kiedy? Dlaczego?
- Czy w podobnym tempie rozwijają się wszystkie regiony i branże analizowanej gospodarki?
- Jak wzrost wpływa na poziom nierówności? Czy je zwiększa? Czy zmniejsza?
- Jak wzrost wygląda na tle podobnych państw? Na tle najbogatszych państw? Sąsiednich państw? Państw obecnie najszybciej rozwijających się?

Zestawów możliwych pytań i odpowiedzi tłumaczących dynamikę rozwoju jest wiele. Cel jednak jest jeden: wytypować najbardziej prawdopodobną hipotezę opisującą czynniki, które kształtują dynamikę rozwoju.

Nawet jeśli na tym etapie hipoteza będzie bardzo wstępna, to analiza dynamiki rozwoju ogranicza zestaw rozważanych propozycji polityk społeczno-gospodarczych. W zależności od tego, czy wzrost należy uruchomić, podtrzymać czy chronić przed załamaniem, konieczne będą różne działania.

3.2. Po drugie: szukaj nietypowych odczytów danych

3.2.1. Nietypowe odczyty wśród danych opisujących podstawowe czynniki rozwoju

Kolejnym krokiem jest przyjrzenie się pośrednim czynnikom rozwoju, by stwierdzić, które z nich mogą być związane z ograniczeniem wzrostu w danej gospodarce w danym momencie. Wśród pośrednich, najczęściej analizowanych czynników rozwoju znajdują się m.in.:

- oszczędności,
- inwestycje,

²⁰ Po tekstach z 2005, 2008 i 2010 roku autorzy metody nie dali pełnej systematyzacji metody. Jednak ich kolejne teksty diagnostyczne wskazują na dalsze systematyzowanie metody. Diagnoza dla Sri Lanki (*Sri Lanka Growth Diagnostic Analysis*, Center for International Development at Harvard University, 2018) prezentuje obecnie najbardziej usystematyzowany przez nich przykład metody diagnozowania.

- podaż użytecznej pracy, w tym wykształcenie i umiejętności zawodowe roczników w wieku produkcyjnym,
- wydajność produkcji,
- infrastruktura,
- udział eksportu w PKB itp.

Nie jest to ani lista zamknięta, ani hierarchia tych czynników. Różne teorie rozwoju koncentrują się na różnych czynnikach. Pomocą w typowaniu odstających od normy odczytów będzie porównanie ich w czasie, a także zestawienie z odczytami podobnych wskaźników z innych państw. Najważniejsza jest dynamika odczytów, a zwłaszcza jej zmiana.

3.2.2. Nietypowe odczyty wśród danych branżowych

Podmioty i gałęzie gospodarki najmniej ograniczone danym czynnikiem powinny rozwijać się najlepiej. Rozróżnienie sektorów w gospodarce na te, które radzą sobie dobrze oraz na te, które funkcjonują słabo, jest kolejnym źródłem hipotez o barierach rozwoju gospodarki²¹. Rozróżnienie sektorów pomoże zrozumieć:

- jakie ograniczenia dotyczą sektorów wolniej rozwijających się?
- jakie ograniczenia nie dotyczą sektorów szybciej rozwijających się?

Zacząć należy od opisanie, w których sektorach najszybciej/najwolniej rosną:

- sprzedaż,
- zysk,
- eksport,
- zatrudnienie.

3.3. Po trzecie: stwórz listę czynników ograniczających rozwój

W dyskursie publicznym są obecne hipotezy co do barier rozwoju. Media, politycy, przedsiębiorcy, ekonomiści oraz inni członkowie społeczeństwa głoszą swoje recepty i rozwiązania. Nawet jeśli po dokładniejszej analizie odrzuci się sporą część tych

hipotez, to trzeba je rozpoznać oraz zebrać przekonujące argumenty za ich odrzuceniem.

Następnie należy zebrać informacje jakościowe o wyżej wspomnianych wypowiedziach. Trzeba sprawdzić, czy dane ilościowe i jakościowe potwierdzają lub odrzucają hipotezy krążące w dyskursie publicznym. Może się też zdarzyć, że wręcz sugerują istnienie innych barier rozwoju.

Celem tego działania jest podsumowanie wiedzy ekspertów i laików co do natury barier rozwojowych. Skatalogowanie tego, co ludzie żyjący z danym problemem o nim wiedzą i myślą, jest istotne nie tylko z poznawczego punktu widzenia, ale także dla dalszych prac nad komunikowaniem wyników diagnozy barier rozwoju.

3.4. Po czwarte: odróżnij ograniczenia istotne od nieistotnych

Ograniczenia, które można zmniejszyć oraz które istotnie ograniczają rozwój, są kandydatami na listę potencjalnie istotnych ograniczeń rozwoju. Zajmowanie się zmniejszeniem ograniczeń mało oddziałujących oraz takimi, które są nie do przezwyciężenia będzie bezproduktywne.

Hausmann, Klinger i Wagner proponują²² cztery cechy, który rozróżnią istotne i nieistotne ograniczenia rozwoju:

1. koszt ograniczenia jest wysoki,
2. zmiany w czynniku ograniczającym skutkują znacznymi zmianami w czynniku rozwoju,
3. uczestnicy gospodarki podejmują działania, by zmniejszyć lub obejść ograniczenie,
4. uczestnicy rynku mniej ograniczeni czynnikiem mają większą szansę trwać i się rozwijać.

Im wyższy koszt powodowany przez barierę, tym wyższa powinna być korzyść z jej usunięcia. Koszt powodowany przez barierę rozwoju można określić tylko szacunkowo. Często będzie to mocno pośredni szacunek, ograniczenia bowiem nie są produktem czy usługą sprzedawaną na rynku. Szacunek kosztu opiera się na obserwacjach typu:

²¹ Ricardo Hausmann, Bailey Klinger, Rodrigo Wagner, *Doing Growth Diagnostics in Practice: A 'Mindbook'* dz. cyt., s. 42 i następne.

²² Tamże, s. 31.

- jeśli brakuje finansowania – to cena pieniądza powinna być wysoka – o ile niższe byłyby koszty finansowania, gdyby dana bariera nie istniała,
- jeśli brakuje pracowników – to płace powinny być wysokie – o ile niższe byłyby koszty pracy, gdyby nie brakowało pracowników.

Jeśli czynnik ograniczający faktycznie powoduje koszty dla gospodarki, to uczestnicy gospodarki będą podejmować działania, by zmniejszyć lub obejść to ograniczenie. Niestandardowe lub niespotykane w innych gospodarkach zachowania uczestników rynku zazwyczaj świadczą o próbach obejścia albo zmniejszenia oddziaływania jakiegoś czynnika ograniczającego rozwój. Będą to zachowania typu:

- obchodzenie ograniczeń administracyjnych,
- nadmiernie wysokie zapasy wybranych materiałów,
- rejestrowanie spółek poza granicami administracyjnymi rynku, na którym działają,
- upowszechnienie działalności o małych rozmiarach, co ułatwia unikanie regulacji.

Hausmann, Klinger i Wagner podają²³ przykłady zachowań uczestników rynku, które mają na celu zminimalizowanie oddziaływania ograniczeń – ujęte one zostały w tabeli poniżej.

Badania przedsiębiorców (pod warunkiem że są ostrożnie interpretowane) stanowią dobre źródło

hipotez o istotnych barierach rozwoju. Przedsiębiorcy siłą rzeczy mają najlepsze rozeznanie w ograniczeniach rozwoju gospodarczego, bo to ich działalność jest w pierwszej kolejności ograniczana. Przedsiębiorcy jednak nie analizują barier rozwoju z perspektywy dobrobytu ogółu czy nawet całej gospodarki, lecz minimalizują ich skutki dla swojej działalności. Badania i wypowiedzi przedsiębiorców (na temat, jakich czynników czy warunków produkcji brakuje im najbardziej) nie są źródłem obiektywnym – są dobrą podpowiedzią. Przedsiębiorcy bowiem mogą lobbować za swoim partykularnym interesem.

Często problemy na jednym rynku mogą być odzwierciedlone na rynkach sąsiednich. Przykładowo przemysł produkujący podzespoły dla innych branż gospodarki może odnosić korzyści z ograniczeń produkcji dzięki wysokim marżom na niskiej produkcji. Problemy zaś mogą się ujawniać w branżach korzystających z jego produkcji.

Gdy już zidentyfikuje się krótką listę potencjalnie istotnych barier rozwoju, należy rozpatrzyć powody, dla których dana bariera powstała. Urządzenia społeczno-gospodarcze, które powodują niewydajność, mogą same być odpowiedzią na inne ograniczenia. Ich likwidacja czy zmiana może spowodować koszty w dalszych segmentach gospodarki lub redystrybucję pomiędzy politycznie wrażliwymi segmentami społeczeństwa.

Jeśli oddziałuje takie ograniczenie...	...to możemy oczekiwać następujących zachowań:
Nadmiernie restrykcyjne prawo pracy	Wyższy niż zazwyczaj udział zatrudnienia nierejestrowanego
Kłopot z egzekwowaniem umów	Powstanie pozaprawnych sposobów egzekwowania kontraktów (na przykład handlowanie wyłącznie w ramach zamkniętych grup społecznych lub używanie zorganizowanej przestępczości do egzekwowania umów)
Kłopoty z dostawami prądu	Wielu przedsiębiorców inwestujących we własne generatory prądu
Niestabilna wartość pieniądza	Dolaryzacja oraz indeksowanie umów o inflację
Nadmierne opodatkowanie	Wysoki poziom obrotu gotówkowego

23 Ricardo Hausmann, Bailey Klinger, Rodrigo Wagner, *Doing Growth Diagnostics in Practice: A 'Mindbook'*, dz. cyt., str. 42.

3.5. Po piąte: postaw diagnozę – zidentyfikuj, co najbardziej ogranicza rozwój w danym państwie

Istotą metody proponowanej przez Hausmanna i współautorów jest identyfikowanie czynników najbardziej ograniczających rozwój w danym społeczeństwie w danym momencie. Siłą rzeczy będzie to krótka lista. Autorzy sugerują wybrać jedną lub dwie najbardziej istotne bariery rozwoju.

Wybór najbardziej ograniczającej bariery rozwoju będzie polegał na uprawdopodobnieniu. Korzystając z danych i logiki, można udowodnić, że jakieś zjawisko nie jest barierą najbardziej ograniczającą rozwój (przedstawiając inne, bardziej ograniczające). Jednak to, że jakaś bariera może być najbardziej ograniczająca, można jedynie uprawdopodobnić poprzez:

- eliminację innych, nieistotnych barier oraz
- zobrazowanie na dostępnych danych siły oddziaływania bariery, która pozostaje po wyeliminowaniu barier nieistotnych.

To wszystko nie wyklucza jednak, że pominięta zostanie jeszcze bardziej ograniczająca bariera. Niepewność wyniku uzyskanego metodą diagnozowania barier rozwoju odzwierciedla faktyczną niepewność co do mechanizmów i czynników rozwoju. Im więcej czynników wykluczymy, tym większą mamy szansę, że ten, który pozostał po eliminacji innych, faktycznie może być tym najbardziej ograniczającym rozwój.

Może się również zdarzyć, że diagnostyka rozwoju nie ujawni w gospodarce jednego czynnika ograniczającego rozwój. Hausmann i Klinger w diagnostyce gospodarki Meksyku²⁴ nie zidentyfikowali bariery rozwoju tego kraju. Być może jest nim niska jakość edukacji – ale brakuje danych, by jednoznacznie potwierdzić tę hipotezę. A może w Meksyku nie ma jednego czynnika ograniczającego całą gospodarkę, tylko oddziałują tam czynniki ograniczające poszczególne branże.

24 Ricardo Hausmann, Bailey Klinger, *Growth Diagnostic: Mexico* [w:] Ricardo Hausmann, Emilio Lozoya Austin, Irene Mia, *The Mexico Competitiveness Report*, World Economic Forum, 2009, s. 31–48.

3.6. Po szóste: zaproponuj rozwiązanie zdiagnozowanego problemu

Diagnoza, tj. opis źródeł ograniczenia i mechanizmów, którymi to ograniczenie spowalnia rozwój, powinna dostarczyć hipotez o tym, jak dane ograniczenie usunąć lub zmniejszyć.

W zależności od uwarunkowań społeczno-gospodarczych to samo ograniczenie usunąć lub zmniejszyć różne działania. Nawet jeśli w dwóch państwach ten sam czynnik najbardziej ogranicza rozwój, to jego usunięcie może wymagać różnych działań. Jeśli na przykład czynnikiem ograniczającym rozwój będzie słaba infrastruktura transportowa, to inne działania będą możliwe w państwie o stabilnych finansach publicznych, zdolnym do pożyczania na międzynarodowych rynkach finansowych, a inne w państwie z infrastrukturą zniszczoną przez wojnę i niewydolnych finansach publicznych²⁵.

Rozwiązanie powinno możliwie bezpośrednio oddziaływać na zidentyfikowane źródło bariery. Jeśli zaś najbardziej oczywiste i zgodne z pryncypiami ekonomii rozwiązanie nie jest możliwe, należy opracować inne, które osiągnie pożądaną cel, nawet jeśli instytucjonalna forma nie będzie w stu procentach zgodna z wywiedzionymi z teorii postulatami.

3.7. Po siódme: zweryfikuj diagnozę

Na początku upewnij się, że dostępne dane i informacje pozwalają sądzić, że spośród zidentyfikowanych barier wybrane zostały te, które skutkują największymi ograniczeniami dla rozwoju. W tym działaniu przydatne będą znajomość społeczeństwa i gospodarki, znajomość teorii ekonomii oraz historycznego rozwoju innych gospodarek, zrozumienie branżowych i regulacyjnych mikrouwarunkowań.

Następnie zastanów się, jaka jest społeczna i gospodarcza rola ograniczenia? Skąd się wzięło dane urządzenie społeczno-gospodarcze? Dlaczego nadal trwa? Mimo ułomności urządzenia społeczno-gospodarczego zazwyczaj mają źródło i jakiś powód

25 Ricardo Hausmann, Bailey Klinger, Rodrigo Wagner, *Doing Growth Diagnostics in Practice: A 'Mindbook'*, dz. cyt., s. 18.

dalszego trwania. Usunięcie czynnika blokującego rozwój przeważnie uruchamia też inne zmiany, które pogarszają dobrostan części społeczeństwa.

Ponadto oprócz sprawdzenia samej diagnozy należy uprawdopodobnić to, że proponowane działania wpłyną na bodźce (tj. koszty i korzyści) oddziałujące na głównych bohaterów w opisanym syndromie niedorozwoju i to w stopniu wystarczającym do zmiany ich zachowań na prorozwojowe.

Wreszcie – trzeba skonfrontować się z opiniami innych. Co inni pisali o tym, jak rozwinąć dany kraj? Do jakich rekomendacji sprowadzają się ich propozycje? Czym się różnią od zaproponowanej diagnozy? Diagnostyka rozwoju to świeży pomysł o statusie eksperymentu metodologicznego. Jest raczej sposobem wyboru przepisu na rozwój spośród dostępnych teorii i empirycznych wzorów niż przepisem samym w sobie. Nawet jeśli inne podejścia i propozycje niewiele wniosą, to propozycje wybrane za pomocą diagnozy barier rozwoju w dyskursie publicznym zderzą się z innymi postulatami. Warto je zrozumieć zawczasu.

3.8. Po ósme: mierz podjęte działania i ich skutki

Diagnostyka rozwojowa jest propozycją polityki eksperymentalnej. W miejsce teorii, które rzekomo *ex ante* dawały wiedzę o najlepszym sposobie spowodowania rozwoju, czy też w miejsce jakoby empirycznie potwierdzonych „najlepszych praktyk rozwojowych” proponuje stawienie hipotez, eksperymentowanie i monitorowanie rezultatów podjętych działań.

Brak skutków przeprowadzonych działań nie jest niepowodzeniem. Jest informacją o tym, że jakaś polityka nie daje rozwoju. By nie był to czczy slogan rozgrzeszający i przykrywający nieudane polityki, potrzebne jest mierzenie skutków tych działań oraz szerokie upublicznianie pozyskanej wiedzy. Zagadnienia, które należy zmierzyć:

- Czy działanie usunęło ograniczenie rozwoju?
- Ile rozwoju dało?
- Jakie skutki uboczne spowodowało?

Stawiając diagnozę i proponując dane działanie, trzeba tworzyć listę makrodanych i mikroobserwacji, które najlepiej zmierzają jego rezultaty.

3.9. Po dziewiąte: powtarzaj diagnozę

Diagnozowanie barier rozwoju koncentruje się na tu i teraz. Podkreśla potrzebę odkrycia czynnika aktualnie ograniczającego rozwój danej gospodarki. Wdrożenie działań mających usunąć barierę rozwoju każdorazowo generuje roboczą hipotezę o kolejnych, najbardziej dolegliwych barierach:

- Usunięcie bariery i umożliwienie rozwoju powoduje, że inna bariera stanie się najbardziej ograniczająca.
- Ewentualny brak oczekiwanych skutków oznacza, że usunięta bariera nie była ograniczająca, gdyż jej likwidacja nie przyspieszyła rozwoju.

Diagnozowanie rozwoju często pokazuje braki danych dostępnych w statystyce publicznej oraz danych gromadzonych przez naukowców i firmy analizujące zjawiska społeczno-gospodarcze. Wielu hipotez o barierach nie da się definitywnie potwierdzić lub odrzucić. Można natomiast opisać, jakie dane umożliwiłyby rozstrzygające ich potwierdzenie lub odrzucenie. Opisanie brakujących danych jest poszerzeniem wiedzy o rozwoju oraz przesłanką do badań empirycznych umożliwiających lepsze zdiagnozowanie barier rozwoju.

Sam upływ czasu generuje nowe dane i obserwacje o barierach rozwoju gospodarki. Istniejące od dawna różne cechy urządzeń społeczno-gospodarczych mogą przez dłuższy czas nie ograniczać istotnie rozwoju. Dopiero po osiągnięciu pewnego pułapu rozwoju czy zmianach w innych urządzeniach społeczno-gospodarczych mogą stać się takim czynnikiem. Posługiwanie się diagnozą po pewnym upływie czasu też może okazać się nieskuteczne. Zmniejszenie czynników niegdyś ograniczających rozwój może już go nie przywrócić. Na przykład usunięcie czynników, które skłoniły część obywateli do emigracji z Polski po 2004 roku, wcale nie musi obecnie skłonić do powrotu tych, którzy wyemigrowali, ani powstrzymać kolejnych Polaków przed emigracją spowodowaną być może innymi czynnikami niż w przeszłości.



4.

Zalety i ograniczenia diagnostyki rozwoju

4.1. Zalety

4.1.1. Przy niepełnej wiedzy oferuje racjonalny sposób formułowania polityki rozwojowej

Rekomendacje ekonomistów z okresu minionego wieku, a zwłaszcza konkretność i stanowczość propozycji, były niewspółmierne do wiedzy, na której się opierały. Ekonomia opisowa powstaje głównie na bazie modeli czerpiących dane z wielu gospodarek. Stanowi uśredniony opis relacji w wielu, niekoniecznie podobnych do Polski krajów. Nawet zaawansowane metody analityczne zazwyczaj zakładają liniowe relacje pomiędzy czynnikami rozwoju a rozwojem. Rzeczywistość jest jednak bardziej skomplikowana. Na rozwój mają wpływ różne czynniki w różnych miejscach i w różnym czasie²⁶. W obliczu niepełnej wiedzy oraz wielości i częstej sprzeczności teorii ekonomicznych diagnozowanie barier rozwoju daje uporządkowany i racjonalny sposób na formułowanie propozycji polityki gospodarczej.

Drugą, częstą pokusą w praktykowaniu ekonomii jest dawanie rekomendacji teoretycznie najlepszych, ale nieprzystających do oczekiwań wyborców lub reprezentujących ich polityków. Owszem, czasem warsztat ekonomisty wymaga głoszenia niepopularnych prawd, ale uparte proponowanie całościowych reform typu *first-best*, gdy nie ma możliwości ich wdrożenia, jest przeciwnie skuteczne. Diagnostyka rozwoju daje narzędzie poszukiwania rozwiązań cząstkowych – rozwiązań, które pozwalają na kumulowanie drobnych przyspieszeń rozwoju, by tworzyć warunki do ambitniejszych reform.

4.1.2. Ułatwia wypracowanie gotowych do wdrożenia propozycji reform

Analizy ekonometryczne – choć bardziej ścisłe w metodzie szacowania skutków analizowanych polityk niż diagnostyka barier rozwoju – mówią nam mniej o świecie zewnętrznym niż by sugerowała precyzja ich wyliczeń. Kończą się zazwyczaj ogólnymi rekomendacjami typu zderegulować rynek pracy czy zderegulować rynek produktowy. Wiarygodność zaś czerpią z wyliczeń, których dokładność maskuje ich słaby związek z analizowaną rzeczywistością.

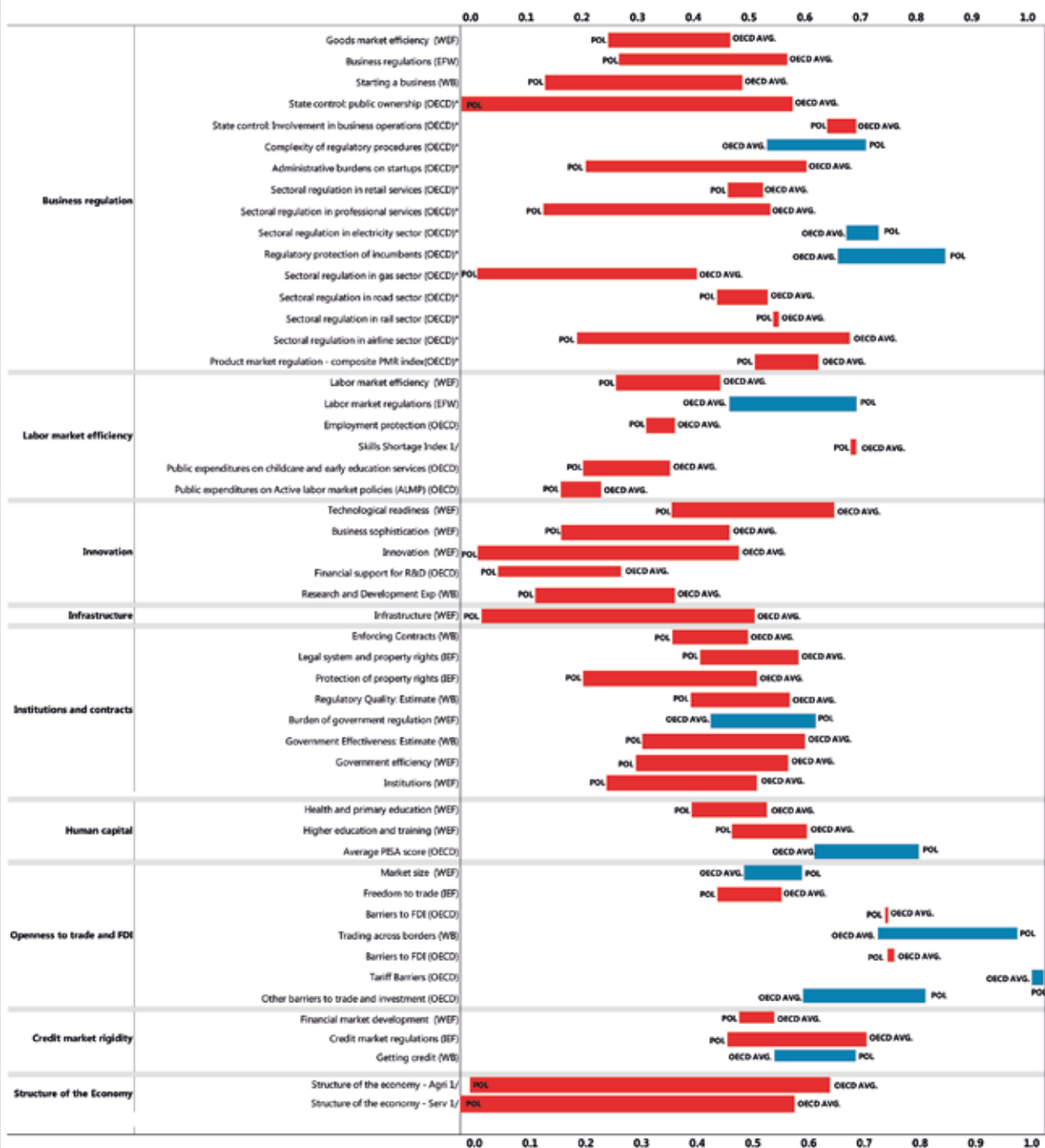
Na następnej stronie prezentuję typowy dla tego nurtu analitycznego produkt²⁷: zestawienie luk reform strukturalnych dla Polski na tle OECD autorstwa Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Dla urzędów społeczno-gospodarczych, które według literatury są istotne w rozwoju, ustalono metodami statystycznymi pożądane poziomy. Następnie przedstawiono różnice w pożądanych poziomach pomiędzy przeciętną dla OECD a wynikiem Polski.

26 Kim P. Huynh, David T. Jacho-Chavez, *Growth and Governance: A Nonparametric Analysis*, "Journal of Comparative Economics", March 2009, Vol. 37, No. 1, s. 121–143.

27 International Monetary Fund, *Republic of Poland, Selected Issues*, Country Report No. 17/221, Washington DC 2017, s. 43.

Figure 8. Poland: Structural Reform Gaps

The table below shows Poland's position vis-à-vis OECD countries on a number of structural indicators. All indicators are normalized to take values between 0 (min) and 1 (max), with higher values indicating better outcomes. The blue bars correspond to indicators where Poland exceeds the OECD average, while red bars correspond to indicators where Poland falls below the OECD average.



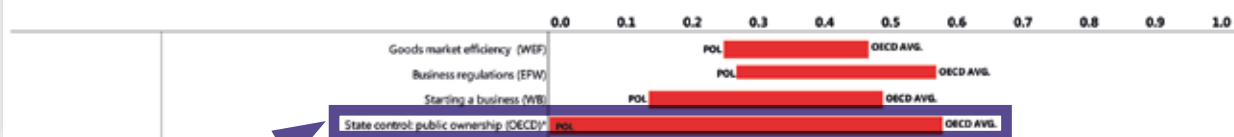
Sources: OECD, World Bank, WEF, IEF, EFW, and IMF staff calculations.

