

PIOTR BANASZYK*, MARIAN GORYNIA**

UWARUNKOWANIA POLSKIEJ POLITYKI GOSPODARCZEJ PO ROKU 2022

DETERMINANTS OF THE POLISH ECONOMIC POLICY AFTER 2022

The article focuses on indicating the desired directions of economic policy in Poland against the background of its potential and current conditions. It is assumed that the current condition of the Polish economy was determined by the interaction of the processes of transformation, privatization, globalization and European integration. The last chronological determinants of this state are the crisis caused by the COVID-19 pandemic and Russia's military aggression against Ukraine. These impacts created the threat of stagflation. The growing importance of China and the trade war between that country and the US, together with Russian aggression, are crushing the current international economic order. These processes are changing the situation and prospects of the Polish economy, whose managers should redefine its place in the new international economic order that is gradually emerging under the influence of all these circumstances. The final picture of the next economic reality is unknown. However, it is worth striving to include Polish enterprises in European and global supply chains thanks to the technological modernization of their activities. In the area of fiscal policy, instead of competing with ever lower tax rates, it is worth developing public infrastructure and institutions. With regard to monetary policy, due to the inevitable increase in the economic risk of foreign investments in Poland, it will be a good idea to adopt the euro and thus create a safe prospect for economic development.

Keywords: Polish economy; economic policy in Poland; determinants of economic activity in the world; JEL codes: B10, E02, F20, F40, F60

W artykule skupiono się na wskazaniu pożądanych kierunków polityki gospodarczej w Polsce na tle jej potencjału i aktualnych uwarunkowań. Założono, że stan polskiej gospodarki jest zdefiniowany współdziałaniem procesów transformacji, globalizacji i integracji europejskiej. Ostatnie chronologicznie determinanty tego stanu to kryzys wywołany pandemią COVID-19 oraz agresja wojenna Rosji na Ukrainę. Wydarzenia te stworzyły zagrożenie stagflacją. Rosnące

* Piotr Banaszyk
Poznań University of Economics and Business, Poland /
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Polska
piotr.banaszyk@ue.poznan.pl, <https://orcid.org/0000-0002-9457-3613>

** Marian Gorynia
Poznań University of Economics and Business, Poland /
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Polska
marian.gorynia@ue.poznan.pl, <https://orcid.org/0000-0002-7633-8249>

znaczenie Chin i wojna handlowa tego państwa z USA wraz z rosyjską agresją kruszą dotychczasowy międzynarodowy ład ekonomiczny. Procesy te zmieniają sytuację i perspektywy polskiej gospodarki, której sternicy powinni na nowo zdefiniować jej miejsce w nowym międzynarodowym ładzie gospodarczym, stopniowo wylaniającym się pod wpływem tych wszystkich okoliczności. Niewiadomą jest finalny obraz następnej rzeczywistości gospodarczej. Jednak warto już teraz dążyć do włączenia polskich przedsiębiorstw w europejskie i światowe łańcuchy dostaw dzięki modernizacji technologicznej ich działalności. W obszarze polityki fiskalnej zamiast konkurować coraz niższymi stawkami i obciążeniami podatkowymi warto rozbudowywać infrastrukturę i instytucje publiczne. W odniesieniu do polityki monetarnej z powodu nieuchronnego wzrostu ryzyka ekonomicznego inwestycji zagranicznych w Polsce warto przyjąć euro i dzięki temu stworzyć bezpieczną perspektywę rozwoju gospodarczego.

Słowa kluczowe: polska gospodarka; polityka gospodarcza w Polsce; uwarunkowania działalności gospodarczej na świecie; JEL: B10, E02, F20, F40, F60

I. WSTĘP

Celem opracowania jest identyfikacja i ocena wybranych czynników średnio- i długookresowych zewnętrznych (w międzynarodowym otoczeniu gospodarki polskiej) i wewnętrznych (wewnątrz kraju), określenie kierunków i siły ich potencjalnego wpływu na gospodarkę polską oraz zarysowanie założeń polityki gospodarczej sprzyjających, z jednej strony, wykorzystaniu tych czynników jako szans oraz z drugiej – uniknięciu lub osłabieniu występujących zagrożeń.

Od strony metodycznej opracowanie jest oparte na logice diagnostycznego podejścia do projektowania przyszłych stanów rzeczy. W myśl tej logiki punktem wyjścia jest ustalenie stanu faktycznego, jego analiza i krytyczna ocena, a następnie rozważenie możliwości doskonalenia zastanego stanu, w tym wypadku przez wykorzystanie dostrzeżonych okazji oraz ominięcie albo neutralizację zidentyfikowanych zagrożeń. Pomocną techniką heurystyczną jest też analiza SWOT, dzięki której możliwe staje się myślenie w kategoriach sił, słabości, okazji i zagrożeń. Dokładniejsza ich ocena pozwala na konstrukcję scenariuszy zależnych od przewidywanego kształtowania się tych czynników.

Struktura opracowania obejmuje kilka składników. Najpierw wstępnie zarysowano ogólne tło stanu i perspektyw polskiej gospodarki, następny fragment to charakterystyka, diagnoza i krytyczna ocena stanu zastanego. W kolejnej części zaprezentowano perspektywy globalnych uwarunkowań gospodarczych, a po nich wreszcie sformułowano rekomendacje odnośnie do pożądanej polityki gospodarczej.

