

# POLSKA – JAKA STRATEGIA ROZWOJU?

## KONKURENCYJNOŚĆ, ODPORNOŚĆ, NOWE POZYCJONOWANIE

ŚWIAT W REKONSTRUKCJI, UE PRZED ZMIANĄ  
CO NAS CZEKA?

ROZWÓJ – ODPORNOŚĆ – BEZPIECZEŃSTWO  
JAK JE ZAPEWNIĆ?

ZMIANY W GLOBALNYCH ŁAŃCUCHACH WARTOŚCI  
SZANSA NA NOWE POZYCJONOWANIE?

NOWE DETERMINANTY  
ROZWOJU I KONKURENCYJNOŚCI  
CO ZADECYDUJE O SUKCESIE LUB PORAŻCE?

## Redakcja

dr Jan Szomburg  
Jan M. Szomburg  
Adam Leśniewicz  
Katarzyna Eron  
Marcin Wandałowski  
Elian Strugała

## Wydawca



### Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

ul. Do Studzienki 63  
80-227 Gdańsk  
tel. +48 58 524 49 30  
ibngr@ibngr.pl

ISSN 2720-0310

Dofinansowano ze środków Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności w ramach Programu „Pro Publico Bono”.

#### Partnerzy



#### Partnerzy numeru



# Spis treści

<b>I. Myśli strategiczne</b>	17
<b>II. Świat w rekonstrukcji, UE przed zmianą</b>	53
<b>III. Jakie cele, kierunki i mechanizmy rozwoju?</b>	82
<b>IV. Jaka strategia wobec globalnych łańcuchów wartości?</b>	114
<b>V. Wyzwanie dekarbonizacji i transformacji energetyki</b>	132
<b>VI. Jak wspierać rozwój i transformację gospodarki?</b>	143
<b>VII. O potrzebie konkurencji w gospodarce</b>	160
<b>VIII. Jak budować odporność Polski?</b>	177
<b>IX. Jaka edukacja i polityka migracyjna?</b>	186
<b>X. Polityka przestrzenna i system mobilności</b>	199

## I. MYŚLI STRATEGICZNE



### **Opcje strategiczne dla Polski – jak się pozycjonować? ..... 18**

**Jan Maria Szomburg**, Prezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową

Dokonując transformacji ustrojowej, przyjęliśmy nową, zachodnią ramę rozwojową, opartą na mechanizmach wolnorynkowych. Teraz, ze względu na wielowymiarowy kryzys w ramach obszaru polityczno-gospodarczej dominacji Zachodu, również i my doświadczamy szeregu perturbacji. Polska, już jako dobrze wrośnięta część tego organizmu, tym razem znajduje się na rozdrożu wspólnie ze swoimi strategicznymi partnerami. Czy uda nam się przełamać ten dojmujący impas i jaką rolę w tym zakresie moglibyśmy pełnić? Gdzie ulokowany jest nasz strategiczny interes rozwojowy?



### **Globalna gospodarka – w poszukiwaniu nowej równowagi ..... 23**

**Paweł Karbownik**, Wiceminister Finansów

Dogmat gospodarczy opierający się na globalnym wolnym rynku, który nie gwarantował równych warunków dla wszystkich graczy, runął wraz z nadejściem szoków ostatnich lat, z pandemią na czele. Wówczas to, chcąc ochronić firmy przed upadkiem, wiele państw zdecydowało się na masową pomoc publiczną. Uznano, że taka ingerencja w mechanizm rynkowy będzie mniejszym złem niż pozostawienie przedsiębiorców na pastwę losu. Czy subsydia pozostaną na stałe, czy wyklaruje się jeszcze inny model?





## **Jak skutecznie zdekarbonizować polską gospodarkę, nie tracąc konkurencyjności? .....28**

**Krzysztof Bolesta**, Wiceminister Klimatu i Środowiska

Pomimo szoków ostatnich lat, dekarbonizacja pozostaje priorytetem polityki Unii Europejskiej. W praktyce oznacza to, że będą musiały się jej poddać praktycznie wszystkie obszary gospodarki. Czy jesteśmy na to gotowi? W których sektorach czekają nas największe zmiany? Czy istnieje możliwość, by przejść przez ten proces bez uszczerbku na konkurencyjności oraz przy szerokim poparciu społecznym?



## **Wyzwania obrony cywilnej.....32**

**gen. Wiesław Leśniakiewicz**, Wiceminister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej ma na celu zasklepienie luki prawnej, która powstała w tym zakresie po wejściu w życie ustawy o obronie Ojczyzny. Zakłada on systemowe podejście do zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców. Precyzuje także zadania poszczególnych organów administracji publicznej, przede wszystkim w wymiarze praktycznym. Za jakie obszary będą odpowiadać przedstawiciele poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, a za jakie administracji rządowej? Jak wyzwania stoją przed organami i podmiotami ochrony ludności? Jak skutecznie zabezpieczyć obywateli przez zagrożeniem? Jak zwiększyć ich świadomość w tym zakresie?



