

POLITYKA ROZWOJU A STRATEGICZNA AUTONOMIA PODMIOTÓW GOSPODARCZYCH

1. Wstęp

Przedmiotem analizy w tym opracowaniu jest polityka rozwoju rozumiana jako oddziaływanie państwa na procesy rozwojowe w gospodarce, dokonujące się poprzez inwestowanie i innowacyjność. Znaczenie tego tematu dla gospodarki polskiej w okresie transformacji wynika z wielu okoliczności:

- gospodarka polska odziedziczyła po okresie centralnego planowania znacznie zwichniętą strukturę gospodarczą, cechującą się w szczególności zbyt wysokim udziałem sfery materialnej (a w tym przemysłu ciężkiego), zbyt wysokim zatrudnieniem w nisko wydajnym rolnictwie i wysoką nakładochłonnością produkcji;
- zwiększenie intensywności wymiany z Unią Europejską podkreśliło niską konkurencyjność produkcji;
- w gospodarce nadal toczą się kontynuowane inwestycje w przemyśle ciężkim (paliwowo-energetycznym, metalurgicznym, chemicznym, materiałów budowlanych), a tendencje innowacyjne są zbyt słabe, by pozwolić na istotniejszą oszczędność produktów tych dziedzin;
- majątek trwały w całej gospodarce narodowej (a zwłaszcza maszyny i urządzenia) są znacznie zdekapitalizowane. Stopień dekapitalizacji majątku trwałego w gospodarce narodowej wynosił w 1993 roku 44 %, w tym w przemyśle 51.7 %, a dla maszyn i urządzeń w przemyśle 67.7 %;
- napływ kapitału zagranicznego jest ciągle niższy od spodziewanego, gdyż Polska nadal jest uważana za kraj zbyt

wysokiego ryzyka, obciążony niedorozwojem infrastruktury, bezrobociem i inflacją. W niewielkim stopniu są też wykorzystywane kredyty udzielone przez organizacje międzynarodowe.

W związku z rozszerzeniem samodzielności decyzyjnej przedsiębiorstw od 1990 roku procesy rozwojowe znalazły się w ich gestii decyzyjnej. Odkonano to w warunkach znacznego pogorszenia sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw, co znalazło wyraz w niskiej rentowności, często utracie płynności finansowej, narastaniu przeterminowanych długów wobec ZUS, budżetu, banków oraz innych przedsiębiorstw. W rezultacie zaznaczył się początkowo słaby spadek wydatków przedsiębiorstw na inwestycje. Wskaźniki dynamiki nakładów w stosunku do roku ubiegłego wynosiły:

Rok	Cała gospodarka	Przemysł
1990	89.9	91.6
1991	95.9	92.8
1992	100.7	95.2
1993	101.9	103.5
1994	107.1	123.3
1995	119.0*	-

* dane wstępne

W pierwszych latach transformacji zahamowaniu uległy też innowacje¹.

Szczególną okolicznością wywierającą zasadniczy wpływ na politykę rozwojową miała transformacja w kierunku gospodarki rynkowej. Oznaczało to zasadniczą zmianę statusu pod-

miotów biorących udział w procesach rozwojowych. Przedsiębiorst

wa sektora publicznego zyskały autonomię w swoich decyzjach ale jednocześnie finansowe środki ich działania zostały znacznie ograniczone. Podmioty gospodarczej administracji centralnej, dotychczas sterujące rozwojem, głównie w sposób bezpośredni, utraciły zasadniczą część swoich możliwości. Programowo deklarowano odejście od polityki gospodarczej o nastawieniu sektorowym, a w zakresie polityki makroekonomicznej nie wypracowano jeszcze pośrednich narzędzi oddziaływania na przedsiębiorstwa.

2. Warunki skuteczności polityki rozwojowej

2.1 Warunki na poziomie podmiotów gospodarczej administracji państwowej

Aby polityka rozwojowa państwa mogła być skuteczna, musi ona przede wszystkim istnieć i mieć określony charakter oraz narzędzia. Nie jest to oczywiste. Według niektórych definicji gospodarki rynkowej, państwo nie powinno prowadzić gospodarki o charakterze selektywnym, a tylko stosować środki makroekonomiczne ogólnie stymulujące lub destymulujące działalność gospodarczą. W tym ograniczonym zakresie polityki mieści się polityka rozwojowa z niektórymi jej narzędziami (fiskalnymi czy kredytowymi). Jednak nie mieszczą się już w tym pojęciu np. narzędzia fiskalne o oddziaływaniu selektywnym.