II. HISTORYCZNE I WSPÓŁCZESNE UWARUNKOWANIA STANU I PERSPEKTYW POLSKIEJ GOSPODARKI

Charakterystyka dzisiejszej polskiej gospodarki jest zdeterminowana procesami, które zostały zapoczątkowane przełomem lat osiemdziesiątych i dzie-

wieǳdziesiątych ubiegłego wieku. Wówczas polska ekonomika przeszła transformację będącą przesłanką do jej integracji z systemem gospodarczym Unii Europejskiej¹. Dostosowanie do instytucji unijnych pozwoliło na włączenie się w proces globalizacji. Dzięki temu pojawił się złożony układ czynników stymulujących zmiany polskiej gospodarki, transformacja i integracja prowokowały bowiem włączenie się w proces globalizacji, a zwrótnie ten proces sprzyjał pogłębianiu transformacji i integracji.

Chronologicznie pierwszym czynnikiem zakłócającym dynamikę rozwoju polskiej gospodarki, po przystąpieniu do UE, był globalny kryzys finansowy z lat 2007–2011. Po raz pierwszy od zapoczątkowania transformacji nastąpiło wówczas spowolnienie wzrostu mierzonego dynamiką PKB. W porównaniu z doświadczeniami innych państw kryzys ten nie oddziaływał jednak na gospodarkę polską w dotkliwie negatywny sposób.

Kolejnym czynnikiem oddziałującym na polską gospodarkę jest kryzys pandemiczny. Ocena jego istotności jest obecnie przedwczesna. W Polsce obniżenie poziomu produktu krajowego brutto (PKB) wywołane pandemią COVID-19 było relatywnie niezbyt dotkliwe, ale z drugiej strony następstwa tego kryzysu pozostają jeszcze w pewnym stopniu nieokreślone i niewiadome. Asumpty tego rodzaju przypuszczeń mogą stanowić rozwijające się procesy inflacyjne, szeroko występujące zaburzenia w funkcjonowaniu łańcuchów dostaw, turbulencje w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych itp. Duże potencjalne znaczenie kryzysu pandemicznego przejawia się ponadto między innymi w oczekiwaniach i prognozach dotyczących przyszłego kształtu globalizacji.

Określenie kryzysu pandemicznego jest tu rozumiane jako negatywny wpływ ogółu czynników generowanych przez pandemię SARS-COV-2 na gospodarki poszczególnych państw i w ogóle świata, pogarszający ich stany mierzone klasycznymi wskaźnikami, jak np. PKB. W skali globalnej ujawniające się tendencje w tej dziedzinie są raczej niepokojące. W odniesieniu do gospodarki światowej trendy PKB PPP² w przeszłości były podobne, jakkolwiek zakres zmian jest różny w zależności od tego, czy dotyczyły gospodarek najwyższej rozwiniętych czy rozwijających się³. Rok 2020 był czasem załamania ekonomicznego na całym świecie, potem nastąpiło szybkie odbicie i dalej prognozowany jest wzrost gospodarczy. Jednakże przewidywania na najbliższe lata pokazują mniej optymistyczne tendencje. W 2020 r. światowe PKB zmniejszyło się o 3,1% w porównaniu z poprzednim rokiem. Niski poziom odniesienia pozwolił w 2021 r. na wzrost o 5,9%, w kolejnych latach jednak jest spodziewany stopniowy spadek tempa wzrostu, czyli postępujące spowolnienie gospodarki światowej⁴. Podobne tendencje dotyczą polskiej gospodarki⁵.

¹ Gorynia (2012): 403–425.

² Produkt krajowy brutto według parytetu siły nabywczej.

³ Dokładna analiza w: <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD> [dostęp: 18.01.2022].

⁴ Szerzej w tej sprawie: <<https://www.imf.org/external/datamapper/PPPGDP@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>> [dostęp: 18.01.2022].

⁵ Szczegóły w: <<https://www.statista.com/statistics/376377/gross-domestic-product-gdp-growth-rate-in-poland>> [dostęp: 18.01.2022].

W konkluzji można stwierdzić, że kryzys pandemiczny spowodował w 2020 r. poważne załamanie wzrostu gospodarczego mierzonego wskaźnikiem PKB na całym świecie, włączając też gospodarkę Polski. Kolejne lata pozwoliły na szybki wzrost, czyli ponowne uruchomienie poszczególnych gospodarek, niemniej wysoki poziom wskaźników tego wzrostu jest zafałszowany niskimi poziomami odniesienia. Prognozy dotyczące kolejnych lat wskazują na stabilną tendencję spowolnienia gospodarczego. W tym kontekście nie wolno pominać informacji o kształtowaniu się procesów inflacyjnych⁶.

Oczekuje się, że w perspektywie kilku najbliższych lat należy na świecie i w Polsce spodziewać się inflacji na poziomie powyżej stanów przyjmowanych zwykle za cele polityki monetarnej (poza 1,5–2,5%). Mając na uwadze, że tendencja spowolnienia gospodarczego jest stabilna, przyszłość jawi się niepokojąco. Jedną z przyczyn tego stanu jest szok podaży spowodowany przez kryzys pandemiczny. Dane empiryczne pokazują, że zmniejszyły się wydatki gospodarstw domowych we wszystkich krajach Unii Europejskiej⁷. Zapewne w części spowodował to efekt psychologiczny (wzrost skłonności do oszczędzania), ale w dużym stopniu ten spadek wynika z kurczącej się oferty podażowej.

Nie jest wykluczone, że powyższe zjawiska sygnalizują niebezpieczeństwo pojawienia się, albo nawet już początek, stagflacji. Współwystępują bowiem zarówno podwyższona inflacja, jak i szok podaży przejawiający się spadkiem poziomu konsumpcji. Warto pamiętać o zachowaniach przedstawicieli wielu rządów, którzy zrezygnowali z wcześniej dominującej polityki *austerity* i preferowali politykę QE (*quantitative easing*). Nie ma więc dochodowych przesłanek do osłabiania się popytu. Z kolei przyczyny szoku podażowego wiążą się z tzw. zrywaniem międzynarodowych łańcuchów dostaw.

