

mgr Adam Rogoda<sup>1</sup> 

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie  
Katedra Teorii Systemów Ekonomicznych

## „Nowa ekonomia strukturalna” – czy nowy paradygmat polskiej polityki rozwoju?

Zmiana władzy w Polsce w 2015 r. uznawana jest za wyraźną zmianę w polityce gospodarczej, szczególnie w zakresie roli państwa w gospodarce (por. Gromada, 2017, s. 79; Mielcarek, 2018, s. 138–139, 142). Podobną narrację można spotkać w dokumentach rządowych. We wstępie do *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (SOR) M. Morawiecki zarzuca poprzednikom podążanie za zestawem reguł tzw. konsensusu waszyngtońskiego oraz praktyczną rezygnację z prowadzenia polityki przemysłowej (SOR, 2017, s. 2). W nowym modelu państwo odgrywać ma fundamentalną rolę: jest aktywne, dokonuje wyborów strategicznych, kreuje nowe rynki, stymuluje powstawanie i wdrażanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych (SOR, 2017, s. 2–3, 7, 14, 81). SOR otwarcie powołuje się na tzw. nową ekonomię strukturalną (*new structural economics*, NSE), koncepcję chińskiego ekonomisty J.Y. Lina, który uchodzi za ideowego patrona premiera Morawieckiego (Wójcik, 2017, s. 164).

Celem artykułu nie jest analizowanie zgodności obecnej polskiej polityki z rekomendacjami NSE. Jest zbyt wcześnie na tego typu oceny. Interesuje mnie bardziej teoretyczny problem w postaci pytania czy polityka rozwoju zgodna z postulatami NSE oznaczałaby zerwanie z dominującym wzorcem polskiej polityki rozwoju w okresie transformacji (lata 1989–2015). Postawione pytanie można uznać za aktualne i ważne w kontekście procesów ciągłości i zmiany polskiej polityki rozwoju, a także ukierunkowane na analizę różnic w intelektualnym zapleczu polityk przed i po 2015 r. Podstawową zastosowaną metodą jest metoda porównawcza, a także metody analizy dokumentów i analizy treści. W świetle sformułowanego w tytule pytania kluczowe jest określenie kryteriów paradygmatycznej zmiany. Według T. Kuhna paradygmat to akceptowane wzory faktycznej praktyki naukowej, obejmujące równocześnie prawa, teorie i zasto-

<sup>1</sup> Adres korespondencyjny: Grójecka 42A/60, 02-320 Warszawa; e-mail: arogod@sgh.waw.pl.  
ORCID: 0000-0001-5074-3273.

sowania, składające się na model, z którego wyłania się jakaś zwarta tradycja badań naukowych (Kuhn, 2009, s. 32). Zmiana paradygmatyczna ma charakter fundamentalny, tożsamościowy, bowiem dotyczy podstawowych cech, założeń, metod analizy i twierdzeń danej praktyki naukowej. Jest zdecydowanym zerwaniem z wcześniejszą praktyką (brakiem ciągłości, rewolucją w nauce). Na gruncie polityki rozwoju za paradygmatyczną zmianę będę rozumiał zerwanie z przeszłością odbywające się na dwóch płaszczyznach: praktycznym (zmiany w celach, instrumentach i metodach polityki rozwoju) oraz doktrynalnym (odwołania do teorii ekonomicznych).

Pojęcie polityki rozwoju rozumiem w sposób zbliżony do rozwijanego na gruncie ekonomii rozwoju pojęcia selektywnej polityki przemysłowej, która nie jest li tylko polityką mającą na celu rozwój przemysłu. Traktowana jest raczej jako wariant polityki wzrostu, która poprzez rozwój wybranych obszarów działalności gospodarczej tworzy korzyści dla całej gospodarki, przyspieszając wzrost i zmiany strukturalne (Chang, 2011; Chang, Andreoni, 2016). Konceptualizację tę przyjmuje Lin. W jego ujęciu rozwój to proces ciągłej dywersyfikacji gospodarczej i modernizacji technologicznej przemysłu (Lin, 2011, s. 201–202). W opracowaniu będę zamiennie stosował pojęcia polityki rozwoju i polityki przemysłowej.

## NOWA EKONOMIA STRUKTURALNA

NSE została rozwinięta przez J.Y. Lina w latach 2008–2012, w trakcie pełnienia funkcji głównego ekonomisty i wiceprezesa Banku Światowego. Według K. Golik NSE jest oficjalną doktryną chińskiej polityki gospodarczej, a Lin ambasadorem chińskiego modelu gospodarczego (Golik, 2017, s. 184, 194–195). Sam Lin jest nietuzinkową postacią. Urodził się na Tajwanie. Początkowo wybrał karierę w armii, jednak w 1979 r. uciekł (lub w zależności od perspektywy zdezerterował) do kontynentalnych Chin (Golik, 2017, s. 183; Lin ([http](http://))). Następnie studiował ekonomię na Uniwersytecie Pekińskim, a doktorat uzyskał na Uniwersytecie w Chicago.