W przypadku szerszej definicji polityki gospodarczej (a więc polityk szczegółowych) występuje sytuacja wielości polityk mogących oddziaływać na procesy rozwojowe. Znajdują się one bowiem przynajmniej w zakresie zainteresowania polityki makroekonomicznej, polityki inwestycji i postępu technicznego, polityki przemysłowej i regionalnej. Dla skuteczności polityki

Zgodność priorytetów polityki może być zachowana tylko w warunkach zgodności podmiotów prowadzących te polityki. Ma to zasadnicze znaczenie dla polityki rozwoju, która znajduje się w sferze zainteresowania licznych podmiotów sterujących polityką makroekonomiczną, przemysłową, zatrudnienia i regionalną (na różnych szczeblach układu regionalnego).

Dla skuteczności polityki rozwoju zasadnicze znaczenie ma też adekwatność narzędzi do określonych celów rozwoju. Sytuację utrudnia to, że polityka rozwoju znajduje się w zasięgu zainteresowania różnych polityk, a więc istnieje ryzyko konfliktów między instrumentami stosowanymi przez każdą z nich.

2.2 Warunki na poziomie interakcji między podmiotami administracji państwowej a podmiotami gospodarczymi

W warunkach gospodarki rynkowej zasadnicze znaczenie, po zapewnieniu koherencji polityki gospodarczej państwa jako takiej, ma zapewnienie „przełożenia” jej priorytetów i narzędzi na akcje przedsiębiorstw.

Podstawowe znaczenie ma odpowiedni stopień zbieżności preferencji państwa i przedsiębiorstw. Jeśli z jakichś powodów inwestowanie i innowacje, w danej sytuacji rynkowej, nie są priorytetowe dla przedsiębiorstw, to działanie państwa nie będzie skuteczne, dopóki warunki obiektywne nie wytworzą potrzeby rozwoju w przedsiębiorstwach. Państwo może oczywiście działać na sytuację rynkową w tym kierunku, biorąc pod uwagę, że jego działania pochłoną wiele czasu i nie muszą być w pełni skuteczne.

Drugim warunkiem jest, by wybrane narzędzia oddziaływania, przy założeniu ich wewnętrznej spójności, były odpowiednio odczuwalne dla przedsiębiorstw.

Powyższe postulaty są postulatami „maksymalnymi”. W praktyce polityki gospodarczej krajów o gospodarce rynkowej istnieją okresy o szerzej lub węższej pojmowanej polityce rozwojowej. Występują też konflikty między priorytetami różnych pro-

wadzących politykę podmiotów i stosowanymi przez nie narzędziami.

3. Priorytety i narzędzia polityki rozwoju w gospodarce polskiej

3.1 Deklarowane priorytety

W podstawowym dokumencie państwowej polityki gospodarczej „Strategia dla Polski” rola procesów rozwojowych jest oczywista, biorąc pod uwagę założony średnioroczny wzrost dochodu narodowego o około 5 %. W związku z tym zakłada się szybszy wzrost inwestycji (wskaźnik 132.4 w latach 1994-97) niż spożycia (wskaźnik 114.3). W dokumencie nie ma jednak rozdziału na temat polityki inwestycyjnej (podobnie jak nie ma części dotyczącej polityki przemysłowej). Wyraźne jest założenie jak najmniejszej ingerencji państwa w kierunki inwestycji. Występują jedynie pewne makroekonomiczne elementy mające sprzyjać decyzjom inwestycyjnym podmiotów gospodarczych, takie jak:

- wzrost oszczędności,
- ograniczanie inflacji (oraz szybszy wzrost realnych zysków przedsiębiorstw dzięki temu),
- ustabilizowanie reguł gry ekonomicznej (zwłaszcza systemu fiskalnego i polityki monetarnej),
- przyciąganie inwestycji zagranicznych,
- mnożnikowe oddziaływanie prowadzonych przez państwo inwestycji infrastrukturalnych (autorstrady, budownictwo mieszkaniowe).