Kryzys pandemiczny obnażył zatem słabości koncentrowania zakładów produkcyjnych w krajach biednego południa i dalekiego wschodu oraz tam, gdzie prawo pracy lub ochrona przyrody nie są wymagające szczególnie z kosztowego punktu widzenia.

Dodatkowym czynnikiem komplikującym uwarunkowania gospodarki globalnej są skutki wojennej agresji Rosji na Ukrainę. Oba kraje łącznie dostarczają 26% światowego eksportu pszenicy, 16% kukurydzy, 30% jęczmienia i około 80% oleju słonecznikowego i śrutę słonecznikowej. Ukraina dostarcza około połowy neonów na świecie używanych do wytrawiania mikroczipów. Rosja jest trzecim co do wielkości producentem ropy naftowej na świecie, drugim co do wielkości producentem gazu i czołowym eksporterem niklu wykorzystywanego w akumulatorach samochodowych oraz palladu wykorzystywanego w układach wydechowych samochodów⁸.

Łączne oddziaływanie takich czynników, jak: koncentracja produkcji w oddaleniu od docelowych rynków finalnej konsumpcji, wydłużanie koryta-

⁶ Szczegóły w: <<https://www.statista.com/statistics/256598/global-inflation-rate-compared-to-previous-year/>> [dostęp: 18.01.2022] oraz <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/polityka_pieniezna/dokumenty/projekcja_inflacji.html> [dostęp: 18.01.2022].

⁷ Dokładna analiza w: <<https://forsal.pl/praca/wynagrodzenia/artykuly/8335142,wydatki-gospodarstw-domowych-ue-polska-2020-pandemia-eurostat.html>> [dostęp: 20.01.2022].

⁸ Russia's war (2022).

rzy transportowych (skutkujące logistyką⁹ światowej gospodarki), rabunkowa eksploatacja środowiska przyrodniczego (tam gdzie to jest dopuszczalne, czyli eksport śladu ekologicznego do krajów biednych i z liberalnym prawem ochrony przyrody), wyzysk siły roboczej w biednych krajach (niesprawiedliwa redystrybucja globalnie kreowanej ekonomicznej wartości dodanej) itp., znalazło stymulator w postaci kryzysu pandemicznego i grozi globalnym kryzysem gospodarczym przechodzącym w stagflację.

Koncentrując uwagę na szansach, jakie potencjalna stagflacja generuje w odniesieniu do polskiej gospodarki, pojawia się pytanie o pożądane kierunki polityki gospodarczej (m.in. strukturalnej, fiskalnej i monetarnej) w Polsce.

III. PERSPEKTYWA EWOLUCJI MIĘDZYNARODOWYCH STOSUNKÓW GOSPODARCZYCH JAKO SZANSA I ZAGROŻENIE DLA GOSPODARKI GLOBALNEJ I POLSKIEJ

Międzynarodowy ład gospodarczy jest wypadkową istniejących w każdym czasie i stale ewoluujących stosunków gospodarczych między różnymi państwami i ich ugrupowaniami. Mirosław Chaberek wskazuje, że ład ekonomiczny oznacza uporządkowanie i przewidywalność stosunków gospodarczych, które z teoretycznego względu rozmaicie objaśniano, począwszy od koncepcji merkantylistycznych i fizjokratycznych odwołujących się do porządku naturalnego, poprzez koncepcje klasycznych ekonomistów upatrujących mechanizmu porządkującego w tzw. niewidzialnej ręce rynku, nad którą parasol bezpieczeństwa rozciąga państwo, pełniąc rolę nocnego stróża, aż po ekonomistów neoliberalnych dążących do zrozumienia optymalnego ładu gospodarczego oraz kontrze do tych ostatnich – ekonomistów forsujących idee komunistyczne polegające na odejściu od wykorzystania mechanizmu rynkowego na rzecz podnoszenia roli centralnego planisty¹⁰.

Można sądzić, że dominujący od końca lat dziewięćdziesiątych międzynarodowy ład gospodarczy zapoczątkowany przez państwa tzw. Zachodu zaczyna się kruszyć. Ten ład polegał na „istnieniu światowego rynku finansowego, kombinacji technik komputerowych i telekomunikacyjnych wspartych powiązaniem satelitarnymi, integracji systemów produkcji, umożliwiającym korzystanie z kapitału i siły roboczej na całym świecie, konsumpcji produktów globalnych, prowadzących do homogenizacji kultury (najczęściej na wzór zachodni), neoliberalizmie w sferze politycznej, wzroście znaczenia w opinii publicznej ekologii i zrównoważonego rozwoju, zanikaniu granic w wielu aspektach życia i relacji na linii państwo–naród oraz powstawaniu ponadnarodowego społeczeństwa światowego”¹¹. Rosnące znaczenie ekonomiczne i w konsekwencji

⁹ Termin oznaczający rosnące znaczenie procesów transportowo-magazynowych umożliwiających współpracę przedsiębiorstw zlokalizowanych na różnych kontynentach.

¹⁰ Chaberek (2020): 20–24.