## **Jaka polityka migracyjna dla Polski? .....40**

**prof. Maciej Duszczyk**, Wiceminister Spraw Wewnętrznych i Administracji,  
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Transformacja Polski z kraju emigracyjnego na imigracyjny rodzi nowe wyzwania: od integracji przyjezdnych, po tworzenie spójnej polityki migracyjnej. Aby uniknąć błędów innych krajów, potrzebujemy przemyślanej strategii, która odpowie na potrzeby zarówno migrantów, jak i polskiego społeczeństwa. Jedno jest pewne – nie traktujemy migracji wyłącznie jako sposobu na uzupełnienie niedoborów rynku pracy, lecz jako złożony proces wpływający na społeczeństwo, gospodarkę i kulturę oraz kształtujący otaczającą nas rzeczywistość na lata.



## Jak skutecznie wesprzeć polską gospodarkę w transformacji i rozwoju? ..... 44

**Piotr Matczuk**, Prezes Zarządu, Polski Fundusz Rozwoju

Najważniejszym priorytetem inwestycyjnym Polskiego Funduszu Rozwoju na nadchodzące lata będzie wsparcie szeroko rozumianej transformacji klimatycznej, obejmującej m.in. energetykę, transport, budownictwo oraz przemysł. Dlaczego dla PFR-u obszar ten jest tak istotny? Które jego elementy będą wymagały szczególnej uwagi? Jakie inne kluczowe obszary wytypował PFR i na czym polegać będzie wsparcie?



## Konkurencyjność i stabilny rozwój Polski – jak je wzmocnić? ..... 49

**prof. Mirosław Czeka**, Prezes Zarządu, Bank Gospodarstwa Krajowego

Polska, podobnie jak cała Europa, mierzy się z szeregiem wyzwań związanych z gospodarczo-politycznymi trendami globalnymi. Do najważniejszych z nich należy budowanie odporności klimatycznej oraz związany z nią rozwój technologii produkcji i magazynowania czystej energii. Kolejnym obszarem wpływającym na sytuację Polski jest rosnąca rywalizacja między mocarstwami militarnymi, będąca katalizatorem coraz bardziej zaciętej konkurencji gospodarczej. Dodatkowymi problemami dla stabilności rozwoju są: zapaść demograficzna i wzmożone ruchy migracyjne. Jak odpowiedzieć na te wyzwania? W co zainwestować? Jakie zadania ma do spełnienia Bank Gospodarstwa Krajowego?

## II. ŚWIAT W REKONSTRUKCJI, UE PRZED ZMIANĄ



## Nowy, wielobiegunowy świat – czy czeka nas zmierzch Zachodu? ..... 54

**prof. Mariusz Orłowski**, Virginia Tech University, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Chiny stały się gospodarczym supermocarstwem odpowiadającym za jedną trzecią globalnej produkcji towarów. Zachód natomiast, porzucając ideały wolnorynkowe, dokonał zwrotu ku polityce przemysłowej charakteryzującej się protekcjonizmem, taryfami i subsydiami. Model ten nie przynosi jednak zadowalających efektów. Klimat inwestycyjny w UE pogarsza się z roku na rok. Jak w tej sytuacji powinna zachować się Europa, w tym Polska? W jaki sposób konkurować ze światowym gigantem? Postawić na autonomię czy pogodzić się z zależnością? Jaką strategię geopolityczną przyjąć, by zatrzymać staczenie się Europy na peryferie świata?

**Jaka strategia geopolityczna dla Polski? ..... 64**

**prof. Roman Kuźniar**, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Wyboista historia naszego kraju przez wieki uniemożliwiała sformułowanie polskiej geostrategii. Szansa na jej stworzenie pojawiła się dopiero po 1989 r. Jednak zarówno położenie geopolityczne Polski jako kraju brzegowego, jak i spore problemy z myśleniem i działaniem w kategoriach strategicznych nie ułatwiają tego zadania. Jak powinna wyglądać strategia geopolityczna dopasowana do specyficznych uwarunkowań naszego państwa? Jakie imperatywy geopolityczne zasługują na szczególną uwagę? Jakie zmiany w polityce wewnętrznej i zagranicznej należy wprowadzić?