Można zauważyć, że część przedstawionych okoliczności nie znajdowała się, przynajmniej w pełni, w gestii państwa (np. część polityki pieniężnej jest w rękach banku centralnego, kontrola inflacji przez państwo nie jest pełna), a z większości reszty

podanych zamierzeń państwo nie potrafiło się dotychczas wywiązać.

Kierunkowe priorytety inwestycyjne zostały zadeklarowane tylko jako narzędzia realizacji pewnych (niektórych) celów makroekonomicznych. Na przykład, w ramach polityki przeciwdziałania bezrobociu wymieniono politykę proinwestycyjną, programy modernizacyjne i restrukturyzacyjne oraz przedsięwzięcia infrastrukturalne (autostrady). W związku z podnoszeniem jakości kapitału ludzkiego zadeklarowano preferencje podatkowe dla inwestycji ukierunkowanych na innowacje, postęp techniczny i kształcenie oraz zakup maszyn związany z wdrażaniem licencji i patentów. W zakresie polityki prywatyzacyjnej wymieniono zobowiązanie aktywnych inwestorów do inwestycji rozwojowych.

Priorytety rozwojowe „Programu polityki społeczno-gospodarczej na lata 1994-1997” opracowanego przez CUP wynikają z różnych jego części, a mianowicie polityki inwestycyjnej, polityki przemysłowej, polityki regionalnej oraz polityki wymiany z zagranicą. I tak w zakresie polityki inwestycyjnej wymieniono jako priorytetowe następujące kierunki rozwoju:

- inwestycje proeksportowe, w szczególności w przetwórstwie rolno-spożywczym, w przemyśle lekkim, przemyśle precyzyjnym, a także ogólnie wysokorentowne projekty o krótkim cyklu realizacji, zwłaszcza w drobnej wytwórczości;
- budownictwo mieszkaniowe;
- inwestycje infrastrukturalne, zwłaszcza na terenach wiejskich i ułatwiające dopływ kapitału;
- modernizacja i restrukturyzacja w ramach rządowych programów sektorowych i regionalnych, zwłaszcza nakierowana na otoczenie rolnictwa i zagospodarowanie produkcji rolnej, tworzenie nowych miejsc pracy, wymuszanie oszczędności energii w gospodarce i zwiększanie konkurencyjności polskich wyrobów;
- inwestycje koncesyjne związane z napływem kapitału zagranicznego;

- inwestycje proekologiczne.

Preferencje te znajdują częściowe odbicie w priorytetach polityki regionalnej i przemysłowej. Niemniej jednak polityka przemysłowa i regionalna w większej mierze kładą nacisk w zakresie restrukturyzacji na problemy starych okręgów przemysłu ciężkiego. Ponadto w polityce regionalnej jedyne elementy rozwoju pozytywnego dotyczą regionów przygranicznych oraz małych i średnich przedsiębiorstw, którym nadaje się znaczenie uniwersalne. Natomiast w polityce przemysłowej wymieniono explicite priorytety dziedzinowe, takie jak: przemysł petrochemiczny, elektroniczny, samochodowy, opakowań, farmaceutyczny, produkujący na rzecz rolnictwa i przetwórstwa spożywczego, lekki, wytwarzający urządzenia dla ochrony środowiska oraz budownictwo mieszkaniowe. Część z tych priorytetów nie znajduje odzwierciedlenia w polityce inwestycyjnej.

3.2 Narzędzia polityki rozwojowej

Podstawowym narzędziem pośredniego sterowania rozwojem w gospodarce jest polityka kredytowa. Jakkolwiek obiektywne zapotrzebowanie przedsiębiorstw na kredyt jest w Polsce bardzo wysokie, kredytu udziela się obecnie niewiele. Podstawową tego przyczyną jest ostrożność banków, bardzo silnie odczuwających kumulację „złych długów” z okresu niestabilności początku lat dziewięćdziesiątych. W związku z tym ich wymagania gwarancyjne w stosunku do kredytobiorców, zwłaszcza małych i powstających przedsiębiorstw są bardzo wysokie. Wobec tego, dużego znaczenia nabierają gwarancje i poręczenia budżetowe, też trudne do uzyskania. Dopiero zaczyna swoje działanie Fundusz Poręczeń dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw, jednak też wymagający od kredytobiorcy zabezpieczeń na 60 % poręczenia.

