

MARIAN GORYNIA

## **POLSKA POLITYKA GOSPODARCZA A INTERNACJONALIZACJA I GLOBALIZACJA\***

### **I. WSTĘP**

Po piętnastu latach transformacji zapoczątkowanej w 1990 r. gospodarka polska znalazła się w miejscu, w którym wskazana jest głęboka refleksja nad kierunkami i nad priorytetami ewolucji systemu gospodarczego. Proces transformacji doprowadził do poważnej przebudowy gospodarki, zarówno w sferze regulacji, jak i w sferze realnej. Niepodważalne są liczne osiągnięcia, jakie stały się naszym udziałem w czasie kilkunastu lat przebudowy systemu gospodarczego. Jednocześnie nie można tracić z pola widzenia niewykorzystanych szans i problemów, które ciągle pozostają nierozwiązane. Powstaje zatem pytanie o hierarchię ważności uwarunkowań, które zdeterminują dalsze procesy przemian. Okres nie w pełni zakończonej jeszcze transformacji gospodarki polskiej zbiegł się w 2004 r. z uzyskaniem członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz z postępującym procesem globalizacji. Okoliczność ta stawia przed polską polityką gospodarczą wiele dylematów. Podstawowe problemy dotyczą tempa, zrównoważenia i trwałości wzrostu gospodarczego, możliwie pełnego wykorzystania posiadanych czynników wytwórczych (w tym szczególnie zasobów ludzkich), inflacji, stanu finansów publicznych, równowagi zewnętrznej, zdolności do absorpcji środków pomocowych oferowanych przez Unię Europejską itp.

Internacjonalizacja gospodarek narodowych, prowadząca do globalizacji gospodarki światowej, rodzi pytania o to, jakie miejsce możemy zająć i jakie miejsce będziemy zajmować w międzynarodowym podziale pracy. Od tego zależeć będzie poziom dobrobytu społeczeństwa. Wspólnym mianownikiem łączącym wymienione problemy jest zapewnienie długookresowej konkurencyjności gospodarki. Istnieje wiele koncepcji polityki gospodarczej mającej sprzyjać osiągnięciu wysokiej konkurencyjności gospodarki narodowej. Często rekomendacje wynikające z tych koncepcji są wzajemnie sprzeczne. Niekiedy sprzeczności te mają charakter fundamentalny, innym razem sprowadzają się do odmiennego podejścia do rozwiązywania problemów z punktu widzenia długiego i krótkiego okresu.

Celem artykułu jest prezentacja uwarunkowań i kierunkowych zaleceń dla polityki gospodarczej. Wskazano na trzy najważniejsze uwarunkowania, od których uzależnione jest miejsce gospodarki polskiej w otoczeniu między-

---

\* Opracowanie powstało w ramach realizacji projektu badawczego Komitetu Badań Naukowych pt. Strategie firm polskich wobec ekspansji inwestorów zagranicznych (nr 2 H02D 011 24). Artykuł jest istotnie zmienioną wersją tekstu pt. *Polityka prokonkurencyjna w warunkach integracji z Unią Europejską i globalizacji* opublikowanego w „Gospodarce Narodowej” 2000, nr 11-12.

dowym i – co się z tym wiąże – możliwości odnoszenia korzyści z międzynarodowego podziału pracy oraz – w konsekwencji – możliwości podnoszenia dobrobytu. Są to:

- dokończenie transformacji – znaczenie tego uwarunkowania będzie się zmniejszać w miarę upływu czasu,
- integracja z Unią Europejską – uwarunkowanie to jest szczególnie ważne ze względu na bardzo duże znaczenie dla gospodarki polskiej stosunków z tą organizacją,
- globalizacja/internacjonalizacja – ten czynnik zadecyduje o miejscu Polski w gospodarce światowej; stwarza on wiele szans i jednocześnie zagrożeń dla gospodarki polskiej. Ponadto powstaje wrażenie, że wobec priorytetu kontaktów z Unią Europejską, jest to czynnik niekiedy niedoceniany.

Wyjaśnienia wymaga umieszczenie w tytule artykułu tylko trzeciego z wymienionych uwarunkowań. Wydaje się, że można to uzasadnić tym, iż na dłuższą metę będzie to czynnik dominujący.

W tym miejscu należy poczynić jedno ważne zastrzeżenie. Charakter gospodarki polskiej (liberalna, otwarta gospodarka rynkowa szeroko współpracująca z otoczeniem międzynarodowym) sprawia, że formułowane tutaj zalecenia nie będą zogniskowane wokół tego, jaka polityka gospodarcza powinna być prowadzona wobec firm krajowych w związku z tym, że są one wystawione na konkurencję podmiotów zagranicznych, zwłaszcza bezpośrednich inwestorów zagranicznych prowadzących ekspansję na rynku polskim. Będą one koncentrować się na zaproponowaniu przesłanek do stworzenia przyjaznych rozwiązań dla prowadzenia działalności gospodarczej na terenie Polski. Można więc w tym miejscu mówić o przyjęciu konwencji, którą daje się określić jako „kosmopolityczne podejście do kapitału” – nieważne lub nie najważniejsze jest źródło jego pochodzenia, istotny jest natomiast efekt w postaci stworzenia miejsc pracy, płaconych podatków, przepływu wiedzy dotyczącej technologii produkcyjnych i zarządzania itp. Innymi słowy — liczy się podniesienie dobrobytu i bogactwa, a źródła tego mają charakter wtórny i instrumentalny.

Przyjęta tutaj perspektywa stawia *de facto* pod znakiem zapytania zasadność stosowania środków polityki gospodarczej, które byłyby zróżnicowane w odniesieniu do podmiotów krajowych i podmiotów zagranicznych w sensie źródeł pochodzenia kapitału. Jest ona zgodna z ogólną tendencją występującą w gospodarce światowej, a przynajmniej w jej liberalnej i otwartej na współpracę międzynarodową części. Tendencja ta polega na przyjmowaniu rozwiązań regulacyjnych, zakładających jednakowe traktowanie jednostek gospodarczych działających na terenie określonego państwa, niezależnie od tego, jakie jest źródło pochodzenia kapitału.

Wydaje się, że znaczenie czynnika określanego jako *t r a n s f o r m a c j a* będzie maleć w miarę upływu czasu. Czynnik ten dominował w latach 90. ubiegłego wieku, a szczególnie w pierwszej połowie jego ostatniego dziesięciolecia. Paradoksalnie postępy transformacji oznaczały zmniejszanie roli tego czynnika. Oczywiście jest, że te obszary, w których pozostaje jeszcze znacząca spuścizna postsocjalistyczna, muszą podlegać dalszej i konsekwentnej transformacji.

W bliskiej perspektywie najważniejszym uwarunkowaniem wydaje się członkostwo w Unii Europejskiej. Jest ono wielką szansą cywilizacyjną. Przed

wszystkim stwarza przed gospodarką polską duże szanse rozwojowe. Daje możliwość lepszego wykorzystania posiadanych zasobów, sprzyja łatwiejszej ekspansji przedsiębiorstw na rynki unijne. Mimo wielu zastrzeżeń oznacza także szansę poprawy jakości systemu regulacji.

Na dalszą metę jednak nie członkostwo w Unii Europejskiej będzie najważniejsze. Integracja z Unią to proces, który jest fragmentem większej całości, jaką jest ewolucja systemu gospodarki światowej. Utrwalanie obecnej monokultury związków gospodarczych z Unią Europejską byłoby niewskazane. Wiele wskazuje na to, że nowe, perspektywiczne bieguny wzrostu gospodarki światowej będą zlokalizowane poza Europą. Trzeba więc korzystać z możliwości, jakie daje integracja europejska, a jednocześnie starać się umiejętnie wpiisywać w szerszy krajobraz gospodarki światowej. W tym przypadku można mówić o czymś w rodzaju zalecenia dywersyfikacji związków gospodarczych, podporządkowanej długofalowym korzyściom ekonomicznym i bezpieczeństwu gospodarczemu Polski.