¹¹ Dranicki (2021): 38.

polityczne Chin zaczyna chwiać tym zwesternizowanym ładem gospodarczym. Wyrastający z chińskiej tradycji i kultury nowy porządek ekonomiczny ma opierać się – według deklaracji chińskich przywódców – na: multilateralizmie, dążeniu do niwelowania światowych nierówności, społecznej i politycznej tolerancji oraz uznaniu zasad Karty Narodów Zjednoczonych po zreformowaniu ONZ¹². Chińczycy zwracają uwagę na konieczność reformy światowej gospodarki, ponieważ nie do utrzymania jest, że 80% wzrostu gospodarczego kreuja kraje Dalekiego Wschodu i biednego Południa, a nad rynkami finansowymi dominuje Zachód¹³.

W tych okolicznościach, zdaniem Bogdana J. Góralczyka¹⁴, coraz wyraźniej krystalizują się dwa megatrendy determinujące przyszłość tego ładu, mianowicie odchodzenie od jednobiegunowości w kierunku wielobiegunowości światowego porządku gospodarczego (niewiadomą jest liczba tych biegunów) oraz migracja centrum ekonomicznego i handlowego z Atlantyku na Pacyfik. Można przypuszczać, że kluczowe znaczenie mają w tej kwestii wojna handlowa między USA i Chinami, proekologiczna polityka społeczno-gospodarcza Unii Europejskiej oraz ostatnio rosyjska agresja wojenna skierowana przeciwko Ukrainie. Jednocześnie przewiduje się, że prawdopodobnym efektem wspomnianej wojny może być jednak prawdziwy podział gospodarki światowej na dwa bloki – jeden zorientowany wokół Chin, drugi wokół Stanów Zjednoczonych, z Unią Europejską głównie, ale nie całkowicie w tym drugim obozie. Możliwe są próby odizolowania się każdego z tych bloków, a następnie zmniejszania wpływów drugiego. Konsekwencje gospodarcze w odniesieniu do świata mogą być ogromne, a decydenci powinni je rozpoznać, a następnie zrównoważyć w jak największym stopniu¹⁵.

Międzynarodową wymianę handlową realizowaną przez podmioty polskiej gospodarki dominuje dwóch partnerów¹⁶. Dane empiryczne pokazują jednoznacznie, że najważniejszym partnerem gospodarki polskiej są Niemcy. W szczególności embargo na handel z Rosją i Białorusią oraz zniszczenia potencjału gospodarczego w Ukrainie można traktować jako szansę zintensyfikowania współpracy między Polską a Niemcami. Przemawiają za tym bliskość geograficzna oraz kapitał społeczny zbudowany podczas dotychczasowej kooperacji. Nie jest wykluczone, że można spodziewać się znaczącego napływu zagranicznych inwestycji bezpośrednich (ZIB) z Niemiec w celu stworzenia niezbędnej infrastruktury i potencjału produkcyjnego utraconych we wschodniej Europie. Z drugiej strony możliwość dalszego rozwoju relacji handlowych i inwestycyjnych z Niemcami może być odbierana jako zagrożenie nadmierną koncentracją obrotów z jednym rynkiem.

¹² Mierzejewski (2013): 260–261.

¹³ Dranicki (2021): 44.

¹⁴ Góralczyk (2021): 47.

¹⁵ Posen (2022).

¹⁶ Na podstawie: GUS, <http://swaid.stat.gov.pl/HandelZagraniczny_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_DBD_HZ_3.aspx> [dostęp: 11.03.2022] oraz GUS, <http://swaid.stat.gov.pl/HandelZagraniczny_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_DBD_HZ_4.aspx> [dostęp: 11.03.2022].

Z punktu widzenia importu znaczącą rolę w polskiej wymianie handlowej odgrywają Chiny. Strumień towarowy jest zresztą zapewne większy od docelowo adresowanego do Polski, jeśli uwzględnić tranzyt do zachodnich państw europejskich z wykorzystaniem lądowych korytarzy transportowych w ramach tzw. Nowego Szlaku Jedwabnego (Inicjatywa Drogi i Szlaku). Korytarze te przebiegają jednak przez terytoria Rosji i Białorusi, co zwiększa ryzyko ekonomiczne i już znajduje odzwierciedlenie w stawkach ubezpieczeń, znacząco podnosząc koszty transportu. Należy spodziewać się zarówno zwiększenia wykorzystania transportu morskiego, jak i rosnącego znaczenia korytarza transkaspijskiego, omijającego terytorium Rosji i Białorusi, a tym samym także Polski.

Pewną szansę polskiej gospodarki mogą także stanowić przeobrażenia procesów globalizacji wywołane pandemią COVID-19¹⁷. Niekwestionowanym skutkiem pandemii są zmiany (obniżenie) tempa wzrostu gospodarczego oraz zwrócenie większej uwagi na współpracę regionalną w miejsce hyperglobalizacji, cechującej się niekiedy skrajnym rozdrobnieniem i sfragmentowaniem międzynarodowych, a właściwie globalnych łańcuchów dostaw. Nie wydaje się prawdopodobne, aby nastąpił radykalny odwrót od globalizacji, ale potencjalne zacieśnianie współpracy gospodarczej w ramach relatywnie bliskich regionów geograficznych może stanowić polską szansę. Wskazują na to niezłe wyniki polskiego eksportu w okresie pandemii. W podobnym kierunku może oddziaływać kwestia bezpieczeństwa zaopatrzeniowego wiążącego się z niezawodnością dostaw. W tym kontekście można postawić pytanie: czy postulat niezawodności implikuje powrót do kraju produkcji będącej wcześniej przedmiotem outsourcingu albo offshoringu? Ten kierunek myślenia trudno jednak uznać za słuszny, choć jest często poruszany i wręcz sugerowany. Lepszym sposobem poprawy bezpieczeństwa dostaw wydaje się jednak dywersyfikacja źródeł zaopatrzenia. I to właśnie ta spodziewana dywersyfikacja źródeł zaopatrzenia przez firmy z gospodarek rozwiniętych, dość jednostronnie i ryzykownie zaangażowanych w okresie przed pandemią we współpracę z Azją Południowo-Wschodnią, może stać się szansą polskich dostawców.