**Wielki powrót państw narodowych do gospodarczej gry ..... 69**

**Eugeniusz Smolar**, dziennikarz, analityk, Członek Rady Fundacji Centrum Stosunków Międzynarodowych, Wiceprzewodniczący Rady Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych

Ogromne subsydia i inwestycje federalne w USA zasadniczo zmieniły zasady gry. Kurs rozwojowy obrany przez największego partnera handlowego UE negatywnie odbija się na amerykańsko-europejskich stosunkach gospodarczych. Sytuacji nie ułatwiają europejskie subsydia, które choć odpowiadają na kryzysy gospodarcze, jednocześnie destabilizują wspólny rynek unijny. Z jakimi problemami będzie musiała się zmierzyć Europa w obliczu sytuacji politycznej w Stanach Zjednoczonych? Czy czeka nas powrót do protekcjonizmu gospodarczego? Jak przygotować się na nadchodzące zmiany?

**Przyszłość UE – ważny globalny gracz czy „muzeum” dawnej świetności? ..... 76**

**Elżbieta Bieńkowska**, Przewodnicząca Rady Center for European Policy Studies, Komisarz UE ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP w latach 2014-2019

Europa stoi dziś przed dylematem: w nadchodzących latach może stać się albo „muzeum”, przyciągającym turystów zabytkami, albo silnym gospodarczo globalnym graczem. Wojna w Ukrainie oraz narastająca rywalizacja na linii USA-Chiny wywołały pilną potrzebę redefinicji roli Unii Europejskiej. Obok wspólnego rynku i Zielonego Ładu pojawia się nowy priorytet – bezpieczeństwo. Czy Bruksela zdoła zintegrować państwa członkowskie w jednym, gospodarczym i geopolitycznym froncie, stawiając czoła wyzwaniom niestabilnego świata? Jaka może być w tym procesie rola Polski?

### III. JAKIE CELE, KIERUNKI I MECHANIZMY ROZWOJU?



#### **Jak żyć lepiej i pracować mądrzej, zapewniając Polsce bezpieczeństwo i antykruchłość? ..... 83**

**Andrzej Halesiak**, ekonomista i menedżer, Przewodniczący Rady Polskiego Instytutu Ekonomicznego, Członek Rady Nadzorczej Polskiego Funduszu Rozwoju, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Każde rozwiązanie, nawet to najlepsze, ma swój określony termin przydatności. Szczególnie w naszych czasach, które charakteryzują się bardzo dużą zmiennością uwarunkowań. Utrzymanie się w długim okresie na ścieżce rozwoju wymaga zatem dodatkowej umiejętności: sprawnego dostosowywania rozwiązań instytucjonalnych – porzucania starych i aplikowania nowych. Jak Polska odnajdzie się w nadchodzącym nowym systemie, którego jedyną stałą będzie zmienność? Jakie wartości powinny być najistotniejsze? Jaką strategię społeczno-gospodarczą przyjąć? Czy uda nam się zbudować antykruchłość?



#### **Co dalej z rozwojem Polski w redefiniującej się UE? ..... 92**

**Luk Palmen**, Prezes Zarządu InnoCo, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Członkostwo w Unii Europejskiej wiąże się z koniecznością przestrzegania wspólnych reguł gry. Wobec rosnących wymagań administracyjno-prawnych i środowiskowych doświadczamy jednak coraz więcej nierówności na unijnym rynku. Czy Polska, z pozycji obecnie szóstej największej gospodarki w UE, jest w stanie w tych warunkach nadal awansować? Jaki będzie dla nas koszt wprowadzania kolejnych unijnych regulacji? Czy możemy zadbać o dobre relacje handlowe z państwami spoza UE, np. z bloku BRICS+? W jaki sposób przyciągnąć zagranicznych inwestorów? Jak stać się uczestnikiem wyścigu technologicznego, a nie tylko odbiorcą rozwiązań światowych?



#### **Jakiej polityki przemysłowej potrzebuje Polska? ..... 103**

**Paweł Śliwowski**, Zastępca Dyrektora Polskiego Instytutu Ekonomicznego

Polityka przemysłowa przeżywa obecnie rozkwit. Państwa na całym świecie nie tylko sięgają po repertuar jej narzędzi, ale też rozwijają go i dostosowują do współczesnych wyzwań. Polityka przemysłowa wspiera konkurencyjność, ale pomaga także w transformacji energetycznej i cyfrowej oraz wzmacnia bezpieczeństwo militarne i ekonomiczne. Niewątpliwie czeka nas epoka zderzenia nowoczesnych polityk przemysłowych na skalę globalną. Jaka jest ich specyfika? Gdzie są ich słabe strony i zagrożenia, a gdzie szanse? Dlaczego Polska również potrzebuje polityki przemysłowej? Jakie powinny być jej cele? W jaki sposób ją wdrażać?