Zamieszczone tu rekomendacje dla polityki gospodarczej zostały zredukowane do przedstawienia tych obszarów i tych zagadnień, które – moim zdaniem – powinny stanowić przedmiot zainteresowania polityki gospodarczej i do których powinny odnosić się aktywne działania tej polityki. Zrezygnowano natomiast ze wskazania tych obszarów i kwestii, od ingerencji w które polityka gospodarcza powinna się powstrzymać lub z niej zrezygnować.

## II. POLITYKA GOSPODARCZA – BUDOWANIE DŁUGOFALOWEJ KONKURENCYJNOŚCI GOSPODARKI

Niezbędnym elementem polityki gospodarczej każdego państwa jest jednolita, tradycyjna polityka makroekonomiczna, obejmująca takie główne rodzaje polityk, jak: polityka fiskalna, polityka monetarna, polityka cenowa, polityka dochodowa, polityka zatrudnienia itp.<sup>1</sup> W tym opracowaniu nie będziemy się zajmować budowaniem zespołu zaleceń pod adresem tej polityki. Uzasadnione jest jednak rozważenie problemu, czy polityka gospodarcza państwa powinna ograniczać się do tradycyjnej polityki makroekonomicznej, czy powinna także obejmować składniki i narzędzia wychodzące poza zwyczajowy zakres zainteresowań tej ostatniej. Zarówno argumenty teoretyczne<sup>2</sup>, jak i przede wszystkim praktyka polityki gospodarczej większości krajów wskazują na celowość uzupełnienia tradycyjnych środków polityki gospodarczej (budżet, podatki, polityka monetarna, polityka kursowa itp.) innymi narzędziami, których wspólnym deklarowanym celem jest najczęściej podniesienie konkurencyjności

<sup>1</sup> Karpiński do tradycyjnych polityk makroekonomicznych zalicza następujące rodzaje polityk: fiskalną, monetarną, celną, cenową, dochodową, zatrudnienia, społeczną, regionalną i inwestycyjną. Do nowoczesnych polityk makroekonomicznych zalicza polityki: naukowo-techniczną i innowacyjną, dostosowań strukturalnych, restrukturyzacji, ekologiczną. Ten sam autor jako branżowe polityki gospodarcze kwalifikuje polityki: przemysłową z różnymi jej odmianami, jak energetyczną, surowcową, rolną, transportową i handlową. Zob. A. Karpiński, *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych. Próba uogólnienia doświadczeń praktyki światowej*, Ossolineum. Wrocław-Warszawa-Kraków 1992, s. 90-93.

<sup>2</sup> P. Hirst, J. Zeitlin (red.), *Reversing Industrial Decline? Industrial Structure and Policy in Britain and Her Competitors*, Berg, Oxford 1989, s. 1-15; J. Timlinson, *Macro-economic Management and Industrial Policy*, w: ibidem, s. 248-253.

danej gospodarki. Argument konkurencyjności jest często podnoszony także w odniesieniu do gospodarki polskiej.

W kontekście powyższego pojawia się pytanie o to, jakiego rodzaju środki polityki gospodarczej winny być zastosowane, aby przeciwdziałać negatywnym aspektom włączania się Polski do gospodarki światowej, a w szczególności zapewnić poziom konkurencyjności umożliwiający dalszą integrację gospodarki polskiej z jej otoczeniem międzynarodowym.

Wyróżnić można dwie ogólne koncepcje polityki ekonomicznej uzupełniającej tradycyjną politykę gospodarczą z myślą o podwyższeniu konkurencyjności gospodarki:

- koncepcja podwyższania konkurencyjności polskiego eksportu na rynkach zagranicznych (model enklawy),
- koncepcja podwyższania konkurencyjności gospodarki jako całości (model integralny).

Moim zdaniem, liczne argumenty przemawiają za tym, że model enklawy nie powinien, a nawet nie może być wykorzystywany. Zakłada on traktowanie pewnych części gospodarki (np. eksportu i/lub inwestycji zagranicznych) w sposób szczególny<sup>3</sup>.

W modelu integralnym akcent położony jest na podwyższenie konkurencyjności całej gospodarki, a nie tylko sektora eksportowego. W obecnych realiach Polski i jej otoczenia zewnętrznego podstawowym problemem strategicznym jest rozwój konkurencyjnej produkcji towarów i usług, znajdujących zbyt zarówno na rynku wewnętrznym, jak i na rynkach zagranicznych<sup>4</sup>.

Można więc sformułować dwie ogólne rekomendacje pod adresem polityki gospodarczej<sup>5</sup>:

- powinna wspierać budowanie konkurencyjności przedsiębiorstw,
- powinna traktować sprzyjanie budowaniu konkurencyjności w sposób integralny, tzn. nie dokonywać nieuzasadnionego różnicowania instrumentów wspierania konkurencyjności w dwóch wymiarach – konkurencyjności eksporterów na rynkach zagranicznych i konkurencyjności producentów na otwartym rynku krajowym.

Powyższe kryteria spełnia koncepcja liberalno-instytucjonalnej polityki przemysłowej<sup>6</sup>. Jej istota polega na promowaniu szeroko rozumianego rozwoju i przedsiębiorczości. Polityka ta posługuje się głównie narzędziami o charakterze uniwersalnym. Wprawdzie narzędzia te wykraczają poza obszary stanowiące przedmiot zainteresowania tradycyjnej polityki makroekonomicznej, to

<sup>3</sup> Określenie modelu enklawy w odniesieniu do specjalnego traktowania sektora eksportowego stanowi analogię do wyróżnienia modelu enklawy (*enclave model*) jako sposobu traktowania zagranicznych inwestycji bezpośrednich w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. W wypadku inwestycji zagranicznych oznacza on odmienne traktowanie inwestorów zagranicznych aniżeli krajowych. Jego przeciwieństwem jest traktowanie bezpośrednich inwestycji zagranicznych na równi z inwestycjami miejscowymi (*national treatment*). V. Samonis, *Earning or Learning? Western Direct Investment Strategies in Post-Soviet Economies*, „MOCT-MOST Economic Journal on Eastern Europe and Russia” 1992, nr 3, s.101-112.

<sup>4</sup> U. Płowiec, *Proeksportowa strategia rozwoju w procesie przemian systemowych w polskim handlu zagranicznym*, w: *Dynamika transformacji polskiej gospodarki*, red. M. Belka, W. Trzeciakowski, Poltext, Warszawa 1997, t. 2.

<sup>5</sup> M. Gorynia, *Międzynarodowa konkurencyjność polskiej gospodarki a polityka ekonomiczna*, „Ekonomista” 1996, nr 3.

<sup>6</sup> M. Gorynia, *Teoria i polityka regulacji mezosystemów gospodarczych a transformacja postsocjalistycznej gospodarki polskiej*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 1995.

jednak ich cechą wspólną jest niezróżnicowany w żadnym przekroju, jednolity charakter. Cała gospodarka wszystkie sektory, gałęzie, działy, branże, sekcje itp. mezosystemy traktowane są w zasadzie w sposób jednakowy.

W liberalno-instytucjonalnej polityce przemysłowej można wyróżnić cztery główne kierunki: politykę popierania rozwoju, politykę popierania konkurencji, politykę prywatyzacji, politykę popierania samorządności gospodarczej.

Przykładowo, w ramach polityki popierania i rozwoju na uwagę zasługują następujące grupy działań: popieranie inwestycji, popieranie innowacji, badań i rozwoju, popieranie edukacji i kształcenia, rozłożenie ryzyka gospodarczego, popieranie budowy systemów informacji i sprzyjanie dyfuzji informacji.

Będąca składnikiem liberalno-instytucjonalnej polityki przemysłowej polska polityka handlu zagranicznego powinna zmierzać w następujących kierunkach<sup>7</sup>:

- znoszenia barier w rozwoju eksportu: barier związanych z jakością produkcji, barier związanych z oferowanymi warunkami płatności za eksport (kredyty eksportowe, ubezpieczenia transakcji eksportowych), barier o charakterze infrastrukturalnym,

- rozwoju pozacelnych form ochrony producentów przed nieuczciwą konkurencją bądź przed nadmiernym importem.