Istotne determinanty przyszłości polskiej gospodarki zawiera w sobie też proekologiczna polityka Unii Europejskiej. Program *Next Generation EU* oraz projektowany *Fit for 55* oznaczają głęboką i szybką dekarbonizację gospodarek państw unijnych. Dotyka to negatywnie Polskę, w której poziom karbonizacji produkcji energii, budownictwa i transportu jest wysoki, co wynika z historycznych zaszłości i współczesnych zaniechań z powodu potencjalnych oporów społecznych. W rezultacie koszty podmiotów mikroekonomicznych będą najpewniej niekonkurencyjne w relacji do innych niż w Polsce lokalizacji przedsiębiorstw. Stan ten pogłębia osłabienie złotego przekraczające granicę opłacalności importu zaopatrzeniowego. Wszystko to może zahamować napływ ZIB, a nawet powodować stopniowe zamrażanie produkcji w już istniejących przedsiębiorstwach. Jednakże na skutek wojny na wschodzie wykonanie tych programów staje się wątpliwe, a nawet jeśli w zmodyfikowanej formie progra-

¹⁷ Szersza analiza w: Gorynia (2021a), (2022b).

my proekologiczne będą kontynuowane, to opłaty za emisję CO₂ mogą już nie być tak dolegliwe w Polsce. Świadczy o tym radykalny spadek cen kontraktów na emisję CO₂¹⁸.

Położenie geopolityczne Polski implikuje konieczność uwzględnienia w prowadzonej analizie także ważnego czynnika relacji Polski z państwami sąsiednimi na wschodzie, a w szczególności imperialnej polityki Rosji. Należy wskazać na powiązanie tego czynnika ze wspomnianą wyżej polityką proekologiczną UE, a także dostrzec poczynione już postępy w skoordynowaniu wysiłków na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatycznym. W skali globu udało się zawrzeć różne porozumienia regulujące te kwestie, a ich symbolem mogą być zadania Unii Europejskiej w tym obszarze, które opisuje Europejski Zielony Ład, czyli strategia służąca neutralności klimatycznej zaplanowanej jako cel na rok 2050. Jest to bezprecedensowo ambitny plan i należy go poprzeć z punktu widzenia kryteriów racjonalności globalnej i dobra wspólnego. Z wojną rosyjsko-ukraińską wiąże się jednak poważny błąd popełniony w związku z realizacją idei Europejskiego Zielonego Ładu – chodzi mianowicie o przypisanie w procesie transformacji energetycznej UE zbyt dużej roli gazowi ziemnemu przy jednoczesnej rezygnacji przez Niemcy z energii atomowej. Takie założenie implikowało rozwój stosunków gospodarczych z Rosją w zakresie zaopatrzenia w surowce energetyczne i znaczące uzależnienie się od tego kierunku dostaw. Kropką nad „i” miał być gazociąg Nord Stream 2.

IV. POLSKA POLITYKA GOSPODARCZA W KONTEKŚCIE WSPÓŁCZESNYCH TENDENCJI SPOŁECZNO-EKONOMICZNYCH

Powyższe rozumowanie pozwala na wskazanie najważniejszych szans i zagrożeń, na jakie natrafi polska gospodarka w najbliższym czasie. Wiele zależy od losów działań wojennych i ich konsekwencji. Optymistyczny scenariusz zakładający zawieszenie działań wojennych i uspokojenie nastrojów może otworzyć możliwości ustanowienia w Polsce jednego z najważniejszych hubów logistycznych w odniesieniu do lądowych korytarzy Nowego Jedwabnego Szlaku oraz może przyspieszyć napływ ZIB przede wszystkim z Niemiec. Natomiast pesymistyczny scenariusz wynika z poważnego zamrożenia współpracy gospodarczej między Unią Europejską a Związkiem Białorusi i Rosji. Wtedy inwestycje w hub logistyczny nie będą realizowane, ale napływ ZIB może być kontynuowany.

Niezależnie od urzeczywistnionego scenariusza polska polityka gospodarcza powinna polegać na dalszym włączaniu naszej gospodarki w system gospodarczy Unii Europejskiej, w szczególności przez rozwój współpracy z gospodarką niemiecką. Można sądzić, że:

¹⁸ Pełna analiza w: <<https://businessinsider.com.pl/gospodarka/prawa-do-emisji-co2-leca-na-leb-na-szyje-szybko-zawiesmy-ets/17se405>> [dostęp: 11.03.2022].

1) w odniesieniu do polityki strukturalnej należy opracować i wdrożyć zachęty do uruchamiania w Polsce przedsiębiorstw o relatywnie wysokim poziomie techniczno-technologicznym i przez to posiadających argumenty do włączenia się w międzynarodowe łańcuchy dostaw wiodących gospodarczo państw Unii Europejskiej, w szczególności Niemiec (inwestycje te powinny odgrywać funkcję mnożnikową w celu przewyższenia zagrożenia stagflacją);

2) w odniesieniu do polityki fiskalnej należy upraszczać obowiązujące w tej dziedzinie regulacje prawne i wdrażać przepisy budujące międzynarodową konkurencyjność obowiązującego systemu podatkowego (powinien to być kolejny magnes przyciągający ZIB);

3) w odniesieniu do polityki monetarnej należy minimalizować ryzyko kursowe i zmniejszać koszty transakcyjne w wymianie międzynarodowej, co najłatwiej osiągnąć przez wejście do strefy euro.