W odróżnieniu od większości teoretyków selektywnej polityki przemysłowej, którzy zaliczają się do ekonomistów heterodoksyjnych identyfikujących się z tym co E. Reinert (2007, s. 1–62, 305–339) określa mianem alternatywnego kanonu myśli ekonomicznej, Lin jednoznacznie przyjmuje paradygmat głównego nurtu ekonomii<sup>2</sup>. NSE to „neoklasyczne podejście do zmian strukturalnych w procesie rozwoju gospodarczego” (Lin, 2011, s. 194). Trudno ją zatem uznać za spad-

---

<sup>2</sup> Pojęcie głównego nurtu jest niejasne i pozbawione precyzyjnych granic. Zwykle tym mianem określa się tzw. ekonomię klasyczną-neoklasyczną, którą cechują: podejście realne, równowagowe, rozbudowana teoria mikroekonomiczna oraz przekonanie, że gospodarka rynkowa jest najsprawniejszą formą gospodarowania (Bartkowiak, 2008, s. 83; Arnsperger, Varoufakis, 2006, s. 12–14). W artykule zamiennie używam pojęć „główny nurt” i „ekonomia neoklasyczna”.

kobierczynię „starych” strukturalistów – klasycznych ekonomistów rozwoju z lat 50. i 60. ubiegłego wieku – jak P. Rosentein-Rodan, G. Myrdal, R. Nurkse, R. Prebish czy H. Singer, którzy odrzucali podejście neoklasyczne jako nieadekwatne do warunków strukturalnych tzw. Trzeciego Świata (Arndt, 1985)<sup>3</sup>. Lin jest zresztą bardzo krytyczny wobec dorobku klasycznej ekonomii rozwoju. Uważa, że z powodu odrzucenia logiki podążania za przewagami komparatywnymi poważnie zdeformowała ona struktury gospodarcze krajów ubogich.

Chiński ekonomista stawia sobie ambitne cele. Uważa, że współcześni ekonomiści<sup>4</sup> poza odrzuceniem podejścia „*one size fits all*” i promowaniem ogólnych („zdrowych”) zasad polityki rozwoju, nie mają wiele do zaproponowania decydentom w krajach rozwijających się. Są niezdolni do zaproponowania konkretnych polityk odpowiadających na uwarunkowania poszczególnych krajów. (Lin, 2012, s. 7). NSE jako „nowe ramy analizy wzrostu” (Lin, 2012, s. 103) ma być wyjściem z tej sytuacji. Nowe podejście ma być z jednej strony uniwersalne – możliwe do zastosowania w każdym kraju na dowolnym poziomie rozwoju – z drugiej strony pozwolić decydentom łatwo formułować polityki na poziomie operacyjnym.

## POLITYKA ROZWOJU WEDŁUG NSE

Jaka jest recepta Lina na skuteczną politykę rozwoju? Pierwszą i fundamentalną zasadą jest podążanie za logiką przewag komparatywnych. Jak pisze, „zasada przewag komparatywnych jest świętym graalem sukcesów w rozwoju gospodarczym” (Lin, 2012, s. 86). Według Lina różnice w poziomach zamożności między krajami wynikają z odmiennego wyposażenia w czynniki produkcji. Obok tradycyjnych czynników (praca, kapitał, ziemia), wymienia on jeszcze infrastrukturę, którą dzieli na: twardą (*hard infrastructure*, drogi, porty, linie kolejowe etc.) i miękką (*soft infrastructure*, szeroko pojęte rozwiązania instytucjonalne, usługi dla biznesu) (Lin, 2012, s. 104–111).

Lin jednoznacznie opowiada się za gospodarką rynkową. Rynek powinien być podstawowym mechanizmem alokacji zasobów na każdym poziomie rozwoju, bowiem tylko sprawnie funkcjonujący mechanizm rynkowy może prawidłowo wyznaczyć względne ceny czynników produkcji. Te zaś określają przewagi komparatywne i determinują optymalną strukturę przemysłu, co przekłada się na mię-

<sup>3</sup> Nie ma tu miejsca na szersze rozważania, w jakim stopniu nowa ekonomia strukturalna stanowi rzeczywiście „nowe” podejście do problematyki rozwoju. Osobiście określenie nowa traktuję jako retoryczne. Pomimo rosnącej popularności, trudno NSE uznać za odrębną szkołę ekonomiczną na podobieństwo nowej ekonomii instytucjonalnej czy nowej historii gospodarczej.