Restrykcyjnie na działalność kredytową banków działają też normy ustanowione przez GINB. Chodzi mianowicie o tzw. współczynnik wypłacalności, narzucający bankom konieczność

utrzymywania przynajmniej 8 % funduszy własnych w stosunku do aktywów ważonych ryzykiem. Rzecz w tym, że dla kredytów waga ryzyka wynosi przynajmniej 30 %, a dla rządowych papierów wartościowych 10 % co, przy wysokiej rentowności papierów wartościowych w stosunku do kredytów (zwłaszcza przy uwzględnieniu ich wyższej ryzykowności), wyraźnie skłania do ich preferowania. Należy dodać, że z powodu wysokiej stopy procentowej i z powodu dużej ryzykowności przedsięwzięć inwestycyjnych przy nadal dwucyfrowej stopie inflacji przedsiębiorstwa nie są jednak skłonne do zaciągania kredytów.

Narzędziem polityki inwestycyjnej są też dopłaty do należnego bankom oprocentowania. Miało to znaczenia zwłaszcza dla spółdzielni mieszkaniowych i dla kredytów hipotecznych (do marca 1995 roku). Natomiast obecnie narzędzie to (poza zaszłościami) funkcjonuje w bardzo ograniczonym zakresie (dla wdrażania postępu technicznego w rolnictwie i na zakup ziemi na cele rolnicze oraz nakłady inwestycyjne na początkowe zagospodarowanie).

Od stycznia 1994 roku obowiązują ogólne ulgi podatkowe związane z inwestowaniem. Mianowicie Rozporządzeniem Rady Ministrów zawartym w Dzienniku Ustaw nr 18 z 1994 roku wprowadzono możliwość odliczania od podstawy opodatkowania wartości nakładów inwestycyjnych do 25 % tejże podstawy opodatkowania (z możliwością przeniesienia pozostałych wydatków na rok następny). Ponadto, jeśli wartość inwestycji wynosiła powyżej 10000 ECU, to odliczenia do 25 % podstawy opodatkowania mogły być dokonywane przez cztery kolejne lata. Warunkiem odliczenia było uzyskanie rentowności (zysk brutto w stosunku do przychodu ze sprzedaży) w roku poprzedzającym skorzystanie z ulgi w wysokości 8 % (lub 4 % dla przetwórstwa rolno-spożywczego i budownictwa mieszkaniowego). Dla podmiotów rozpoczynających działalność wymagane to dotyczyło roku, w którym miała być wykorzystana ulga. Dla podmiotów, dla których sprzedaż eksportowa wynosiła 50 % przychodów ze sprzedaży lub powyżej 10000 ECU rocznie, wprowadzono znacznie korzystniejsze warunki odliczania -

do 50 % podstawy opodatkowania i to niezależnie od rentowności. Te same warunki dotyczą inwestycji wdrażających licencje i patenty.

Już wcześniej, bo w 1993 roku wprowadzono ulgi podatkowe obowiązujące na terenie gmin zagrożonych bezrobociem strukturalnym (Dziennik Ustaw nr 59 z 1993 roku). Zgodnie z tymi przepisami inwestorzy mogli skorzystać z ulgi, jeśli w wyniku inwestycji (która mogła trwać nie więcej niż dwa lata) były tworzone nowe miejsca pracy lub gdy powstawał nowy zakład, w którym 50 % zatrudnionych stanowiły osoby uprzednio bezrobotne. Wówczas odliczeniu od podstawy opodatkowania podlegało 50 % wydatków inwestycyjnych (75 % w przypadku niektórych gmin) i ulga mogła być rozliczana w ciągu trzech kolejnych lat. Pomocą w inwestowaniu na obszarze gmin zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym jest też możliwość stosowania przyspieszonej amortyzacji dla aktywnej części majątku trwałego (z wyłączeniem budynków, budowli i samochodów osobowych).

Do bezpośrednich środków polityki rozwojowej państwa należą nakłady na inwestycje centralne, to jest podjęte decyzją centrum administracji gospodarczej. Należą do nich:

- inwestycje centralne państwowych jednostek i zakładów budżetowych oraz państwowych jednostek organizacyjnych (urzędy centralne i urzędy wojewódzkie) - dotyczą one głównie inwestycji infrastrukturalnych: dróg, zbiorników wodnych, oczyszczalni ścieków, inwestycji w dziedzinie szkolnictwa, ochrony zdrowia, obrony narodowej;
- inwestycje centralne podmiotów gospodarczych - głównie dofinansowanie inwestycji w kopalnictwie, energetyce, kolejnictwie, transporcie, telekomunikacji, wodociągach;
- inwestycje centralnie finansowane z dotacji celowych na zadania własne gmin - zwłaszcza na inwestycje strukturalne w zakresie komunikacji, oczyszczania ścieków i inwestycje wodociągowe.