Aktywna polityka strukturalna wskazana w punkcie 1 nawiązuje do koncepcji nowej ekonomii strukturalnej (NES). Jedną z tez NES jest przekonanie, że każda gospodarka narodowa powinna dążyć do przekształcenia swej przewagi komparatywnej w międzynarodową przewagę konkurencyjną. Oznacza to, że centralny regulator powinien wspierać rozwój właściwych branż wytwórczych w danej gospodarce, ponieważ umożliwia to osiąganie optymalnej produktywności posiadanej infrastruktury, czyli uzyskiwanie najwyższej w istniejących uwarunkowaniach nadwyżki finansowej. Nadwyżka ta pozwala z kolei na finansowanie modernizacji infrastruktury kapitałowej i społecznej, czyli stymuluje rozwój społeczno-gospodarczy¹⁹. Punktem wyjścia jest więc ustalenie, w jakich branżach gospodarka narodowa posiada przewagę komparatywną i następnie one właśnie powinny być lokomotywami postępu społeczno-gospodarczego, a w dłuższej perspektywie także ewolucji struktury gospodarki. Idee NES określane są czasami w literaturze jako poszukiwanie nowego paradygmatu rozwojowego²⁰. Alojzy Nowak pisze: „Wiele ważnych wskazówek i zaleceń należy wywieść z teorii i sprawdzonych już doświadczeń wynikających z implementacji Nowej Ekonomii Strukturalnej. Polska poszukuje dziś skutecznych narzędzi utrzymania wysokiego wzrostu gospodarczego i zmniejszania luki rozwojowej, przede wszystkim względem krajów Europy Zachodniej. Chce jednocześnie bardziej zrównoważonego rozwoju i społecznej akceptacji dla przeprowadzanych reform”²¹. Zgadając się z poglądem, że w niektórych krajach polityka ta przyniosła pozytywne rezultaty, jednocześnie trzeba pamiętać o licznych błędach i niepowodzeniach takiej polityki.

W odniesieniu do punktu 2 warto podkreślić, że politykę finansową rozumie się dwojako²². Po pierwsze, jej instrumentem są stawki podatkowe, których poziom mogą różnić regulacje obowiązujące w różnych państwach. Dopóki nie nastąpi ujednoczenie systemów fiskalnych w państwach Unii Europejskiej lub w Eurolandzie, dopóty jest to narzędzie przyciągające ZIB.

¹⁹ Lin, Wang (2018): 135.

²⁰ Nowak (2020): 133–136.

²¹ Nowak (2020): 136.

²² Krajka (2010): 23–24.

Jednak konkurencja międzynarodowa musi tu oznaczać spiralę w dół, czyli jest dość niebezpieczną metodą z punktu widzenia dochodów budżetowych. Lepszym instrumentem jest zapewne ujęcie wydatkowe, czyli finansowanie inwestycji publicznych i dóbr publicznych. Te pierwsze są magnesem przyciągającym ZIB, a te drugie przyciągają wykwalifikowanych pracowników.

Z kolei w odniesieniu do punktu 3 należy zwrócić uwagę na kompleksowy charakter przyjęcia euro jako obowiązującej waluty. Oczywiście pojawiają się korzyści ściśle gospodarcze związane właśnie z redukcją ryzyka ekonomicznego i potanieniem kosztów transakcyjnych. Należy też mieć świadomość konieczności ponoszenia kosztów związanych z utratą możliwości prowadzenia własnej polityki monetarnej. Czasem jednak podnosi się argument, że im więcej państw Europy Środkowej i Wschodniej przyjmie ten pieniądz, tym ich znaczenie i wpływ na politykę Europejskiego Banku Centralnego będzie większy, czyli zmaleje niebezpieczeństwo pomijania interesów tego regionu geograficznego. Kompleksowość wpływu euro wyraża się jednak przez korzyści polityczne i związane z bezpieczeństwem ekonomicznym. Euroland jest bardzo mocnym podmiotem gospodarki światowej i wahania kursowe oraz niebezpieczeństwo ataku spekulacyjnego na tę walutę są znacznie mniejsze, niż ma to się w odniesieniu do złotego.

W literaturze panuje dość zgodny pogląd, że kluczowe znaczenie w rozwoju gospodarki polskiej jako gospodarki o średnich rozmiarach działającej w otwartym otoczeniu gospodarki międzynarodowej będą miały trzy czynniki: produktywność/konkurencyjność, innowacyjność oraz współpraca gospodarcza z zagranicą²³. Czynniki te są ściśle z sobą powiązane. Fundamentalne, pierwotne znaczenie powinien mieć przy tym mechanizm rynkowy, a jednocześnie działanie sił rynkowych w tych obszarach powinno być wspomagane przez prowadzoną politykę gospodarczą.