<sup>4</sup> Lin tego nie precyzuje, ale pisząc ekonomiści ma niemal zawsze na myśli ekonomistów neoklasycznych. Inne szkoły myśli ekonomicznej, poza „starymi” strukturalistami, zdają się dla niego nie istnieć.

dzynarodową konkurencyjność gospodarki. Roli państwa w rozwoju nie można jednak ograniczyć do dbania o sprawność mechanizmu rynkowego. Jak podkreśla twórca NSE, rozwój to przede wszystkim ciągła zmiana strukturalna, a w tym obszarze nawet najlepiej funkcjonujące rynki są mocno zawodne (Lin, 2012, s. 92). Podążanie za logiką przewag komparatywnych nie oznacza, że kraj powinien specjalizować się w tym, co *już* produkuje. Przeciwnie, rozwój jako nieustanny proces dywersyfikacji gospodarczej polega na ciągłym wchodzeniu w nowe obszary działalności gospodarczej. Sukces zależy od tego czy *nowa* działalność jest zgodna z posiadanymi przewagami komparatywnymi. Zadaniem rządu jest identyfikowanie *ukrytych* przewag komparatywnych (*latent comparative advantage*). Pojęcie to odnosi się do sytuacji, w której z uwagi na względne ceny pracy i kapitału dany kraj posiadałby przewagę komparatywną w danym obszarze, jednak z uwagi na wysokie koszty transakcyjne i różnego rodzaju defekty koordynacji podmioty krajowe nie są konkurencyjne i nie podejmują produkcji (Lin, 2012, s. 93–94).

Dbanie o sprawność rynków oraz odpowiednie tempo rozwoju infrastruktury nie jest najważniejszym uzasadnieniem aktywnej roli państwa. Jest nim fakt, że technologia i szerszej wiedza, mają charakter niekonkurencyjnych, częściowo wyłączalnych z konsumpcji dóbr publicznych (*nonrivalry, partially excludable public goods*) (Lin, 2012, s. 25). Wejście do nowych sektorów czy obszarów działalności gospodarczej zawsze jest ryzykowne i generuje informacyjne efekty zewnętrzne, które są poza kontrolą pionierskiego przedsiębiorstwa. Jeśli wejście okaże się korzystne, przedsiębiorstwo może spodziewać się napływu konkurentów skuszonych rosnącymi zyskami. Odwrotnie, jeśli penetracja nowego rynku zakończy się klęską, pionierska firma musi sama pokryć związane z tym straty. W konsekwencji nawet przy najsprawniej funkcjonujących rynkach, racjonalną strategią jest czekanie aż ktoś inny sprawdzi opłacalność inwestowania. Na poziomie makroekonomicznym może to oznaczać zablokowanie lub spowolnienie dywersyfikacji gospodarczej i zmian strukturalnych. Obowiązkiem państwa jest kompensowanie pionierskim przedsiębiorstwom strat z tytułu informacyjnych efektów zewnętrznych (Lin, 2011, s. 203–204).

W idealnym świecie państwo powinno podążać za podmiotami gospodarczymi próbującymi sił w nowych obszarach. Jednak, nie zawsze, a nawet bardzo często nie będzie to możliwe. W takiej sytuacji rząd powinien przejąć inicjatywę i samemu zdecydować, w jakich obszarach krajowe podmioty winny się specjalizować. Nie chodzi tu o zastępowanie podmiotów prywatnych, a pełnienie roli strategicznego pomocnika. Państwo ma być „państwem ułatwiającym” (*facilitator state*), aktywnie zaangażowanym we wspieranie podmiotów krajowych w ciągłym przesuwaniu się w górę w ramach globalnych łańcuchów wartości. Innymi słowy, państwo może i powinno „wybierać zwycięzców” identyfikując ukryte przewagi komparatywne, a także dbać o poprawę twardej i miękkiej infrastruktury w tempie odpowiadającym akumulacji kapitału i poprawie jakości kapitału ludzkiego (Lin, 2012, s. 153–154).

Ponieważ identyfikacja ukrytych przewag może być procesem trudnym i kosztownym, Lin proponuje strategię naśladownictwa. Kraj goniący powinien wzorować się na strukturze produkcji kraju o podobnym wyposażeniu w czynniki produkcji, ale charakteryzującym się dochodem na mieszkańca wyższym o około 100 % i notującym ponadprzeciętne tempo wzrostu przez co najmniej dwie poprzednie dekady (Lin, 2012, s. 154–158).