Znaczenie dla bezpośrednich środków polityki rozwojowej mają też środki zagranicznych funduszy pomocowych. Występuje wśród nich fundusz Unii Europejskiej Phare, przeznaczony na wspieranie transformacji i restrukturyzacji między innymi w Polsce. W zasadzie fundusz Phare nie jest przeznaczony na inwestycje, tylko na pomoc doradczą, lecz w niektórych elementach ma on bezpośrednio znaczenie rozwojowe. Dotyczy to trzech funduszy związanych z polityką rozwojową w układzie regionalnym:

- Phare STRUDER - działający od 1993 roku, przeznaczony na potrzeby restrukturyzacji, zwłaszcza przez dofinansowywanie inwestycji małych i średnich przedsiębiorstw i wykorzystywany w województwach: łódzkim, wałbrzyskim, olsztyńskim, suwalskim, rzeszowskim, katowickim;
- Phare CROSSBORDER, działający od 1995 roku i przeznaczony na wspieranie udrożnienia granic oraz wspieranie współpracy transgranicznej pomiędzy Polską a Niemcami i pomiędzy Polską a Danią;
- Phare LOCAL INITIATIVES PROGRAMME, wdrażany na razie pilotażowo w dziewięciu gminach.

4. Uwagi na temat skuteczności polityki rozwojowej w Polsce

Zasadnicze znaczenie dla wyników gospodarki polskiej w zakresie rozwoju ma fakt, że aż do 1992 roku powszechnie negowano potrzebę stosowania polityki rozwojowej innej niż makroekonomiczna. Potrzeba rozwoju zastała dostrzeżona po 1994 roku, co znalazło odbicie w dość radykalnie skłaniających w tym kierunku ulgach podatkowych, obowiązujących od początku 1994 roku.

Drugą ważną okolicznością jest wielość podmiotów formułujących priorytety lub narzędzia polityki rozwojowej. Należą do nich w szczególności: CUP i Rada Ministrów, Ministerstwo Fi-

nansów, Ministerstwo Przemysłu i Handlu oraz Narodowy Bank Polski. Między tymi podmiotami występują niezgodności w priorytetach (w szczególności między Narodowym Bankiem Polskim a administracją gospodarczą, między Ministerstwem Finansów a CUP i Ministerstwem Przemysłu i Handlu oraz w ramach CUP (co wyraża się w różnicach nastawienia rozdziałów jego opracowań).

Narzędzia stosowane przez podmioty formułujące centralną politykę rozwojową ujawniają konflikty wynikające zarówno z niezgodności priorytetów, jak i z ich doraźności, w związku z czym nie podejmuje się trudu uzgodnienia różnych narzędzi.

Jeśli chodzi o zbieżność preferencji podmiotów formułujących politykę centralną i jej adresatów-przedsiębiorstw, to należy zwrócić uwagę, że w pierwszym okresie po 1990 roku rozwój nie stanowił priorytetu dla przedsiębiorstw polskich. Można to wyczytać z następującego zestawienia, sporządzonego na podstawie ankiet.

Tabela 1

*Funkcje celu działania przedsiębiorstw w latach 1991-1993
(stopień ważności w procentach)*

Rodzaj funkcji	1991	1992	1993
Maksymalizacja zysku	28.2	28.2	25.6
Maksymalizacja obrotu	43.6	56.4	51.3
Przeżycie firmy w trudnym okresie	30.8	33.3	35.9
Zachowanie bieżącej płynności finansowej	20.5	33.3	38.5
Osiągnięcie określonego udziału w rynku	5.1	7.7	17.9
Utrzymanie udziału w rynku	2.6	5.1	7.7
Minimalizacja ruchu zatrudnienia	7.7	2.6	0.0
Zapewnienie warunków wyjściowych do prywatyzacji	7.7	5.5	5.5
Minimalizacja strat finansowych	5.1	2.6	5.1

Źródło: J.Kotowicz: „O przedsiębiorczości w okresie przejściowym”, *Ekonomista*, 1995, nr 1-2, s.139