Punktem wyjścia w próbie sformułowania zaleceń w odniesieniu do polityki gospodarczej powinno być stwierdzenie, że za absolutnie niepożądane uznaje się – po pierwsze – jakiegokolwiek posunięcia prowadzące do zachwiania równowagi makroekonomicznej czy też – po drugie – próby nieuzasadnionych zdecydowanych ingerencji rządu w strukturę gospodarki. Potrzebna, rekomendowana jest raczej pragmatyczna polityka gospodarcza, która z jednej strony respektuje wymóg zachowania równowagi makroekonomicznej, a z drugiej – przyczynia się do poprawy poziomu dojrzałości nie w pełni doskonałych jeszcze instytucji gospodarki rynkowej. Chodzi więc o politykę gospodarczą tworzącą zachęty do angażowania się w przedsiębiorczość gospodarczą i skłaniającą do inwestowania, budującą stabilne podstawy traktatowe oraz informacyjne w ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw, usprawniającą funkcjonowanie rynku pracy, a także prowadzącą do zapobiegania negatywnym przejawom obserwowanych procesów demograficznych. Państwo/rząd powinno włączać się aktywnie w budowanie konkurencyjności w zakresie tych jej wyznaczników i komponentów, gdzie samo działanie rynku nie wystarcza ze względu na jego ułomności. Jak zauważono wcześniej, nowoczesne podejście

²³ Szerzej Gorynia (2018): 209–228; (2021b).

do polityki gospodarczej nie wyklucza ingerencji stanowiących pochodną NES, czyli aktywizację branż charakteryzujących się przewagą komparatywną. Dyskusyjne w tym wypadku pozostają jednak zakres takich ingerencji i źródła ich finansowania²⁴.

Po pierwsze, państwo powinno więc odpowiadać i włączać się w budowanie instytucji, które wspomagają działanie rynku, a bez których rynek radzi sobie słabo, albo wręcz zawodzi. Po drugie, panuje zgodność, że państwo powinno angażować się w działania w obszarze infrastruktury, szczególnie gdy chodzi o podejmowanie wielkich przedsięwzięć infrastrukturalnych, gdzie rynek może zawodzić. Po trzecie, obowiązkiem państwa jest zapewnienie odpowiedniej podaży dóbr publicznych, które są warunkiem *sine qua non* osiągnięcia zakładanego poziomu dobrobytu, a których wytworzenie z wykorzystaniem wyłącznie mechanizmu rynkowego napotyka trudności.

Można podać wiele przykładowych konkretnych obszarów ingerencji państwa: promowanie i rozwijanie skłonności do oszczędzania, gdyż jest to fundamentalny czynnik wzrostu gospodarczego; wspieranie przedsiębiorczości przede wszystkim przez stanowienie prostych reguł prowadzenia biznesu; popieranie konkurencji i zapobieganie powstawaniu monopolii; stworzenie prostego i zrozumiałego systemu opodatkowania; wprowadzenie regulacji przeciwdziałających zatorom płatniczym; zagwarantowanie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego; budowanie i wspieranie systemu informacji gospodarczej; zapobieganie dewastacji środowiska i zmianom klimatycznym; zachęcanie do oszczędności energii oraz ochrona własności intelektualnej.

Nie ulega wątpliwości, że w gospodarce rynkowej najważniejszym fundamentem budowania i poprawy oraz utrzymywania konkurencyjności na dłuższą metę jest swoboda prowadzenia działalności gospodarczej, istnienie klimatu przedsiębiorczości i innowacyjności, a także występowanie warunków sprzyjających rozwojowi działalności gospodarczej i bogaceniu się. Tymczasem pozycja Polski w międzynarodowych rankingach wolności gospodarczej nie jest dobra. Można przypuszczać, że gdyby była lepsza, Polska przyciągnęłaby więcej zagranicznych inwestorów, bez udziału których przy ograniczonych środkach krajowych trudno będzie o znaczący dalszy awans gospodarczy i cywilizacyjny. Jednakże nie chodzi tutaj wyłącznie czy głównie o inwestorów zagranicznych. Nie ulega wątpliwości, że wyższy poziom wolności gospodarczej pozwoliłby na szersze i lepsze wykorzystanie uspionych, niewykorzystanych dotychczas pokładów przedsiębiorczości Polaków. Uruchomienie zakumulowanych oszczędności krajowych, równoległa współpraca z partnerami zagranicznymi z myślą o zastosowaniu oszczędności zagranicznych oraz wprowadzenie w życie i urzeczywistnienie drzemiących w głowach Polaków pomysłów biznesowych wydają się ważną potencjalną, obiecującą i nadal niedostatecznie

²⁴ Należy także wspomnieć o koncepcji nowej polityki przemysłowej (*new industrial policy*). Do jej powstania przyczyniły się niezadowolające postępy wzrostu i rozwoju gospodarczego w niektórych krajach (zwłaszcza mniej rozwiniętych, doganiających). Istotą tej koncepcji, zgodnie z którą interwencja państwa ma stymulować wzrost gospodarczy, jest założenie możliwości pokonania słabości tradycyjnej polityki przemysłowej przez strategiczną koordynację działań państwa i firm (Rodrik 2007; Gorynia 2018).

wykorzystaną dźwignią poprawy konkurencyjności gospodarki polskiej. Od tego będzie zależeć przyszłość gospodarcza i cywilizacyjna Polski, która ma podstawowe znaczenie także dla bezpieczeństwa kraju.

Należy także zauważyć, że z jednej strony budująca jest postępująca ekspansja zagraniczna polskich firm, szukających nowych rynków zbytu oraz okazji inwestycyjnych w innych państwach, starających się pozyskać niedostępne w kraju zasoby, a także zorientowanych na podwyższanie efektywności i produktywności. Z drugiej jednak strony jako deprymujące można odbierać podejmowanie działalności gospodarczej w innych państwach lub jej przeniesienie za granicę z powodów innych niż wymienione, na przykład w związku z niekorzystnymi regulacjami podatkowymi w Polsce albo innymi, zwłaszcza administracyjnymi ograniczeniami prowadzenia biznesu.

Niestety wielokrotnie podejmowane inicjatywy zmierzające do podwyższenia stopnia swobody prowadzenia działalności gospodarczej kończyły się ograniczonymi sukcesami. Prace w tej dziedzinie powinny być kontynuowane.