## NSE A POLITYKA CZASÓW TRANSFORMACJI

Jak naszkicowane wyżej zalecenia mają się do polskiej polityki rozwoju w latach 1989–2015? Zacząć należy od stwierdzenia, że wbrew temu co sugerują autorzy SOR, trudno utrzymywać, że transformację cechowała rezygnacja z aktywnej polityki przemysłowej, nawet jeśli wielu z jej autorów identyfikowało się ze zdaniem T. Syryjczyka, że najlepszą polityką przemysłową jest brak polityki przemysłowej (Karpiński i inni, 2013, s. 13). Niewątpliwie od strony doktrynalnej lata transformacji, szczególnie lata 90., cechowała neoliberalna wiara w sprawność rynków, nieskrępowaną wolność gospodarczą oraz upatrywanie w państwie źródła wszelkich problemów gospodarczych. Jednak problem polegał na tym, że gospodarkę rynkową należało dopiero zbudować. To zaś było niemożliwe bez interwencjonizmu, daleko wykraczającego poza doktrynę leseferystyczną. W tym sensie transformację można postrzegać jako wariant aktywnej polityki przemysłowej polegającej na zmianie całego systemu gospodarczego. Sednem polityki była hipoteza konwergencji bezwarunkowej. W pewnym uproszczeniu strategia rozwoju sprowadzała się do założenia, że po zakończeniu transformacji, czego symbolem była akcesja do Unii Europejskiej, państwo powinno ograniczyć się do dbania o stabilne otoczenie, sprzyjające działalności gospodarczej. Mimo że w dyskursie publicznym „wybieranie zwycięzców” było piętnowane, to trudno utrzymywać, iż państwo prowadziło w pełni leseferystyczną politykę gospodarczą zarówno przed, jak i po wejściu do UE. Aktywne zabieganie o bezpośrednie inwestycje zagraniczne, tworzenie specjalnych stref ekonomicznych, różnego rodzaju działania restrukturyzacyjne (np. w górnictwie węgla kamiennego za premierostwa J. Buzka), prywatyzacja – wszystko to może być uznane za elementy selektywnej polityki przemysłowej (szerzej o transformacji por. Bałtowski, 2007; Kowalik, 2009; Åslund, 2010; Bohle, Greskovits, 2012; Kieżun, 2012).

Sam Lin raczej pozytywnie ocenia dorobek polskiej transformacji. Z uwagi na ignorowanie problemu zdolności firm krajowych do przetrwania w sytuacji nagłego wystawienia na konkurencję zagraniczną mocno krytykuje strategię „terapii szokowych” (Lin, 2012, s. 190), jednak – jak wskazuje – Polska względnie szybko wycofała się z takiej praktyki i ostatecznie osiągnęła najlepsze wyniki gospodarcze w Europie Środkowej i Wschodniej. Mimo to Polska pozostała daleko

w tyle za Chinami czy Wietnamem (Lin, 2012, s. 195–207). To czego zabrakło w polskiej polityce rozwoju to aktywnego i selektywnego „wybierania zwycięzców”. Nie konkretnych firm, a raczej typów i obszarów działalności gospodarczej, które byłyby przysłowiowymi lokomotywami rozwoju. Polska polityka była raczej nastawiona na wspieranie inwestycji zagranicznych, rozwój kapitału ludzkiego czy poprawę infrastruktury, ale na poziomie *ogólnym*, a nie w sposób podporządkowany potrzebom kilku, wybranych przemysłów czy typów działalności gospodarczej. Rozdrobnienie ograniczonych środków na nieskoordynowane ze sobą projekty prowadziło więc do braku odpowiednich efektów synergii.

Z perspektywy twórcy NSE podejmowane w Polsce działania, z wyłączeniem okresu realizacji „planu Balcerowicza”, wydają się co do zasady słuszne, ale zdecydowanie niewystarczające. Dwufazowość polskiej transformacji jest poważnym problemem w ocenie podobieństw między praktykowaną w Polsce polityką rozwoju w latach 1989–2015 a postulatami NSE. Z jednej strony NSE jest wyraźnym zerwaniem z logiką „terapii szokowych”, które w praktyce były „szokami bez terapii” (Kołodko, 1999). Z drugiej, zalecenia Lina trudno uznać za zerwanie z tym, co państwo robiło po zakończeniu „planu Balcerowicza”. Raczej jest to głos za większą koordynacją, większą spójnością działań państwa i podporządkowaniu ich wybranym celom rozwojowym.