Nawet jeśli za autorami takich zestawień przy-
jąć, że dla współczesnej gospodarki należącej do
OECD istnieje na przykład jakiś jeden optymalny
poziom własności państwowej (a Polska ma więcej

własności państwowej niż jest to optymalne), to
trudno z takiej analizy wyciągnąć wdrażalne reko-
mendacje typu, którą spółkę państwową prywaty-
zować najpierw oraz jak ją prywatyzować.

Figure 8. Poland: Structural Reform Gaps

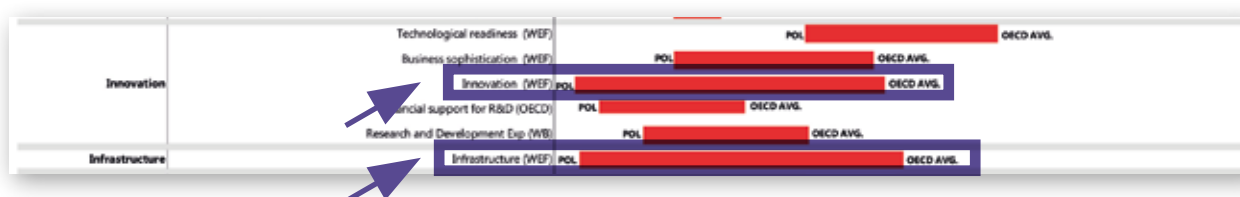
The table below shows Poland's position vis-à-vis OECD countries on a number of structural indicators. All indicators are normalized to take values between 0 (min) and 1 (max), with higher values indicating better outcomes. The blue bars correspond to indicators where Poland exceeds the OECD average, while red bars correspond to indicators where Poland falls below the OECD average.



Źródło: IMF, *Republic of Poland, Selected Issues*, Country Report No. 17/221, 2017, s. 43.

Co ważniejsze, nie znajdziemy w takich wyliczeniach i zestawieniach odpowiedzi na jeszcze bardziej istotne pytanie: dlaczego ten nieoptymalnie wysoki poziom własności publicznej trwa trzy dekady po rozpoczęciu transformacji gospodarczej?

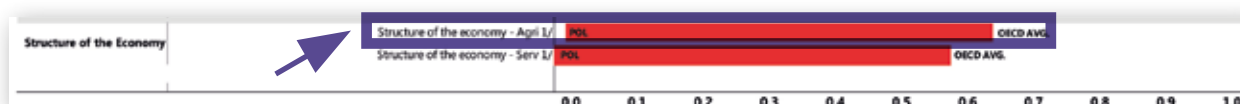
Podobnie bardzo konkretne i niewiele wnoszące są obserwacje typu, że w polskiej gospodarce jest mniej innowacji oraz gorsza infrastruktura niż przeciętnie w OECD:



Źródło: IMF, *Republic of Poland, Selected Issues*, Country Report No. 17/221, 2017, s. 43.

Jesteśmy biedniejsi niż większość członków OECD, więc to naturalne, że mamy na przykład mniej dróg i linii kolejowych niż przeciętnie w OECD. Jednak takie zestawienie nie odpowiada na pytanie, czy najbardziej skutecznym i wydajnym sposobem gonięcia poziomu rozwoju gospodarki bogatszych jest zbudowanie równie gęstej sieci dróg i linii kolejowych jak w bogatszych państwach, o innej

topografii oraz innej strukturze osiedleńczej. Odnotowanie, że mamy w Polsce większy udział rolnictwa niż przeciętnie w OECD nie wymaga wyrafinowanych analiz statystycznych. Od dwóch wieków przesunięcie pracowników i środków z mniej wydajnego rolnictwa do bardziej wydajnych branż jest oferowane jako standardowa recepta na rozwój:



Źródło: IMF, *Republic of Poland, Selected Issues*, Country Report No. 17/221, 2017, s. 43.

Zamiast wyrafinowanych wyliczeń potwierdzających tę oczywistość potrzebujemy dogłębnej analizy czynników, które utrudniają bardziej sprawną migrację ludności do bardziej opłacalnych zadań oraz utrudniają wzrost wydajności w samym rolnictwie.

Analizy ekonometryczne oferują łudzącą dokładność wyliczeń, za którą często kryje się fantazyjny związek tych wyliczeń z rzeczywistością. Twierdzenie, że poluzowanie regulacji sektora gazowego zwiększy PKB do 2030 roku o 3,01%, a poluzowanie regulacji transportu lotniczego i drogowego

zwiększy PKB o 1,90% (patrz ilustracja poniżej), oparte jest na uproszczeniu różnic w regulacjach do jednej liczby rzekomo obrazującej oddziaływanie społeczno-gospodarcze regulacji. Może to być przydatne, ciekawe ćwiczenie porządkujące wiedzę. Jednakże jako wskazówka, jakie reformy trzeba przeprowadzić, jest wysoce mylące ze względu na liczbę i wagę założeń poczynionych przy obliczeniach.

Od dwóch wieków ekonomiści i politycy odnotowują, że państwa biedniejsze mają mniej dróg, mostów czy linii kolejowych niż państwa bogatsze. Rekomendowanie Polsce na podstawie wyliczeń dla większej liczby rynków wschodzących (patrz ilustracja poniżej), że potrzebujemy ulepszyć infrastrukturę, regulacje biznesowe i regulacje rynku

Figure 6. Potential Gains from Structural Reforms

Illustrative Reform Scenarios: Estimated Impact of Specific Structural Reforms on the GDP level by 2030

	Reform scenario based on past experiences of Poland and the best performers		Reform scenario in which Poland closes half of the reform gaps relative to the OECD average by 2030		Reform scenario in which Poland fully closes the reform gaps relative to the OECD average by 2030	
	Impact on GDP level by 2030 (pp increase)	Impact on Government deficit/GDP (pp increase, avg. per year)	Impact on GDP level by 2030 (pp increase)	Impact on Government deficit/GDP (pp increase, avg. per year)	Impact on potential GDP level by 2030 (pp increase)	Impact on Government deficit/GDP (pp increase, avg. per year)
Relaxing administrative burdens on startups	1.39	-	0.68	-	1.33	-
Relaxing regulations on professional services and retail	0.83	-	0.97	-	1.86	-
Relaxing regulations on gas sector	0.75	-	1.51	-	3.01	-
Relaxing regulations on airlines and road sectors	0.74	-	0.96	-	1.90	-
Relaxing employment protection	0.78	-	0.38	-	0.56	-
Increasing infrastructure spending	1.17	0.36	1.40	0.43	0.78	0.25
Increasing public spending on childcare services	0.49	0.11	0.48	0.11	0.93	0.23
Increasing direct public funding of business R&D	0.49	0.03	0.24	0.01	0.46	0.03
Increasing public spending on ALMP	0.23	0.13	0.09	0.07	0.17	0.13
A combined impact of all reforms	7.01	0.66	6.84	0.66	11.41	0.66
<i>of which fiscally costly reforms</i>	<i>2.37</i>		<i>2.21</i>		<i>2.33</i>	

Źródło: IMF, Republic of Poland, Selected Issues, Country Report No. 17/221, 2017, s. 61.

pracy jest myleniem objawów dobrobytu ze sposobem na jego osiągnięcie. Społeczeństwa bogatsze mają zazwyczaj więcej wszelkich pożądaných dóbr materialnych i niematerialnych – zarówno infrastruktury, jak i bardziej sprawnych urzędów,

lepszyc regulacji, wyższy poziom zdrowia itp. Komunikowanie społeczeństwu biedniejszemu, że mają mieć więcej infrastruktury i lepsze regulacje jest po prostu komunikowaniem, że mają być bogatsze.

Figure 5. Poland: Structural Reform Priorities

Structural Bottlenecks		Recommendations from International Institutions				
		IMF Board Paper (2016) 1/	IMF REI (May 2016) 2/	IMF Past AIV Reports 3/	OECD (2015) 4/	EC Country Report (2017) 5/
Most Lagging Areas 6/	Infrastructure	✓	✓	✓	✓	✓
	Business Regulation	✓	✓		✓	✓
	R&D and Innovation		✓			✓
Less Lagging Areas 7/	Labor Market Regulation	✓	✓	✓	✓	✓
	Human Capital		✓		✓	✓
	Institutions and government efficiency			✓		✓

1/ based on findings for all emerging markets, not Poland-specific. See "Staff Note for the G20—A Guiding Framework for Structural Reforms".

2/ based on the comparisons of institutional indicators for Poland relative to other OECD and CESEE countries, see IMF REI (May 2016) for more details;

3/ based on the IMF staff's recommendations over the past four years, see 2016 Article IV, 2015 Article IV, 2014 Article IV, and 2013 Article IV for more details;

Źródło: IMF, Republic of Poland, Selected Issues, Country Report No. 17/221, 2017, s. 57.

Są to mało pomocne przypomnienia. Nie wiadomo, jakie konkretne reformy w warunkach polskich proponują, by dorównać do wyliczonego optymalnego poziomu. Z analiz regresji i innych wyliczeń nie ma przejścia na konkretne zmiany, na przykład otwierające rynek usług prawnych dla osób nieskoleganych z członkami korporacji zawodowych prawników.

Diagnoza barier rozwoju czerpie z bogatszych danych i większej liczby metod. Może korzystać z wyrafinowanych metod obliczeniowych, ale sięga też po analizy przypadków branż i poszczególnych przedsiębiorców. Posiłkuje się historią i socjologią. Nie brzydzi się dyskursem publicznym odzwierciedlonym w mediach, zakładając, że jeśli wielu przedsiębiorców lub konsumentów opisuje jakiś problem, to może to być istotna informacja. Analizując bogatsze dane, daje szansę lepiej opisać źródła niedorozwoju. Co może być początkiem projektowania konkretnych, gotowych do wdrożenia rozwiązań.

4.1.3. Dostosowane do realiów konkretnej gospodarki w konkretnym momencie

Diagnozowanie barier rozwoju nie jest kolejnym teoretycznym opisem gospodarki. Jest metodą wyboru spośród istniejących teorii i precedensów empirycznych tych, które najlepiej pasują do konkretnej gospodarki w danej chwili. Jest też działaniem dynamicznym. Diagnoza i jej udane lub nieudane wdrożenie powodują konieczność kolejnej diagnozy:

- zidentyfikować barierę,
- spróbować ją usunąć,
- znowu zidentyfikować barierę.

Modele teoretyczne czy listy najlepszych praktyk z nich wynikające dają dobre dla wszystkich rekomendacje, siłą rzeczy wyabstrahowane z lokalnych uwarunkowań. Może być tak, że polityki oparte na ogólnym modelu mogą zadziałać, na przykład modele bazujące na związku pomiędzy oszczędnościami, inwestycjami i rozwojem jako rekomendacje dla każdej gospodarki pragnącej zwiększyć tempo rozwoju podają więcej oszczędności i więcej inwestycji. W zdewastowanym wojną PRL wymuszenie wysokiej stopy oszczędności oraz wysokiej stopy inwestycji dało przez krótki okres podwyższony rozwój. Jednak w dłuższym okresie rozbiło się o niską opłacalność inwestycji i niską wydajność gospodarki – czynniki pozostające poza przyjętymi wówczas modelami.

W Polsce po 1989 roku działania na podstawie konsensusu waszyngtońskiego odpowiadały na potrzeby naszej gospodarki. Stabilizacja makroekonomiczna, otwarcie na handel ze światem, prywatyzacja niewydajnych firm, nałożenie podatków, które miały zastąpić spadek przychodów budżetowych z cel, stanowiły pakiet działań dostosowany do naszych ówczesnych potrzeb. Jednak konsensus waszyngtoński nie jest sposobem na długotrwałe dogonienie bogatych przez biednych.

4.1.4. Daje forum prorozwojowego dialogu sektora prywatnego i publicznego

Wiedza o barierach rozwoju jest najczęściej w posiadaniu przedsiębiorców. Natomiast usuwanie czy minimalizowanie barier często wymaga działań wspólnych przekraczających skalę jednego przedsiębiorstwa czy nawet branży.

Stałym zagrożeniem dla pozyskiwania wiedzy z sektora prywatnego do działań publicznego jest chęć nadużycia bliskich kontaktów z administracją dla prywatnego zysku.

Jednak odizolowanie aparatu państwowego od wiedzy i doświadczenia przedsiębiorców jest przepisem na porażkę. Potrzeba struktury dialogu, która minimalizuje ryzyko przełobbowania działań w interesie partykularnym, a maksymalizuje możliwość współpracy aparatu państwa i przedsiębiorców. Diagnozowanie barier rozwoju strukturyzuje dialog. Określa:

- informacje, które są przydatne (opisujące bariery rozwoju),
- sposób wyboru istotnych informacji (te, które opisują najbardziej ograniczające bariery) oraz
- cel dialogu (diagnozowanie barier rozwoju).

Struktura czyni dialog bardziej przejrzystym, bardziej odpornym na korupcję i pozwala legitymować go wobec współobywateli. Umożliwia pozyskiwanie i odsiewanie informacji wedle jasnych kryteriów, bez nadmiernej obawy o nieuzasadnione faworyzowanie kogokolwiek.

4.1.5. Przewaga nad rankingami, benchmarkingiem, ankietami, badaniem łańcucha wartości i innymi metodami tego typu

Diagnoza barier rozwoju korzysta z wyżej wymienionych i innych narzędzi, priorytetyzuje uzyskane z nich wnioski i daje gotowe do wdrożenia rekomendacje.

Rankingi typu *Doing Business* są poznawczo ciekawe. Niemniej od faktu, że Polska na jakiejś skali wypadła lepiej lub gorzej niż inne (być może podobne) państwa daleko jeszcze do gotowych do wdrożenia rekomendacji polityk. Blisko natomiast do pokusy ogrywania rankingów przez polityków za pomocą nieistotnych zmian instytucjonalnych, które istotnie wpływają na te wyliczenia.

Również metody typu *benchmarking* (na przykład wydatków na innowacje i tym podobnych wskaźników) mogą dać błędne wnioski. To, że jakiś kraj wydaje mniejszą lub większą część swojego PKB na badania naukowe i prace rozwojowe, nie mówi nam nic o tym, jaki poziom tych wydatków dla danej gospodarki jest optymalny²⁸.

Badania ankietowe barier postrzeganych przez przedsiębiorców mogą natomiast być całkiem wiarygodnym narzędziem²⁹. Przykładowo przedsiębiorcy sprzedający generatory prądu w podobnym stopniu co przedstawiciele innych branż zdają się identyfikować brak niezakłóconej dostępności prądu jako istotną barierę rozwojową. Trudno jednak na podstawie nawet kilku badań stwierdzających, że jakiś czynnik w opinii przedsiębiorców jest istotną barierą, uznać, że jej usunięcie da istotne przyspieszenie rozwoju.

4.1.6. Zwiększa szansę opisanie źródła niedorozwoju, zamiast opisywania jego objawów

Jednym z istotnych kroków diagnozowania barier rozwoju jest rozpoznanie powodu, dla którego obecne, suboptymalne instytucje społeczno-gospodarcze powstały i trwają. Zwiększa to szansę ustalenia faktycznych przyczyn niedorozwoju.

Suboptymalne urządzenia społeczno-gospodarcze stanowią możliwie najlepsze instytucje, jakie w danym momencie społeczeństwo było w stanie wypracować. Jeśli uznajemy instytucje za niedoskonałe, oznacza to, że posilkujemy się teoretycznym modelem, który postuluje alternatywę zwiększającą dobrobyt ogółu. Zanim jednak zaprojektujemy optymalne instytucje oparte na najlepszych w danym momencie modelach teoretycznych, należy zrozumieć przyczyny trwania istniejących instytucji. Obniżają wydajność, ale z jakiegoś powodu powstały i trwają.

Odruchowe tłumaczenie niedoskonałych instytucji tworzeniem rent ekonomicznych przez władzę kupującą poparcie grup interesów nie zawsze da poprawną odpowiedź, a często zgubi faktyczne przyczyny. Szeroko w literaturze znany przykład cechów rzemieślniczych u autorów tak różnych jak Adam Smith i Karol Marx był opisany jako instytucja wyzysku czeladników i konsumentów. Ten pogląd owych nowożytnych autorów dotyczył cechów, jakie funkcjonowały w XVIII i XIX wieku. Został rozciągnięty na całe wielowiekowe funkcjonowanie tej instytucji. Nowsi autorzy³⁰ widzą w średniowiecznych cechach instytucjonalną przewagę Europy, która pozwoliła na kumulowanie i upowszechnianie wiedzy sprawniej niż miało to miejsce w innych systemach społecznych. W społeczeństwie na granicy przeżycia przekazywanie wiedzy było kosztowną i niepewną inwestycją. Rozwiązanie w postaci kontraktu mistrza i czeladnika – gdzie czeladnik o nieznanym talencie i pracowitości otrzymywał na przestrzeni kilku lat wartościowe umiejętności i wiedzę w zamian za coraz lepiej wynagradzaną pracę – było na warunki średniowiecza instytucją możliwie najlepszą. Z czasem, gdy rozwinął się rynek usług edukacyjnych oraz finansowych przywileje cechowe stały się ograniczeniem dla rozwoju i zostały usunięte.

Bardziej współcześnie William Easterly trafnie obrazuje³¹, jak próby pomierzenia i nadania formalnych tytułów własności do ziemi w Afryce – objętej tradycyjnymi formami posiadania – okazały się w ostatnim wieku przeciwskuteczne. Jest to przykład o tyle istotny, że sporo literatury dotyczącej niedorozwoju postuluje nadanie formalnych tytułów własności do nieruchomości

28 Ricardo Hausmann, Bailey Klinger, Rodrigo Wagner, *Doing Growth Diagnostics in Practice: A 'Mindbook'*, dz. cyt., s. 14–15.

29 Alan Gelb, Vijaya Ramachandran, Manju Kedia Shah, Ginger Turner, *What Matters to African Firms? The Relevance of Perceptions Data*, "Policy Research Working Paper" No. 4446, World Bank, 2007.

30 David de la Croix, Matthias Doepke, Joel Mokyr, *Clans, Guilds, and Markets: Apprenticeship Institutions and Growth in the Preindustrial Economy*, "The Quarterly Journal of Economics" 2018, Vol. 133, Issue 1, s. 1–70.

31 William Easterly, *Design and Reform of Institutions in LDCs and Transition Economies Institutions: Top Down or Bottom Up?*, "American Economic Review: Papers & Proceedings" 2008, Vol. 98, No. 2, s. 95–99.

objętych przednowoczesnymi formami własności komunalno-rodowej.

Jeszcze bliższym nam przykładem zbyt teoretycznego podejścia do rozwoju jest modne uznawanie za przyczynę niedorozwoju polskiej gospodarki dużej liczby małych przedsiębiorstw. To w istocie jest nowa forma starego argumentu ekonomistów, że duży rozmiar tradycyjnego sektora (rolnictwo i rzemieślnictwo) jest przyczyną niedorozwoju biednych społeczeństw. Tak jak kiedyś przeludniona wieś była mało wydajna w porównaniu do ówczesnego przemysłu, tak dziś przedsiębiorca samozatrudniony czy zatrudniający kilka osób jest zazwyczaj mniej wydajny niż ten zatrudniający kilkaset osób. Jednak ponadprzeciętna liczba małych przedsiębiorców w Polsce nie jest tak istotna, co powody tego stanu. Liczna rzesza drobnych przedsiębiorców jest najlepszym dostosowaniem do warunków produkcji, na jakie było nas stać. Zamiast w kolejnych raportach ponownie wytykać nieoptymalne rozdrobnienie polskich firm, bardziej celowe będzie szczegółowe rozpoznanie i opisanie powodów, dla których tak wielu przedsiębiorców prowadzi tak niewielkie firmy.

Odejście od myślenia schematami (wydajne gospodarki mają wysoki udział dużych, wysoce wydajnych przedsiębiorstw) do myślenia o diagnozowaniu przyczyn na przykład sprzyjających rozdrobnieniu działalności gospodarczych ułatwia poszukiwanie gotowych do wdrożenia rozwiązań zwiększających wydajność gospodarki.

4.2. Wady

4.2.1. Wymaga sporej wiedzy ekonomicznej i doświadczenia

Wbrew pozorom poprawne i przydatne wykonanie diagnozy barier rozwoju wymaga znacznej wiedzy ekonomicznej, praktycznej znajomości analizowanej gospodarki oraz uwarunkowań decydentów władnych wpłynąć na gospodarkę. Poprawna odpowiedź na pytania, takie jak:

- Czy stopa inwestycji jest niska, dlatego że jest za mało oszczędności?
- A może dlatego, że występuje zbyt wysokie ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej?

wymaga rozeznania w danych ekonomicznych oraz umiejętności analizy ekonomicznej.

Podobnie zdiagnozowanie wysokich zwrotów społecznych z inwestycji, ale niskich zwrotów prywatnych, wymaga (oprócz znajomości tych zjawisk) zdolności odróżnienia, czy wynikają one na przykład z:

- niestabilności makroekonomicznej,
- słabego egzekwowania prawa własności,
- wysokiego ryzyka politycznego.

Poprawne przeprowadzenie diagnostyki wymaga nie tylko rozumienia warsztatu ekonomisty, ale również głębokiej wiedzy o analizowanej gospodarce.

4.2.2. Łatwo pozorować diagnostykę barier rozwoju

Dobłą analizę metodą diagnostyki rozwoju może przeprowadzić zespół ekonomistów dobrze obeznanych z realiami konkretnej gospodarki. Słabą – może przygotować każdy.

Tradycyjna analiza ekonomiczna z wykorzystaniem regresji, modeli ekonometrycznych i innych tego typu metod wymaga opanowania tych narzędzi matematycznych oraz znajomości literatury teoretycznej. Posługiwanie się metodami obliczeniowymi zazwyczaj warunkowane jest ukończeniem kierunkowych studiów. Jakość takich analiz może być weryfikowana zarówno od strony formalnej (czy obliczenia przeprowadzono zgodnie ze sztuką), jak i adekwatności opisu rzeczywistości (dyskurs akademicki). Ekonomia oparta na wnioskowaniu ekonometrycznym jest trudna i laicy jej nie robią. Udawanie robienia ekonometrii także jest trudne. Błędy w metodzie dyskwalifikują osiągnięte za jej pomocą wnioski.

Diagnoza barier rozwoju nie ma sformalizowanej i skomplikowanej metody. W zasadzie każdy może dać tytuł diagnoza barier rozwoju nad opisem swoich apriorycznych pomysłów na gospodarkę lub co gorsza lobbystycznych pomysłów służących partykularnym interesom, a nie dobru ogółu.

Byłaby to dość druzgocąca krytyka, gdyby nie to, że tradycyjna ekonomia z narzędziami ekonometrycznymi jest również używana instrumentalnie, w tym do lobbowania partykularnych interesów. Zawilść matematycznych formuł i hermetyczność języka jest poręczna przy onieśmianiu laików oraz pozorowaniu spójnej analizy i przekonywającej racji.

Czas pokaże, czy bardziej wrażliwe na nadużycie są metody ekonomii tradycyjnej, opisowej i normatywnej. Ryzykiem przy nich jest nadużywanie hermetycznych teorii i wyrafinowanych obliczeń, by argumentami ze świata autorytetów naukowych, tytułów i nieprzystępnych laikowi narzędzi osłonić brak poprawnej treści. Ryzykiem związanym z diagnostyką barier rozwoju jest większa zależność od obrony jej konkluzji w dyskursie społecznym, podlegającym chwilowym uniesieniom emocji społecznych.

4.2.3. Nie ma metody wyboru najbardziej ograniczających barier

Różni analitycy z różnym doświadczeniem i założeniami wskażą różne ograniczenia jako najbardziej ograniczające. Wybór ograniczeń najmocniej blokujących rozwój zależy od dostępnych danych, warsztatu i etyki analityka. Używając metody diagnozowania barier rozwoju, trzeba polegać na obiektywnym przeszukaniu dostępnych danych przez doświadczonego analityka. Żadna teoria ekonomiczna nie uchroni przed pochopnymi wnioskami i nieugruntowanymi w wiedzy poradami. W przypadku diagnozy barier rozwoju jest to bardziej widoczne niż w przypadku tradycyjnych analiz gospodarczych legitymizujących się w dyskursie publicznym tytułami naukowymi, akademickimi teoriami i wyrafinowanymi obliczeniami.

Metoda diagnozowania barier rozwoju nie daje odpowiedzi na pytanie, jak uniknąć używania diagnostyki do uwiarygadniania apriorycznych poglądów co do potrzebnych działań rozwojowych. Ten – zdawałoby się dyskwalifikujący – zarzut wygląda mniej groźne, gdy zreflektujemy się, iż ekonomia, która oparta jest na rozwiniętych teoriach, też nie daje uniwersalnych odpowiedzi. Normą wręcz jest, że różni ekonomiści na te same wyzwania rozwojowe dają różne odpowiedzi. A w przeszłości teoretyczne modele okazywały się słabą ochroną przed ekonomistami, którzy wewnętrzną spójność modelu mylili z jego zdolnością do adekwatnego opisanie, jak funkcjonuje dana gospodarka w konkretnym momencie.

Diagnozowanie barier rozwoju adaptuje pragmatykę stosowaną co dzień przez doradców biznesowych w analizie pojedynczych przedsiębiorstw do analizy całej gospodarki. Konsultanci biznesowi ze zleceniem zbadania wartości firmy czy też jej zrestrukturyzowania – choć świadomi są zazwyczaj teorii wartości – skoncentrują się na przeglądzie sprzedaży (czy rośnie), kosztów oraz zysku (czy

rośnie, czy spada, jak wygląda na tle branży itp.). Zadając kolejne pytania, dochodzą do diagnozy. Jakość ich diagnostyki jest weryfikowana przez rynek – zlecenia są w miarę częste, interes zamawiających w pozyskaniu najlepszej diagnozy dość wysoki.

Diagnostyka barier rozwój będzie się odbywać rzadziej i w mniejszym zakresie będzie weryfikowana przez mechanizmy rynkowe, w większym zaś stopniu będzie to weryfikacja w dyskursie publicznym.

4.2.4. Nie uwzględnia realiów międzynarodowej polityki

Jak ilustruje konflikt handlowy pomiędzy Chinami i USA czy blokowanie wolnego przepływu usług w UE przez bogatsze państwa UE na szkodę biedniejszych członków wspólnoty, rozwój gospodarczy to również proces polityczno-prawny, a czasem też militarny.