Polityka gospodarcza powinna także koncentrować uwagę na stwarzaniu klimatu gospodarczego przyciągającego inwestorów zagranicznych. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne mogą bowiem powodować liczne pozytywne efekty dla całej gospodarki<sup>8</sup>.

W tym miejscu należy przytoczyć podzielany przez nas pogląd M. E. Portera odnośnie do roli polityki gospodarczej w budowaniu i podtrzymywaniu narodowej przewagi konkurencyjnej<sup>9</sup>. Występują cztery podstawowe determinanty międzynarodowej konkurencyjności branży: warunki czynnikowe, warunki popytowe, branże pokrewne i wspierające, strategie i struktura firm, poziom rywalizacji.

Porter odmawia polityce gospodarczej roli piątej determinanty. Rząd wpływa na narodową przewagę konkurencyjną w sposób pośredni poprzez oddziaływanie na cztery wymienione czynniki. Oddziałuje on na determinanty, a te wpływają na postępowanie rządu. Rząd odgrywa ważną rolę w kształtowaniu przewagi, ale rola ta jest częściowa (*partial*), gdyż ważne znaczenie mają inne czynniki. Analizowany przez Portera repertuar oddziaływań rządu na poszczególne determinanty jest bardzo szeroki, a jednocześnie wielce pouczający. Wpływ rządu na warunki czynnikowe dotyczy takich dziedzin, jak: edukacja i szkolenie, nauka i technika, infrastruktura, kapitał, informacja i subsydia

<sup>7</sup> U. Płowiec, op. cit.

<sup>8</sup> Należy jednak wskazać, że nie zawsze wymienione oczekiwania spełniają się w zadowalającym zakresie. Na niebezpieczeństwa związane ze strukturą branżową zaangażowania inwestycji zagranicznych w Polsce, a w szczególności z występowaniem tzw. procesu serwicyzacji uwagę zwraca J. Kotowicz-Jawor, *Szanse rozwoju przedsiębiorstw*, VII Kongres Ekonomistów Polskich, Warszawa 2001. W literaturze podkreśla się, że ograniczona skłonność eksportowa firm z udziałem kapitału zagranicznego zlokalizowanych w Polsce mogła wynikać z faktu, że ze względu na znaczne rozmiary rynku wewnętrznego ich strategia sprzedaży zorientowana była na rynek polski. U. Kopec, *Ocena atrakcyjności Polski dla inwestorów zagranicznych na tle krajów Europy Środkowej i Wschodniej*, w: *Inwestycje zagraniczne w Polsce*, red. B. Durka, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2000, s. 189.

<sup>9</sup> M. E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, London, MacMillan, London 1990.

bezpośrednie. Oddziaływanie rządu na warunki popytowe dotyczy takich obszarów, jak: zakupy rządowe, regulacja produktów i procesów, struktura branż-nabywców, stymulacja wczesnego i wyrafinowanego popytu, informacje dla nabywcy, standardy techniczne oraz pomoc dla zagranicy i powiązania polityczne. Wpływ na branże pokrewne i wspierające obejmuje prowadzenie właściwej polityki wobec mediów, wpływ na formowanie wiązek branż – centrów. Wpływ na strategię przedsiębiorstw, struktury i konkurencję odnosi się do popierania internacjonalizacji, stymulowania wyboru właściwych celów indywidualnych i firm, promowanie konkurencji wewnętrznej, stymulowanie nowych wejść, prowadzenie właściwej polityki handlowej i oddziaływanie na inwestycje zagraniczne.

W kontekście powyższych uwag pojawia się następująca kwestia: jak fakt, że Polska uczestniczy równolegle w dwóch ważnych procesach gospodarczych – z jednej strony jest to integracja z Unią Europejską, a z drugiej włączanie się do systemu gospodarki światowej poprzez rosnące zaangażowanie w handel międzynarodowy i przepływy zagranicznych inwestycji bezpośrednich – może wpływać na kształt prowadzonej polityki gospodarczej? Dodatkowym czynnikiem, który należy tu jeszcze uwzględnić, jest transformacja. Przynajmniej w części trzeba się zgodzić z tezą K. Ohmae<sup>10</sup>, że postępuje erozja suwerenności państw narodowych, która odzwierciedla się także w ograniczeniu swobody w zakresie polityki gospodarczej<sup>11</sup>. Przynależność Polski do takich organizacji, jak World Trade Organization (WTO), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Central European Free Trade Agreement (CEFTA), członkostwo w Międzynarodowym Funduszu Walutowym, członkostwo w UE – wszystkie te okoliczności oznaczają, że następuje świadoma i dobrowolna rezygnacja z części prerogatyw tradycyjnie przysługujących państwu narodowemu. Rezygnacja ta jest jednak podporządkowana realizacji celu, którym jest podniesienie poziomu dobrobytu społeczeństwa – w skali świata nie wynaleziono dotychczas lepszego sposobu osiągania tego celu, niż włączanie się danej gospodarki do gospodarki światowej i szerokie integrowanie się z nią.

R. G. Lipsey zwraca jednak uwagę, że należy raczej mówić o przesunięciach władzy (*alterations of power*) państw narodowych aniżeli o jej utracie<sup>12</sup>. Spadek znaczenia państw odnosi się bowiem tylko do polityk makroekonomicznych, takich jak cła, kursy wymiany, narzędzia podatkowe polityki stabilizacyjnej. Ponadto ten sam autor wskazuje na realokację władzy (*reallocations of power*) rządów narodowych częściowo do organów ponadnarodowych (w górę) oraz do samorządów szczebla lokalnego (w dół).

Interesujący jest pogląd na temat zależności pomiędzy stopniem otwarcia gospodarki a wielkością rządu w sensie znaczenia wydatków budżetowych w PKB<sup>13</sup>. Większość ekonomistów oczekiwałaby, że globalizacja będzie wpły-

<sup>10</sup> K. Ohmae, *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*, HarperCollins, London 1995.

<sup>11</sup> Na ograniczenia związane ze współwystępowaniem transformacji i globalizacji uwagę zwraca G. W. Kłodko, *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa 1999, s. 309-310. Zob. też J. Gray, *False Dawn*, Granta, London 1998.

<sup>12</sup> R. G. Lipsey, *Globalization and National Government Policies: An Economist's View*, w: J. H. Dunning (red.), *Governments, Globalization, and International Business*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 93.

<sup>13</sup> P. Streeten, *Globalisation. Threat or Opportunity?*, Copenhagen Business School Press, Copenhagen 2001, s. 61.

wać na zmniejszenie rozmiarów rządu, co powinno wynikać z prowadzenia liberalnej polityki handlowej oraz z mniejszej skuteczności prowadzenia krajowych polityk monetarnych oraz podatkowych. Okazuje się jednak, że w przypadku małych, otwartych gospodarek, takich jak Szwecja, Austria, Szwajcaria, Belgia, Luksemburg oraz Holandia, zależność jest dokładnie odwrotna. Kraje te mają relatywnie wysoki udział wydatków budżetowych w PKB. D. Rodrik sugeruje, że podłoże wspomnianego zjawiska może być związane z tym, iż w przypadku tych gospodarek silna rola rządu prawdopodobnie wynika z pełnienia funkcji amortyzatora przed szokami zewnętrznymi, które dla małych, gospodarek mogą być bardzo kłopotliwe<sup>14</sup>.

Należy jednak zaznaczyć, że wpływ internacjonalizacji i globalizacji na rolę państw narodowych nie jest wcale jednoznaczny. Procesy te z pewnością nie eliminują znaczenia rządów narodowych, a raczej modyfikują zakres i instrumenty ich polityki<sup>15</sup>. W literaturze spotykany jest pogląd, że we współczesnej sytuacji rola państwa narodowego jest większa niż była wcześniej, zwłaszcza w odniesieniu do państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>16</sup>.