Pojawia się pytanie, na ile omawiane doktryny polityki rozwoju wyrastają z odmiennych teorii ekonomicznych. Polityka czasów transformacji opierała się na doktrynie neoliberalnej, której symbolem stał się tzw. konsensus waszyngtoński. Problem w tym, że neoliberalizm nie jest żadną teorią ekonomiczną *sensu stricto* (tym bardziej szkołą myśli ekonomicznej), a wypaczoną i zwulgaryzowaną wersją myśli liberalnej co przyznają badacze zarówno o lewicowej, jak i prawicowej proweniencji (por. Walicki, 2013, s. 402–414; Szahaj, 2017, s. 33–51; Mielcarek, 2018, s. 128–142). Jest to ideologia, a nie teoria ekonomiczna. Oczywiście rozwój głównego nurtu teorii ekonomii, szczególnie popularność monetaryzmu oraz nowych klasyków w makroekonomii miały głęboki wpływ na światową ekspansję neoliberalizmu. Tezy o nieefektywności polityki, założenia o ciągłości opróżniania się rynków, rewolucja racjonalnych oczekiwań czy hipoteza rynków efektywnych stanowiły teoretyczną podbudowę neoliberalnej ideologii, która założenia teorii ekonomicznych traktowała tak jakby były wiernym odbiciem rzeczywistości.

Wrażenie, że NSE stanowi radykalną zmianę w stosunku do polityki transformacji wynika z mylnego utożsamiania ideologii neoliberalnej z całościowym modelem ekonomii neoklasycznej. Zapewne istotną rolę odgrywa też chiński rodowód koncepcji. Politykę Chin trudno uznać za leseferystyczną<sup>5</sup>. Tymczasem w ra-

<sup>5</sup> Oficjalnie NSE wyrasta z doświadczeń chińskiej polityki rozwoju, jednak kwestia czy podejście to dobrze tłumaczy sukces gospodarczy Chin i innych tygrysów azjatyckich jest niejednoznaczna i z braku miejsca nie może być szerzej rozwinięta w tym miejscu. O wewnętrznych sprzecznościach NSE i jej nieadekwatności do praktyki tzw. azjatyckich państw rozwojowych pisałem w innym miejscu (Rogoda, 2018).

mach ekonomii neoklasycznej jest miejsce na niemal każdą kombinację rynków i interwencjonizmu (Rodrik, 2011, s. 17–18; Wade, 1990, s. 349). Lin uważa się za ekonomistę neoklasycznego. Od wielu kolegów odróżnia go przykładanie większej wagi do roli państwa, ale uzasadnia to odwołując się do tych samych założeń i kategorii teoretycznych. Mimo, że ekonomia Lina kojarzy się ze zwrotem w stronę interwencjonizmu, on sam bardzo uważa, by przypadkiem nie zachęcić do „nadmiernej” ekspansji państwa. Owszem, uważa protekcyjizm wychowawczy za konieczny etap rozwoju, ale nigdzie nie pisze, jak długo winien on trwać. Z tonu narracji wyraźnie wynika, że jest to okres względnie krótki (rok, może dwa), bowiem, jeśli rozwijana produkcja odpowiada przewagom komparatywnym, wówczas rynkiem dla podmiotów krajowych automatycznie staje się cały świat (Lin, 2012, s. 89).

O tym, że Lin daleko nie odchodzi od typowych, ale niekoniecznie skrajnie neoliberalnych, rekomendacji neoklasycznych najlepiej świadczy sposób uzasadniania aktywnej roli państwa. W zasadzie ogranicza się do zaledwie dwóch kategorii zawodności rynku: defektów koordynacji w rozwoju infrastruktury oraz informacyjnych efektów zewnętrznych. W jego tekstach nie pojawia się kategoria rosnących przychodów, szeroko rozwijana w ramach endogenicznych teorii wzrostu oraz wynikające z niej wnioski dla znaczenia wielkości rynku. Pozwala mu to sprowadzić politykę rozwoju do zestawu technicznych rekomendacji, adekwatnych do każdego poziomu rozwoju i pominąć niewygodny fakt, że kraj goniący wraz ze zmniejszaniem dystansu do światowej czołówki napotyka coraz większe bariery, bowiem w warunkach rosnących przychodów konkurencja załamuje się. Wygrywa nie lepszy (produkujący taniej, bardziej innowacyjny), a dysponujący większym rynkiem. Wielkość rynku wyznacza próg rentowności i głębokość specjalizacji (Garbicz, 2012, s. 39, 43). Im bliżej światowej granicy technologicznej, tym większe prawdopodobieństwo, że rynki będą charakteryzowały się rosnącymi przychodami oraz oligopolistyczną strukturą produkcji. W takiej sytuacji kraj goniący może być bez szans, mimo że teoretycznie będzie posiadał wiele „ukrytych” przewag komparatywnych. Jak pokazują doświadczenia azjatyckich tygrysów, pokonywanie kolejnych etapów rozwoju, każdorazowo wymagało coraz bardziej wyrafinowanej polityki przemysłowej i coraz dłuższych okresów ochronnych (por. Amsden, 1992; Evans, 1995)<sup>6</sup>.