Wzrost znaczenia gospodarczego wywołuje nie tylko odpowiedź konkurencyjnych zagranicznych przedsiębiorców, ale budzi również reakcję polityczną, prawną a czasem i militarną państw, z których pochodzą konkurencyjni przedsiębiorcy oraz pracownicy firm konkurujących z naszymi firmami. Złorzeczenie francuskich polityków na konkurencję ze strony polskich przedsiębiorców stało się już francuskim rytuałem wyborczym. Zarówno Nicolas Sarkozy jak i Emmanuel Macron w przedwyborczych wystąpieniach podnosili kwestię konkurencji firm wschodnioeuropejskich z francuskimi.

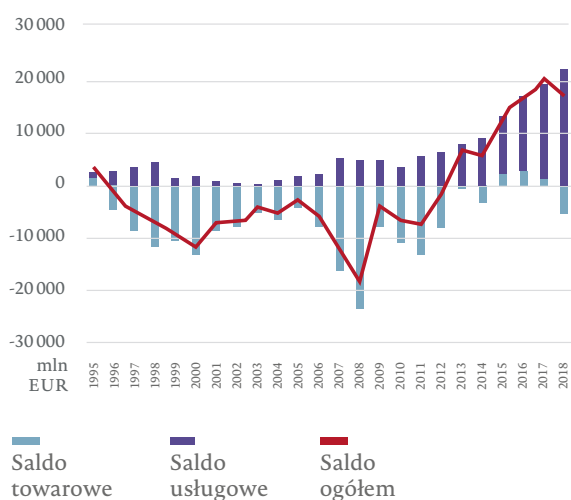
Renegocjowanie miejsca w systemie światowym przez ponadprzeciętnie rozwijającą się gospodarkę jest nieodzowną częścią relatywnego bogacenia się. Każda gospodarka, która z powodzeniem goniła bogatsze, była w stanie chronić własnych przedsiębiorców przed niepożądanym zagranicznym oddziaływaniem polityczno-prawnym oraz renegocjowała niektóre elementy zastalego gospodarczo-politycznego konsensusu światowego.

Metoda diagnozowania barier rozwoju sama w sobie nic lub niewiele wnosi do analizy zewnętrznych polityczno-prawno-militarnych uwarunkowań rozwoju. Może to być jej istotną wadą. Bowiem może nie jest przypadkiem, że największe sukcesy rozwojowe ostatniego wieku (Korea, Japonia, Niemcy, Tajwan) to istotni sojusznicy USA, czyli aktualnego światowego hegemonu gospodarczo-militarnego. Na pewno możliwość eksportowania do sojuszniczego USA – w tym sprzedaż armii amerykańskiej (stacjonującej w tych państwach) różnych

produktów i usług – nie zaszkodziła rozwojowi ich gospodarek.

Warsztatowe nawyki ekonomistów oznaczają, że jest mało prawdopodobne, by uwarunkowania międzynarodowe uplasowały się na liście najistotniejszych barier rozwoju. Co nie znaczy, że nie są istotne. Przykładowo od blisko dekady nasze dodatnie saldo w handlu zagranicznym wynika w przemożnym stopniu z wysoce dodatniego salda w handlu usługami:

Saldo obrotów handlu zagranicznego Polski w podziale na towary i usługi



Źródło: Eurostat

Gdyby nie nadwyżka w usługach w ostatniej dekadzie Polska potrzebowałaby pozyskać więcej zewnętrznego kapitału lub ograniczyć konsumpcję, by wygenerować wewnętrzne oszczędności, być może nasza gospodarka byłaby w kryzysie. Procedowane w UE pod ciśnieniem bogatszych państw Zachodu ograniczenia wolnego przepływu usług oraz narastające w tych państwach wewnętrzne bariery dla polskich usługodawców stanowią zagrożenie dla polskiego eksportu usług, nadwyżki handlowej oraz stabilności naszej gospodarki.

Brak odrębnego ujęcia międzynarodowych uwarunkowań rozwoju w metodzie diagnozowania barier rozwoju to mniej samoistna wada metody, a bardziej przypomnienie, by analityk robiący diagnozę barier rozwoju Polski pamiętał, jak bardzo polska gospodarka zależy od handlu zagranicznego.

4.2.5. Brak metody oceny kosztów reform

Diagnozowanie barier rozwoju zakłada identyfikowanie barier najbardziej ograniczających rozwój. Jego autorzy nie dali póki co metody oceny kosztów usunięcia barier. A koszty będą. Zarówno ekonomiczne, jak i polityczne.

Uznać można, że koszty ekonomiczne są włączone w metodę diagnozowania barier rozwoju. Kryterium stopnia ograniczenia rozwoju przez barierę jest wtedy tożsame z długoterminowym dobrostanem społeczeństwa, który można zyskać, usuwając barierę. Obejmuje sumę dobrostanu społecznego w długim okresie z wprowadzenia reformy, w tym jej koszty w długim okresie. Ale pozostawia to koszty polityczne. Istotne dla decydentów, którzy będą ją wdrażać lub nie.

Nawet jeśli założyć, że usunięcie zdiagnozowanej bariery zwiększa dobrostan społeczny w długim okresie, to w krótkim, gdy reforma jest wdrażana i poddawana ocenie społecznej, będzie miała skutki redystrybucyjne. Jednym pomoże, innym zaszkodzi. Co zrodzi krótkoterminowe koszty dla jednostek, które być może nie doczekają się partycypacji w zwiększonym długoterminowym dobrostanie społeczeństwa.

Diagnozowanie barier rozwoju, by pełnić funkcję ekonomii stosowanej, być może potrzebuje wypracowania metody szacowania krótkoterminowych kosztów usunięcia bariery rozwoju i związanych z tym kosztów politycznych. Wdrożenie reform wymaga bowiem poniesienia kosztów politycznych, a reformy uznawane za pożyteczne bywają pakietowane i uchwalane razem ze zmianami uznawanymi przez ekonomistów za szkodliwe.

Na razie metoda diagnozowania pozwala nam wybrać te działania, które mają potencjał największego zmniejszenia barier rozwoju. Bez odpowiedzi pozostawia kwestię kosztów reformy dla decydentów i wyborców. Zostajemy z ogólną intuicją, iż w pierwszej kolejności usuwać należy bariery wysoce ograniczające rozwój, ale niosące niskie koszty polityczne. Jako ostatnie zaś powinny być usuwane bariery niskie o wysokim koszcie politycznym. Jednak intuicja ta będzie zawodna, gdy porównamy reformy o niskiej skuteczności i niskim koszcie politycznym z reformami o wysokiej skuteczności i wysokim koszcie oznaczone cyfrą 2 na poniższej ilustracji:

4.2.6. Jedna bariera czy kilka?

Autorzy metody badania ograniczeń rozwoju sugerują, że państwa powinny identyfikować jedną, a maksymalnie dwie bariery najbardziej ograniczające rozwój:

“Countries, we argue, need to figure out the one or two most binding constraints on their economies and then focus on lifting those”³².

Jednak krytyczna literatura przedmiotu oraz udział autorów metody w projektach, które identyfikowały dla danej gospodarki po kilka barier, sugeruje, że być może ograniczenie się do jednej czy dwóch może być kłopotliwe.

Francisco Rodríguez³³ ilustruje na teoretycznym modelu, omawiając przypadki konkretnych państw,



że będą sytuacje, w których rozwój ograniczać będzie równocześnie kilka barier. Umniejszenie ich we wszystkich nawet w niewielkim stopniu przyniesie lepszy rezultat niż koncentrowanie się na znacznym usunięciu jednego ograniczenia. Podobne zastrzeżenia zgłosili Philippe Aghion i Steven Durlauf³⁴, wykazując problem z barierami, które jednocześnie oddziałują na popyt i podaż. Częstym problemem w państwach mniej rozwiniętych jest równoczesne wykreowanie podaży i popytu na bardziej zaawansowane czynniki produkcji. Proste porównania cen proponowane przez autorów tej metody nie uchwycą tego typu ograniczenia.

Sami autorzy z czasem zdają się traktować wymóg ograniczenia analizy do jednej czy dwóch barier bardziej pojemnie. Jako współautorzy tekstów dla dużych organizacji międzynarodowych dopuszczają dłuższe listy barier. Na przykład w analizie barier ograniczających rozwój Maroka³⁵ jako barierę identyfikują spowolniony proces samoodkrywania bardziej zaawansowanych rodzajów działalności, które są opłacalne w tym kraju.

Według nich spowolnienie samoodkrywania opłacalnych zaawansowanych przedsięwzięć w Maroku wynika ze splotu ułomności sektora publicznego (ang. *government failures*) oraz ułomności rynku (ang. *market failures*). Ułomności sektora publicznego, które identyfikują to:

- mało elastyczny rynek pracy,
- wysokie opodatkowanie przedsiębiorstw i wysoko kwalifikowanych pracowników,
- sztywny kurs walutowy oraz
- przepisy ograniczające możliwość eksportu.

Natomiast zidentyfikowane ułomności rynku to:

- kłopoty z koordynacją (ang. *coordination failures*) oraz
- efekty zewnętrzne związane z przepływem informacji oraz uczeniem się.

Wyjaśnienie rozdźwięku pomiędzy sugerowaniem identyfikowania jednej czy dwóch barier rozwoju a opisywaniem dłuższych zestawów barier rozwoju autorzy metody dostarczają w drugim, późniejszym o trzy lata tekście³⁶, gdzie wprowadzają bardziej pojemne pojęcie syndromu bariery, czyli zestawu przyczyn dla istnienia danej bariery. W tym ujęciu syndrom jest mechanizmem, który najbardziej ogranicza rozwój, na który składać się może kilka przyczyn.

32 „Uważamy, że w każdym państwie trzeba ustalić jeden lub dwa czynniki najbardziej ograniczające rozwój i skoncentrować wysiłek na zniesieniu ich” – zob. Ricardo Hausmann, Dani Rodrik, Andrés Velasco, *Getting the Diagnosis Right*, „Finance and Development” 2006, Vol. 43, No. 1.

33 Francisco Rodríguez, *Comment on Hausmann and Rodrik*, masyzynopsis, 2005, s. 5.

34 Philippe Aghion, Steven Durlauf, *From Growth Theory to Policy Design*, „Commission on Growth and Development Working Paper” 2009, No. 57, s. 18–20.

35 Ricardo Hausmann, Dani Rodrik, *The Binding Constraints to Growth in Morocco* [w:] The World Bank, *Fostering High Growth and Employment in the Kingdom of Morocco*, Washington DC 2006, s. 15–49.

36 Ricardo Hausmann, Bailey Klinger, Rodrigo Wagner, *Doing Growth Diagnostics in Practice: A 'Mindbook'*, dz. cyt.





5.

Dotychczasowe doświadczenia z metodą growth diagnostics

Od zaproponowania metody diagnozowania barier rozwoju w 2005 roku powstało kilka setek tekstów w tej metodzie. Sami autorzy metody i ich kolejni współpracownicy opublikowali blisko 20 diagnoz barier rozwój dla państw i regionów państw³⁷.

Już w roku 2005 Bank Światowy, by przetestować przydatność diagnostyki rozwoju, wykonał analizę dla 12 państw i regionów wedle tej metodyki przy współpracy autorów metody (Hausmann, Rodrik, Velasco). Wnioski z tych analiz podsumowali Leipziger i Zagha³⁸:

- Identyfikowanie ograniczeń faktycznie ograniczających rozwój (ang. *binding growth constraints*) jest bardziej „usystematyzowaną sztuką” niż nauką.
- Diagnozowanie wymaga dogłębnej znajomości analizowanej gospodarki.
- Poszukiwanie barier faktycznie ograniczających rozwój prowadzi do hipotez idących wbrew powszechnie uznanym diagnozom, odzwierciedla złożoność i zawłość procesów rozwojowych.
- Metodę można stosować zarówno do gospodarek w stagnacji, jak i szybko rosnących.
- Choć metoda kładzie nacisk na ograniczenia oddziałujące w krótkim okresie, nie ignoruje ograniczeń, które pojawią się w dłuższym okresie.

- Unaocznia słabość dostępnych danych, co oznacza, że jej powszechniejsze stosowanie wymaga zgromadzenia lepszych danych opisujących czynniki rozwoju.

Od września 2019 roku na stronach Banku Światowego pod nagłówkiem Systematic Country Diagnostics³⁹ dostępna jest setka raportów. Tylko część spełnia centralny wymóg metody, tj.: ograniczona liczba czynników w danym momencie jest faktycznie wiążącym ograniczeniem rozwoju. Na przykład raport o Polsce – *Poland: Toward a Strategic, Effective, and Accountable State. Systematic Country Diagnostic*⁴⁰ – choć zawiera wiele fascynujących obserwacji i ciekawych zestawień danych, jest tak naprawdę kompendium co najmniej kilkudziesięciu problemów z czynnikami rozwoju w Polsce. Stanowi przydatny materiał, przedstawiający wiele ciekawych informacji na temat rozwoju Polski, ale nie wskazuje, które problemy faktycznie ograniczają rozwój. Podsumowuje rekomendacje długą listą⁴¹ ogólnych zaleceń dotyczących mnogich aspektów gospodarki:

37 Można się z nimi zapoznać na stronie The Growth Lab Uniwersytetu Harvarda – zob. strona internetowa The Growth Lab, <https://growthlab.cid.harvard.edu/publications/policy-area/growth-diagnostics>.

38 Danny Leipziger and Roberto Zagha, *Getting Out of the Rut, “Finance and Development”* 2006, International Monetary Fund, Vol. 43, No. 1.

39 Zob. strona internetowa Open Knowledge Repository, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23099>.

40 The World Bank, *Poland: Toward a Strategic, Effective, and Accountable State. Systematic Country Diagnostic*, Report No. 117802-PL, World Bank Group, 2017.

41 Tamże, s. 170.

Priorytety

Zwiększyć konkurencję i usunąć bariery dla przedsiębiorczości i inwestycji prywatnego sektora poprzez wspierające otoczenie regulacyjne; zwiększoną wydajność sądów; przewidywalność, spójność i przejrzystość polityk.

Przejsć do bardziej strategicznej publicznej polityki inwestycyjnej, zwiększenia skuteczności środków unijnych i ulepszenia polityki badań i rozwoju.

Zapewnić bezpieczne makropolityki oraz kontrcykliczną politykę pieniężną i fiskalną, uczynić finanse publiczne bardziej przejrzystymi, skutecznymi i wydajnymi.

Ulepszyć umiejętności pracowników poprzez zapewnienie równych szans oraz ulepszoną jakość i istotność nauczania oraz możliwości nauczania dorosłych dla wszystkich grup dochodowych i regionów.

Ulepszyć dostępność i jakość usług medycznych poprzez lepszą organizację i koordynację oraz bardziej wydajne wykorzystanie zasobów ludzkich i finansowych.

Zwiększyć stopę zatrudnienia poprzez ulepszoną jakość i dostępność opieki dla najmłodszych i najstarszych.

Zmniejszyć bariery na rynku pracy poprzez uproszczenie norm prawnych regulujących pracę; ulepszyć utrzymanie, inwestycje, i zarządzania kolejami i drogami oraz zapewnić cenowo dostępne mieszkalnictwo.

Zapewnić wypłacalność systemu emerytalnego poprzez promowanie dłuższego okresu pracowania, zwłaszcza wśród kobiet oraz promocje prywatnego oszczędzania na emeryturę.

Zarządzać przejściem do gospodarki niskoemisyjnej i wzmocnić zarządzanie wodą.

Również Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju na swoich stronach internetowych daje podobny nagłówek (*Country Diagnostics*), gdzie publikuje półtora tuzina raportów⁴². W przypadku tej instytucji prezentowane tam raporty nie spełniają centralnego wymogu metody zaproponowanej

przez Hausmanna i współautorów. Zamiast zidentyfikować konkretną liczbę czynników faktycznie ograniczających rozwój w danej gospodarce, podają zestawienia ogólnych czynników, które mogą ograniczać rozwój. Przykładowo dla Polski według EBRD czynnikami ograniczającymi rozwój sektora prywatnego są⁴³:

⁴² Zob. strona internetowa Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, <https://www.ebrd.com/publications/country-diagnostics>.

⁴³ Mateusz Szczurek, Marcin Tomaszewski, *Poland Diagnostic Paper: Assessing Progress and Challenges in Developing a Sustainable Market Economy*, EBRD, 2018.

1. Zapewnienie podaży i jakości pracy uczyni Polskę bardziej odporną i konkurencyjną.

2. Międzynarodowa ekspansja średniej wielkości firm, wydajniejsza restrukturyzacja i wyjście z rynku, wydajne stosowanie polityki innowacyjnej pomogłyby pokonać bariery inwestycji i wzrostu wydajności, ulepszając konkurencyjność i integrację Polski.

3. Rozwój pozabankowego finansowania, zwłaszcza finansowania właścicielskiego, pomógłby przyspieszyć innowacje i międzynarodową konkurencyjność małych i średnich firm, czyniąc gospodarkę finansowo odporną.

4. Wzmocnienie niezależności instytucji państwowych oraz polepszenie ładu zarządczego (ang. *governance*) firm państwowych uczyniłoby Polskę lepiej zarządzaną, a jej prywatny sektor bardziej konkurencyjnym.

5. Dywersyfikacja miksu energetycznego od węglowodorów oraz zwiększenie wydajności energetycznej pomogą Polsce przechwycić znaczące szanse w globalnym przejściu do Zielonej Ekonomii oraz pokonać znaczące problemy z jakością powietrza.

Owszem, każdy z tych czynników można poprawić, ale autorzy nie uprawdopodobnili, że którykolwiek z nich faktycznie ogranicza rozwój w Polsce. Dali po prostu ciekawe i pouczające zestawienie danych o różnych czynnikach potencjalnie wpływających na rozwój. Jest ono warte przeczytania, ale nie zawiera wdrażalnych polityk, które utrzymałyby ponadprzeciętny rozwój w Polsce.

Azjatycki Bank Rozwoju pod nagłówkiem „Country Diagnostic Studies” opublikował blisko dwa tuziny raportów opartych na metodzie diagnozowania barier rozwoju lub czerpiących z niej⁴⁴. W różnych ośrodkach akademickich powstało wiele dziesiątków lepszych i gorszych tekstów posługujących się metodą diagnozowania barier rozwoju.

Podczas czytania ponad dwóch tuzinów opracowań posługujących się metodyką diagnostyki barier rozwoju rzuca się w oczy skłonność ich autorów do identyfikowania z barierami rozwoju problemów, które mają techniczne rozwiązania. Być może była to każdorazowo (lub w większości przypadków) poprawna diagnoza. Trudno wyrokować bez własnej sumiennej analizy poszczególnych gospodarek oraz systematycznego porównania większej liczby propozycji polityk opracowanych metodyką diagnozowania barier rozwoju. Można jednak przypuszczać, że skłonność i upodobanie analityków (oraz dużych technokratycznych instytucji) do tego, by być słuchanym, mieć wpływ na decydentów, być

widzianym, rozpoznawanym jako wpływowy powoduje preferowanie problemów z technicznymi rozwiązaniami. Jednak rozwój dość regularnie wymaga rozegrania konfliktów redystrybucyjnych. Na przykład ograniczenia wpływów tych warstw społeczeństwa czy grup interesów, które nakładają na gospodarkę renty ograniczające rozwój. Renty nakładają wpływowi i posiadający władzę. Pokusą analityków i doradców może być poszukiwanie rozwiązań, które nie dotyczą wrażliwych politycznie zmian koniecznych do uruchomienia rozwoju, a w zamian proponują rozwiązanie drugorzędnych problemów technicznych, rzekomo powodujących brak rozwoju.

Na kolejnych stronach prezentuję tabelę, która streszcza diagnostyki barier rozwoju dla kilkunastu gospodarek napisane głównie przez autorów metody diagnozowania i kolejnych ich współpracowników. Szczególną uwagę w tym zestawieniu zwraca diagnostyka dla Sri Lanki⁴⁵. Nie tylko ze względu na wyczerpujące podejście, ale zaprezentowanie najbardziej systematycznego i uporządkowanego zastosowania metody. W obliczu braku nowszych tekstów o samej metodologii diagnostyka dla Sri Lanki stanowi najbardziej dojrzały opis samej metody diagnozowania rozwoju.

44 Zob. strona internetowa Asian Development Bank, <https://www.adb.org/publications/series/country-diagnostic-studies>.

45 *Sri Lanka Growth Diagnostic*, Center for International Development at Harvard University, 2018.

Państwo	Zidentyfikowana bariera	Proponowane działania	Autor	Publikacja	Data
Salwador	Brak innowacji polegający na identyfikowaniu i rozwijaniu nowych dochodowych przedsięwzięć. Kłopoty z koordynacją (ang. <i>coordination failures</i>) i osiągnięciem ekonomii skali dla nowych przedsięwzięć.	Wytworzenie nowych, rozwojowych branż poprzez szereg propozycji instytucjonalnych mających na celu zwłaszcza: • obniżenie kosztów rozpoznania nowych, opłacalnych projektów inwestycyjnych, • zwiększenie dostępności finansowania dla projektów podwyższonego ryzyka, • zmniejszenie kosztów szkoleń przekazujących wiedzę potrzebną branżom rozwojowym, • wspieranie BIZ przynoszących nowe technologie i umiejętności.	Ricardo Hausmann, Dani Rodrik	<i>Self-Discovery in a Development Strategy for El Salvador</i> , "Economía" 2005, Vol. 6, No.1, s. 43–102.	2005
Brazylia	Niski poziom oszczędności wynikający z wysokiego opodatkowania i jeszcze wyższych wydatków publicznych. Wysokie wydatki wynikają z wysokiego długu publicznego i wysokich wydatków socjalnych. Próby zwiększenia oszczędności polegają na utrzymywaniu wysokich realnych stóp procentowych oraz importowaniu oszczędności z zagranicy. Uzależnia to poziom wzrostu od ceny pieniądza na rynku globalnym oraz zwiększa ryzyko regularnych niewypłacalności.	• Zwiększyć oszczędności krajowe. • Zmniejszyć deficyt publiczny poprzez obniżenie wydatków emerytalnych i podwyższenie podatków oraz obcięcie nakładów na infrastrukturę i edukację.	Dani Rodrik	<i>One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth</i> , New Jersey 2007, s. 66–84.	2007
Maroko	Spowolniony proces samoodkrywania bardziej zaawansowanych rodzajów działalności, które są opłacalne w Maroku. Spowolnienie wynika ze splotu ułomności sektora publicznego (ang. <i>government failures</i>) oraz ułomności rynku (ang. <i>market failures</i>). Ułomności sektora publicznego to: • mało elastyczny rynek pracy, • wysokie opodatkowanie przedsiębiorstw i wysoko kwalifikowanych pracowników, • sztywny kurs walutowy oraz • przepisy ograniczające możliwość eksportu. Ułomności rynku to: • kłopoty z koordynacją (ang. <i>coordination failures</i>) oraz • efekty zewnętrzne związane z przepływem informacji i uczeniem się.	• Utrzymać stałą wartość płacy minimalnej w średnim okresie. • Obniżyć opodatkowanie firm oraz osób fizycznych, zwłaszcza najwięcej zarabiających. • Upiąć kurs walutowy w celu dewaluacji. • Liberalizacja handlu zagranicznego poprzez zmniejszenie ograniczeń celnych i prawnych. • Inwestycje publiczne w turystykę i logistykę. • Wprowadzenie ubezpieczeń od bezrobocia. • Obniżenie płacy minimalnej dla najmłodszych pracowników.	Ricardo Hausmann, Dani Rodrik	<i>The Binding Constraints to Growth in Morocco</i> [w:] <i>The World Bank, Fostering High Growth and Employment in the Kingdom of Morocco</i> , Washington DC 2006, s. 15–49.	2006
Peru	Widoczny szybki wzrost jest tak naprawdę odbiciem po długotrwałej zapaści rozwojowej rozpoczętej w latach 70. Skoncentrowanie produkcji w sektorach energetycznym i górniczym, z których trudno rozwinąć w kolejnych sektorach nowoczesną produkcję o wysokiej wartości dodanej.	• Obniżyć kurs walutowy. • Inwestycje publiczne w infrastrukturę transportową niezbędną dla innych sektorów niż energetyka i górnictwo. • Wynegocjować dostęp do zagranicznych rynków. • Państwowy bank rozwojowy wspierający inwestycje w nowoczesne sektory o wysokiej wartości dodanej, które nie występują w Peru, a dla których istnieją w tym kraju warunki.	Ricardo Hausmann, Bailey Klinger	<i>Growth Diagnostics in Peru</i> , "CID Working Paper" 2008, No. 181.	2008

Państwo	Zidentyfikowana bariera	Proponowane działania	Autor	Publikacja	Data
Brazylia	Zbyt niski poziom oszczędności. Ujemne oszczędności publiczne i niskie oszczędności prywatne. Niskie oszczędności publiczne i prywatne mają źródła w niestabilności finansów publicznych. Wysokie podatki, wysokie wydatki socjalne, niskie inwestycje publiczne oraz wysoki deficyt budżetowy utrudniają oszczędzanie.	• Obniżyć tempo przyrostu wydatków publicznych. • Obniżyć opodatkowanie dla najbardziej skłonnych do oszczędzania. • Inwestycje publiczne w wybrane sektory infrastrukturalne.	Ricardo Hausmann	<i>In search of the chains that hold Brazil back, "CID Working Paper" 2008, No. 180.</i>	2008
Republika Południowej Afryki	Wysoki i bardzo zmienny kursy waluty ograniczający eksport. Procykliczna polityka fiskalna. Spadek udziału wydobycia surowców naturalnych w PKB oraz eksporcie.	• Zmniejszyć wydatki sektora publicznego i uczynić je bardziej kontrcykliczne. • Polityka pieniężna oprócz poziomu inflacji powinna również uwzględniać stabilność kursu walutowego. • Obniżyć cła na kluczowe dla branż eksportujących półprodukty. • Zwiększyć nakłady na infrastrukturę transportową. • Ułatwić imigrację wysoko kwalifikowanych pracowników. • Zliberalizować prawo pracy. • Stworzyć zachęty do zatrudniania młodszych pracowników.	Ricardo Hausmann (red.)	<i>Final Recommendations of the International Panel on ASGISA, "CID Working Paper" 2008, No. 161.</i>	2008
Meksyk	Nie zidentyfikowano czynnika ograniczającego rozwój. Być może jest nim niska jakość edukacji, brakuje jednak danych, by jednoznacznie potwierdzić tę hipotezę. Może też tak być dlatego, że nie ma jednego czynnika ograniczającego całą gospodarkę – oddziałują na nią czynniki ograniczające dotyczące poszczególne branże.		Ricardo Hausmann, Bailey Klinger	<i>Growth Diagnostic: Mexico, [w:] Ricardo Hausmann, Emilio Lozoya Austin, Irene Mia, The Mexico Competitiveness Report 2009, World Economic Forum and Harvard University, Geneva 2009, s. 31–48.</i>	2009
Belize	Ograniczona dostępność finansowania projektów inwestycyjnych. Według lokalnych banków najlepsze firmy płać ok. 12%, podczas gdy inflacja nie przekracza 4%. Niskie oszczędności krajowe oraz kłopoty z pożyczaniem zagranicą wynikają z nawisu długu zagranicznego.	• Poprawa pozycji fiskalnej przez przywrócenie wyższych wpływów podatkowych. • Reforma instytucjonalna utrudniająca procykliczne zwiększanie wydatków w przyszłości.	Ricardo Hausmann, Bailey Klinger	<i>Diagnosing the Binding Constraints on Economic Growth (Belize), [w:] Towards a Sustainable and Efficient State: The Development Agenda of Belize, Inter-American Development Bank, Washington DC 2010, s. 3–26.</i>	2010