V. ZAKOŃCZENIE

Nowe uwarunkowania gospodarcze wymagają przededefiniowania dotychczasowych celów i kierunków polityki gospodarczej. Dotyczy to nie tylko Polski, lecz w zasadzie większości państw. Niemniej dążenie do rozwiązania problemów klimatycznych, ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa wysuwają się na czoło i z powodu swej istotności powinny mieć przewagę nad dążeniem do maksymalizacji wzrostu gospodarczego, do bogacenia się, co w wypadku gospodarek narodowych mierzy się najczęściej wskaźnikiem PKB. Przecież coraz więcej zwolenników znajduje pogląd, że miernik ten nie w pełni oddaje rzeczywistą jakość życia (dobrostan). Niestety nie ma obecnie uniwersalnych i powszechnie akceptowanych mierników oddających poziom dobrobytu społecznego. Pojawia się wiele postulatów i propozycji w tej dziedzinie, jednak problem jest nadal otwarty²⁵.

Wylaniające się okoliczności mogą być postrzegane jako szanse polskiej gospodarki, które można i powinno się wykorzystać. Aby tak się stało, niezbędne będą zmiany zastanych nawyków myślowych i odważne decyzje modyfikujące politykę gospodarczą. W nowych uwarunkowaniach więcej uwagi należy poświęcać realizacji idei racjonalności globalnej oraz urzeczywistnieniu metafory dobra wspólnego. Mimo że w trakcie trwania wojny rosyjsko-ukraińskiej stawianie takich postulatów może wydawać się oderwane od rzeczywistości, to jednak należy zachować wiarę, że nadejdzie czas ich realizacji – nie powinniśmy więc o nich zapomnieć.

²⁵ Banaszyk et al. (2021): 72–73.

- Banaszyk, P., Deszczyński, P., Gorynia, M., Malaga, K. (2021). Przesłanki modyfikacji wybranych koncepcji ekonomicznych na skutek pandemii COVID-19. *Gospodarka Narodowa* 1(305): 53–86.
- Chaberek, M. (2020). Ład logistyczny w gospodarowaniu. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Dranicki, T. (2021). Chińska wizja globalizacji. *Colloquium Pedagogica – Nauka o Polityce i Administracji* 41(1): 35–84.
- The Economist (19.03.2022). Russia's war is creating corporate winners and losers. As well as enormous volatility. <https://www.economist.com/business/russias-war-is-creating-corporate-winners-and-losers/21808223?utm_content=article-link-3&etear=nl_today_3&utm_campaign=a.the-economist-today&utm_medium=email.internal-newsletter.np&utm_source=salesforce-marketing-cloud&utm_term=3/16/2022&utm_id=1083317> [dostęp: 17.03.2022].
- Gorynia, M. (2012). Ewolucja pozycji gospodarki polskiej w gospodarce światowej. *Ekonomista* 4: 403–425.
- Gorynia, M. (2018). Innowacyjność, produktywność i konkurencyjność gospodarki a międzynarodowa współpraca gospodarcza. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 80(4): 209–228.
- Gorynia, M. (2021a). Pandemia COVID-19, nowa normalność i Poznań. *Debata Poznańska – Debata I: Poznań wobec pandemii, grudzień*. <https://www.researchgate.net/publication/351625262_Pandemia_COVID-19_nowa_normalnosc_i_Poznan> [dostęp: 17.03.2022].
- Gorynia, M. (2021b). Wywiad udzielony przez M. Gorynię, Złudzenia poprawiają samopoczucie, ale nie służą gospodarce. *Miesięcznik Finansowy Bank* 12(341). <<https://alebank.pl/bankowosc-i-finanse-gospodarka-wywiad-zludzenia-poprawiaja-samopoczucie-ale-nie-sluzą-gospodarce/?id=393928&catid=33701>> [dostęp: 17.03.2022].
- Gorynia, M. (2022b). Wojenne przebudzenie Zachodu. Rzeczpospolita z 9.03.2022.
- Góralczyk, B.J. (2021). Rola i miejsce UE w tworzeniu ładu międzynarodowego, [w:] J. Niżnik (red.), *Polska w Europie jutra. Polityka europejska Polski w kontekście zmian międzynarodowych XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo PAN: 46–56.
- Kowalski, T. (2009). Polska transformacja gospodarcza na tle wybranych krajów Europy Środkowej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 71(2): 253–278.
- Krajka, M. (2010). Międzynarodowa konkurencja podatkowa a polityka fiskalna UE. *Equilibrium* 1(4): 21–36.
- Lin, J.Y., Wang, X. (2018). Państwo wspierające a rozwój gospodarczy: rola państwa w Nowej Ekonomii Strukturalnej, [w:] J.Y. Lin, Z. Nowak (red.), *Nowa polityka strukturalna w warunkach otwartej gospodarki rynkowej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego: 129–148.
- Mierzejewski, D. (2013). Między pragmatyzmem a konfucjańską moralnością. *Dezideologizacja retoryki chińskiej polityki zagranicznej w okresie reform*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Nowak, A.Z. (2020). Polskie dylematy rozwojowe. W poszukiwaniu konkurencyjności strukturalnej. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.
- Posen, A.S. (2022). The end of globalization? What Russia's war in Ukraine means for the world economy. *Foreign Affairs*, March 17: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2022-03-17/end-globalization>> [dostęp: 17.03.2022].
- Rodrik, D. (2007). Normalizing industrial policy. Paper prepared for the Commission on Growth and Development. <<https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/normalizing-industrial-policy.pdf>> [dostęp: 17.03.2022].