Wrażenie ciągłości w rodowodzie teoretycznym omawianych koncepcji wzmacnia wiara Lina w wysoką sprawność alokacyjną rynków. Jego poglądy wydają się być bliższe tzw. nowym klasykom niż nowym keynesistom. Świadczy o tym niechęć do keynesowskich propozycji wyjścia z globalnego kryzysu 2008 r. (Lin, Doemeland, 2015). Jest on bardzo daleki od takich ekonomistów głównego nurtu jak J. Stiglitz, który uważa rynki za z gruntu niestabilne (Stiglitz, 2011, s. 231) czy D. Rodrik, który odrzuca logikę przewag komparatywnych w polityce rozwoju (Rodrik, 2011, s. 228).

<sup>6</sup> Por. także (Nolan i inni, 2008) na temat tego jak koncentracja produkcji w ostatnich dekadach stworzyła dodatkowe bariery wejścia dla krajów rozwijających się.

## PODSUMOWANIE

Akcentowanie roli państwa w rozwoju jest czynnikiem wyróżniającym podejście Lina. W odróżnieniu od części ekonomistów neoklasycznych, szczególnie teoretyków szkoły wyboru publicznego czy nowej makroekonomii klasycznej, nie uważa on państwa za problem, a raczej rozwiązanie problemów rozwoju. Jednak w kontekście problemu ciągłości i zmiany polskiej polityki rozwoju po 2015 r. wyłania się obraz zdecydowanie mniejszych różnic między teoretycznymi rekomendacjami NSE a tym, co można uznać za dominującą praktykę czasów transformacji niż chcieliby przyznać autorzy SOR. Zalecenia Lina stoją w sprzeczności z „planem Balcerowicza”, ale już niekoniecznie z tym, co państwo robiło przez większość okresu transformacji. Z perspektywy Lina polska polityka po „szoku” była raczej niepełna i niewystarczająca niż rażąco błędna. Nie powinno to dziwić, zważywszy, że oba warianty polityki rozwoju wyrastają z szeroko pojętego paradygmatu ekonomii neoklasycznej. Czerpią z tych samych kategorii teoretycznych i metod analizy oraz założeń dotyczących natury ludzkiej i funkcjonowania rynków. Różnią się głównie stopniem oceny znaczenia poszczególnych kategorii zawodności państwa czy zawodności rynku. W tym sensie są to różne wizje praktycznego zastosowania dorobku ekonomii neoklasycznej. Jeśli czasy transformacji przypadają na okres szczególnej wiary w sprawność rynków, to NSE może być postrzegana jako pragmatyczna reakcja na doświadczenia licznych krajów rozwijających się, w których polityki oparte o tzw. konsensus waszyngtoński przyniosły mocno rozczarowujące efekty. Sam Lin podkreśla, że NSE to nie zakwestionowanie założeń konsensusu, tylko metod i sekwencji jego implementacji (Lin, 2015). W świetle przyjętej definicji trudno politykę zgodną z NSE uznać za paradygmatyczną zmianę względem polskiej praktyki sprzed 2015 r. Jest to raczej zmiana wewnątrz dotychczasowego paradygmatu polegająca na odmiennym rozłożeniu akcentów między poszczególne elementy. Zmianą paradygmatyczną byłyby odwołania do teorii ekonomicznych konkurencyjnych w stosunku do głównego nurtu. Przykładowo odrzucenie logiki przewag komparatywnych (por. Lin, Chang, 2009), przyjęcie postkeynesowskich założeń dotyczących funkcjonowania rynków albo rezygnacja z dążeń do odpolitycznienia rozwoju mogłyby uchodzić za zerwanie z paradygmatem neoklasycznym. Lin nie robi jednak żadnej z tych rzeczy. Przeprowadzona analiza pokazuje szereg ciągłości między jego postulatami a polską praktyką przed 2015 r. Na koniec warto podkreślić, że lata transformacji cechowała głęboka niespójność. Polegała ona z jednej strony na idealizowaniu rynków i postulowaniu polityki leseferystycznej w wymiarze dyskursywnym. Z drugiej na nieustannym zaprzeczaniu głoszonym hasłom poprzez praktykę, bowiem nigdy nie zrezygnowano z elementów aktywnej polityki przemysłowej. Przyjęcie NSE jako oficjalnej doktryny polityki rozwoju pozwala zlikwidować dysonans między sferą retoryczną a praktyką.