Państwo	Zidentyfikowana bariera	Proponowane działania	Autor	Publikacja	Data
Dominikana	Wzrost gospodarczy, choć wysoki jak na Amerykę Łacińską, jest nie do utrzymania, gdyż oparty jest na sektorze usług i towarów niepodlegających wymianie (ang. <i>non-tradables</i>). Narasta deficyt na rachunku bieżącym. Ponadto wzrost nie tworzy zatrudnienia formalnego i wzrostu płac realnych.	• Potrzeba wygenerować znaczący wzrost eksportu, zwłaszcza wyrafinowanych, wysokomarżowych produktów i usług. • Zacieśnić politykę fiskalną, by osiągnąć cel inflacyjny przy luźniejszej polityce pieniężnej, co pozwoli na bardziej konkurencyjny kurs wymiany. • Ograniczyć skokowy napływ kapitału krótkoterminowego. • Zmienić politykę rezerw bankowych: finansowanie dla sektora usług i towarów podlegających wymianie obciążyć mniejszymi rezerwami. • Znacznie poprawić system oświatowy poprzez m.in. zmniejszenie możliwości oszust na egzaminach, upublicznienie informacji o wynikach edukacyjnych, zdecentralizować system edukacji, by umożliwić eksperymenty metodologiczne, stworzyć mechanizm przesuwania najsłabszych nauczycieli do innych zajęć, umożliwić absolwentom uczelni bez studiów pedagogicznych podjęcie pracy nauczyciela. • Bliższa współpraca gospodarcza z Haiti, uzyskać złagodzenie warunków pochodzenia (obniżyć próg wartości dodanej w Haiti) dla towarów objętych preferencyjnym dostępem do rynku USA.	Ricardo Hausmann, César A. Hidalgo, Juan Jiménez i inni	<i>Building a Better Future for the Dominican Republic</i> , "CID Working Paper" 2011.	2011
Chiapas, Meksyk	Najbiedniejszy stan Meksyku z najmniejszym wzrostem gospodarczym w tym kraju w dekadzie przed badaniem. Produkuje jedynie niewyrafinowane produkty konsumowane w granicach stanu. Niski zwrot na nowoczesnych procesach produkcji. Niewyrafinowana, przednowoczesna produkcja nie tworzy czynników produkcji przydatnych w nowoczesnej gospodarce. Transfery federalne zawyżają koszt czynników produkcji. Brak wydajnego transportu uniemożliwia osobom z okolic większych miast dojazd do pracy w nowoczesnym sektorze gospodarczym.	• Stworzyć sieć transportu publicznego, która umożliwi dojazd z terenów rolniczych do pracy w większych miastach. • Stworzyć kilka specjalnych stref ekonomicznych wyposażonych w nowoczesne czynniki produkcji (regularna dostawa elektryczności, bezpieczeństwo publiczne), które stworzą masę krytyczną nowoczesnej produkcji w regionie zwiększającą zwrot z inwestycji w nowoczesne czynniki produkcji.	Ricardo Hausmann, Luis Espinoza, Miguel Angel Santos	<i>Chiapas Growth Diagnosis: The Trap of Low Productivity</i> , "CID Working Paper" 2015, No. 304.	2015

Państwo	Zidentyfikowana bariera	Proponowane działania	Autor	Publikacja	Data
Panama	W latach 2004–2014 Panama była jedną z najszybciej rozwijających się gospodarek na świecie. Śródlądowe kanały tranzytowe dla statków morskich umożliwiły rozwój eksportu zaawansowanych usług (porty, logistyka, handel, komunikacja i finanse). Inwestycje publiczne oraz rozwój eksportu usług zwiększał popyt na usługi budowlane: infrastrukturę transportową, biurowce, magazyny itp. Sektor usługowy dostarczał gospodarce wysokiej wartości dodanej, a sektor budowlany zatrudniał obywateli o mniejszych kwalifikacjach i wyrównywał nierówności dochodowe. Jednak sektor budowlany przez dekadę potroił swój udział w PKB. Dalszy taki wzrost nie jest możliwy. Tempo rozwoju tego sektora spowalnia, natomiast poziom kapitału ludzkiego ogranicza rozwój sektora zaawansowanych usług i nowoczesnego przetwórstwa przemysłowego.	• Zwiększyć liczbę obywateli z umiejętnościami wymaganymi w sektorze usług. System edukacji choć polepszył wskaźnik ilościowe (lata spędzone w szkole, procent uczniów kończących szkołę) nie dostarcza umiejętności wymaganych w zaawansowanym sektorze usług. • Ułatwić imigrację wysoko wykwalifikowanych cudzoziemców. Ograniczenia pozwoleń na pracę dla cudzoziemców utrudniają pozyskanie wiedzy i umiejętności koniecznych w eksporcie zaawansowanych usług, a przy braku rodzimych pracowników z niezbędnymi kwalifikacjami ograniczają podaż wysoko kwalifikowanej pracy. • Wybrać inwestycje infrastrukturalne. Rozwój przetwórstwa przemysłowego będzie ograniczony przez brak wolnych mocy w sieci energetycznej niektórych regionów. Nierówny i ograniczony dostęp do szerokopasmowego internetu utrudni rozwój sektora zaawansowanych usług.	Ricardo Hausmann, Luis Espinoza, Miguel Angel Santos	<i>Shifting Gears: A Growth Diagnostic of Panama</i> , "CID Working Paper" 2016 (revised 2017), No. 325.	2016
Albania	Albania jest biednym krajem, któremu brakuje wielu czynników produkcji dostępnych w innych społeczeństwach. Najbardziej jednak rozwój ogranicza brak <i>know-how</i>, tj. wiedzy i umiejętności koniecznych w nowoczesnej produkcji wyrafinowanych dóbr. Nie chodzi o wiedzę będącą w posiadaniu konkretnej jednostki, ale wiedzę wielu osób zorganizowaną w nowoczesny proces produkcyjny w firmach i branżach gospodarki. W pojęciu <i>know-how</i> zawiera się nie tylko wiedza techniczna o sposobie wytwarzania produktu, ale również rozumienie łańcuchów wartości w danym przemyśle, umiejętność korzystania z zagranicznych sieci dystrybucyjnych i pozycjonowania się na zagranicznych rynkach, zdolność planowania i pozyskiwania finansowania.	Diagnostyka dla Albanii nie zawiera rozpisanych szczegółowo propozycji działań, odnotowuje tylko, że dotychczas <i>know-how</i> o nowoczesnych sposobach produkcji trafiło do Albanii na dwa sposoby: • z powracającymi z zagranicy Albańczykami, • poprzez inwestycje zagraniczne.	Tim O'Brien, Ljubic Nedelkoska, Ermal Frasheri,	<i>What is the Binding Constraint to Growth in Albania?</i> , Center for International Development at Harvard University, 2017.	2017
Sri Lanka	Gospodarka Sri Lanki rośnie dość szybko, ale jej wzrost spowalnia. Przyspieszenie rozwoju, wynikające z odbudowy po zakończeniu wojny domowej, już się wyczerpuje. Sri Lanka nie jest w stanie wytworzyć nowych firm i gałęzi gospodarki o wysokiej wartości dodanej. Oparcie gospodarki na tradycyjnych niskomargowych branżach eksportowych (herbata, produkty gumowe oraz odzież) powoduje, że każde przyspieszenie deficytu handlowego, spadkiem rezerw walutowych, spowolnieniem wzrostu oraz koniecznością wprowadzenia programu stabilizacyjnego z pomocą międzynarodowych instytucji finansowych. Umożliwienie długotrwałego szybszego rozwoju wymaga rozwinięcia nowoczesnych branż eksportowych, które będą w stanie sfinansować import rosnący wraz z przyspieszonym rozwojem.	Raport dość szczegółowo opisuje ułomności państwowej interwencji w gospodarkę (jak na przykład agencje rządowe z nakładającymi się kompetencjami, które mają ułatwić inwestycje prywatnego sektora – co do skomplikowanego prawa dodaje nakładające się decyzje jednostkowe, zmniejsza dochody oraz zwiększa niepewność co do faktycznie obowiązujących reguł), ale nie zawiera zestawienia konkretnych, proponowanych działań.	Center for International Development at Harvard University	<i>Sri Lanka Growth Diagnostic</i> , Center for International Development at Harvard University, 2018.	2018



6.

Diagnozowanie barier rozwoju narzędziem polityki rozwoju w Polsce

6.1. Narzędzia ekonomiczne powinny być dostosowana do wyzwań

Rozważając użycie narzędzi ekonomicznych, należy pamiętać:

- kto je stworzył,
- po co je tworzył,
- w jakich warunkach je tworzył.

Ekonomia rozwoju jest wielce podatna na mody, instynkty stadne oraz prądy ideologiczne, które mają przemożny wpływ na recepty na doganianie bogatych przez biedniejszych. Ledwie jakaś gospodarka odnotuje kilka lat ponadprzeciętnego rozwoju, a wielu utytułowanych ekonomistów będzie usiłowało uniwersalizować jej doświadczenie na receptę dobrą dla wszystkich gospodarek. W latach 50. ubiegłego wieku ZSRR i centralne planowanie były uznawane za wiodący model rozwoju. W latach 70. i 80. za taki model uchodziła Japonia i jej praktyki organizowania produkcji w przemyśle. A w latach 90. za wzór stawiano Azję Południowo-Wschodnią, z wysokimi inwestycjami, tworzeniem narodowych czempionów oraz rosnącym eksportem. Obecnie wielu usiłuje znaleźć kamień filozoficzny rozwoju w Chinach, które rzekomo rozwijają się wbrew wiedzy ekonomicznej. Choć rozwijają się tylko wbrew standardowym receptom zachodnich ekonomistów opartych na rozwiązaniach, które działały wcześniej na Zachodzie.

Rodrik i Hasumann, główni autorzy diagnostyki rozwoju, w wielu swoich tekstach upatrują przyczyn niedorozwoju państw Ameryki Południowej w ich trudnościach ze zidentyfikowaniem, jakie bardziej zaawansowane gałęzie produkcji mogą być opłacalne w tych krajach. W 2003⁴⁶ i 2004 roku⁴⁷, czyli dwa lata i rok wcześniej nim wydali swój pierwszy tekst o diagnozowaniu rozwoju, opublikowali teksty o „samoodkrywaniu”, tj. procesie rozpoznawania, jakie bardziej zaawansowane sektory produkcji będą w danej gospodarce opłacalne. Przesłaniem tych tekstów jest, że proces „samoodkrywania” jest narażony na problem ekonomii skali oraz koordynacji działań wielu odrębnych podmiotów. W obliczu tych barier rozwój może się po prostu nie odbyć.

Próby Rodrika i Hausmanna odkrycia, które nowocześniejsze gałęzie gospodarki mogą się rozwinąć w Ameryce Południowej same w sobie były diagnozowaniem barier rozwoju. Co godne pochwały, autorzy nie upierają się, że ich model niedorozwoju oparty na barierach utrudniających „samoodkrywanie” jest jedynym możliwym opisem problemów w doganianiu bogatszych. Stworzyli metodę diagnozowania barier rozwoju, w której dopuszczają wielość przyczyn niedorozwoju.

Autorzy diagnostyki rozwoju funkcjonują w szerszym kontekście społecznym. Większość wiedzy ekonomicznej powstaje w kilku najbogatszych

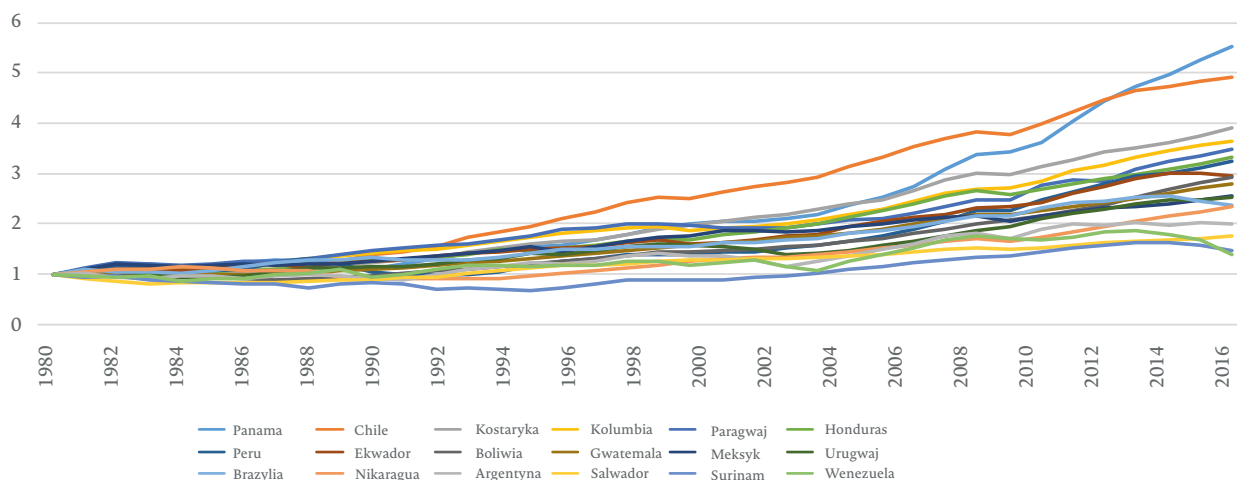
46 Ricardo Hausman, Dani Rodrik, *Economic Development as Self-Discovery*, „Journal of Development Economics” 2003, 72, s. 603–633.

47 Dani Rodrik, *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, KSG Faculty Research Working Paper Series, RWP04-047, 2004.

państwach świata. W konsekwencji zdecydowana większość teorii ekonomicznych i badań empirycznych o wzroście gospodarczym (ang. *growth economics*) dotyczy państw rozwiniętych, znacznie różniących się od Polski. Natomiast gdy naukowcy

piszą o doganianiu państw bogatszych przez biedniejsze, zazwyczaj myślą o państwach znacznie biedniejszych od Polski. W rezultacie większość współczesnej literatury ekonomicznej o rozwoju

Skumulowany wzrost PKB (1980=1)



Źródło: IMF, *World Economic Outlook*, kwiecień 2019.

(ang. *development economics*) dotyczy państw Trzeciego Świata, które mogą mieć fundamentalnie inne problemy rozwojowe niż Polska.

Również metoda diagnozowania barier rozwoju powstała w konkretnym klimacie intelektualnym i środowisku. Myślenie o uruchomieniu rozwoju za pomocą diagnozowania barier zostało naznaczone przez historię rozwoju Ameryki Południowej oraz osobiste doświadczenie jej twórców, ponieważ dwóch z trzech autorów pierwszej propozycji diagnostyki rozwoju pochodzi właśnie stamtąd⁴⁸. Rejon ten po porażce polityk rozwojowych z przewodnią rolą państwa (ang. *state led growth policies*) oraz po niepowodzeniach z wolnorynkowymi politykami opartymi na konsensusie waszyngtońskim szuka nowego paradygmatu rozwojowego.

Modele rozwojowe, w których państwo prowadzi gospodarce (typu wielkie pchnięcie inwestycyjne czy wypieranie importu w celu tworzenia własnych zdolności produkcyjnych), okazały się w ostatnim półwieczu porażką w Ameryce Południowej, Afryce, Azji i Europie Wschodniej. Stało się oczywiste, że oparty na najlepszych praktykach rozwojowych lat 70. i 80. konsensus waszyngtoński działa wybiórczo: słabo lub z opóźnieniem (w Ameryce Południowej). Już w latach 80. niektóre państwa południowoamerykańskie (a większość od połowy lat

90.) próbowały reform z konsensusu waszyngtońskiego, ale poza Chile nie uruchomiły wielodekadowego ponadprzeciętnego rozwoju gospodarczego. Dopiero najnowsze dane pokazują korelację pomiędzy działaniami stabilizacyjnymi polityk w nurcie konsensusu waszyngtońskiego a rozwojem⁴⁹.

Oparte na stabilizacji, otwarciu na handel ze światem i urynkowieniu pomysły na rozwój szybko zadziałały w Europie Wschodniej. Nie ma w naszym regionie państwa, które przeprowadziło reformy rynkowe, utrzymało dyscyplinę finansów publicznych, sprywatyzowało i zrestrukturyzowało niewydajne przedsiębiorstwa państwowe, otworzyło się na handel ze światem, a jego gospodarka by nie rosła w ponadprzeciętnym tempie.

Doświadczenie naszego regionu nie jest jednak ani uniwersalne, ani uznane za modelowe. Za modelowe uchodzą państwa, które w ostatnim wieku z państw niedorozwiniętych dołączyły do grona państw uprzemysłowionych. Chiny, Korea, Japonia i inne, rozwijając swoje gospodarki, podejmowały wiele polityk wbrew rekomendacjom zachodnich ekonomistów.

Hausmann i Rodrik widzą w kryzysie konsensusu waszyngtońskiego niebezpieczeństwo i szansę⁵⁰.

⁴⁸ Rodriguez pochodzi z Wenezueli, a Velasco – z Chile, Rodrik natomiast z Turcji.

⁴⁹ William Easterly, *In Search of Reforms for Growth: New Stylized Facts on Policy and Growth Outcomes*, "NBER Working Paper" September 2019, No. 26318.

⁵⁰ Ricardo Hausman, Dani Rodrik, *Self-Discovery in a Development Strategy for El Salvador*, "Economía" 2005, Vol. 6, No. 1,

Narastające wątpliwości co do optymalnej polityki rozwojowej tworzą ryzyko, że władze poszczególnych państw mogą być skłonne odruchowo odrzucić dotychczas stosowane polityki rozwojowe i pokusić się o ich zmianę bez rozpoznania, co działa, a co nie. Ryzyko, o którym pisali w 2005 roku, urzeczywistniło się w ostatniej dekadzie w Wenezueli. Jednakże autorzy diagnostyki rozwoju we wpływie rozpadu konsensusu na rozwój Ameryki Południowej upatrują szansy na polityki rozwojowe bardziej ugruntowane w empirycznych obserwacjach i lepiej dostosowane do możliwości poszczególnych gospodarek. Mocno inspirują się sukcesami polityk gospodarczych Chin i gospodarek Azji Południowo-Wschodniej, które w ich ujęciu nie były politykami heterodoksyjnymi, lecz dostosowaniem ortodoksyjnych pryncypiów neoklasycznej ekonomii do ograniczeń i możliwości gospodarek i społeczeństw azjatyckich. Próbuje z tego doświadczenia wyabstrahować metodę tworzenia skutecznych polityk gospodarczych.

Same doświadczenia autorów metody diagnozowania rozwoju oraz klimat intelektualny, w którym powstała, nie przesądzają o jej przydatności (lub nieprzydatności) dla Polski. Są ostrzeżeniem o tym, że narzędzie, które stworzyli, może nie być optymalne dla wyzwania podtrzymania ponadprzeciętnego rozwoju w Polsce. Poniżej precyzuję tę ogólną obawę i opisuję w kontekście trzech pytań:

- Czy uruchomienie i rozwoju, i jego podtrzymanie są na tyle różnymi wyzwaniami, że potrzebują różnych metod?
- Czy drzewo decyzyjne zaproponowane przez autorów diagnostyki rozwoju jest jedynym możliwym?
- Jakim sposobem tworzyć drzewo decyzyjne lepiej dostosowane do warunków Polski?

6.2. Uruchomienie wzrostu czy również podtrzymanie wysokiego wzrostu?

Półtorej dekady temu autorzy metody diagnozowania rozwoju twierdzili, że diagnozowanie rozwoju jest metodą jego uruchomienia. Choć jednoznacznie nie odrzucili swych twierdzeń, obecnie sami stosują tę metodę także dla gospodarek wymagających podtrzymania już uruchomionego wysokiego

tempa rozwoju. Wśród innych ekonomistów również raczej przeważa pogląd, że metodę tę stosować można zarówno do uruchomienia rozwoju, jak i jego podtrzymania.

Samo rozróżnienie rozwoju gospodarek na etapy i wskazanie, że niektóre etapy czy przejście pomiędzy nimi mogą być trudniejsze, nie jest nową obserwacją. Etapy rozwoju wyróżniał m.in. Karol Marks. Marks twierdził, że dominujący w danej epoce sposób produkcji determinuje stosunki społeczne, w tym strukturę władzy. Pojawienie się nowych sposobów produkcji utrudniają siły polityczne wytworzone przez poprzednie sposoby produkcji.

Bardziej współcześnie Rostow Walt Whitman w *The Stages of Economic Growth* wskazał, że wzrost raz uruchomiony generuje zyski, które można reinwestować w dalszy rozwój⁵¹. W tym ujęciu uruchomienie rozwoju jest trudniejsze niż jego podtrzymanie. Uruchomienie nowoczesnego rozwoju jest trudne, bo wymaga⁵² m.in.:

- akumulacji wiedzy naukowej pozwalającej na wypracowanie nowych, bardziej wydajnych metod produkcji,
- wybudowania infrastruktury transportowej, która jest nie tylko kosztowna, ale również niepodzielna (tj. wymaga wybudowania większej całości, by zacząć przynosić istotne korzyści),
- zmian społecznych, jak na przykład zmian postaw i wartości, wartościowania ludzi nie ze względu na ich pochodzenie i koneksje rodowe, ale ze względu na umiejętności wykonywania wyspecjalizowanych zadań produkcyjnych, a także wykształcenia ludzi do tych zadań,
- zmian politycznych, w tym przejęcia władzy od arystokracji przez kupców i przemysłowców.

Choć diagnozowanie barier rozwoju jest metodą nową, bo opisaną zaledwie półtorej dekady temu, to w literaturze przedmiotu trwa dyskusja, czy można jej używać zarówno do uruchomienia, jak i podtrzymania rozwoju. Rodrik, jeden z jej współautorów, twierdzi, że głębokie reformy tworzące dobre instytucje podtrzymują rozwój, ale bardzo rzadko są konieczne, by go uruchomić⁵³. Uruchomienie rozwoju zazwyczaj wymaga ograniczonej liczby często niekonwencjonalnych polityk, które nie muszą nadmiernie obciążać zdolności

51 Rostow Walt Whitman, *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*, 1960, s. 8.

52 Tamże, s. 17–28.

53 Dani Rodrik, *One Economics, Many Recipes: What We Have Learned Since Albert Hirschman*, "Items & Issues", Winter/Spring 2007/08, Vol. 6, No. 1–2.

instytucjonalnych gospodarki. Podtrzymanie rozwoju jest na wiele sposobów trudniejsze, ponieważ wymaga stworzenia instytucjonalnych podstaw rozwoju, pozwalających utrzymać wzrost wydajności i nadać gospodarce odporność na szoki⁵⁴.

Dyskusja ta – choć wynika z niejasności, wielowątkowości i niedoprecyzowań zawartych w pierwszych tekstach autorów metody diagnozowania barier rozwoju – jest poważnym pytaniem o tę metodę i sposób jej używania. Sami jej autorzy zdają się twierdzić, że metodologia jest sposobem przede wszystkim na uruchomienie wzrostu:

“We are concerned mainly with short-run constraints. In this sense, our focus is on igniting growth and identifying constraints that inevitably emerge as an economy expands, not on anticipating tomorrow’s constraints on growth”⁵⁵.

Bo uruchomienie wzrostu i utrzymanie jego wysokiego poziomu wymaga dwóch różnych podejść:

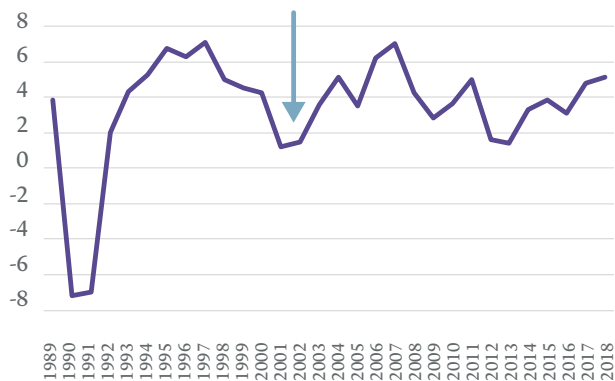
“(…)accelerating growth and sustaining high growth require very different approaches. If you have a country that is not growing much, the strategy to get it to grow fast should be to remove the most binding constraint. When the country is already growing fast, the challenge is to remove the future constraints as they become actually or potentially binding”⁵⁶.

Jednak Lepiziger i Zaghera sugerują⁵⁷, że różnica pomiędzy uruchomieniem a utrzymaniem ponadprzeciętnego wzrostu jest w stopniu rozeznania barier. Uruchomienie rozwoju potrzebuje usunięcia barier istniejących, a podtrzymanie rozwoju wymaga przygotowania do usunięcia barier, które dopiero zaczną rozwój ograniczać. Jednak jak stwierdzają:

„postawienie pytania, jak podnieść rozwój z tempa zero, niczym nie różni się od zapytania, jak przyspieszyć dodatnie tempo rozwoju”⁵⁸.