Polska polityka gospodarcza musi więc uwzględniać uwarunkowania wynikające z integracji z Unią Europejską oraz z globalizacji. Wydaje się przy tym, co już zaznaczono wcześniej, że w krótkim i średnim okresie priorytetowe znaczenie będą mieć kwestie związane z członkostwem w UE, natomiast później na czoło wysuną się problemy powiązane z globalizacją.

Członkostwo w Unii Europejskiej oznacza konieczność dostosowania polskiej polityki gospodarczej do tzw. standardów unijnych. Polityka Unii Europejskiej obejmuje wiele obszarów. Z. Wysokińska i J. Witkowska<sup>17</sup> wymieniają następujące obszary: polityka handlowa, polityka rolna, polityka energetyczna, polityka wspierania badań i rozwoju technologicznego, polityka konkurencji, polityka ochrony środowiska, polityka ochrony konsumenta, polityka transportowa, polityka regionalna, polityka socjalna, polityka wobec małych i średnich przedsiębiorstw<sup>18</sup>. Praktycznie w każdym z tych obszarów występują rozwiązania mające znaczenie dla konkurencyjności gospodarek unijnych. Należy zaznaczyć, że stopień prokonkurencyjności przyjętych w Unii regulacji jest zróżnicowany w przekroju sektorów. Nie może więc być mowy o jednolitym wzorcu popierania konkurencyjności w skali wszystkich sektorów w Unii. Przykładem sektora, w którym względy konkurencyjne, a więc efektywnościowe odgrywają małą rolę, jest rolnictwo. Trudno określić, czy możliwe jest inne wyjście. Ale naśladowanie w Polsce unijnego wzorca popierania konkurencyjności w rolnictwie jest na dłuższą metę ryzykowne. Nie jest łatwo przesądzić, czy w długim okresie unijny rynek rolny będzie odseparowany od otoczenia

<sup>14</sup> D. Rodrik, *Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?*, NBER Working Paper No. 5537, Cambridge, Massachusetts 1996.

<sup>15</sup> B. Milward, *Globalisation? Internationalisation and Monopoly Capitalism. Historical Process and Capitalist Dynamism*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton 2003, s. 146.

<sup>16</sup> F. Chesnais, G. Ietto-Gillies, R. Simonetti (red.), *European Integration and Global Corporate Strategies*, Routledge, London 2000.

<sup>17</sup> Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja Europejska. Rozwój rynków*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Łódź 1999, część czwarta.

<sup>18</sup> Aspekt konkurencyjności jest też niezwykle ważny w odniesieniu do regionów i polityki regionalnej. Zob. R. Domański (red.), *The Competitiveness of Regions in the Polish and European Perspective*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

międzynarodowego. Jeśli nie, to budowanie w Polsce sektora rolnego według wzorca unijnego jest na dłuższą metę nieracjonalne – prawdopodobna w długim okresie integracja tego sektora z rynkiem międzynarodowym będzie wymagać kolejnej, intensywnej dawki procesów przystosowawczych. Angażowanie znaczących środków krajowych w celu zwiększenia (uzupełnienia) środków unijnych przeznaczonych na dopłaty dla rolnictwa może okazać się nieroztropne, albowiem doprowadzi do wystąpienia zjawiska sztucznej konkurencyjności, który nie opiera się na rzeczywistych przewagach kosztowych i/lub jakościowych. Utrwalanie wzorców konkurencyjności odwołujących się do interwencji państwa jest szkodliwe. Nieuniknione w przyszłości procesy liberalizacji w międzynarodowym obrocie artykułami rolno-żywnościowymi będą wymuszać procesy restrukturyzacji w sektorze, które będą tym dotkliwsze, im wyższy będzie stopień zaangażowania państwa.

Cechą unijnej polityki popierania konkurencyjności w sektorach pozarolniczych jest dążenie do osiągnięcia wysokiej konkurencyjności poprzez promowanie konkurencji. Zostało to syntetycznie ujęte w Traktacie o Unii Europejskiej, reformującym traktaty założycielskie Wspólnot w postaci zapisu o kreowaniu warunków niezbędnych do zapewnienia konkurencyjności przemysłu wspólnotowego zarówno przez Wspólnotę Europejską, jak i jej kraje członkowskie. W tym celu mają być podejmowane działania zgodne z systemem otwartych rynków<sup>19</sup>.

Ważne znaczenie w określeniu unijnej polityki wspierania konkurencyjności miał też przedstawiony we wrześniu 1994 r. Radzie UE przez Komisję Europejską „Komunikat w sprawie polityki konkurencyjności przemysłowej dla Unii Europejskiej”. Dokument ten koncentruje uwagę na czterech sprawach<sup>20</sup>: promocji inwestycji niematerialnych (*intangible investments*), rozwoju współpracy przemysłowej, ochronie uczciwej konkurencji, zmianie roli władz publicznych.

Zarysowane podstawowe zasady podejścia UE do kwestii wspierania przez politykę gospodarczą konkurencyjności skłaniają do dwóch uwag:

- z zasadami tymi zgodna jest wcześniej zasygnalizowana koncepcja liberalno-instytucjonalnej polityki przemysłowej,
- przedstawione pryncypia mają charakter wytycznych kierunkowych; pozostawiają organom narodowym szeroki zakres swobody przy kształtowaniu szczegółowych rozwiązań polityki gospodarczej.

Trzeba jednak zwrócić uwagę na fakt, że oficjalne poglądy i sprawozdania Unii Europejskiej nie zawsze są podzielane przez naukowców-badaczy. Poniżej zrelacjonowane zostanie stanowisko grupy akademików z krajów UE w kwestii prowadzonej w tym ugrupowaniu polityki przemysłowej<sup>21</sup>. Stanowisko to można streścić w kilku punktach:

- w latach 80. polityka przemysłowa w Europie była zdominowana przez prywatyzację i deregulację; nie było natomiast dyskusji o pozytywnej polityce przemysłowej,

<sup>19</sup> Z. Wysokińska, J. Witkowska, op. cit., s. 205.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 205-206.

<sup>21</sup> K. Cowling (red.), *Industrial Policy in Europe. Theoretical Perspectives and Practical Proposals*, Routledge, London 1999.



- w latach 90. dyskusja została wznowiona przez publikację *Competitiveness White Papers*,
- w latach 90. nowa polityka przemysłowa czyli polityka konkurencyjności zakładała reorientację – odejście od przedsięwzięć sektorowych (uprzywilejowania sektorów) ze względu na trudności ze wskazywaniem zwycięzców (*picking winners*) do poziomych polityk przemysłowych,
- analiza rzeczywiście prowadzonych polityk wskazuje, że odejście od polityk sektorowych nie jest pełne, a deklarowane polityki poziome okazują się w dużej części sektorowe,
- w praktyce wdrożenie polityk poziomych musi zawierać elementy sektorowe – narzędzia sektorowe mieszają się z horyzontalnymi,
- zauważalna jest tendencja do wzrostu znaczenia interwencji *ad hoc* adresowanych do indywidualnych przedsiębiorstw,
- mimo deklaracji o odejściu od polityki wskazywania zwycięzców wiele sektorów w krajach Unii pozostaje pod zaskakująco dużym wpływem *national champions*.