## BIBLIOGRAFIA

- Amsden, A.H. (1992). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/0195076036.001.0001.
- Arndt, H.W. (1985). The origins of structuralism. *World Development*, 13 (2), 151–159. DOI: 10.1016/0305-750X(85)90001-4.
- Arnsperger, Ch., Varoufakis, Y. (2006). What Is Neoclassical Economics? The three axioms responsible for its theoretical oeuvre, practical irrelevance and, thus, discursive power. *Panoeconomicus*, 1.
- Åslund, A. (2010). *Jak budowano kapitalizm: transformacja Europy Środkowej i Wschodniej, Rosji i Azji Środkowej*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Bałtowski, M. (2007). *Transformacja gospodarcza w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bartkowiak, R. (2008). *Historia myśli ekonomicznej*. Warszawa: PWE.
- Bohle, D., Greskovits, B. (2012). *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*. London: Cornell University Press.
- Chang, Ha-J. (2011). Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation. W: J.Y. Lin, B. Pleskovic (red.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 2010, Global: Lessons from East Asia and the Global Financial Crisis*. Washington: The World Bank.
- Chang, Ha-J., Andreoni, A. (2016). Industrial Policy in a Changing World: Basic Principles, Neglected Issues and New Challenges. *Cambridge Journal of Economics 40Years Conference*. Pobrane z: [http://www.cpes.org.uk/dev/wp-content/uploads/2016/06/Chang\\_Andreoni\\_2016\\_Industrial-Policy.pdf](http://www.cpes.org.uk/dev/wp-content/uploads/2016/06/Chang_Andreoni_2016_Industrial-Policy.pdf)
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Garbicz, M. (2012). *Problemy rozwoju i zacofania ekonomicznego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Golik, K. (2017). Polski model z chińską specyfiką? W: M. Sutowski (red.), *Ekonomia polityczna „dobrej zmiany”*. Warszawa: Instytut Studiów Zaawansowanych.
- Gromada, A. (2017). Filozofia gospodarcza „dobrej zmiany” – analiza porównawcza programów PiS i PO. W: M. Sutowski (red.), *Ekonomia polityczna „dobrej zmiany”*. Warszawa: Instytut Studiów Zaawansowanych.
- Justin Yifu Lin. Pobrane z: [https://en.wikipedia.org/wiki/Justin\\_Yifu\\_Lin](https://en.wikipedia.org/wiki/Justin_Yifu_Lin) (2018.07.15).
- Karpiński, A., Paradysz, S., Soroka, P. & Żółtkowski, W. (2013). *Jak powstawały i jak upadały zakłady przemysłowe w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Muza.
- Kieżun, W. (2012). *Patologia transformacji*. Warszawa: Wydawnictwo Poltext.
- Kołodko, G.W. (1999). *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*. Warszawa: Wydawnictwo Poltext.
- Kowalik, T. (2009). [www.polskatransformacja.pl](http://www.polskatransformacja.pl). Warszawa: Wydawnictwo Muza.
- Kuhn, T.S. *Struktura rewolucji naukowych*, tł. H. Ostromęcka, J. Nowotniak (2009). Warszawa: Wydawnictwo Aletheia.
- Lin, J.Y. (2011). New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development. *The World Bank Research Observer*, 26 (2). DOI: 10.1596/978-0-8213-8955-3.

- Lin, J.Y. (2012). *The Quest for Prosperity. How Developing Economies Can Take Off*. Princeton: Princeton University Press. DOI: 10.1515/9781400852253.
- Lin, J.Y. (2015). The Washington Consensus revisited: a new structural economics perspective. *Journal of Economic Policy Reform*, 18 (2).
- Lin, J.Y., Chang, Ha-J. (2009). Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang. *Development Policy Review*, 27 (5). DOI: 10.1111/j.1467-7679.2009.00456.x.
- Lin, J.Y., Doemeland, D. (2012). Beyond Keynesianism: Global Infrastructure Investments in the Times of Crisis. *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, 3 (3).
- Mielcarek, J. (2018). Niski poziom innowacyjności gospodarki i stopy wzrostu PKB – hipoteza głównego czynnika wyjaśniającego. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 54 (2/2018).
- Nolan, P., Zhang, J., Liu, Ch. (2008). The global business revolution, the cascade effect, and the challenge for firms from developing countries. *Cambridge Journal of Economics*, 32 (1).
- Reinert, E.S. (2007). *How rich countries got rich – and why poor countries stay poor*. London: Constable.
- Rodrik, D. (2011). Comments on “New Structural Economics” by Justin Yifu Lin. *The World Bank Research Observer*, 26 (2).
- Rodrik, D. (2011). *Jedna ekonomia, wiele recept. Globalizacja, instytucje i wzrost gospodarczy*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Rogoda, A. (2018). Polska polityka gospodarcza po 2015 roku w świetle koncepcji państwa rozwojowego. W: M. Krawczyk (red.), *Polska po 2015 roku – gospodarka, społeczeństwo*. Warszawa: OW SGH.
- SOR. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (2017). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju. Pobrane z: <https://www.mirr.gov.pl/strony/strategia-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju/informacje-o-strategii/>
- Stiglitz, J.E. (2011). Rethinking Development Economics. *The World Bank Research Observer*, 26 (2). DOI: 10.1093/wbro/lkr011.
- Szahaj, A. (2017). *Neoliberalizm, turbokapitalizm, kryzys*. Warszawa: Książka i Prasa.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press. DOI: 10.2307/j.ctv346sp7.
- Walicki, A. (2013). *Od projektu komunistycznego do neoliberalnej utopii*. Kraków: Universitas, Polska Akademia Nauk.
- Wójcik, P. (2017). Uciec z półperyferii – polityka przemysłowa PiS. W: M. Sutowski (red.), *Ekonomia polityczna „dobrej zmiany”*. Warszawa: Instytut Studiów Zaawansowanych.