Inaczej sądzą Felipe, Usui, Abdon. Twierdzą oni, że bariery dziś obowiązujące dają sygnały, które można zdiagnozować⁵⁹. Natomiast przyszłe bariery takich sygnałów nie dają. Uważają, że metodologia rozwoju stosowana powinna być do państw o niskim tempie wzrostu oraz niskim udziale inwestycji w PKB⁶⁰. Pogląd ten opierają na tym, iż celem pierwszej propozycji metodologii diagnozowania barier rozwoju z 2005 roku jest ustalenie, dlaczego gospodarka ma niskie inwestycje oraz jak spowodować wzrost, usuwając bariery dla inwestycji. Co ciekawe Polskę zaliczają do państw o niskim wzroście i niskich inwestycjach. Wydaje się, że jest to wypadkowa okresów przyjętych przez nich do analizy. W swych wyliczeniach grupują dane na temat wzrostu i inwestycji w pięć okresów: 1960–1969, 1970–1979, 1980–1989, 1990–1999 oraz 2000–2004. Choć po 1989 roku polska gospodarka rośnie szybciej niż w poprzednich dekadach, to akurat lata 2000–2004 są okresem spowolnienia po kryzysie rosyjskim/azjatyckim, które skutkowało ponadprzeciętnie obniżoną (jak na ostatnie trzy dekady po transformacji ustrojowej) dynamiką gospodarki:

Dynamika PKB



Źródło: World Economic Outlook, kwiecień 2019.

54 Dani Rodrik, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, New Jersey 2007, s. 16.

55 „Zajmujemy się głównie krótkoterminowymi ograniczeniami. Koncentrujemy się na uruchomieniu rozwoju i zidentyfikowaniu ograniczeń, które naturalnie pojawiają się, gdy gospodarka się rozwija, a nie na przewidywaniu przyszłych ograniczeń rozwoju” – zob.: Ricardo Hausmann, Dani Rodrik, Andrés Velasco, *Getting the Diagnosis Right*, dz. cyt.

56 „(…) przyspieszenie wzrostu i utrzymanie wysokiego wzrostu wymagają bardzo różnych podejść. W przypadku państwa w stagnacji strategia przyspieszająca rozwój powinna polegać na usunięciu najbardziej dotkliwych barier. Ale gdy państwo już szybko się rozwija, wyzwaniem jest usuwanie przyszłych ograniczeń, jak tylko zaczną doskwierać lub gdy staną się potencjalnym ograniczeniem” – zob.: Ricardo Hausmann, *Economic Growth: Shared Beliefs, Shared Disappointments?*, “CID Working Paper” 2006, No. 125.

57 Danny Leipziger and Roberto Zaghera, *Getting Out of the Rut*, dz. cyt.

58 Tamże.

59 Jesus Felipe, Norio Usui, Arnelyn Abdon, *Rethinking the Growth Diagnostics Approach: Questions from the Practitioners*, “Journal of International Commerce, Economics and Policy” 2011, Vol. 2, No. 2, s. 267.

60 Tamże, s. 261 i następne.

Co ważniejsze – Felipe, Usui i Abdon podają przykłady państw, które odnotowały ponadprzeciętny wzrost gospodarczy przy niższych inwestycjach. Polska w ostatnich trzech dekadach jest właśnie przykładem takiego wydajnego rozwoju, czego oni zdają się nie zauważać. Po 1989 roku w Polsce spadła stopa inwestycji, a wzrosła dynamika PKB. Przyspieszenie wzrostu przy spadku stopy inwestycji sugeruje, że wiążące ograniczenia rozwoju Polski leżało poza poziomem inwestycji.

Ogólna obserwacja Felipe, Usui i Abdon co do tego, że bariery dziś ograniczające rozwój są bardziej odczuwalne niż te, które dopiero zaczynają ograniczać rozwój jest poprawna i zdroworozsądkowa. W podsumowaniu dają cenną sugestię: dla państw już szybko rosnących należy przygotować inną diagnostykę, a drzewo decyzyjne nie powinno zaczynać się od wysokości inwestycji, lecz innych czynników rozwoju.

Dekadę po zaproponowaniu metody diagnozowania barier rozwoju i pomimo wcześniejszych zastrzeżeń co do analizowania przyszłych lub potencjalnych barier sam Hausmann i kolejni współautorzy, diagnozując bariery rozwoju Panamy⁶¹, zajęli się barierami przyszłymi. W momencie tworzenia analizy Panama od dekady była jednym z najszybciej rozwijających się gospodarek na świecie. Jednak z faktu, że jej wzrost wynikał m.in. z publicznych i prywatnych inwestycji (które branży budowlanej w okresie dekady umożliwiły potrojenie udziału w PKB z ok. 5% do 18%) jasno wynikało, że nie może on być kontynuowany. By uniknąć załamania rozwoju, zaproponowali szereg działań, które mają usunąć bariery rozwoju sektora eksportu zaawansowanych usług oraz przetwórstwa przemysłowego.

Z kolei w diagnostyce dla Sri Lanki⁶² analizują spowolnienie, które już się zaczęło, ale rozwój jeszcze trwa. W tej analizie doprecyzowali pytanie o wysokie inwestycje do następującej postaci:

- Co ogranicza rozwój w nowe, nietradycyjne, zorientowane na eksport przedsięwzięcia?

Ponadto identyfikują w tej analizie czynniki, które w momencie pisania nie ograniczały jeszcze rozwoju, ale w przyszłości mogą go ograniczać (na przykład wolne i dostępne moce elektryczności).

61 Ricardo Hausmann, Luis Espinoza, Miguel Angel Santos, *Shifting Gears: a Growth Diagnostic of Panama*, "CID Working Paper" 2016, No. 325.

62 *Sri Lanka Growth Diagnostic*, dz. cyt.

6.3. Drzewo decyzyjne dla gospodarki przechodzącej od uruchomienia rozwoju do jego podtrzymania

Metoda diagnozowania barier rozwoju w wersji zaproponowanej przez jej autorów zorganizowana jest wokół założenia o konieczności zwiększenia kapitału/inwestycji. Wysokość inwestycji jest wartością porządkującą analizę i znajduje się na szczycie zaproponowanego przez autorów drzewa analitycznego. W tym ujęciu wyzwaniem państw goniących bogatsze jest niedostatek nowoczesnych mocy produkcyjnych.

Jednakże nawet w Trzecim Świecie rozwój nie jest wyłącznie kwestią kapitału, lecz również wydajności jego użytkowania:

„Nie ma czegoś takiego jak dwa identyczne zakłady produkcyjne. Nawet jeśli jeden będzie kopią drugiego. Różnice w wiedzy technicznej i informacjach będących czynnikami produkcji uniemożliwiają dosłowny przepływ technologii. A ponadto państwa mniej rozwinięte posiadają znaczną liczbę cech społecznych, organizacyjnych i ekonomicznych, które albo uniemożliwiają, albo czynią nieopłacalnym proste kopiowanie dostępnych technologii”⁶³.

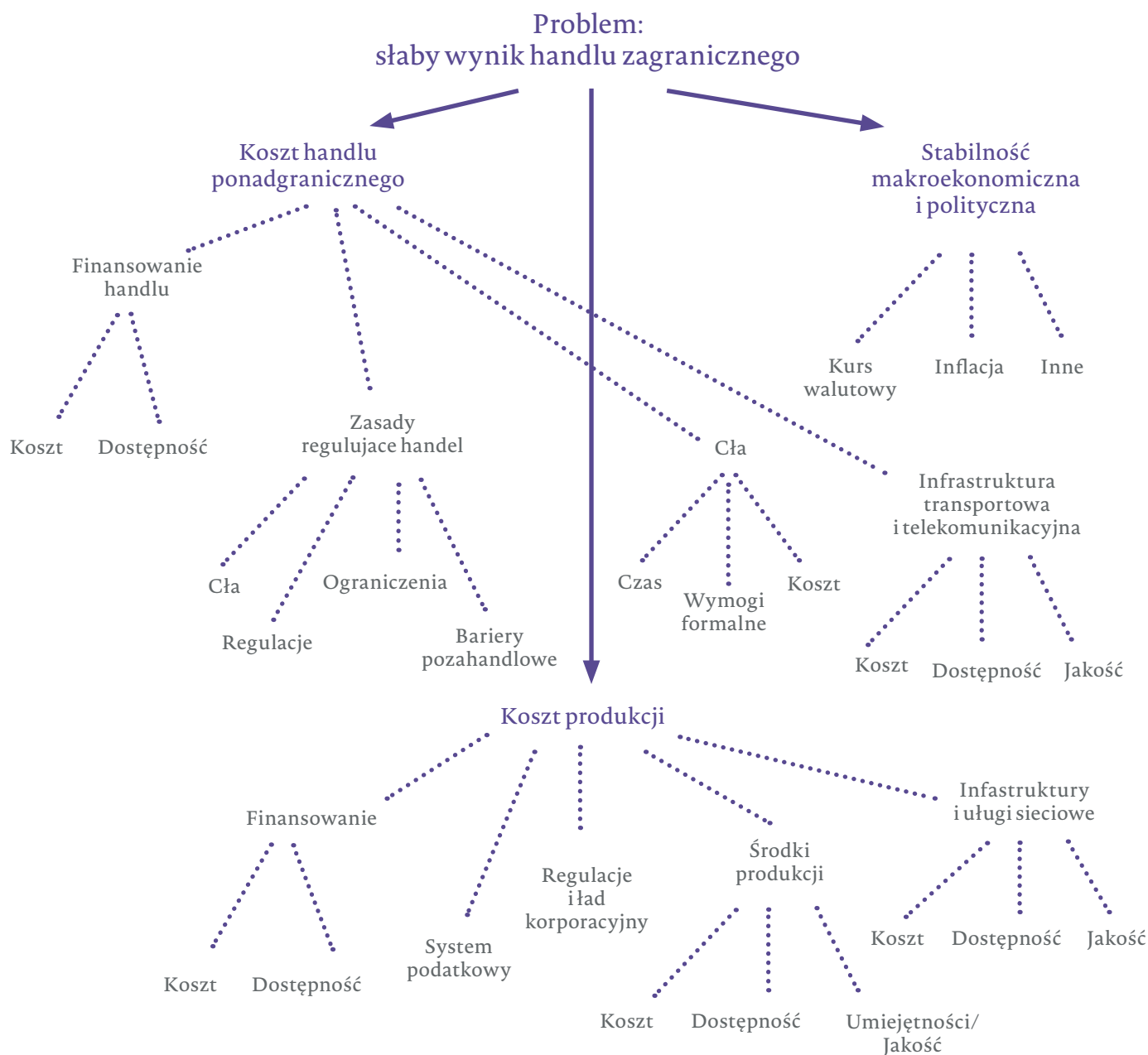
Badania Devarajana, Easterly’ego i Packa⁶⁴ wręcz wykazują brak związku pomiędzy inwestycjami a rozwojem w Afryce. Ani wyższe inwestycje publiczne, ani wyższe inwestycje prywatne nie są związane w skali kontynentu z wyższym rozwojem. Źródło niedorozwoju Afryki widzą w niskim wykorzystaniu istniejących mocy produkcyjnych oraz nieopłacalności pozyskiwania wiedzy i umiejętności.

63 Martin Fransman, Kenneth King, *Technological Capability in the Third World*, Basingstoke [Wielka Brytania] 1984, s. 115–116.

64 Shantayanan Devarajan, William Easterly, Howard Pack, *Is Investment in Africa Too High or Too Low? Macro- and Micro-evidence*, "Journal of African Economies", September 2001.

Skupienie analizy barier rozwoju wokół inwestycji jest dla ekonomistów niemal odruchowe. Inwestycje uznawane są za nośnik rozwoju w neoklasycznych teoriach ekonomicznych. Jednak nie jest to jedyny możliwy sposób zorganizowania dociekania ograniczeń rozwoju. Na przykład Hallaert i Munro⁶⁵ proponują drzewo diagnostyczne dla państw rozwijających się usiłujących rozwinąć swój eksport z centralnym punktem dla wyniku handlu międzynarodowego:

Inwestycje jako jedyne zjawisko porządkujące rozpoznanie barier rozwoju są problematyczne. Są jednym z czynników i zarazem objawem rozwoju, ale nie są ani jego przyczyną, ani sposobem na niego. Tworzenie nowych drzew z innymi czynnikami niż inwestycje jest obiecującym kierunkiem doskonalenia metody diagnostyki rozwoju. Już sami autorzy dali dwa różne drzewa analityczne. Nic nie stoi na przeszkodzie, by tworzyć je z innym ugruntowaniem teoretycznym.



65 Jean-Jacques Hallaert, Laura Munro, *Binding Constraints to Trade Expansion: Aid for Trade Objectives and Diagnostics Tools*, "OECD Trade Policy Papers" 2009, No. 94, s. 25.

Inwestycje jako źródło rozwoju są bowiem przecenione. Wiek XX był okresem rozwijania teorii i polityk gospodarczych obsadzających inwestycje w roli źródła rozwoju. Ten fundamentalizm inwestycyjny⁶⁶ opiera się na modelach ekonomicznych, w których rozwój jest wynikiem łącznego zastosowania czynników produkcji, tj. pracy i kapitału. Jeśli jednak czegoś się nauczyliśmy w ostatnim wieku, to tego, że akumulacja kapitału jest tylko częścią procesu rozwoju, ale samoistnie go nie uruchamia. Różnice w kapitale na głowę nie tłumaczą różnic w produkcji na głowę, a różnice w przyroście kapitału produkcyjnego wyjaśniają tylko niewielką część różnic przyrostu produkcji.

Celem diagnostyki barier rozwoju jest szukanie obszarów ulepszeń instytucjonalnych o największym potencjale przyspieszenia rozwoju. W Polsce odnotowujemy po 1989 roku spadek stopy inwestycji i jest ona niższa niż w innych państwach regionu, a przy tym mamy niespotykany wcześniej wysoki i długotrwały rozwój gospodarczy. Co sugeruje, że poziom inwestycji nie był do tej pory ogranicznikiem rozwoju. Ponadprzeciętny wzrost ostatnich trzech dekad umożliwił wzrost wydajności. Można więc sobie wyobrazić drzewo analityczne dla Polski, w którym jako czynnik porządkujący oraz rozpoczynający je umieszczono wydajność (tak jak to zaproponował Rodrik), a przedmiotem analizy w jego poszczególnych gałęziach jest szukanie barier utrudniających podmiotom gospodarczym i gospodarstwom domowym zwiększanie wydajności.

66 Robert G. King, Ross Levine, *Capital Fundamentalism, Economic Development, and Economic Growth*, "Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy" 1994, Vol. 40, s. 259–292.



7.

Wstępne przykładowe ćwiczenie z diagnostyki rozwoju dla Polski

Poniżej zaprezentowano pytania, które można zadać oraz sposób wnioskowania, którego można używać, analizując bariery rozwoju Polski. Nie jest to pełna diagnoza barier rozwoju, a ćwiczenie poglądowe, którego celem jest ilustrowanie i inspirowanie.

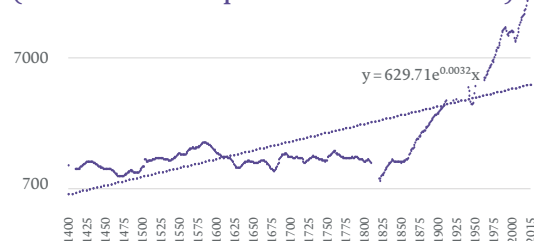
7.1. Zarys tempa rozwoju Polski

7.1.1. Wielodekadowe tempo rozwoju

W rozwoju Polski od XV wieku widać trzy okresy:

- rozwój przednowoczesny do XVI wieku,
- załamanie rozwoju przednowoczesnego w drugiej połowie XVI wieku,
- początek rozwoju kapitalistycznego po powstaniu styczniowym.

PKB na głowę Polski (linia trendu na podstawie 1400-2016)

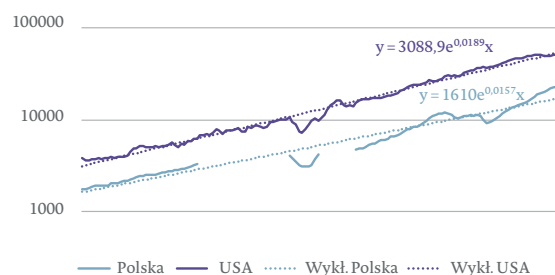


Źródło: Maddison Project Database, wersja 2018.

Początek rozwoju kapitalistycznego związany jest z wybiciem się naszego kraju ponad wielowiekowy trend wzrostu przednowoczesnego. Jednak to

dynamiczne przyspieszenie nowoczesnego wzrostu gospodarczego w Polsce na tle państw bogatszych jest dość powolne. Przykładowo w latach 1864–2016 średnioroczne tempo wzrostu PKB na głowę w USA wynosiło 1,89%, w Polsce zaś 1,57%.

PKB na głowę Polski i USA w skali logarytmicznej

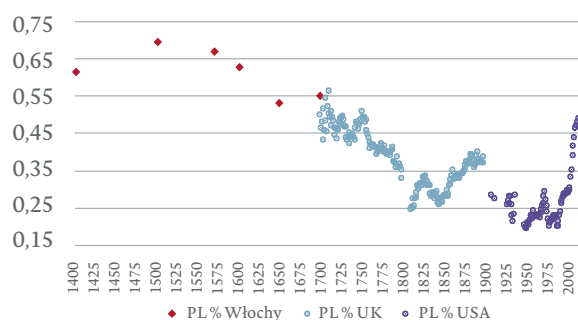


Źródło: Maddison Project Database, wersja 2018.

Różnica pomiędzy wzrostem w wysokości 1,89% corocznie a 1,57% może nie wydawać się duża, jednak w długim okresie staje się ogromna. Po trzech wiekach dla dwóch państw startujących z równego poziomu rozwoju oznacza trzykrotną różnicę w poziomie PKB! Mniej więcej tyle, ile wynosi dziś różnica w PKB na głowę pomiędzy Polską a Niemcami.

Podsumowanie różnic w wielowiekowym rozwoju obrazuje proporcja PKB na głowę w Polsce do PKB na głowę u aktualnego światowego lidera gospodarczego. W Polsce Jagiellonów szacowane PKB na głowę sięgało dwóch trzecich PKB na głowę we Włoszech. W XVI wieku spadło w okolice 50% i kontynuowało spadek w kolejnych wiekach. Obecnie dynamicznie nadgania wielowiekowe opóźnienie:

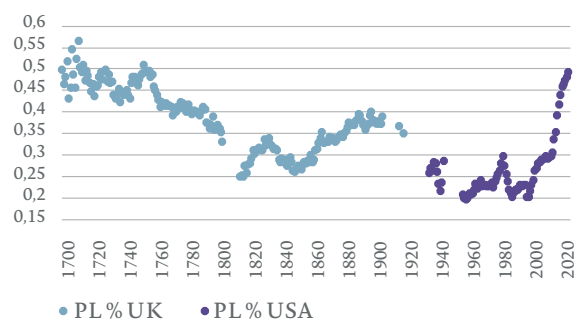
PKB na głowę Polski jako % PKB na głowę gospodarczego lidera



Źródło: Maddison Project Database, wersja 2018.

Patrząc na nieco krótszy okres, tj. od XVIII wieku do roku 2016, widać wyraźniej kilka okresów gonienia lidera przerywanych przez powstania i wojny. Najdłuższy taki okres z kumulatywnie największym doganianiem odnotowaliśmy od roku 1991:

PKB na głowę Polski jako % PKB na głowę gospodarczego lidera



Źródło: Maddison Project Database, wersja 2018.

7.1.2. Rozwój w ostatnich dekadach

Od lat 60. niewydajność gospodarek bloku socjalistycznego stawała się coraz bardziej odczuwalna⁶⁷.

Gospodarki te nie potrafiły samoistnie generować wzrostu wydajności, uzyskiwały rozwój przyrostem inwestycji. Powstawał swoisty cykl: wzrost inwestycji dawał skok we wzroście gospodarki, ale malejące krańcowe korzyści z kolejnych inwestycji obniżały korzyści z inwestowania i gdy dalsze inwestycje przynosiły coraz mniejsze efekty – spadała stopa inwestycji. Do drugiej połowy lat 60. wzrost w Polsce jeszcze podtrzymywano przepływem ludności z mało wydajnego rolnictwa do bardziej wydajnego przemysłu. Jednak pod koniec lat 60., wobec dużego transferu dokonanego w uprzednich dekadach, przepływ ludności spowolnił.

Nie udało się zwiększyć wydajność gospodarki socjalistycznej. Pod koniec lat 60. wdrażano próbę zrównoważenia gospodarki i zwiększenia jej wydajności autorstwa Bolesława Jaszcuka. Jej celem był wybiórczy rozwój branż o największym potencjale eksportowym oraz wprowadzenie bodźców materialnych, w tym m.in. płacy akordowej. Próba ta została zamrożona, gdy podjęta w ramach reformy korekta relacji cen doprowadziła do protestów społecznych i zmiany władzy w ramach PZPR. Kolejna ekipa wdrażała program reform, który był mieszaną centralizacji i otwarcia na Zachód. Podmioty gospodarcze łączono w coraz większe organizacje, by zapewnić im lepsze zarządzanie przez małą liczbę kompetentnych kadr nadzorowanych z centrum. W zamierzeniach wielkie organizacje gospodarcze miały stosować wynik finansowy jako miernik oceny działalności. W praktyce jednak nie doszło do takiej innowacji organizacyjnej. Do lat 70. rozwijano oszczędnościami krajowymi, w latach 70. sięgnięto po kredyty zagraniczne oraz – w większym stopniu niż uprzednio – po zachodnie licencje. Jednak niewydajność gospodarki centralnie planowanej, szoki naftowe oraz wzrost ceny pieniądza na Zachodzie, a następnie spadek cen surowców w latach 80. doprowadziły do niewypłacalności PRL.

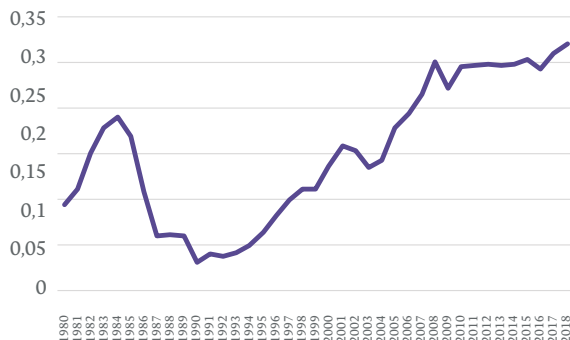
Reformy przełomu lat 80. i 90. wyzwoliły dynamiczne przyspieszenie rozwoju. PRL był tak daleko od jakichkolwiek rozsądnych prawideł współżycia gospodarczego, że nawet drobne ulepszenia po jego upadku wyzwoliły duży przyrost aktywności gospodarczej. Otwarcie gospodarki na międzynarodową wymianę, stabilizacja gospodarki po hiperinflacji, przywrócenie prawa własności oraz wymiany rynkowej z zagranicą (w tym ostatnio przystąpienie do UE) umożliwiły trzy dekady bezprecedensowego rozwoju. PKB na głowę w Polsce jako PKB

67 Niniejszy wstęp na podstawie: Piotr Koryś, *Poland from Partitions to EU Accession. A Modern Economic History 1772–2004*, 2018, s. 295–312.

na głowę w Niemczech wzrosło z poniżej 10% na początku lat 90. do ponad 30% obecnie:

PKB na głowę Polski jako % PKB na głowę Niemiec

ceny bieżące w USD

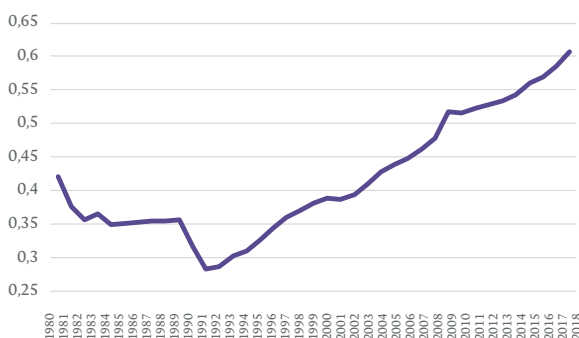


Źródło: IMF, *World Economic Outlook*, kwiecień 2019.

Gdy uwzględnimy wartość nabywczą pieniądza, to nasze PKB na głowę wzrosło z poniżej 30% na początku lat 90. do ponad 60% obecnie:

PKB PPP na głowę Polski jako % PKB PPP na głowę Niemiec

ceny stałe w USD (2011)



Źródło: IMF, *World Economic Outlook*, kwiecień 2019.

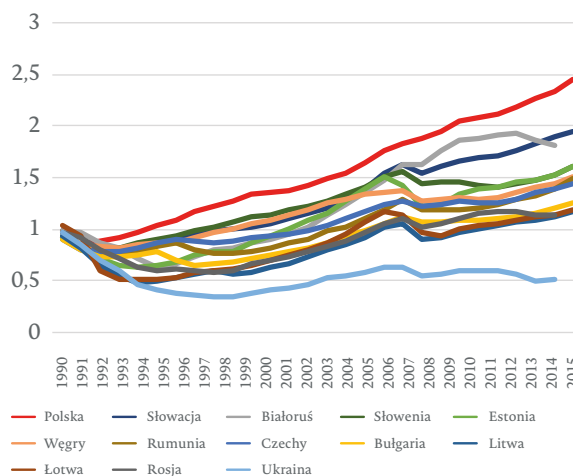
7.2. Zarys wybranych, nietypowych odczytów danych opisujących podstawowe czynniki rozwoju

7.2.1. Dynamika PKB

Tempo naszego wzrostu po 1989 roku, choć powszechnie uważane za unikalne, jest jak najbardziej typowe dla rozwoju w ostatnich trzech dekadach naszego regionu oraz państw biedniejszych. Jeśli za

miarę przyjmiemy się rozwój pomiędzy 1989 rokiem a dniem dzisiejszym, to faktycznie Polska jest liderem rozwoju w regionie Europy Środkowo-Wschodniej:

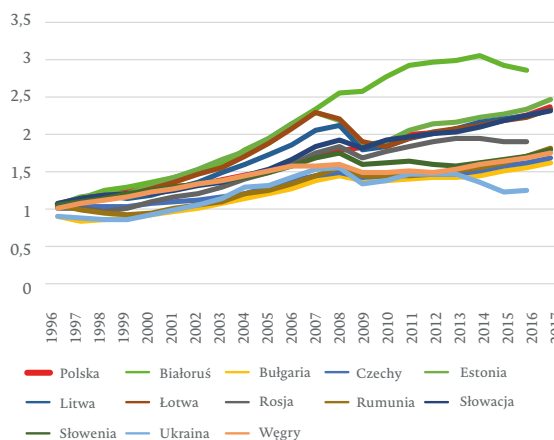
PKB na głowę Polski jako % PKB na głowę Niemiec



Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*.