Autorzy przywołanej pracy nie argumentują jednak za koniecznością powrotu do polityki wskazywania zwycięzców przez biurokratów według nowych, ulepszonych metod. Ich postulaty idą w zgoła zaskakującym kierunku. Ich zdaniem, to że państwo nie prowadzi interwencji sektorowo zorientowanej (bo nie jest kompetentne, aby to czynić), jest też swoistym rodzajem interwencji. Powstaje wolne, niezagospodarowane pole, na które wchodzi korporacje transnarodowe – typowanie branż odbywa się nie na szczeblu państwa (jak w przypadku polityk sektorowych), ale na szczeblu zarządów korporacji. Elitarne zarządy korporacji planują kierunki ekspansji – w sercu gospodarki nazywanej wolnorynkową ważne decyzje mają charakter długofalowych planów konstytuujących strategię korporacji ponadnarodowych. Podejmowanie decyzji w korporacjach nie ma charakteru demokratycznego – często prowadzi do wyborów, które nie są korzystne społecznie. Występują w nich tzw. niewydolności strategiczne (*strategic failures*). Remedium na zasygnalizowane nieprawidłowości powinno stanowić wprowadzenie w życie innego sposobu wyboru branż lub rodzajów działalności. Wybór ten powinien być czyniony w procesie demokratycznej selekcji – identyfikacja i akceptacja sektorów rozwojowych powinny być czynione przez jak największe grupy ludzi, z myślą o tym, aby sektory (rodzaje działalności) te jak najlepiej im służyły. Ciężar podejmowania decyzji, a właściwie opiniowania propozycji zgłaszanych przez korporacje powinien być przesunięty na szczebel społeczności lokalnych. Według autorów tej propozycji, zbieżne z ich sposobem myślenia są dwie inicjatywy Unii Europejskiej: Program Regionalnej Innowacji i Transferu Technologii (*Regional Innovation and Technology Transfer Programme*) oraz Program Regionalnej Innowacji i Strategii (*Regional Innovation and Strategy Programme*). Oba te programy zorientowane są na pobudzenie wzrostu i podniesienie poziomu życia w opóźnionych regionach Europy poprzez stymulowanie transferu technologii i działalności innowacyjnej.

Należy także wspomnieć o tzw. Strategii lizbońskiej, czyli o programie zwiększenia konkurencyjności gospodarki Unii Europejskiej do roku 2010 w odniesieniu do rynku dóbr i usług. Przyjęta w 2000 r. Strategia lizbońska

miała na celu osiągnięcie wyższej konkurencyjności gospodarki europejskiej, szczególnie w zestawieniu ze Stanami Zjednoczonymi<sup>22</sup>.

Istotne wydaje się też zagadnienie, jakie priorytety wynikają dla Polski ze Strategii lizbońskiej. Rola państwa czyli „ręki publicznej” została w niej sprowadzona do trzech rodzajów działań:

- udzielanie wsparcia z pieniędzy publicznych (krajowych i unijnych), czyli podejście wydatkowe,
- liberalizacja rynków unijnych, czyli zmiany regulacyjne,
- reformy wewnętrzne w poszczególnych krajach, czyli zmiany instytucjonalno-regulacyjne<sup>23</sup>.

Wypada w pełni zgodzić się z J. Szomburgiem, że priorytetem powinno być położenie nacisku na działania systemowe, czyli ramy instytucjonalno-regulacyjne gospodarki oraz dokończenie reform strukturalnych.

Jeśli chodzi o konsekwencje dla polskiej polityki gospodarczej wynikające z globalizacji, to za J. Dunningiem można przytoczyć najważniejsze dylematy związane z rolą państwa narodowego w obliczu globalizacji:

- jaki wpływ wywiera pogłębiająca się strukturalna współzależność poszczególnych składników gospodarki światowej na możliwości prowadzenia przez państwa narodowe tradycyjnej działalności regulacyjnej?
- jak rosnąca mobilność niewidzialnych, niematerialnych tworzonych przez człowieka zasobów, takich jak wiedza i informacja, wpływa na możliwości państwa narodowego w zakresie regulowania tych procesów?
- co mogą i powinny robić rządy narodowe, aby zapewnić odpowiednią jakość zasobów związanych z miejscem ich jurysdykcji, tak by możliwe było przyciągnięcie i zatrzymanie w danym kraju zasobów należących do korporacji ponadnarodowych, co z kolei warunkuje osiągnięcie celów gospodarczych i społecznych danego kraju?
- które rodzaje polityki wymagają powtórnej oceny, aby mogły one służyć jako konkurencyjne narzędzia przyciągania do danego kraju mobilnych zasobów korporacji międzynarodowych?
- czy liberalizacja i globalizacja osłabia czy zmienia rolę państwa narodowego?
- jakie zadania dobrze spełniane przed globalizacją przez państwo są obecnie lepiej rozwiązywane przez rynki?
- do jakiego stopnia uzasadnione jest postrzeganie roli państwa bardziej w kategoriach uzupełniania rynku, aniżeli w kategoriach jego substytutu?
- czy powstanie ponadgranicznych sieci działalności gospodarczej wymaga bardziej systemowego i ponadnarodowego podejścia do regulacji?
- jak siły globalizacji zmieniają optymalne rozmiary rządu narodowego?<sup>24</sup>

Zdaniem Dunninga w związku z zachodzącymi procesami globalizacji głębokiemu przewartościowaniu muszą podlegać utarte sposoby postrzegania roli państwa w gospodarce. Dotyczy to czterech aspektów tej roli:

<sup>22</sup> Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja europejska. Dostosowania w Polsce w dziedzinie polityk*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004, s. 23.

<sup>23</sup> J. Szomburg, *Strategia Lizbońska – polskie priorytety*, w: *Biała Księga 2004*, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Gdańsk-Warszawa 2004, s. 45.

<sup>24</sup> J. H. Dunning (red.), *Governments, Globalization, and International Business*, Oxford University Press, Oxford 1999.

- rozróżnienie systemowej i operacyjnej roli państwa w gospodarce,
- czynniki specyficzne dla danego kraju, wpływające na rolę państwa w gospodarce,
- sposoby odpowiedzi rządów na globalizację,
- właściwa terytorialna jurysdykcja rządów<sup>25</sup>.

W tradycyjnym ujęciu rolę tę sprowadza się do opozycji pomiędzy rolą systemową a operacyjną. Wspomniany autor stawia tezę, że globalizacja wymusza wzrost roli systemowej, ale także jej daleko idące przewartościowania oraz spadek znaczenia operacyjnych funkcji państwa. Tradycyjnie systemowa rola państwa sprowadzana była do tworzenia warunków do prowadzenia działalności gospodarczej, aby pozarynkowe koszty koordynacji i koszty transakcyjne działalności gospodarczej były minimalizowane. W sytuacji, gdy działalność gospodarcza staje się bardziej złożona, wyspecjalizowana i współzależna, kiedy rynki stają się niepewne lub gdy charakteryzuje je występowanie efektów zewnętrznych, asymetria informacji oraz oportunizm – wtedy powstaje dodatkowa instytucjonalna i nadzorczą odpowiedzialność państwa. Gospodarka, w której dużą rolę odgrywa informacja i innowacja, dla dobrego funkcjonowania z definicji wymaga szerokiego udziału instytucji nierynkowych, co wiąże się z koniecznością zapewnienia poszanowania prawa, utrzymania porządku, poszanowania praw własności, egzekucji kontraktów oraz rozwiązywania konfliktów. Dunning stawia tezę, że globalizacja powoduje daleko idące zmiany w systemowej roli państwa. Jest to związane z koniecznością wypracowywania praw i regulacji w skali międzynarodowej (np. prawa własności intelektualnej), zapewnieniem, aby normy instytucjonalne i systemy regulacji w danym kraju nie stawiały firm i obywateli tego kraju w gorszej sytuacji niż z innych krajów (np. regulacje dotyczące ochrony środowiska, polityki konkurencji, systemów podatkowych itp.), znoszeniem barier w handlu międzynarodowym, walką z dyskryminacyjnymi politykami zaopatrzeniowymi, standardami technicznymi, utrudnieniami na granicach itp. Dunning uważa, że systemowa rola państwa musi podlegać procesowi bezustannej, kreatywnej destrukcji.