### Streszczenie

Artykuł jest próbą odpowiedzi na pytanie czy polityka rozwoju zgodna z teoretycznymi postulatami tzw. nowej ekonomii strukturalnej (*new structural economics*), autorskiej koncepcji chińskiego ekonomisty J.Y. Lina, byłaby zerwaniem z polską polityką rozwoju okresu transformacji (1989–2015) zarówno w ujęciu praktycznym, jak i doktrynalnym. Twierdzenia o głębokiej zmianie

w polityce gospodarczej w Polsce po 2015 r., szczególnie w odniesieniu do roli państwa w procesach rozwoju gospodarczego, występują dość często zarówno w literaturze przedmiotu, jak i dyskursie publicznym. Jednak wbrew potocznym opiniom, a także deklaracjom zawartym w *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (SOR), politykę zgodną z NSE trudno uznać za zerwanie z wcześniejszą praktyką polityki rozwoju. Obie doktryny polityki rozwoju są głęboko osadzone w paradygmacie ekonomii neoklasycznej, wychodzą z podobnych założeń oraz stosują podobne narzędzia i metody analizy. Różnią się głównie oceną znaczenia różnych kategorii zawodności rynku i zawodności państwa. Czasy transformacji charakteryzowały się szczególnie silną wiarą w sprawność mechanizmu rynkowego. NSE można traktować bardziej jako pragmatyczną redefinicję metod implementacji polityk opartych o tzw. konsensus waszyngtoński niż zerwanie z jego założeniami. Domniemanie radykalnych różnic wynika z błędnego i prostego utożsamiania całej ekonomii neoklasycznej z ideologią neoliberalną i leseferystyczną polityką gospodarczą. Tymczasem ekonomia neoklasyczna pozwalała na dużo aktywniejszą rolę państwa niż zwykło się przyznawać. Dlatego też NSE trudno uznać za potencjalnie nowy paradygmat polskiej polityki rozwoju, a raczej za pewną rekonfigurację w ramach dotychczasowego paradygmatu.

*Słowa kluczowe:* nowa ekonomia strukturalna, polityka rozwoju, transformacja, państwo w procesach rozwoju, polityka przemysłowa.

### “New structural economy” – a new Polish development policy paradigm?

#### *Summary*

The aim of the article is to answer the question whether a development policy in accordance with the theoretical postulates of the so-called new structural economics, developed by the Chinese economist J. Y. Lin, would be a break with the Polish development policy from the transition period (1989–2015) in both practical and doctrinal dimensions. Such claims concerning the economic policy in Poland after 2015, especially the role of the state in economic development, are quite often discussed in both scientific literature and public discourse. However, contrary to popular opinions and declarations included in the Strategy for Responsible Development (SOR), it is difficult to consider a policy consistent with NSE as a radical break with the previous period of development policy. Both development policy doctrines are deeply rooted in the neoclassical economics paradigm. They share similar assumptions and use similar tools and methods of an analysis. They differ mainly in the assessment of the importance of different categories of market failure and state failure. The transition period was characterized by a particularly strong faith in the market efficiency. NSE can be treated rather as a pragmatic redefinition of the implementations of so-called Washington Consensus policies, than a break with its assumptions. The presumption of radical differences results from the erroneous and simple identification of the whole neoclassical economy with the neo-liberal ideology and laissez-faire economic policy. Meanwhile, the neoclassical economy allows a much more active role of the state than one would usually admit. Therefore NSE is difficult to be recognised as a potentially new paradigm of the Polish development policy. It is rather a shift within the former paradigm.

*Keywords:* new structural economy, development policy, transition, state in the process of economic development, industrial policy.

JEL: B3, O20, O25, O38.