Jak wynika z tej tabeli, w początkowym okresie lat dziewięćdziesiątych najważniejsze dla przedsiębiorstw było przeżycie oraz maksymalizacja obrotu, nawet kosztem jednostkowej rentowności. Dalsze miejsca zajmowały cele efektywnościowe i cele związane z pozycją na rynku, dla których niewątpliwie niezbędny jest rozwój przedsiębiorstwa. Można więc sformułować hipotezę, że podejmowanie na szczeblu polityki państwowej działań zachęcających przedsiębiorstwa do rozwoju przed rokiem 1994 skazane było na niepowodzenie, niezależnie od tego, że rozwój w gospodarce jako całości był obiektywnie potrzebny.

Jeśli chodzi o odczuwalność środków polityki rozwojowej dla przedsiębiorstw to, sądząc z zasadniczego wzrostu nakładów inwestycyjnych od 1994 roku, można sformułować kolejną hipotezę, że zadecydowały o nich ulgi inwestycyjne o charakterze ogólnym, obowiązujące od tego okresu. Natomiast trudno stwierdzić, jaka była skuteczność selektywnych ulg inwestycyjnych mających zastosowanie już wcześniej dla gmin zagrożonych bezrobociem strukturalnym. Dalszy komentarz na temat instrumentów można poczynić na tle stwierdzonych w ankietach barier inwestowania w przedsiębiorstwach.

Tabela 2

Barriere inwestowania w przedsiębiorstwach w 1993 r. (stopień wpływu w procentach)

Wyszczególnienie	Ogółem	Państwowe	Prywatne
Niewystarczające własne środki finansowe	61.5	70.0	52.6
Ograniczony popyt na produkty	56.4	55.0	57.9
Wysoka stopa procentowa	41.0	40.0	42.1
Brak zdolności kredytowej	20.5	30.0	10.5
Wysokie ryzyko inwestycyjne	12.8		26.3
Trudność uzyskania kredytu bankowego	12.0	20.0	5.3
Zadłużenie inwestycyjne z poprzednich lat	7.7	15.0	

Źródło: J. Kotowicz-Jawor „Działalność inwestycyjna i innowacje”, *Gospodarka Narodowa* 1994 nr 5-6.

Ulgi inwestycyjne zmniejszyły wewnętrzne ograniczenia finansowe przedsiębiorstw. Ich znaczenie było tym większe, że w związku z wychodzeniem z recesji polepszyły się warunki popytowe. Natomiast decydenci centralni nie potrafili wykorzystać szansy związanej z istnieniem zapotrzebowania przedsiębiorstw na kredyt bankowy.

PRZYPISY

1. por. Domagała-Korona B., Korona M., „Innowacje produktywe i technologiczne w polskich przedsiębiorstwach”, Gospodarka Narodowa, 1995, nr 1.

STRESZCZENIE

W opracowaniu zawarto próbę oceny polityki rozwoju w warunkach strategicznej autonomii podmiotów gospodarczych. Rozważono warunki skuteczności polityki rozwojowej, jej priorytety i narzędzia oraz dokonano oceny ich skuteczności.

W związku z rozszerzeniem samodzielności decyzyjnej przedsiębiorstw, od 1990 roku procesy rozwojowe znalazły się w ich gestii, jednak w początkowym okresie rozwój nie stanowił priorytetu dla polskich przedsiębiorstw.

Do roku 1992 powszechnie negowano potrzebę stosowania polityki rozwojowej innej niż makroekonomiczna. Wielość podmiotów formułujących priorytety rozwojowe oraz kreujących narzędzia polityki rozwojowej powodowała brak jej spójności. Równocześnie, gdy wraz z wychodzeniem z recesji polepszyły się warunki popytowe, nie została wykorzystana szansa związana z pojawieniem się zapotrzebowania przedsiębiorstw na kredyt bankowy.

UWAGI KOŃCOWE

Problematyka długofalowej polityki rozwoju została w prezentowanym tomie zdominowana przez kwestie związane z przyszłym uczestnictwem Polski w Unii Europejskiej, co wydaje się zrozumiałe w aktualnej sytuacji. Pojawiły się jednak także zagadnienia wykraczające poza obecne uwarunkowania geopolityczne.