Również, a nawet tym bardziej w odniesieniu do operatywnej roli państwa, aktualny jest postulat kreatywnej destrukcji. O ile funkcje systemowe są niezbywalną rolą państwa, o tyle jego angażowanie się w bezpośrednio funkcjonowanie systemu gospodarczego (funkcja operacyjna) powinno być uzależnione od porównania kosztów tej działalności z kosztami innych rozwiązań instytucjonalnych. Sytuacja w tej dziedzinie podlega trwałej ewolucji – występują przypadki, gdy interwencja państwa ze względu na bardzo wysokie koszty transakcyjne czystej regulacji rynkowej jest uzasadniona. Dzieje się tak wtedy, gdy mamy do czynienia z inwestycjami idiosynkratycznymi (specyficznymi) lub gdy niektóre dobra kapitałowe przybierają cechy dóbr publicznych i wymagają poniesienia olbrzymich kosztów stałych. Przykładami są projekty o charakterze infrastrukturalnym z dużymi efektami zewnętrznymi, które prowadzą do znacznej dywergencji korzyści prywatnych i społecznych.

Należy podkreślić, że w ostatnim okresie zdają się tracić na znaczeniu poglądy wypracowane przez zwolenników tzw. nowych teorii *market failure*

<sup>25</sup> Ibidem, s. 3.

w latach 70. i 80. dwudziestego wieku, takich jak Joseph Stiglitz, George Akerlof, Oliver Williamson and Paul David<sup>26</sup>. Można wręcz spotkać opinie, że nowe teorie *market failure* przeceniają względne niedoskonałości gospodarki rynkowej. W wielu wypadkach teoretyczne uzasadnienia niedoskonałości rynku są słabe<sup>27</sup>. Podkreśla się, że termin *market failure* zawiera sam w sobie bezzasadne uprzedzenie – nie można bowiem mówić o zawodności rynku, zanim go się zanalizuje. A. Tabarrok proponuje zamiast pojęcia *market failure theory* pojęcie *market challenge theory*<sup>28</sup>. Zasygnalizowana debata wskazuje na to, że raczej nie należy się spodziewać znaczącego renesansu operatywnej roli państwa, odwołującego się do argumentów stworzonych przez twórców nowych teorii *market failure*.

Według Dunninga, operacyjna interwencja rządu (o charakterze dyskryminacyjnym) w funkcjonowanie rynków może być uzasadniona wtedy, gdy zniekształcenia rynków międzynarodowych są większe niż rynków krajowych – kiedy podmioty gospodarcze z danego kraju mają do czynienia z zagranicznym ryzykiem o charakterze niehandlowym, asymetrią informacji oraz oportuniźmem. Te niedoskonałości rynku najczęściej dotyczą małych i średnich przedsiębiorstw. Rząd może wtedy dostarczać informacji o rynkach zagranicznych, ubezpieczać firmy przeciwko ryzyku politycznemu oraz negocjować z obcymi rządami usunięcie lub obniżenie barier handlowych i inwestycyjnych itp.

Warte podkreślenia jest twierdzenie, że – zdaniem Dunninga i współautorów – nie ma jednej, najlepszej recepty na to, jak poszczególne rządy powinny reagować na globalizację. Zależy to od licznych, mających specyficzny charakter uwarunkowań: instytucjonalnej i ekonomicznej infrastruktury, a także od społecznej i kulturowej struktury poszczególnych krajów. Jednym z podstawowych odniesień każdej administracji narodowej do kwestii globalizacji jest polityka rządów dotycząca zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Dunning i współpracownicy wypowiadają w tej kwestii bardzo ważny, choć dla niektórych kontrowersyjny pogląd: globalizacja sprawia, że działania podejmowane przez narodowe administracje powinny być niezależne od tego, kto jest właścicielem firm podlegających ich jurysdykcji. W związku z powyższym polityki rządów wobec zagranicznych inwestycji bezpośrednich nie powinny być skierowane na przyciąganie czy akceptowanie właściwych inwestycji, polityki wobec inwestycji winny raczej abstrahować od problemu własności firm, które działają w obszarze jurysdykcji poszczególnych rządów.

Jeśli chodzi o aspekt przestrzenny zmieniającego się zaangażowania państwa w związku z procesami globalizacji, to wyróżnić można trzy poziomy regulacji przestrzennej: mikroregionalny lub subnarodowy, narodowy i makroregionalny lub ponadnarodowy. Według Dunninga i współautorów, globalizacja wpływa na relatywne znaczenie tych poziomów w ten sposób, że w tendencji wzrasta rola poziomu pierwszego i trzeciego, a maleje rola poziomu narodowego, przy czym jednak pierwszorzędne znaczenie mają tutaj czynniki jakościowe (zmia-

<sup>26</sup> T. Cowen, E. Crampton (red), *Market Failure or Success. The New Debate*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton 2002, s. 3-25.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 24.

<sup>28</sup> A. Tabarrok, *Market Challenges and Government Failure*, w: *The Voluntary City*, red. D. Beito, P. Gordon, A. Tabarrok, MI: University of Michigan Press, Ann Arbor 2002.

na funkcji państwa narodowego), a nie trudno wymierne proporcje zaangażowania państwa na poszczególnych poziomach.

Wydaje się, że w kwestii polityki popierania konkurencyjności gospodarki koncepcja lansowana przez Dunninga i współpracowników jest koncepcją nowoczesną, postępową, sprzyjającą modernizacji i mogącą znaleźć zastosowanie także w Polsce. Jej nowatorstwo polega na odmiennym niż w innych podejściach rozłożeniu akcentów. Nawiązuje ona szeroko do osiągnięć nowej ekonomii instytucjonalnej, ekonomii neoinstytucjonalnej, ekonomii schumpeteriańskiej, ekonomii ewolucyjnej i ekonomii bazującej na zasobach, a w szczególności wiedzy. Koncepcja ta podchodzi do zagadnienia konkurencyjności w sposób całościowy (konkurencyjność systemowa), a jednocześnie dostrzega i rozbudowuje zaniedbywany w innych ujęciach aspekt konkurencyjności związany z wysokością kosztów transakcyjnych, do których obniżki powinny przyczyniać się prawidłowo funkcjonujące instytucje (konkurencyjność instytucjonalna). Globalny kapitalizm, w którym również Polska w coraz szerszym zakresie partycypuje, wymaga położenia akcentu na kapitał ludzki, wiedzę i kreatywność. Niezwykle ważną rolę odgrywa w nim sektor usług i infrastruktura<sup>29</sup>. W tych warunkach podstawowe kierunki promowania międzynarodowej konkurencyjności państwa powinny być następujące:

- zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości zasobów (*resource creator and improver*) – wysoka jakość kapitału ludzkiego (m.in. edukacja), wysoka skłonność do innowacji, sprawny rynek finansowy itp.,
- sprzyjanie obniżce kosztów transakcyjnych – dobry system prawny (wykonywanie kontraktów), odpowiednia infrastruktura, likwidacja asymetrii informacji, ograniczanie ryzyka (systemy ubezpieczeń), przeciwdziałanie dyskryminacji podmiotów z danego kraju, zawieranie międzynarodowych porozumień gospodarczych itp.<sup>30</sup>,
- tworzenie sprzyjającego klimatu inwestycyjnego i oddziaływanie na etos gospodarczy.

Najważniejsza, krytyczna rola nowoczesnych demokratycznych rządów w odniesieniu do gospodarki sprowadza się do stworzenia i podtrzymywania skutecznego, efektywnego systemu gospodarczego. Według J. Dunninga, rolę tę można sprowadzić do pięciu kwestii:

- rządy powinny tworzyć i skutecznie komunikować swoim wyborcom wyróżniającą się i stanowiącą wyzwanie wizję gospodarki kraju,
- rządy powinny zapewnić, że instytucje odpowiedzialne za przetworzenie wizji w rzeczywistość są chętne i zdolne do przystosowania się do zmian wymaganych od nich przez gospodarkę opartą na wiedzy i na innowacji,
- rządy są odpowiedzialne za to, aby dostępność, jakość i efektywność kosztowa generalnych, uniwersalnych zasobów była porównywalna z tą, która występuje w innych krajach (infrastruktura transportowa, usługi publiczne, infrastruktura edukacyjna, infrastruktura telekomunikacyjna),

<sup>29</sup> T. Dołęgowski, *Instytucje a rozwój gospodarczy i konkurencyjność*, w: „*Konkurencyjność gospodarki Polski w dobie integracji z Unią Europejską i globalizacji*”, Materiały konferencyjne, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2000.