Jest to jednak efekt statystyczny. Polska rozpoczęła reformy w 1989 roku na dnie swojego cyklu gospodarczego. Podany wzrost jest imponujący – ponieważ mierzony jest od minimum naszego cyklu. W 1989 roku inne państwa naszego regionu były w innych etapach tego cyklu. Jeśli za punkt startowy przyjąć inne lata, to inne państwa naszego regionu będą liderem rozwoju. Gdy za podstawę wyliczeń przyjmujemy rok 1995, liderem rozwoju w naszym regionie okaże się... Białoruś:

Porównanie skumulowanego wzrostu PKB (PKB w 1995 = 1)

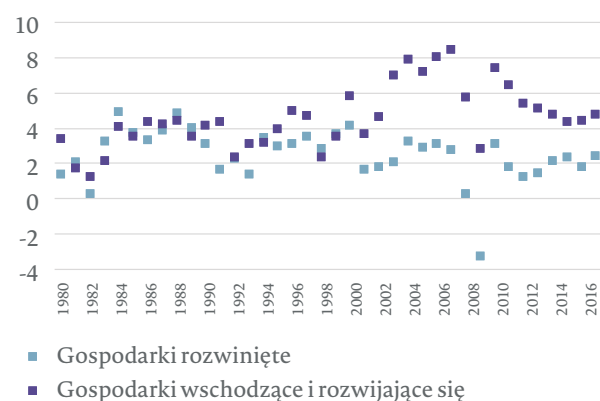


Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*.

Jeśli pojęcie „nasz region” rozszerzy się o Europę Południową, to liderem rozwoju będzie Albania.

Co ważniejsze: ostatnie trzy dekady są unikalne w nowożytnej historii gospodarczej całego świata. Po raz pierwszy państwa biedniejsze (jako grupa) rosną przez dłuższy okres szybciej niż państwa bogatsze (jako grupa):

Dynamika PKB



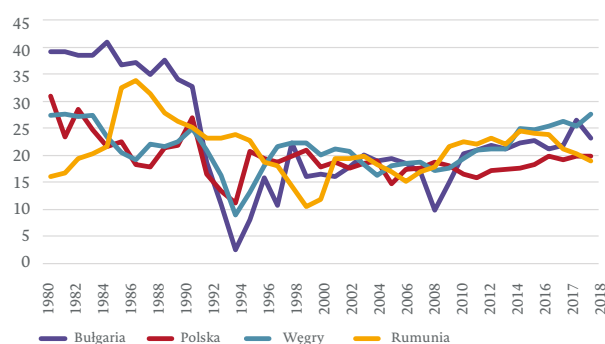
Źródło: IMF, *World Economic Outlook*, kwiecień 2019.

Koniec zimnej wojny oraz globalizacja handlu ułatwiły biedniejszym państwom na całym świecie bezprecedensowe doganianie bogatszych. Nasz region na odrzuceniu niewydajnego modelu gospodarczego i rosnącej globalizacji skorzystał bardziej niż inne. Tutaj każde państwo, które przeprowadziło reformy rynkowe, utrzymało dyscyplinę finansów publicznych, otworzyło się na handel ze światem, sprywatyzowało i zrestrukturyzowało niewydajny sektor państwowy, odnotowało ponadprzeciętne tempo wzrostu gospodarczego.

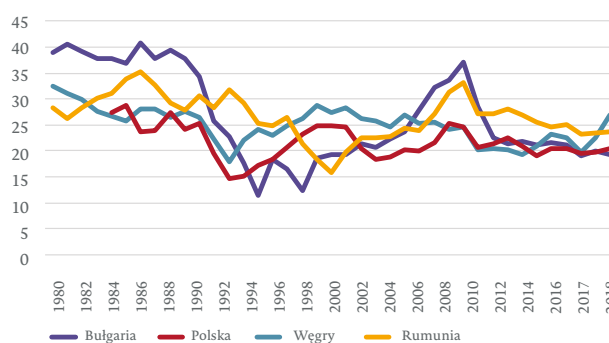
7.2.2. Stopa oszczędności oraz stopa inwestycji

Zarówno stopa oszczędności, jak i stopa inwestycji są w Polsce niższe niż w innych państwach regionu. W części krajów naszego regionu przeszły one podobny spadek na początku lat 90. – podczas przejścia od socjalizmu do gospodarki rynkowej:

Stopa oszczędności



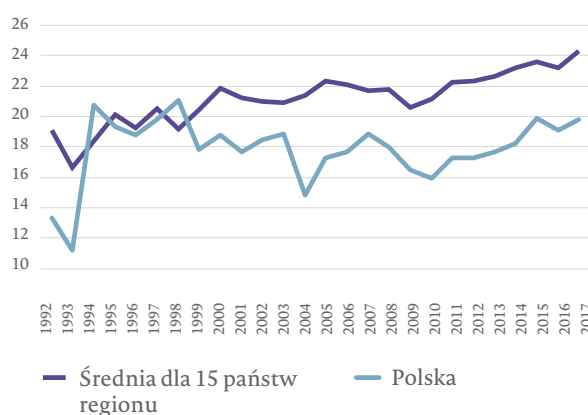
Stopa inwestycji



Źródło: IMF, *World Economic Outlook*, kwiecień 2019.

Stopa oszczędności w Polsce jest trwale poniżej średniej dla państw regionu⁶⁸. Jedynie w połowie lat 90., gdy Polska już dokonała głównego wysiłku transformacyjnego, a większość krajów z regionu jeszcze była w trakcie przechodzenia do gospodarki rynkowej, stopa oszczędności w Polsce była chwilowo nieznacznie powyżej średniej dla tych państw:

Stopa oszczędności



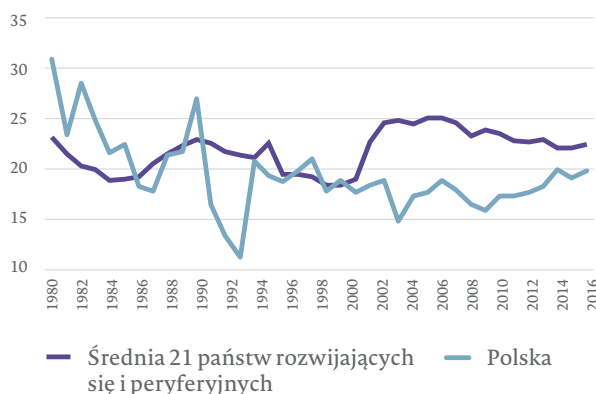
Źródło: IMF, *World Economic Outlook*, kwiecień 2019.

Podobna prawidłowość (niższa stopa oszczędności w Polsce) istnieje, gdy porówna się polską stopę oszczędności ze średnią dla 21 państw rozwijających się i peryferyjnych⁶⁹:

68 Średnia nieważona dla Białorusi, Bułgarii, Chorwacji, Czech, Estonii, Węgier, Łotwy, Litwy, Macedonii, Polski, Rumunii, Rosji, Słowacji, Słowenii, Ukrainy.

69 Średnia nieważona dla Argentyny, Chile, Chin, Kolumbii, Egiptu, Gruzji, Grecji, Indii, Indonezji, Iranu, Jordanii, Kazachstanu, Malezji, Maroko, Pakistanu, Peru, Filipin, Polski, Portugalii, Republiki Południowej Afryki, Hiszpanii, Tajlandii, Tunezji, Turcji, Wietnamu.

Stopa oszczędności

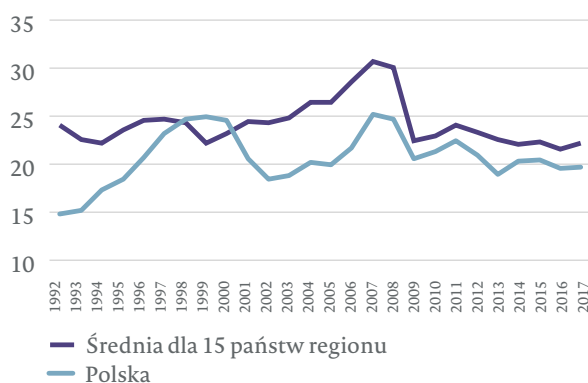


Źródło: IMF, *World Economic Outlook*, kwiecień 2019

W latach 80. i na przełomie XX i XXI wieku stopa oszczędności w Polsce zdaje się podążać według trendu podobnego do grupy państw rozwijających się i peryferyjnych przyjętych do porównania w niniejszym tekście. Po kryzysie rosyjskim/azjatyckim pod koniec XX wieku wiele państw rozwijających się podjęło świadomą decyzję o zwiększeniu oszczędności krajowych, a zwłaszcza oficjalnych rezerw. W ostatniej dekadzie wydaje się, że ma miejsce konwergencja pomiędzy stopą oszczędności w grupie państw przyjętych do porównania a Polską. W Polsce rośnie, a w państwach, z którymi porównujemy, spada.

Stopa inwestycji w Polsce, podobnie jak stopa oszczędności, jest poniżej średniej dla państw regionu za wyjątkiem okresu wczesnych lat 90., gdy w Polsce czerpaliśmy już korzyści z reform przełomu lat 80. i 90., a większość państw regionu dopiero przechodziła transformację od gospodarki planowanej do rynkowej:

Stopa inwestycji

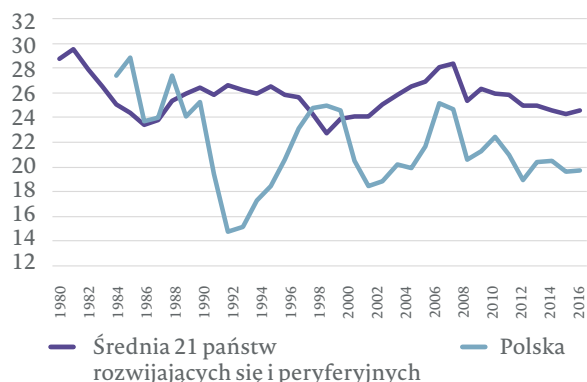


Źródło: IMF, *World Economic Outlook*, kwiecień 2019.

Również stopa inwestycji w Polsce w porównaniu do stopy inwestycji w wybranych państwach rozwijających się i peryferyjnych daje podobny obraz jak

dla stopy oszczędności – krzywa dla Polski (poza krótkimi nadzwyczajnymi okresami) znajduje się poniżej krzywej dla owych państw:

Stopa inwestycji



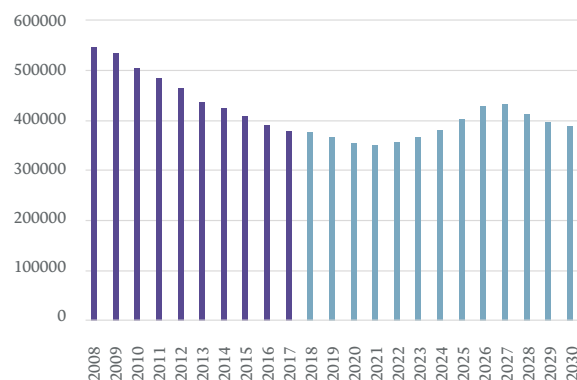
Źródło: IMF, *World Economic Outlook*, kwiecień 2019.

Pobieżny przegląd stopy oszczędności i inwestycji w Polsce oraz państwach, które mogą być z nią porównywalne, sugeruje, że zarówno stopa oszczędności, jak i stopa inwestycji są w Polsce trwale poniżej odczytów spotykanych w tych państwach.

7.2.3. Podaż pracy

Starzenie się społeczeństwa trwale zmniejsza podaż pracy. W poprzedniej dekadzie wchodzące w dorosłość roczniki liczyły przeciętnie ponad 450 tys. osób. W najbliższej dekadzie ich liczba przeciętnie wyniesie ok. 380 tys. osób:

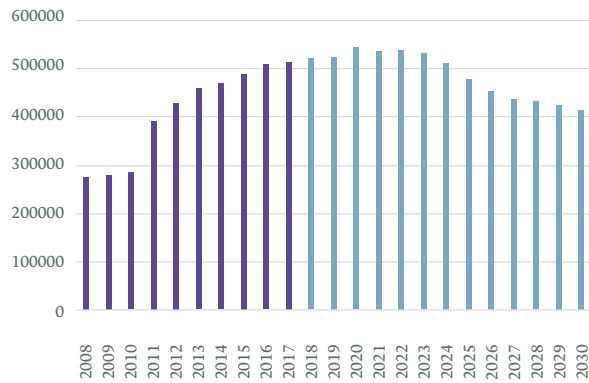
Liczba 18-latków w latach 2008–2030



Źródło: GUS, *Rocznik Demografii*, różne lata oraz *Prognoza ludności na lata 2014–2050*.

Odwrotnie będzie ze starszymi. Do niedawna roczniki 65-latków liczyły po 200–400 tys. osób. Od kilku lat i w nadchodzącej dekadzie będą one liczyć po 400–500 tys. osób:

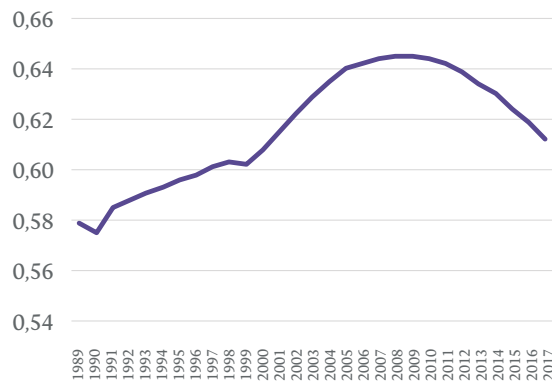
Liczba 65-latków w latach 2008–2030



Źródło: GUS, *Rocznik Demografii*, różne lata oraz *Progniza ludności na lata 2014–2050*.

W rezultacie od dekady spada udział ludności w wieku produkcyjnym w ogóle obywateli:

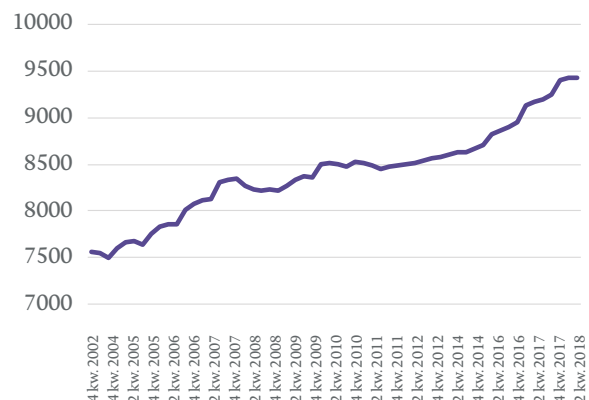
Ludność w wieku produkcyjnym jako % ogółu ludności



Źródło: GUS, *Rocznik Demografii*, różne lata

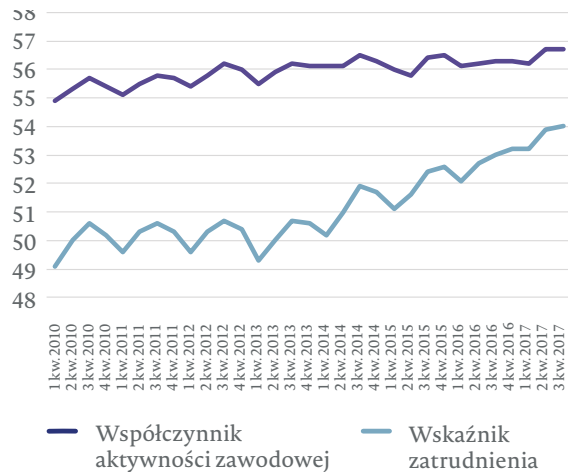
Spada też zasób bezrobotnych oraz osób wcześniej nieaktywnych zawodowo. Liczba bezrobotnych i stopa bezrobocia osiągnęły kolejne historyczne minima, a liczba pracujących w ostatnich dwóch latach wzrosła o ponad pół miliona.

Pracujący



Źródło: GUS, *Biuletyn Statystyczny*

Rosną wskaźniki zatrudnienia i aktywności zawodowej, a spada liczba biernych zawodowo:

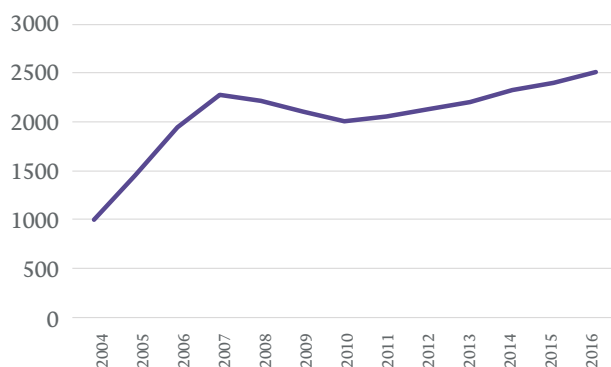


Źródło: GUS, *Biuletyn Statystyczny*

Uzyskanie dalszych wzrostów stopy zatrudnienia będzie coraz trudniejsze. Im osoby są luźniej związane z rynkiem pracy, tym trudniej będzie zachęcić je do jej podjęcia. Oczekiwać należy, że zatrudnienie kolejnych bezrobotnych oraz nieaktywnych będzie wymagało dalszego wzrostu wynagrodzeń oraz dostosowań po stronie pracodawców, na przykład częstszego (a uprzednio rzadko praktykowanego) zatrudniania w niepełnym wymiarze etatu i nieregularnych godzinach, pomocy w organizowaniu dojazdów do miejsca pracy z terenów słabo zurbanizowanych, dostosowania stanowisk pracy do osób starszych, zmiany organizacji pracy itp.

Podaż pracy zmniejsza emigracja a zwiększa imigracja. Co charakterystyczne – w Polsce mamy zarówno wysoką emigrację Polaków, jak i wysoką imigrację cudzoziemców. Nie dysponujemy dobrymi danymi w pełni opisującymi zjawisko migracji – są trudne do zdefiniowania i opisanie. Wielu emigrantów wyjeżdża z Polski we własnym przekonaniu tylko na chwilę, a zostaje za granicą na lata, czasem całe życie. Przy otwartych granicach w ramach strefy Schengen migracja jest również zjawiskiem trudnym do zmierzenia. Najlepsze, bieżące pojęcie o liczbie Polaków przebywających za granicą dają szacunki GUS dokonywane corocznie:

Ludność nieobecna w związku z wyjazdem za granicę na pobyt czasowy (w tys. osób)



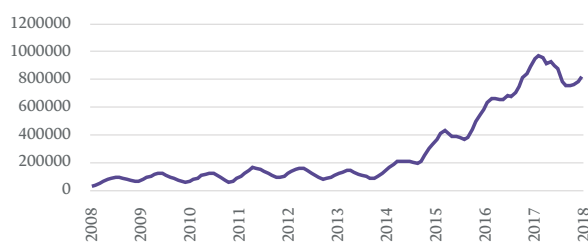
Źródło: GUS, Rocznik Demografii, różne wydania

Jednak, jak ostrzega sam GUS, „należy [je] traktować orientacyjnie ze względu na złożoność zjawiska migracji, trudności jego badania, zróżnicowanie systemów ewidencjonowania przepływów migracyjnych istniejących w poszczególnych krajach oraz różnice w definicjach migranta stosowanych w różnych krajach”⁷⁰.

Dane dotyczące imigracji zarobkowej jeszcze słabiej obrazują rzeczywistość. Tak naprawdę na podstawie publicznie dostępnych danych nie możemy stwierdzić, ilu imigrantów pracuje w Polsce w określonym momencie. Jakies przybliżenie dają informacje o zarejestrowanych oświadczeniach o powierzeniu pracy cudzoziemcowi. Zakładając, że od zarejestrowania oświadczenia cudzoziemiec nim objęty pracuje w Polsce przeciętnie przez 6 miesięcy, podaż pracy cudzoziemców wygląda tak jak poniżej (*notabene* od 2018 roku dane te to suma informacji o oświadczeniach o powierzeniu pracy cudzoziemcowi oraz zezwoleń na pracę sezonową cudzoziemców):

Oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcom, suma kolejnych 6-miesięcznych okresów

(*notabene* od 2018 roku dane zawierają nowo utworzoną kategorię zezwolenia na pracę sezonową)



Źródło: Ministerstwo Pracy

Dostępne dane o oświadczeniach o powierzeniu pracy (od 2018 roku dodano do nich dane o zezwoleniach na pracę sezonową – jest to formalnie nowa kategoria pozwoleń, ale podlegające im zjawisko jest mniej więcej to samo) pokazują dynamiczny przyrost imigrantów w latach 2014–2015, jego spowolnienie w latach 2016–2017 i spadek w 2018 roku:

Dynamika liczby oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi (dynamika r-d-r)



Źródło: Ministerstwo Pracy

Możliwe, że emigranci wyjechali z Polski na stałe, a imigranci (ze względu na preferowanie przez państwo polskie imigracji cyrkulacyjnej) pracują w Polsce tymczasowo. Nawet gdyby imigracja do Polski miała okazać się trwała, to nie zapełni ona ubytku podaży pracy wynikającego ze starzenia się społeczeństwa.

7.3. Przykładowe różnicowanie ograniczeń istotnych i nieistotnych

Dyskurs o politykach rozwojowych zazwyczaj toczy się wokół długich list czynników produkcji i związanych z nimi ograniczeń; czynników produkcji, których z definicji jest mniej w biedniejszych społeczeństwach. Dyskutowanie i programowanie polityk wokół długich list barier i braków myli objawy rozwoju z umożliwianiem rozwoju. Polacy mają przeciętnie mniej dóbr konsumpcyjnych i inwestycyjnych niż na przykład Niemcy, mniej mieszkań i mniejsze mieszkania, mniej nowoczesnych dóbr AGD, mniej nowoczesnych robotów przemysłowych, mniejszą automatyzację produkcji itd., itp. Mamy mniej, bo jesteśmy biedniejsi. Postulowanie, iż mamy mieć więcej – na przykład nowoczesnych

70 GUS, Rocznik Statystyczny Demografii 2018.

robotów przemysłowych – jest myśleniem tautologiczno-magicznym.

Biedniejsi, by gonić bogatszych, potrzebują odkryć czynniki najbardziej ograniczające ich rozwój i tam skierować swoje wysiłki i środki materialne, którymi dysponują. Bez uprawdopodobnienia, że brak owych nowoczesnych robotów przemysłowych jest wiodącym czynnikiem ograniczającym rozwój, konstruowanie wokół niego polityki rozwojowej ma małe szanse, by dać istotny impuls rozwojowy.

Istotą diagnozowania barier rozwoju jest rozpatrzenie wszelkich potencjalnych czynników ograniczających rozwój i zidentyfikowanie tych najdotkliwiej ograniczających rozwój w danym momencie. W polskim dyskursie o rozwoju dziesiątki zjawisk pretendują do roli istotnych barier rozwojowych, są to m.in.:

- niskie oszczędności,
- niskie inwestycje,
- niska innowacyjność,
- niska wydajność,
- niski kapitał ludzki,
- niski kapitał społeczny,
- wysokie przeregulowanie prawa w ogóle, a także w szczególności, na przykład przeregulowane prawo budowlane czy też niewydolne prawo upadłościowe,
- niesprawne i formalistyczne sądy,
- duża liczba małych przedsiębiorców,
- brak koncepcji przewagi konkurencyjnej,
- wysokie rozdrobnienie produkcji rolnej

i wiele podobnych.

Poniżej na trzech wybranych przykładach zarysowuję sposób odróżniania istotnych i nieistotnych barier rozwoju praktykowany przy diagnozowaniu barier rozwoju.

7.3.1. Nieistotne ograniczenie: niski poziom oszczędności i inwestycji

Wiele teoretycznych modeli rozwojowych oraz polityk rozwojowych opierało się na zwiększeniu oszczędności i inwestycji. Wymuszanie oszczędności oraz forsowanie inwestycji nie było unikalną ułomnością PRL, ale uznaną myślą ekonomiczną drugiej połowy XX wieku⁷¹. Jednak w praktyce od

zwiększenia oszczędności i inwestycji ważniejsze okazało się tworzenie warunków, w których możliwie duża część inwestycji jest produktywna i opłacalna.

Pomimo porażki modeli rozwojowych opartych na zwiększaniu oszczędności i inwestycji mogą istnieć państwa, w których niskie oszczędności i w konsekwencji niskie inwestycje są czynnikiem ograniczającym rozwój.

Podwyższenie stopy oszczędności i stopy inwestycji dość często pojawia się jako propozycja polityki rozwojowej dla Polski. Jednak nawet pobieżne zapoznanie się z danymi przeczy tezie o tym, że niskie oszczędności i inwestycje ograniczają rozwój Polski. Gdyby inwestycje były ograniczone dostępnym finansowaniem, to widzielibyśmy w Polsce m.in.:

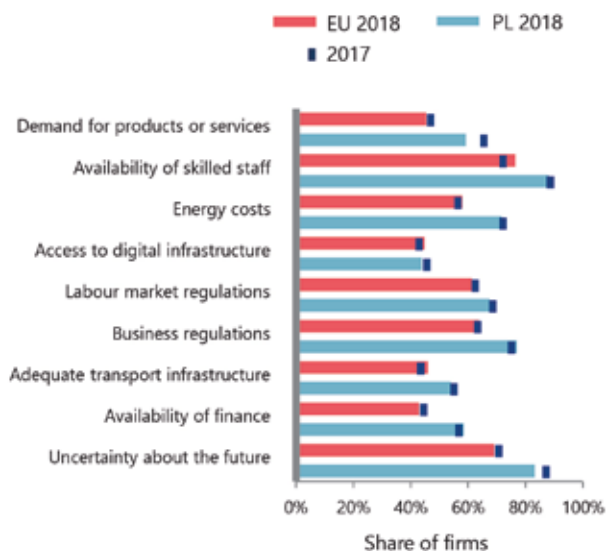
- wysoki koszt kapitału,
- wysoką elastyczność inwestycji w stosunku do kosztu kapitału – czyli podczas spadku stóp procentowych mocno rosłyby inwestycje,
- wysoki napływ kapitału zagranicznego,
- wśród krajowych przedsiębiorstw – wysokie użycie środków własnych na inwestycje.