Próbując bowiem spojrzeć na problem konstruowania polityki rozwoju z punktu widzenia kraju średniej wielkości, uwikłanego w proces przemian systemowych, postrzeganego jako kraj opóźniony cywilizacyjnie w stosunku do krajów wysoko rozwiniętych oraz znajdującego się w określonej sytuacji geopolitycznej, należy rozróżnić wyzwania i problemy rozwojowe o charakterze globalnym oraz wyzwania europejskie, związane ze szczególnym kontekstem geopolitycznym. Te zróżnicowane wyzwania mają dwojaki charakter, jako potencjalne nowe możliwości i zagrożenia, a ich ostateczny bilans pozostaje sprawą otwartą, w zależności od punktu widzenia oraz celów, które próbuje się osiągnąć.

Wynikająca z rozpoznania wyzwań i problemów rozwojowych ocena aktualnej oraz potencjalnej, przyszłej sytuacji prowadzi do wniosku, że konieczne są rozumne, pragmatyczne działania i przeciwdziałania na poziomie krajowym, regionalnym oraz lokalnym. Ujmując to inaczej, oznacza ona potrzebę rozumnego interwencjonizmu państwowego oraz polityki regionalnej obok aktywności podmiotów gospodarczych, społeczności lokalnych i organizacji pozarządowych.

Postulat interwencjonizmu państwowego jest wprawdzie sprzeczny z dominującymi w ciągu ostatnich lat poglądami, wydaje się on jednak w pełni uzasadniony, w świetle wielu negatywnych zjawisk i tendencji oraz ich potencjalnych konsekwencji. Większość zarysowujących się problemów o charakte-

rze zarówno zewnętrznym, jak i wewnętrznym ma bowiem taki charakter, że ich rozwiązanie przy pomocy „niewidzialnej ręki rynku” jest mało prawdopodobne. Interwencjonizm państwowy powinien jednak mieć określony charakter - państwo powinno bowiem zmierzać do promowania takich rozwiązań, które pozwalałyby na wychodzenie z obecnych „pułapek” rozwojowych. Istnieje więc pewien niezbędny zakres polityki rozwojowej, stanowiącej konsekwencję wybranej strategii rozwoju kraju. Zakres ten obejmuje takie obszary aktywności państwa, jak polityka społeczna, polityka regionalna, polityka przemysłowa, polityka rolna, polityka naukowa oraz polityka ekologiczna. Obszary te są oczywiście współzależne, można je jednak także rozważać oddzielnie, ze względu na specyfikę każdego z nich.

Z rozpoznaniem problemów rozwojowych o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym wiąże się konieczność dokonania wyboru strategii rozwojowej, rozumianej jako racjonalna odpowiedź społeczeństwa gospodarującego na wyzwania, przed którymi staje. Z wyboru tego wynika zakres niezbędnych działań, składających się na szeroko rozumianą politykę rozwojową. Powstaje w związku z tym pytanie o relacje pomiędzy tak rozumianą polityką rozwojową, a tradycyjną polityką gospodarczą o charakterze makroekonomicznym. Odpowiedź na nie wymaga odwołania się do wewnętrznej logiki procesu formułowania i realizacji koncepcji rozwoju kraju. W procesie tym można bowiem wyodrębnić pewne etapy, takie jak:

- rozpoznanie podstawowych wyzwań rozwojowych;
- społeczne wartościowanie tych wyzwań oraz wybór strategii rozwoju prowadzący do określenia, które z nich zostaną podjęte;
- sformułowanie długofalowej polityki rozwoju, pojmowanej jako opracowanie sposobów realizacji wybranej strategii rozwojowej;
- identyfikacja wynikających stąd zadań rozwojowych oraz ocena ich wykonalności z ogólnogospodarczego punktu widzenia;

- sformułowanie koncepcji polityki makroekonomicznej pojmowanej jako koncepcja oraz instrumentacja wzrostu zrównoważonego w warunkach realizacji zadań, wynikających z przyjętej strategii rozwoju.

Oznacza to, że polityka makroekonomiczna wraz z jej narzędziami pieniężnymi, fiskalnymi oraz cenowo-dochodowymi, stanowi ostatni etap złożonego procesu projektowania długofalowej strategii i polityki rozwoju kraju - ma więc ona z tego punktu widzenia charakter głównie instrumentalny, a jej założenia nie mogą być utożsamiane ze strategią rozwoju.