<sup>30</sup> Do obniżenia kosztów transakcyjnych może przyczyniać się także kapitał społeczny, który jest odpowiedzialny za generowanie zaufania społecznego. Zob. A. Matysiak, *Źródła kapitału społecznego*, Wydawnictwo AE, Wrocław 1999.

– rządy winny stworzyć i podtrzymywać ramy instytucjonalne i etos, które ułatwiają ciągle doskonalenie zasobów i umiejętności znajdujących się pod ich jurysdykcją,

– rządy powinny uczynić wszystko, aby sprzyjać tworzeniu i rozwojowi mikroregionalnych klasterów (gron), gdyż jest coraz bardziej oczywiste, że konkurencyjność branż krajowych zależy nie tylko od wysiłków tworzących je firm, ale także od ich interakcji z dostawcami, klientami oraz konkurentami<sup>31</sup>.

Warto ponadto zaznaczyć, że w odniesieniu do tego ostatniego punktu Dunning kwestionuje ekonomiczną zasadność prowadzonych powszechnie polityk regionalnych, zmierzających do redukcji różnic w dochodach oraz w tempie rozwoju gospodarczego<sup>32</sup>. Rozwiązania przyjęte w tym zakresie w Unii Europejskiej niejednokrotnie utrudniają tworzenie mikroregionalnych klasterów. Dunning wyraża wręcz przekonanie, że rządy mogą przyczynić się do najbardziej efektywnej alokacji (dystrybucji) działalności wewnątrz ich krajów, raczej poprzez unikanie niewłaściwych polityk, aniżeli poprzez podejmowanie pozytywnych, aktywnych działań. Wydaje się, że idee te zasługują na szczególnie uważne rozważenie w Polsce, gdzie stopień zaangażowania państwa w prowadzenie polityk regionalnych nie jest jeszcze wysoki. Być może możliwe będzie uniknięcie błędów popełnionych wcześniej w innych krajach, w których rządy zaangażowały się bardziej zdecydowanie w prowadzenie polityk wyrównywania różnic między regionami.

Interesujące poglądy dotyczące roli państwa w tworzeniu konkurencyjności narodu znaleźć można w koncepcji budowania bogactwa narodu<sup>33</sup>. Przyjmuje się w niej, że naród można traktować tak samo jak przedsiębiorstwo, a co za tym idzie – zakłada się, że może on czerpać korzyści z zastosowania strategicznego zarządzania rynkowego. Procedura tworzenia strategii budowania bogactwa nawiązuje w warstwie metodycznej do dorobku zarządzania strategicznego przedsiębiorstwem. Oceniając tę koncepcję należy jednak zauważyć, że jej nowatorski charakter dotyczy głównie kwestii językowych, zawartość merytoryczna jest natomiast zbliżona do ujęcia Dunninga i współpracowników.

Gdy rozważamy wpływ globalizacji na polityki gospodarcze prowadzone przez poszczególne kraje, na uwagę zasługuje także podejście zaproponowane przez Lipseya<sup>34</sup>. Autor ten, doceniając olbrzymią rolę globalizacji w zmianach współczesnej gospodarki światowej, zauważa jednocześnie, że globalizacja jest zaledwie fragmentem szerszego procesu, jakim jest zbiór dostosowań strukturalnych zachodzących w gospodarce światowej, będących rezultatem rewolucji w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (*information and communication technologies*). Według Lipseya, główną, długofalową przyczyną globalizacji jest zmiana technologiczna (*technological change*).

Kolejnym ważnym aspektem relacji pomiędzy procesami globalizacji a prowadzoną polityką gospodarczą jest świadomość etycznych i moralnych uwarunkowań globalizacji, które – jak można oczekiwać – powinny także znajdować swój wyraz w prowadzonej polityce gospodarczej. Zagadnienie to jest niezwykle

<sup>31</sup> J. H. Dunning, *Governments...*, s. 119-120.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 120-121.

<sup>33</sup> Ph. Kotler, S. Jatusripitak, S. Maesincee, *Marketing narodów. Strategiczne podejście do budowania bogactwa narodowego*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1997.

<sup>34</sup> R. G. Lipsey, op. cit., s. 73-113.

szerokie. Nie cieszy się ono w Polsce szczególnym zainteresowaniem, zapewne ze względu na fakt, że Polska jest drugoplanowym graczem na gospodarczej mapie świata. Niemniej jednak należy o nim wspomnieć dla podkreślenia jego doniosłości. Dunning<sup>35</sup> sformułował w tej sprawie bardzo interesujący pogląd, który w wolnym przekładzie można ująć następująco:

„Jeśli globalny kapitalizm (*global capitalism*) – prawdopodobnie najbardziej efektywny znany człowiekowi system tworzenia dobrobytu – miałby być zarówno ekonomicznie wykonalny, jak i społecznie akceptowalny, wówczas wszystkie z czterech tworzących go instytucji (rynki, rządy, agencje ponadnarodowe i społeczeństwo cywilne) muszą cechować się nie tylko przedsiębiorczością i kompetencjami technicznymi, ale muszą także opierać się na i umieć stanąć wobec wyzwań silnej i właściwej ekologii moralnej (*moral ecology*)”.

### III. KIERUNKI I FORMY WSPIERANIA KONKURENCYJNOŚCI POLSKICH PRZEDSIĘBIORSTW I WYROBÓW NA JEDNOLITYM RYNKU EUROPEJSKIM\*

Paradoksalnie w stosunku do niektórych oczekiwań, w poniższym fragmencie nie zostaną zaproponowane kolejne, nowe, liczne, rozbudowane, wyspecjalizowane, odcinkowe i sfragmentaryzowane narzędzia wspierania konkurencyjności polskich przedsiębiorstw. Moim zdaniem, obecna rola państwa nie powinna ewoluować w kierunku próby pełnej imitacji rozwiązań przyjętych w innych krajach Unii Europejskiej, a także mnożenia dodatkowych narzędzi wspierania konkurencyjności. Oczywiście z pozytywnych doświadczeń należy wyciągać wnioski i być może rozważyć ewentualność ich wykorzystania, nie może to jednak stanowić imperatywu.

Na początek kilka założeń wstępnych, które – mimo że dla jednych wydają się oczywiste – przez innych nie zawsze są akceptowane. Założenia te są następujące:

– narzędzi wspierania konkurencyjności nie powinno być dużo; narzędzia nie powinny być skomplikowane; zarządzanie narzędziami nie powinno być trudne i drogie (zarówno na poziomie ośrodka regulacyjnego, jak i w przedsiębiorstwach, do których narzędzia są adresowane). Niedopuszczalne jest występowanie swoistej „dżungli” regulacyjnej, która jest trudna do zrozumienia, monitorowania, stosowania przez firmy i która utrudnia lub nawet uniemożliwia diagnozowanie efektów oddziaływania poszczególnych środków polityki,

– narzędzia powinny być niezbyt liczne; powinny być proste, zrozumiałe i tanie w obsłudze. Dodać też trzeba, że powinny to być narzędzia realistycznie skonstruowane i posiadające twarde źródła finansowania (niektóre instrumenty oceniane przez przedsiębiorstwa jako atrakcyjne, ze względu na ubóstwo środków budżetowych nie zostały zrealizowane, mimo iż formalnie, w myśl obowiązujących regulacji, przedsiębiorstwom przysługiwały);

– podstawową formą wspierania konkurencyjności jest wolność gospodarcza, to znaczy brak ingerencji państwa, z wyjątkiem sytuacji koniecznych. Rola pań-

<sup>35</sup> J. H. Dunning (red.), *Making Globalization Good*, Oxford University Press, Oxford 2003.