Koszt kapitału w Polsce jest niski. Nie ma pozytywnej zależności pomiędzy spadkiem ceny pieniądza a wzrostem inwestycji. Napływ kapitału zagranicznego do Polski jest raczej niski. A polscy przedsiębiorcy z nadwyżkami gotówki raczej ją akumulują niż inwestują. Jeśli krajowi przedsiębiorcy z nadwyżką gotówki, którzy najlepiej znają lokalne warunki, nie inwestują własnych pieniędzy, to jest wątpliwe, by brak finansowania był powodem ograniczenia inwestycji w gospodarce.

Wątpliwości co do roli pętli: niskie oszczędności ergo niska dostępność finansowania ergo niskie inwestycje, pogłębiają badania poglądów polskich przedsiębiorców na temat barier inwestowania i prowadzenia działalności gospodarczej. W corocznym badaniu European Investment Bank jako główne bariery inwestowania wymieniane są brak wykwalifikowanego personelu (88%) oraz ogólna niepewność co do przyszłości (84%), a brak dostępności finansowania znajduje się na końcu listy deklarowanych barier:

71 Krótki zarys meandrów ekonomii rozwoju w: Paweł Dobrowolski, *Doganianie bogatszych przez biedniejszych w literaturze ekonomicznej i w praktyce gospodarczej minionego wieku – wnioski dla Polski*, Raport PFR, wrzesień 2018. Bardziej

wyczerpujące ujęcie w: Adam Leszczyński, *Skok w nowoczesność. Polityka wzrostu w krajach peryferyjnych 1943–1980*, Warszawa 2013.



Źródło: European Investment Bank, *EIB Group Survey on Investment and Investment Finance. Country Overview: Poland*, 2018.

W badaniu dostępności finansowania przedsiębiorstw niefinansowych Narodowego Banku Polskiego stwierdzono, że duże i średnie przedsiębiorstwa niefinansowe nie napotykają istotnych barier w dostępie do finansowania:

Synteza

1. W świetle prowadzonych – przez różne ośrodki i w oparciu o dość szeroki wachlarz podejść – analiz, duże i średnie przedsiębiorstwa niefinansowe w Polsce nie napotykają istotnych barier w dostępie do finansowania. Jedną z zasadniczych przyczyn tej sytuacji jest dobra, od wielu lat, i potwierdzana zarówno przez wskaźniki ilościowe, jak i jakościowe, sytuacja ekonomiczna sektora przedsiębiorstw niefinansowych (SPN). W szczególności, sektor ten charakteryzuje bardzo dobra płynność i wysoka rentowność. Jednocześnie poziom jego zadłużenia jest niski. Czynniki te, jak również dobra i stabilna sytuacja sektora bankowego w Polsce, ułatwiają dostęp firm do zewnętrznych źródeł finansowania.

Źródło: NBP, *Dostępność finansowania przedsiębiorstw niefinansowych w Polsce*, 2016.

Teza o tym, że brak finansowania ogranicza inwestycje i rozwój Polski, nie znajduje oparcia w pobieżnym przeglądzie danych. Można próbować wskrzesić ją w ograniczonej postaci, na przykład, że być może brakuje w Polsce finansowania długoterminowego czy też, że brakuje finansowania dla projektów o podwyższonym ryzyku.

7.3.2. Raczej nieistotne ograniczenie: niski lub niewłaściwy kapitał ludzki

Zainteresowanie kapitałem ludzkim oraz niedopasowaniem umiejętności (ang. *skills mismatch*) ma w Polsce dwa istotne źródła. Pierwsze to przejście w ekonomii od teorii, które upatrują źródeł rozwoju w inwestycjach w środki trwałe, do teorii, które upatrują rozwoju w postępie technicznym i organizacyjnym. Drugie to europejska obawa, że współczesny postęp technologiczny generowany w USA oraz w pewnym stopniu w Azji zmarginalizuje Europę.

Jednak pojęcie kapitału ludzkiego jest niedookreślone i wieloznaczne, brakuje także danych mierzących to zjawisko, co czyni je ułomnym narzędziem do mierzenia jego wpływu na rozwój. Co gorsza – jest wysoce możliwe, że istotnym czynnikiem rozwoju nie są umiejętności czy wiedza jednostek, a reguły społeczne, które ułatwiają lub utrudniają grupowe korzystanie z wiedzy i umiejętności wielu jednostek współdziałających w procesach produkcyjnych.

Mierzenie braku czy niedopasowania umiejętności jest problematyczne. Nie ma dobrych danych opisujących umiejętności posiadane przez pracowników oraz zapotrzebowanie na umiejętności przez pracodawców⁷². W niedawno opublikowanym opracowaniu⁷³ o niedopasowaniu umiejętności w Europie Wschodniej i Zachodniej Chłoń-Domińczak, Magda i Sienkiewicz konkludują, że konieczne jest wypracowanie obiektywnych miar niedopasowania umiejętności, które zastąpią subiektywną samoocenę pracowników.

Trwający dekady brak danych mierzących kapitał ludzki sugeruje, że jest to nie tylko problem braku badań statystycznych, lecz także problem koncepcyjny. Samo pojęcie niedopasowania umiejętności jest pojęciem wieloznacznym i obejmuje kilka zjawisk opisywanych w literaturze⁷⁴, takich jak nadmierne oraz niewystarczające wykształcenie, nadmiar oraz niedostatek umiejętności, luki w umiejętnościach, braki umiejętności (mierzone zazwyczaj jako wakaty trudne do zapełnienia), niewłaściwe

72 Michael J. Handel, *Skills Mismatch in the Labor Market*, "Annual Review of Sociology" 2003, Vol. 29, s. 135–165 oraz Andrew Weaver, Paul Osterman, *Skill Demands and Mismatch in U.S. Manufacturing*, "ILR Review" 2017, Vol. 70, No. 2, s. 275–307.

73 Agnieszka Chłoń-Domińczak, Iga Magda, Łukasz Sienkiewicz, *Skills Mismatch in the New and Old Member States – Are Generations Affected Differently?*, "Philosophy.Sociology" 2016, Issue 4, s. 331–341.

74 Seamus McGuinness, Konstantinos Pouliakas, Paul Redmond, *How Useful is the Concept of Skills Mismatch?*, "IZA Discussion Paper" 2017, No. 10786.

kierunki ukończonej nauki oraz umiejętności, które stają się przestarzałe.

Problem jednak jest jeszcze szerszy niż dokładniejsze zdefiniowanie umiejętności. Nie wiadomo, w jakim stopniu mierzone niezadowolenie z kompetencji pracowników jest kwestią umiejętności, a w jakim to problem postaw lub kultury danej społeczności czy jej modelu społecznego.

Stosowanie umiejętności jest nie tylko wypadkową postaw pracowników, ale też bodźców do używania wiedzy i umiejętności, które tworzy pracodawca⁷⁵. Analizowanie procesu produkcji za pomocą wyabstrahowanych umiejętności pracownika pomija istotne czynniki wydajności pracy leżące po stronie pracodawcy, zwłaszcza pracującą społeczność, którą ten uformował. Wyabstrahowany pracownik jako zbiór wiedzy i umiejętności jest niepełnym narzędziem analitycznym, gdyż zakłada, że warunki i organizacja pracy nie wpływają na jego wydajność⁷⁶. W świecie realnym wiedza i umiejętności

są tylko jednym z istotnych czynników produkcji, składających się na wydajne i skuteczne stosowanie dostępnej wiedzy.

Powtarzającym się motywem w ekonomii rozwoju jest konstatacja, że duża podaż pracy nie oznacza dużej podaży przydatnej pracy. Przydatna praca jest ujmowana w szerszym kontekście społecznym, nie ogranicza się do wiedzy czy umiejętności jednostki. Aleksander Gerschenkron, jeden z klasyków ekonomii rozwoju, twierdził, że duża liczba tanich pracowników w krajach niedorozwiniętych nie oznacza znacznej podaży przydatnej pracy dla rozwoju nowoczesnych przemysłów:

„Pracownicy przemysłowi w sensie stabilnych, zdyscyplinowanych pracowników, na których można polegać i którzy odciepli pępowinę łączącą ich z produkcją rolną i nadają się do zatrudnienia w przemyśle, są rzadkością w państwach niedorozwiniętych”⁷⁷.

	Kapitalizm liberalny	Kapitalizm koordynowany
Zatrudnienie	Mniej zabezpieczeń, pracownicy to raczej generaliści, częste zmiany pracodawcy	Wysoka pewność zatrudnienia, pracownicy to wysokiej klasy specjaliści, praca w jednej firmie
Negocjacje płacowe	W firmie	Porozumienia płacowe na poziomie przemysłu, regionu lub państwa
Uzwiązkowienie	Niskie	Wysokie
Dochody	Nierówne	Równe
Przewaga	Hi-tech i usługi	Przemysł
Polityka państwa	Deregulacja i antymonopol	Zachęcanie do utrzymania zatrudnienia, wymiany informacji, ustalania standardów technicznych oraz współpracy pomiędzy firmami oraz pomiędzy firmami a związkami
Reakcja na kryzys	Zwolnić pracowników, ciąć koszty, by zachować dochodowość i utrzymać dostęp do finansowania	Obniżyć dochodowość, ale zatrzymać wyspecjalizowanych pracowników i utrzymać dobre relacje ze związkami zawodowymi i władzami
Finansowanie firm	Rynki finansowe – częsta realokacja na podstawie bieżącej dochodowości firm ocenianej na podstawie publicznie dostępnych danych	Banki – stałe relacje finansowe oparte na reputacji i dogłębnej znajomości sytuacji firm (na przykład dyrektorzy banków zasiadają w radach nadzorczych firm)
Kształcenie i szkolenie	Ogólne, w szkołach i na uczelniach	Wyspecjalizowane, we współpracy z firmami

75 Charles N. Darrah, *Workplace Skills in Context*, "Human Organization" 1992, Vol. 51, No. 3, s. 264–273.

76 Charles N. Darrah, *Skill Requirements at Work: Rhetoric versus Reality*, "Work and Occupations: An International Sociological Journal" 1994, Vol. 21, No. 1, s. 64–84.

77 Aleksander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective. A Book of Essays*, Cambridge, Massachusetts 1962, s. 9.

Jest więcej niż możliwe, że szeroko rozumiana kultura również wpływa na to, co się rozumie przez niedopasowanie umiejętności. Wiek XIX daje przykład specyficznego amerykańskiego podejścia do organizacji pracy i wpływu organizacji na rozumienie umiejętności. Daniel Boorstin opisuje⁷⁸, że w Nowym Świecie, gdzie brakowało ludzi, a zwłaszcza wyspecjalizowanych rzemieślników, to maszyny stały się wyspecjalizowane, a ludzie mieli je jedynie kompetentnie obsługiwać. To, co dziś rozumiemy jako produkcję przemysłową, powstało jako system amerykański, w którym poprawne i wydajne operowanie maszynami zastąpiło wyspecjalizowane umiejętności mistrza rzemiosła osiągnięte tylko wieloletnią praktyką i doświadczeniem.

We współczesnej literaturze politologicznej podobne różnice w podejściu do umiejętności potrzebnych na danym rynku są opisywane w literaturze o różnorodności kapitalizmów⁷⁹. Ich różnorodność polega m.in. na sposobie kształcenia do pracy oraz organizacji rynku pracy. W kapitalizmie angloamerykańskim bardziej przydatne są ogólne umiejętności pozwalające pracować u różnych pracodawców. W kapitalizmie koordynowanym, charakterystycznym dla dużej części Europy kontynentalnej, częściej przydatne są wyspecjalizowane umiejętności nadające się do zastosowania w konkretnych branżach.

W tym ujęciu w gospodarkach typu angloamerykańskiego pracownicy inwestują w ogólne umiejętności. Natomiast w gospodarkach Europy kontynentalnej pracownicy inwestują w wyspecjalizowane umiejętności do pracy w danej branży lub wręcz w danym zakładzie. W literaturze z nurtu *varieties of capitalism* nie ma zgody, jaki rodzaj kapitalizmu istnieje w Polsce i – szerzej – naszym regionie. Trudno więc spekulować, jakiego rodzaju inwestycja w wiedzę i umiejętności będzie optymalna dla Polski.

Częstsze opisywanie umiejętności pracowników, wzrostu tych umiejętności oraz braku ich wzrostu związane jest z postępowaniem teorii rozwoju gospodarczego. W latach 80. w ekonomii nastąpiło przejście w opisywaniu rozwoju gospodarczego od teorii egzogenicznych (w których postęp technologiczno-organizacyjny był poza modelem) do teorii endogenicznych (które z opisu sposobu, w jaki odbywa się postęp techniczno-organizacyjny, czynią istotę wykładu rozwoju). Główna różnica między tymi teoriami jest w rozpoznaniu źródła rozwoju. Te pierwsze uważają za nie akumulację dużej ilości nowoczesnych środków trwałych, te drugie zaś koncentrują się na warunkach, które sprzyjają kumulowaniu najnowszych środków trwałych i wynajdowaniu oraz upowszechnianiu sprawniejszych sposobów ich wykorzystania.

Analiza zjawisk sprzyjających kumulowaniu środków produkcji (zamiast samego kumulowania) powoduje, że w ostatnich dekadach ekonomiści coraz częściej przechodzą od badania objawów rozwoju do badania głębszych przyczyn rozwoju. Współczesne teorie i polityki rozwojowe odchodzą od sugerowania zwiększania oszczędności, by zwiększyć inwestycje. W ich miejsce proponują m.in. lepsze wykształcenie społeczeństwa, które zwiększa zdolność społeczeństwa do rozwoju.

Moses Abramovitz zapoczątkował ten trend, twierdząc⁸⁰, iż biedne społeczeństwo może dogonić bogate tylko wtedy, gdy ma społeczną zdolność do wdrożenia najnowszych technologii. Przez społeczną zdolność rozumiał porządek społeczny oraz upowszechnienie formalnego wykształcenia. Robert Lucas w podobnym duchu rozwinął neoklasyczne modele – oparte na akumulacji środków trwałych – o ujęcie akumulacji kapitału ludzkiego poprzez formalne kształcenie oraz praktyczne nabywanie umiejętności (ang. *learning-by-doing*)⁸¹.

78 Daniel Boorstin, *The Americans. The National Experience*, New York 1965.

79 Zob. m.in.:

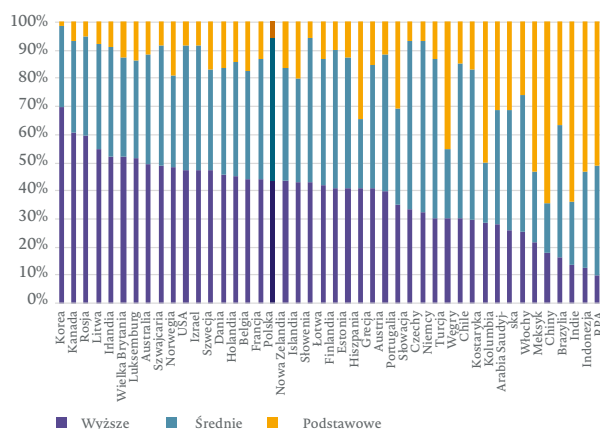
- Andrew Shonfield, *Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private Power*, Oxford University Press, 1965.
- John H. Goldthorpe, *Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Study in the Political Economy of Western European Nations*, Oxford University Press, 1985.
- Peter A. Hall, David Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, 2001.
- Bruno Amable, *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, 2003.
- Bob Hancké, Martin Rhodes, Mark Thatcher, *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*, Oxford University Press, 2007.

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

81 Robert E. Lucas, Jr., *On the Mechanics of Economic Development*, "Journal of Monetary Economics" 1988, Vol. 22, Issue 1, s. 3–42.

Jeśli chodzi o samo formalne wykształcenie, Polska odstaje od średniej zarówno UE, jak i OECD in plus. Relatywnie niski odsetek Polaków kończy edukację na poziomie poniżej średniego, a relatywnie wysoki odsetek kończy edukację na poziomie wyższym:

Poziom wykształcenia społeczeństwa



Źródło: OECD, *Education at a Glance*, 2017.

Zważywszy na wysoki wzrost współczynników skolaryzacji w Polsce w ostatnich dekadach, to – jeśli formalne wykształcenie jest miarą wiedzy czy umiejętności – obecni pracownicy w Polsce mają o wiele więcej umiejętności i wiedzy niż kiedykolwiek w przeszłości. Jednak w skali świata zwiększanie formalnego poziomu wykształcenia okazało się nieskuteczną polityką rozwojową. Nie ma bowiem żadnego związku pomiędzy zwiększeniem kapitału ludzkiego mierzonego latami spędzonymi na nauce przez przeciętnego obywatela a tempem wzrostu produkcji na pracownika⁸².

Ponadto problem może być głębszy niż sam poziom formalnego wykształcenia. Ekonomisci do mierzenia podaży użytecznej pracy wykorzystują formalne wykształcenie, gdyż jest ustandaryzowaną i powszechnie dostępną miarą dla wielu społeczeństw. Ale nie wiemy, jak formalne wykształcenie przekłada się na przywoływane w teoriach rozwoju zjawiska, takie jak „wysoki kapitał ludzki” czy „społeczna zdolność do wdrożenia najnowszych technologii”. Mierzmy kapitał ludzki formalnym wykształceniem, bo nie potrafimy go mierzyć inaczej, zwłaszcza gdy badamy rozwój większej liczby gospodarek.

Do badania wpływu kapitału ludzkiego na rozwój potrzebujemy bogatszych miar. Obecnie nie wiemy bowiem, jak to, co się dzieje w szkołach, przekłada

się na rozwój gospodarczy. Czy chodzi o nabytą wiedzę, czy socjalizowanie do określonego modelu pracy (np. uporządkowanej i posłusznej pracy pod nadzorem kierownika/autorytetu lub pracy w płańskiej organizacji w zespołach powoływanych *ad hoc*) oraz socjalizowanie w dostosowaniu się do grupy i przestrzeganiu norm społecznych? A jeśli norm, to jakich i które z nich sprzyjają rozwojowi, a które nie?!

Ekonomisci podejrzewają, iż zdolność małych grup ludzkich i całych społeczeństw do operowania dostępną im wiedzą jest istotna dla rozwoju. Ilość dostępnej wiedzy rośnie i to rośnie coraz szybciej. Jednak indywidualna zdolność jej opanowania, nawet jeśli jest wspomagana nowymi technologiami, nie rośnie tak samo szybko jak sama wiedza. Wobec przyrostu wiedzy teoretycznej i praktycznej sukces w nowoczesnych procesach produkcji wymaga sprawnego i nieustannego kompletowania wielu zmieniających się „kawałków” wiedzy. Te społeczeństwa, które potrafią to robić sprawnie – są bogate. W takich warunkach, to nie wiedza czy umiejętności, ale społeczne reguły ułatwiające korzystanie z wiedzy jednostek byłyby istotnym czynnikiem rozwoju.

Dostępne miary kapitału ludzkiego i zapotrzebowania na jednostki z określonym kapitałem wiedzy i umiejętności, jak na przykład:

- dynamika wynagrodzeń według branż i stanowisk czy
- wysokość kapitału ludzkiego imigrantów w stosunku do natywnych pracowników,

nie udzielają jednoznacznej odpowiedzi co do roli indywidualnych umiejętności w rozwoju gospodarczym. Ponadto zapotrzebowanie na pracowników o określonych umiejętnościach kształtuje także zmiany w otoczeniu instytucjonalnym⁸³. Równoczesne oddziaływanie tak wielu czynników utrudnia ocenę funkcji indywidualnej wiedzy w procesie rozwoju.

Trudności w przesądzeniu, czy „wysokość” kapitału ludzkiego jest istotną barierą rozwoju w danej gospodarce, pogłębia nierozłączność kultury i przydatności kapitału ludzkiego w nowoczesnych procesach produkcyjnych. By być użytecznym do sugerowania polityk rozwojowych, pojęcie kapitału ludzkiego wymaga dokładniejszej teoretycznej

82 Lant Pritchett, *Where Has All the Education Gone?*, „World Bank Economic Review” 2001, Vol. 15, Issue 3, s. 367–391.

83 Lawrence F. Katz, Lawrence H. Summers, *Industry Rents: Evidence and Implications*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1989, Vol. 20 *Microeconomics*, s. 209–290.

konceptualizacji oraz dalszych empirycznych badań skutkujących precyzyjniejszymi miarami zjawiska.

Dziś zmuszeni jesteśmy pozostać przy konstatacjach, że gdyby brak umiejętności ograniczał rozwój Polski, to istotny odsetek imigrantów powinien mieć wyższe kwalifikacje niż rodzimi pracownicy i pracować na stanowiskach wymagających tych wyższych kwalifikacji. W Panamie⁸⁴, gdzie rozwój wyrafinowanych usług związanych z handlem zagranicznym jest ograniczony przez podaż pracowników z odpowiednią wiedzą i umiejętnościami, imigranci mają wyższe kwalifikacje niż pracownicy natywni oraz zarabiają więcej od nich – w niektórych branżach nawet o 70%.

Na razie dostępne informacje o strukturze imigracji do Polski oraz kierunkach jej zatrudnienia sugerują, że brak umiejętności nie jest istotną barierą rozwoju Polski.

Co więcej – nawet gdyby istniały jasne definicje umiejętności i wystarczające dane opisujące niedopasowanie umiejętności (które by potwierdzały występowanie tego zjawiska w Polsce), to niedopasowanie umiejętności może być objawem, a nie przyczyną barier rozwojowych. Gospodarki, branże i firmy cechują się różną zdolnością do wykorzystania pracowników o różnych umiejętnościach. Istotne dla rozwoju są powody, dla których jedne gospodarki, branże czy firmy lepiej dostosowują swoje sposoby produkcji do faktycznie dostępnej podaży pracy.

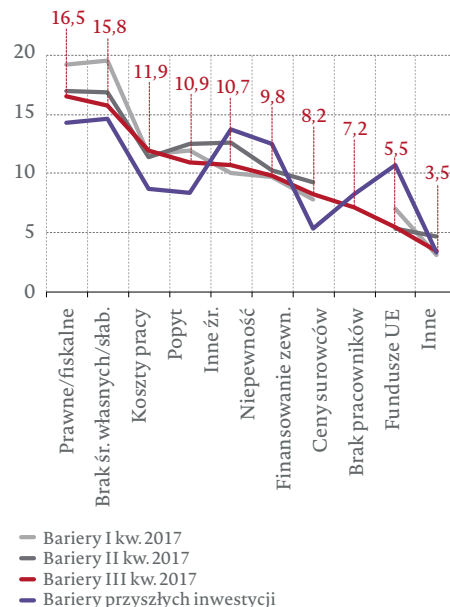
7.3.3. Istotne ograniczenie: skomplikowane i nieprzewidywalne prawo podatkowe

Przedsiębiorcy od lat wskazują niepewność co do stanu prawa, zwłaszcza prawa podatkowego, jako główną bądź jedną z ważniejszych przeszkód w inwestowaniu. Niepewność tworzona przez prawo podatkowe w Polsce wydaje się być wyższa niż w innych państwach regionu, a dostępne miary sugerują, że nasze prawo podatkowe jest jednym z bardziej skomplikowanych w UE.

W świetle dostępnych badań skomplikowanie systemu podatkowego jest istotną barierą dla przedsiębiorców.

W przypadku trzech z ostatnich czterech kwartałów, dla których dostępne są dane o barierach inwestycji, bariery prawne i fiskalne były wymieniane na pierwszym miejscu. Począwszy od pierwszego kwartału 2018 roku NBP nie pyta już o bariery inwestycji.

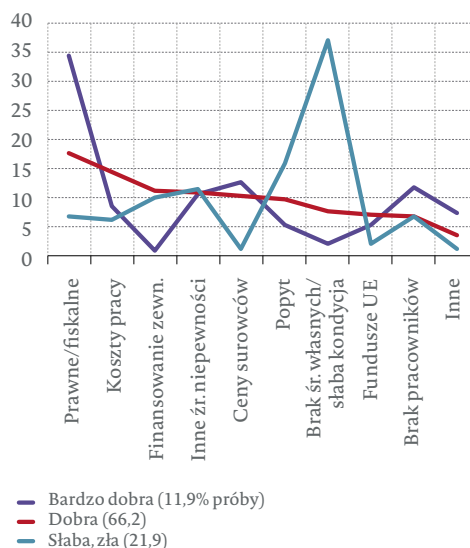
Bariery realizowanych i przyszłych inwestycji



Źródło: NBP, Szybki Monitoring, nr 04/17, październik 2017.

Dla przedsiębiorstw w bardzo dobrej i dobrej kondycji finansowej (ciemnoniebieska i czerwona linia na poniższym wykresie) bariery prawne i fiskalne są stanowczo największą barierą realizowanych inwestycji:

Bariery realizowanych inwestycji według ocen bieżącej kondycji ekonomicznej

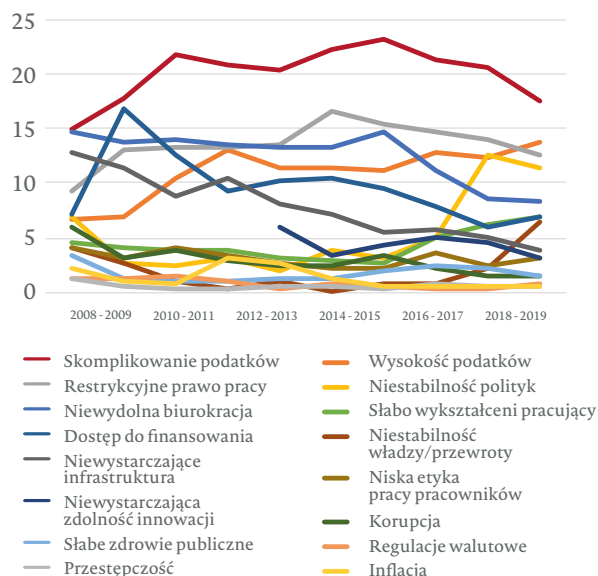


Źródło: NBP, Szybki Monitoring, nr 04/17, październik 2017.

84 Ricardo Hausmann, Luis Espinoza, Miguel Angel Santos, *Shifting Gears: A Growth Diagnostic of Panama*, "CID Working Paper" 2016, No. 325.

The Global Competitiveness Report, wydawany przez World Economic Forum, od ponad dekady wskazuje prawo podatkowe jako najistotniejszą przeszkodę w prowadzeniu przedsiębiorstwa w Polsce (czerwona linia na poniższym wykresie):

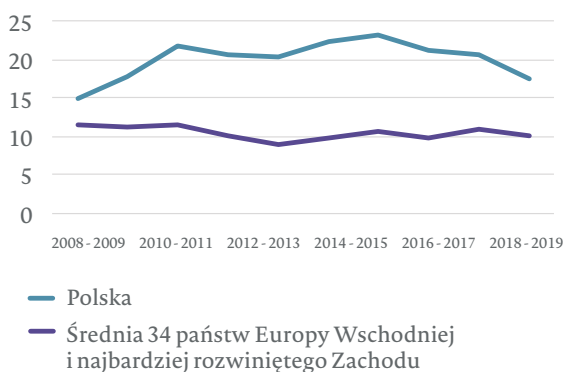
Najważniejsze bariery dla prowadzenia biznesu w Polsce



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

To wysokie skomplikowanie prawa podatkowego czyni Polskę unikalną na tle 34 państw Europy Wschodniej i najbardziej rozwiniętych państw Zachodu:

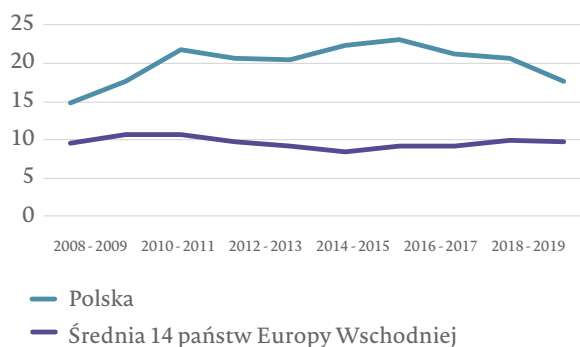
Skomplikowanie systemu podatkowego jako przeszkoda dla przedsiębiorców



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

Skomplikowanie podatków w Polsce jest naszą rodzimą specyfiką, nie da się jej podciągnąć pod jakąś wschodnioeuropejską ułomność. Nawet na tle innych państw naszego regionu skomplikowanie podatków jest postrzegane jako poważniejszy problem w Polsce niż w pozostałych państwach regionu:

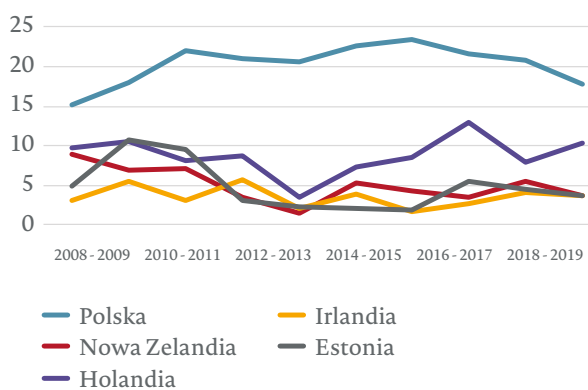
Skomplikowanie systemu podatkowego jako przeszkoda dla przedsiębiorców



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

Zupełnie fatalnie skomplikowanie polskich podatków wygląda na tle państw, które według przedsiębiorców mają najmniej skomplikowane podatki:

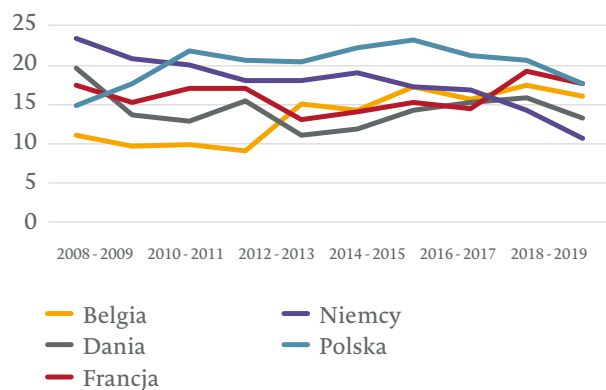
Skomplikowanie systemu podatkowego jako przeszkoda dla przedsiębiorców



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

Nawet na tle tych państw Zachodu, które w odczuciu przedsiębiorców mają najbardziej skomplikowane podatki, te w Polsce są jeszcze bardziej skomplikowane:

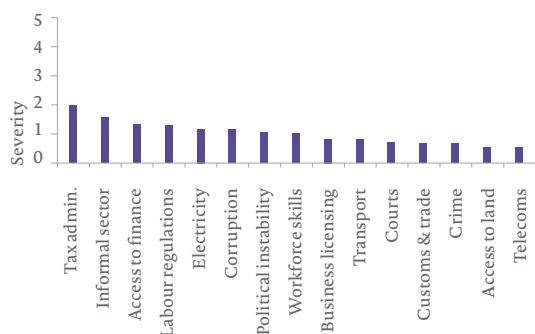
Skomplikowanie systemu podatkowego jako przeszkoda dla przedsiębiorców



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

Również systematyczne badania Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju na temat barier przedsiębiorczości (Business Environment and Enterprise Performance Survey) wskazują, że w Polsce największą barierą jest system podatkowy:

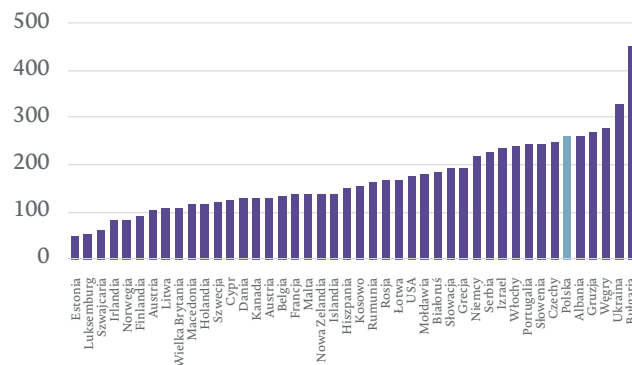
Business environment obstacles



Źródło: Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS V) Country Profile – Poland.

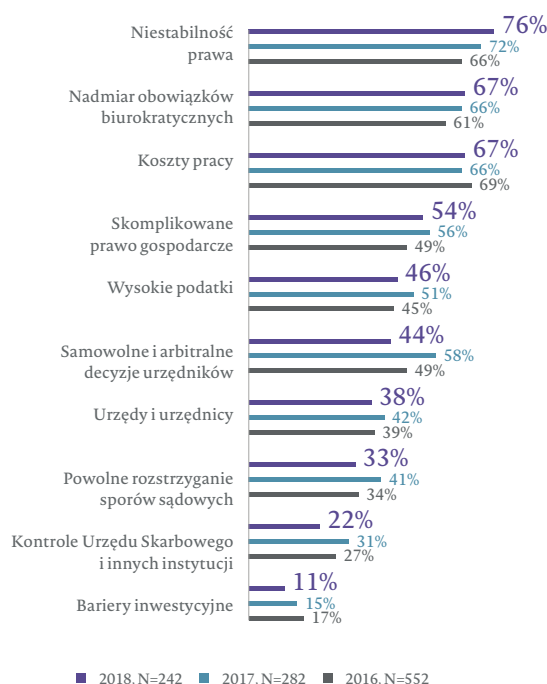
Czas potrzebny na sprostanie obowiązkom podatkowym przez średniej wielkości spółkę może być miarą skomplikowania systemu podatkowego. Firma konsultingowa PwC dla Banku Światowego corocznie szacuje czas (w godzinach) potrzebny w danym roku średniej wielkości firmie na sprostanie obowiązkom podatkowym. Dla UE i EFTA wskaźnik ten wynosi 161 godzin, dla OECD 165 godzin, dla G7 166 godzin, a dla Polski aż 260 godzin. Średnia dla całego świata wynosi 240 godzin.

Czas w godzinach potrzebny na sprostanie corocznym obowiązkom podatkowym przez średniej wielkości spółkę



Źródło: PwC, *Paying Taxes 2018* (dane za 2016).

Również polskie organizacje przedsiębiorców widzą w niepewności prawnopodatkowej istotny czynnik blokujący inwestycje. Według badania *Barьеры prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce*, wykonywanego corocznie od trzech lat przez Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, główna bariera to niestabilność prawa:



Źródło: Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, *Barьеры prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce*.

Rosnąca literatura ekonomiczna wiąże niepewność co do prawa podatkowego z obniżonymi inwestycjami i mniejszym rozwojem. Poniżej streszczam kilka najnowszych opracowań w zakresie wpływu niepewności co do systemu podatkowego na inwestycje i prowadzenie przedsiębiorstwa:

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

Antonella Caiumi, Thomas Hemmelgarn, Ernesto Zangari, *Tax Uncertainty: Economic Evidence and Policy Responses*, "Taxation Papers" 2017, No. 67, EU Commission.

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.

Kelly Edmiston, Shannon Mudd, Neven Valev, *Tax Structures and FDI: The Deterrent Effects of Complexity and Uncertainty*, "Fiscal Studies" 2003, Vol. 24, No 3, s. 341-359.

Badani przedsiębiorcy wskazali, że niepewność co do efektywnych stawek CIT i VAT ma duży wpływ na decyzje o inwestowaniu i lokalizacji inwestycji – ponad 60% badanych wskazało, że jest to wpływ bardzo duży lub duży.

Niepewność w systemie podatkowym może mieć negatywny wpływ na inwestycje, handel oraz uczciwość podatników. Typowymi krajowymi źródłami niepewności w systemie podatkowym są brak precyzji oraz częste zmiany litery prawa.

Aż 31% wszystkich stron ustaw i rozporządzeń składających się na polski system podatkowy weszło w życie w samym 2016 roku.

Najważniejszym czynnikiem tworzącym niepewność co do podatków jest „nieprzewidywalne lub niespójne podejście władz podatkowych”. Respondenci wskazali niepewność co do CIT jako trzeci z czynników wpływających na decyzję o inwestycji i lokalizacji inwestycji – 72% badanych wskazało ten czynnik jako ważny lub bardzo ważny. Jest on ważniejszy nawet od samej stawki podatków.

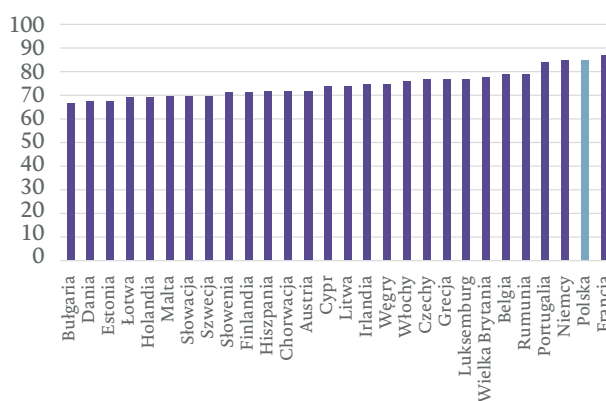
Na podstawie kilku miar skomplikowania systemu podatkowego autorzy szacują skutek skomplikowania dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych dla krajów byłego ZSRR oraz kilku krajów Europy Wschodniej.

Ilustracja skomplikowania polskiego systemu podatkowego na przykładzie VAT

Nie ma dobrej metody obliczenia skomplikowania systemu podatkowego⁸⁵. Teoria i praktyka liczenia skomplikowania systemu podatkowego to nowy obszar ekonomii. UK Office of Tax Simplification opracowała syntetyczny indeks skomplikowania systemu podatkowego, który bierze pod uwagę m.in. liczbę wyjątków od ogólnie obowiązujących reguł, obszerność oraz czytelność prawa, liczbę zmian prawa podatkowego⁸⁶.

Poniżej przedstawiam szacunek skomplikowania VAT na podstawie liczby bazowych stawek VAT dla 68 grup towarów i usług. Polska ma drugi najwyższy (razem z Niemcami) wynik z 85 różnymi stawkami bazowymi:

Liczba bazowych stawek VAT dla 68 grup produktów i usług w państwach UE



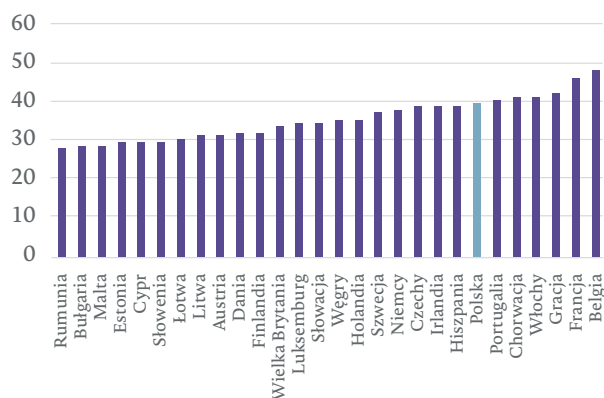
Źródło: Komisja Europejska, *Stawki VAT stosowane w państwach członkowskich UE*, stan na 1 stycznia 2018.

Powyższy szacunek jest przybliżony. Dla skomplikowania obrotu w danym państwie mało istotne jest, ile stawek jest w przypadku obrotu dziełami sztuki, bo dotyczy on niewielu ludzi i jest relatywnie małą częścią gospodarki. Niezmiernie ważne jest jednak, ile jest stawek i jak trudno ustalić odpowiednią stawkę dla produktów i usług podlegających częstemu zakupowi, o wyższej wartości, przez szerokie rzesze obywateli. Oprócz stawek bazowych bardzo komplikują system także stawki obniżone. W Polsce stosuje się 47 stawek obniżonych, co daje siódmy najwyższy wynik:

⁸⁵ Chris Evans, Richard Krever, Peter Mellor (eds.), *Tax Simplification*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn [Holandia] 2015; Chris Evans, John Hasseldine, Andy Lymer i inni, *Comparative Taxation. Why Tax Systems Differ*, Birmingham 2017.

⁸⁶ Simon James, Adrian Sawyer, Tamer Budak (eds.), *The Complexity of Tax Simplification. Experiences From Around the World*, Palgrave Macmillan, 2016.

Stosowane obniżone stawki VAT



Źródło: Komisja Europejska, *Stawki VAT stosowane w państwach członkowskich UE*, stan na 1 stycznia 2018.

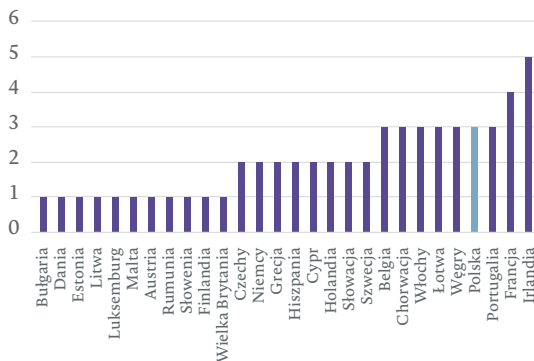
Zbiorcze liczby na wykresie powyżej oznaczają, że dla podobnych towarów i usług w praktyce stosujemy różne stawki, na przykład:

Liczba stawek VAT w państwach UE: książki



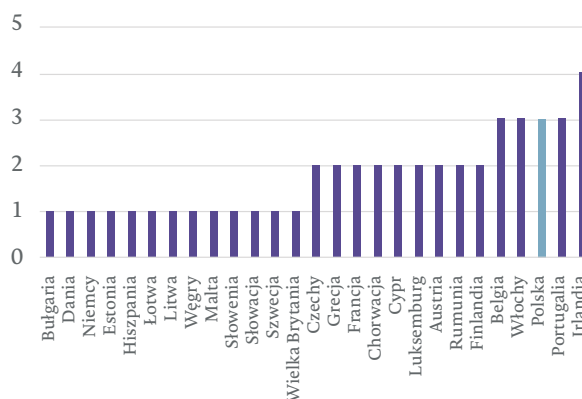
Źródło: Komisja Europejska, *Stawki VAT stosowane w państwach członkowskich UE*, stan na 1 stycznia 2018.

Liczba stawek VAT w państwach UE: żywność



Źródło: Komisja Europejska, *Stawki VAT stosowane w państwach członkowskich UE*, stan na 1 stycznia 2018.

Liczba stawek VAT w państwach UE: środki produkcji rolnej

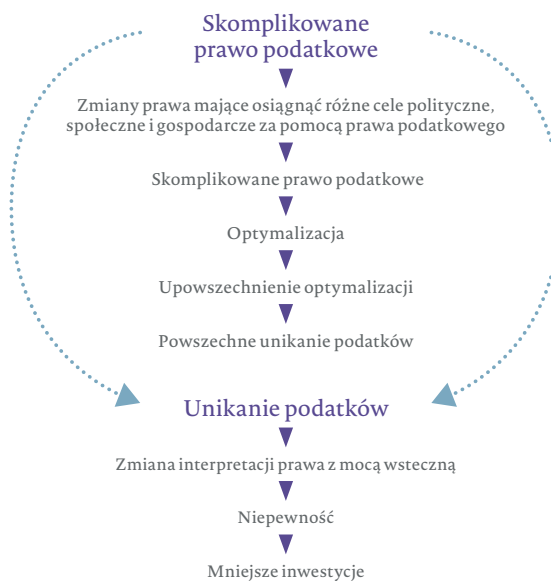


Źródło: Komisja Europejska, *Stawki VAT stosowane w państwach członkowskich UE*, stan na 1 stycznia 2018.

Zarys mechanizmu, poprzez który niepewność podatkowa obniża rozwój gospodarczy

Około jedna trzecia polskiego PKB przechodzi przez system podatkowy, jego dysfunkcje wywierać będą przemożny wpływ na całą gospodarkę. Niepewność związana z wymiarem podatków zwiększa koszt opodatkowania ponad sumę podatków płaconą przez podatników.

Wysokie skomplikowanie systemu podatkowego, uruchomiło spiralę: unikanie podatków, następnie odzyskiwania ubytków podatkowych poprzez dalsze komplikowanie prawa. Skrajną formą komplikowania są wsteczne zmiany interpretacji prawa, mające na celu uzupełnić ubytki we wpływach podatkowych:



Zmiany interpretacji prawa podatkowego działające wstecz, obejmujące działania już zaistniałe, uniemożliwiają racjonalne podejmowanie decyzji gospodarczych i są sprzeczne z zasadą państwa prawa, która wymaga, by prawo było na tyle jasne, by umożliwiała obywatelom rozporządzanie swoimi sprawami z wyprzedzeniem. Nie powinno dziwić, że w takiej sytuacji polscy przedsiębiorcy decydują się na inwestycje tylko wtedy, gdy jest to absolutnie niezbędne:

„Analizy danych z »Szybkiego Monitoringu NBP« sugerują, że w przypadku przedsiębiorstw zbliżających się do granic zdolności produkcyjnych, dopiero utrzymujący się deficyt zapasów produktów gotowych skłania firmę do podjęcia inwestycji w rozbudowę możliwości produkcyjnych (firmy o wysokim wykorzystaniu potencjału, które nie odczuwają deficytu zapasów nie planują inwestycji, inwestują zaś przedsiębiorstwa o zbyt niskich zapasach)»⁸⁷.

Niepewność prawna, zwłaszcza prawa podatkowego, wydaje się być głównym ograniczeniem inwestycji i rozwoju w Polsce.

7.4. Co najbardziej ogranicza rozwój? – postaw diagnozę i zaproponuj polityki rozwojowe

Gdyby przyjąć powyższe przykładowe i ograniczone w zakresie ćwiczenie z diagnozowania barier rozwoju za miarodajne, to należałoby uznać, że pojawiające się w dyskursie bariery rozwoju (na przykład niskie oszczędności i niskie inwestycje) nie są czynnikiem hamującym rozwój Polski.

Natomiast zebrane przesłanki sugerują, że głównym ograniczeniem rozwoju w Polsce może być skomplikowany system podatkowy. Nie tyle sama wysokość podatków, ile niepewność i nieprzewidywalność generowana przez skomplikowanie przepisów i praktykę ich stosowania. Rozróżnienie pomiędzy wysokością podatków a niepewnością gospodarczą tworzoną przez nieprzewidywalny wymiar podatków jest istotna – wysokość podatków jest znana i stanowi jakiś procent zysków czy

obrotu firmy, natomiast niepewność w skrajnym wypadku może oznaczać upadłość firmy i utratę całej jej wartości.

Jeśli pełniejsza analiza barier rozwoju Polski potwierdzi tę diagnozę, to należy:

1. Zacząć mierzyć skomplikowanie prawa podatkowego, by stworzyć kulturę uproszczania. Mierzenie skomplikowania systemu podatkowego jest niezbędnym elementem uproszczenia systemu podatkowego. Większość prób uproszczenia podatków składała się z jednorazowych działań, a gdy minął początkowy entuzjazm, zwyczajowe pokusy i naciski powodowały ponowne komplikowanie całego systemu. Dopóki ogrom kosztów komplikacji podatków nie zostanie uświadomiony politykom i wyborcom, dopóty znaczące ich uproszczenie będzie trudne do przeprowadzenia i krótkotrwałe w skutkach.

2. Upubliczniać na bieżąco informacje o ściągalności podatków i represyjności aparatu skarbowego. Informacje o bieżących wpływach podatkowych są wynikiem:

- czynnika koniunkturalnego,
- skuteczności w ściąganiu podatków oraz
- represyjności dającej wpływy nienależne.

Ponieważ Ministerstwo Finansów nie upublicznia regularnie i przystępnie podstawowych informacji o ściągalności podatków oraz represyjności aparatu skarbowego, obywatelom oraz kierownictwu politycznemu samego Ministerstwa trudno ocenić, na ile bieżące wpływy podatkowe są wynikiem pożądanego wzrostu ściągalności, a na ile wynikają z innych czynników (na przykład antyrozwojowej represyjności służb podatkowych). Udostępniany comiesięcznie standardowy zestaw danych może być zarówno narzędziem zarządczym dla wspomnianego już politycznego kierownictwa Ministerstwa Finansów, jak i narzędziem do komunikowania obywatelom skutecznego i sprawiedliwego działania służb podatkowych.

3. Przygotować proces dyskusji i decydowania o tym, jak uprościć system podatkowy. System podatkowy realizuje o wiele więcej celów społeczno-gospodarczych niż tylko sama wydajność gospodarki. Optymalny z punktu widzenia ekonomistów system podatkowy może być politycznie nieosiągalny. Z kolei optymalny z punktu widzenia polityków system będzie realizował tak wiele celów społeczno-politycznych, że stanie

⁸⁷ Analiza sytuacji sektora przedsiębiorstw, „Szybki Monitoring NBP” 2018, nr 01/18.

się zbyt skomplikowany: generować będzie zbyt duże ryzyko dla przedsiębiorców, nadmierne koszty zbierania podatków i ograniczy rozwój. W konsekwencji utrudni lub uniemożliwi realizację celów, dla których osiągnięcia był komplikowany.

7.5. Weryfikacja diagnozy

Ze względu na ilustracyjny i ograniczony charakter powyższej diagnozy jej weryfikacja jest bezprzedmiotowa. Przy pełnej weryfikacji diagnozy barier rozwoju należy oprócz sprawdzenia samej diagnozy uprawdopodobnić, że proponowane działania zmieniają bodźce, tj. koszty i korzyści oddziałujące na uczestników gospodarki, w stopniu wystarczającym do zmiany ich zachowań na prorozwojowe.



8.

Podsumowanie

Rozwój zdolności ludzkich ekonomiści opisują jako rozwój gospodarczy. Rozwój jest najlepszym znanym sposobem zaspokojenia potrzeb człowieka. Nasza zdolność zmniejszania biedy, przedłużania seniorom życia w zdrowiu, ochrony środowiska naturalnego, ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego i porządku wewnętrznego zależą od rozwoju naszej gospodarki.

Ogólne zalecenia ekonomii, co do których panuje względny konsensus (jak zapewnienie pracującym pożytku z pracy, unikanie nadmiernych regulacji i opodatkowania itp.) nie przekładają się na gotowe do wdrożenia polityki gospodarcze. Z tych samych zaleceń różni ekonomiści wywiodą różne rekomendacje polityk. Również konkretne polityki, które rozwinęły gospodarki konkretnych społeczeństw – czy to brytyjskiego, amerykańskiego, niemieckiego, japońskiego, koreańskiego, czy chińskiego – w naszych warunkach mogą być co najwyżej luźną inspiracją.

Uruchomienie ponadprzeciętnego rozwoju jest łatwe – w ostatnim wieku w wielu państwach odbywało się dziesiątki razy. W niektórych krajach nawet po kilka razy. Natomiast podtrzymanie wielodekadowego ponadprzeciętnego rozwoju jest trudne, udało się nielicznym, pojedynczym państwom, które dziś tworzą klub najbogatszych, najlepiej rozwiniętych gospodarek.

Im Polska jest gospodarczo bliżej Zachodu, tym większa jest potrzeba odkrywania unikalnych polityk dostosowanych do naszych ograniczeń i możliwości. Potrzebujemy wypracować wiedzę o tym, co przy naszych możliwościach i ograniczeniach podtrzyma ponadprzeciętny rozwój gospodarczy. Diagnozowanie barier rozwoju jako metoda uporządkowanego eksperymentowania z publicznymi politykami rozwojowymi umożliwia kumulowanie wiedzy o rozwijaniu gospodarki polskiej.

Metoda ta stanowi pomost pomiędzy ogólnymi teoriami wzrostu i rozwoju opartymi na małej liczbie danych a mnogością możliwych polityk gospodarczych i wielością obserwacji o gospodarkach. Przesuwa też ekonomistów z pozycji nieomylnych

autorytetów i autorów reform strukturalnych do roli ekspertów wypracowujących serię mniejszych ulepszeń przy pomocy kluczowych uczestników sektora prywatnego i publicznego.

Nie znaczy to jednak, że czyni ona tworzenie polityk rozwojowych łatwiejszym. Wprost przeciwnie: staje się to trudniejsze. Twierdzenie, że teoria ekonomii oraz analizy regresji przeprowadzone na danych z wielu państw wskazują, że na przykład ochrona własności przyspiesza rozwój, jest o wiele łatwiejsze niż określenie, jakie konkretnie zmiany w prawie i zwyczaju zwiększą tę ochronę tu i teraz w konkretnym społeczeństwie w sposób powodujący rozwój.

Czas pokaże, czy diagnozowanie barier rozwoju będzie przełomowym wynalazkiem metodologicznym czy też dołączy do zbioru teorii i metod niegdyś uznawanych za wyjaśniające lub przyspieszające rozwój gospodarczy, a które z czasem uznano za ogniwo pośrednie, które zwiększyło naszą wiedzę, ale nie dało odpowiedzi. To, że diagnozowanie barier rozwoju jest bardziej metodą analizy niż teorią, daje nadzieję na przełom. Jednak historia ekonomii to historia nowych, obiecujących teorii i metod, rozczarowania po ich praktycznym zastosowaniu oraz wyciągnięcia wniosków po rozczarowaniu.