\* Ten fragment tekstu oparto na ekspertyzie przygotowanej na zlecenie Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Prezesie Rady Ministrów

stwa powinna polegać na zapewnieniu sprawnych ram prowadzenia działalności gospodarczej, co w skrócie można sprowadzić do budowy szeroko rozumianych instytucji i troski o istnienie właściwej infrastruktury. Wszystko, co wykracza poza tak zdefiniowaną rolę, ma charakter uzupełniający, dodatkowy i na długą metę drugorzędny, nie decydujący w zasadniczy sposób o konkurencyjności;

– trzeba pogodzić się z tym, że nie ma łatwych, prostych, spektakularnych i cudownych recept na poprawę konkurencyjności międzynarodowej. Budowanie konkurencyjności wymaga wysiłku i czasu. Doraźne pociągnięcia polityki makroekonomicznej lub stosowanie tzw. polityki proeksportowej nie są rozwiązaniem problemu. W otwartej gospodarce skupianie uwagi na polityce proeksportowej jest rozwiązaniem zawodnym, gdyż konkurowanie odbywa się nie tylko i nie przede wszystkim na rynkach zagranicznych (gdzie eksporterzy konkurują z rywalami zagranicznymi), lecz także i przede wszystkim na rynku krajowym (gdzie firmy polskie rywalizują z dostawcami importowymi);

– narzędzia wspierania konkurencyjności powinny mieć charakter poziomu, a nie pionowy (choć jak wynika z wielu opracowań istnieją znaczne odstępstwa od stosowania tej zasady w wielu krajach Unii Europejskiej, mimo deklaracji, że jest to zasada święta).

Jeśli zaakceptujemy ostatnie stwierdzenie, to okazuje się, że dla poprawy konkurencyjności polskich firm nie jest konieczne tworzenie przede wszystkim rozbudowanego arsenału dodatkowych, cząstkowych, wyspecjalizowanych instrumentów. Podstawowe znaczenie posiada rozwiązanie problemów o kapitalnym znaczeniu i na ogół dość oczywistych, które oprócz tego, że mają pierwszorzędne znaczenie dla konkurencyjności, to na pewno nie wzbudzą protestów ze strony naszych unijnych partnerów (w przeciwieństwie np. do niektórych postulowanych niekiedy form pomocy publicznej dla przedsiębiorstw), lecz spotkają się z ich pełną aprobatą, a przy okazji zachęcą ich do lokowania inwestycji i innych form działalności gospodarczej w Polsce. Można bowiem postawić pytanie: co z tego, że producent wyrobu X przeznaczonego na eksport otrzyma subwencję eksportową, czyli najprostszy sposób wsparcia finansowego (pomijając nawet już to, czy jest to dozwolone w świetle przyjętych przez Polskę zobowiązań międzynarodowych), jeśli jego towar dotrze do kontrahenta z opóźnieniem, ze względu na katastrofalny stan polskich dróg i będzie on musiał z tego tytułu zapłacić karę umowną za przekroczenie terminu dostawy? Czy w warunkach dramatycznie ograniczonych środków budżetowych lepiej jest płacić subwencje wybrancom losu (konceptje *rent-seeking* czy *lobbingu* wskazują, że nie zawsze są to wybrańcy losu), czy lepiej wybudować drogi, po których wszyscy będą mogli dostarczać towary przeznaczone dla zagranicznych odbiorców sprawnie i na czas? Można by kontynuować: co z tego, że producent eksportowy uzyskał należność eksportową (a raczej jej część) dzięki temu, że ubezpieczył transakcję w Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych, jeśli większość sprzedaży realizuje na rynku krajowym (co jest typowe dla przeważającej części firm w Polsce) i poważny odsetek odbiorców krajowych nie płaci mu w terminie, co powoduje istotne zawirowania w płynności z możliwością jej utraty i w konsekwencji bankructwa włącznie? I dalej: co z tego, że firma doprowadziła do wprowadzenia ceł antydumpingowych na wyroby sprowadzane do Polski, jeśli równocześnie część towarów jest do Polski przemykana? Po-



dobne wątpliwości można mnożyć w nieskończoność. W sytuacji gdy wiele ograniczeń i utrudnień o pierwszorzędym i uniwersalnym (gdź dotyczy wszystkich) znaczeniu nie znajduje rozwiązania, budowanie narzędzi o charakterze specjalistycznym i wysublimowanym nie jest uzasadnione.

Najlepszą, najbardziej pożądaną formą wspierania konkurencyjności jest usunięcie licznych nieprawidłowości i nonsensów tkwiących w systemie podatkowym, prawnym i niedomagań infrastruktury. Uwaga polityków gospodarczych winna być raczej zorientowana na zagadnienia stawiane na pierwszym miejscu w nurcie tzw. ekonomii ewolucyjno-instytucjonalnej, takie jak: budowanie dobrych, sprawnych instytucji, edukacja, kształcenie (w tym studia i staże za granicą na znacznie szerszą niż obecnie skalę), infrastruktura itp. Innymi słowy priorytetem powinno być budowanie środowiska sprzyjającego podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej.

Należy tutaj wymienić kilka najważniejszych spraw:

- polityka prokonkurencyjna wymaga, aby pieniądze nie były drenowane z przedsiębiorstw przez system podatkowy, lecz aby zostawały w firmach na finansowanie inwestycji, innowacji, nowych produktów itp., które to czynniki stanowią esencję konkurencyjności przez różnicowanie,

- aby firmy były konkurencyjne, muszą mieć poczucie obowiązku w ich otoczeniu elementarnej logiki gospodarczej – występkiem przeciw takiej logice jest bardzo rozbudowany system koncesji, zezwoleń, licencji, pozwoleń, dopuszczeń i ograniczeń powiązany z istotnymi obciążeniami finansowymi placowanymi z tytułu uzyskania od państwa autoryzacji do prowadzenia jakichś działań gospodarczych,

- o konkurencyjności firm i wyrobów decydują nie tylko koszty produkcji, ale także tzw. koszty transakcyjne. Na wysokość tych ostatnich wpływa m.in. poziom bezpieczeństwa obrotu gospodarczego (na przykład źle, opieszale i niekompetentnie działające sądy gospodarcze wysokość tych kosztów podwyższają), zakres praw wierzycieli w stosunku do dłużników, sprawność egzekucji długów, sprawność prowadzenia upadłości, funkcjonowanie systemu ksiąg wieczystych itp.,

- kapitałny wpływ na konkurencyjność firm ma jakość rynku pracy, a w szczególności poziom jego elastyczności, liberalizacji oraz mobilność siły roboczej.

Jeśli uświadomimy sobie skalę zaniedbań, nieprawidłowości i opóźnień, jakie występują w wyżej wymienionych, najważniejszych obszarach, to okazuje się, że aby możliwa była chociażby częściowa ich kompensata przez system wyspecjalizowanych narzędzi wspierania konkurencyjności, zestaw i siła oddziaływania tych narzędzi musiałyby być olbrzymie. Należy jednak dodatkowo zdać sobie sprawę z faktu, że pokonanie powyższych ograniczeń konkurencyjności polskich firm spełnia z założenia wymóg poziomego charakteru podjętych działań, natomiast przy odwołaniu się do bardziej wysublimowanych narzędzi wspierania konkurencyjności pojawiają się pokusy nadania im pionowego charakteru, co w praktyce jest nie do uniknięcia i co byłoby niezgodne z obowiązującymi Polskę regulacjami.

## POLISH ECONOMIC POLICY VS INTERNALISATION AND GLOBALISATION

## S u m m a r y

Certain recommendations, or propositions for the directions of Polish economic policy are presented. Three key conditions upon which the place of Poland's economy in the international environment depends have been analysed as those which will ultimately determine the advantages of the international division of labour resulting in a possible enrichment and prosperity.

Those conditions are: a) **completion of the transformation process**, whose significance will be diminishing in time; b) **Poland's EU membership** – and especially Poland's economic relations with other member states; and c) **globalisation**, which will ultimately be decisive for Poland's role in the world's economy, but which, alongside many opportunities, brings many threats for the Polish economy as well.

The first group of recommendations (propositions) presented in the paper point to the importance of building a long term strategy for Polish economy in the competitive market, and the other proposes forms and directions of supporting the competitiveness of Polish businesses and products in the Single European Market.