## **Polska innowacyjność – w czym tkwi sedno problemu? ..... 110**

**Luk Palmen**, Prezes Zarządu InnoCo, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Przyczyn relatywnie niskiej innowacyjności polskich przedsiębiorstw jest wiele. Jednak do najbardziej aktualnych należą: marazm systemowy, tendencja do rozdrabniania projektów oraz niedostatek kapitału prywatnego, który można inwestować w długoterminowe przedsięwzięcia. Na czym konkretnie polegają słabości polskiej innowacyjności? Z czego one wynikają? Jak je przezwyciężyć?

## **IV. JAKA STRATEGIA WOBEC GLOBALNYCH ŁAŃCUCHÓW WARTOŚCI?**



### **Strategia pozycjonowania Polski w globalnych łańcuchach wartości..... 115**

**prof. Artur Klimek**, Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

W ostatnim czasie sytuacja w globalnych łańcuchach wartości (GVC) zaczęła się zmieniać na niekorzyść gospodarki UE. Polska powinna zatem zweryfikować swoją pozycję w nowym rozdaniu, stawiając na specjalizację oraz wykorzystanie lokalnych warunków i przewag. Budowana strategia nie może jednak abstrahować od uwarunkowań geopolitycznych i zmian technologicznych. Jaką rolę w GVC pełni rywalizacja między Stanami Zjednoczonymi a Chinami? W jaki sposób prowadzić mądrą politykę przemysłową? Na czym miałyby polegać nowe podejście do pozycji Polski w globalnych łańcuchach wartości?



### **Polska w wyścigu o awans w łańcuchach wartości ..... 120**

**Andrzej Halesiak**, ekonomista i menedżer, Przewodniczący Rady Polskiego Instytutu Ekonomicznego, Członek Rady Nadzorczej Polskiego Funduszu Rozwoju, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Globalny trend fragmentacji łańcuchów wartości pozwolił krajom dotychczas rozwijającym się – w tym Polsce – dokonać skoku rozwojowego i znacznie zmniejszyć dystans wobec bogatszych państw. Teraz przyszedł czas na atak szczytowy, a więc znalezienie się w top 20 gospodarek świata. Jest to nie lada wyzwanie, bowiem przyciąganie i tworzenie istotnych funkcji ekonomicznych to proces złożony i mało intuicyjny, uzależniony od postępu technologicznego. Jaka forma pobudzania wzrostu zaawansowania naszej gospodarki wydaje się najbardziej obiecująca?



## **Polska wobec globalnych przetarasowań gospodarczych – jak się pozycjonować? ..... 125**

**Michał Zygmunt**, Prezes Zarządu Elemental Strategic Metals

Dotychczasowe zasady europejskiej wymiany handlowej ze światowymi mocarstwami wymagają przewartościowania. Utrata konkurencyjności i rynków, a w konsekwencji istotnej pozycji na globalnej scenie gospodarczej, zmusza Unię Europejską do zmiany reguł gry. Jeśli tego nie zrobi, zostanie przemysłowo i ekonomicznie zwasalizowana.

Jak przywrócić konkurencyjność gospodarki europejskiej? Na co powinna postawić Europa, w tym również Polska – konsolidację czy relacje bilateralne? A może jedno i drugie? Jaka strategia gospodarcza Polski w świetle nowej geografii rynków będzie najwłaściwsza?

## **V. WYZWANIE DEKARBONIZACJI I TRANSFORMACJI ENERGETYKI**



### **Jaka strategia rozwoju polskiej i europejskiej energetyki? ..... 133**

**Grzegorz Onichimowski**, Prezes Zarządu, Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.

Polski system elektroenergetyczny dynamicznie ewoluuje. Wpływają na niego: unijna presja na osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2030 roku, a także nadchodzące zmiany rynkowe i regulacyjne. Opierając się na trzech filarach transformacji – technologicznym, regulacyjnym oraz międzynarodowym – należy wdrożyć podejście wieloaspektowe, uwzględniające m.in. transport i ciepłownictwo. Co zrobić, by przeszczepić tę strategię rozwoju na polski grunt? Jakie działania prowadzą w tym kierunku Polskie Sieci Elektroenergetyczne? Czy mamy szansę na budowę krajowej myśli technologicznej w energetyce?



### **Ciepłownictwo na drodze do zeroemisyjności ..... 138**

**Piotr Górnik**, Prezes Fortum w Polsce

Polska stoi u progu transformacji klimatyczno-energetycznej, która wpłynie na kierunek rozwoju energetyki i ciepłownictwa w kraju. Bez przekształcenia tych sektorów nie uda nam się bowiem dokonać dekarbonizacji gospodarki ani osiągnąć neutralności klimatycznej. Jakie są najważniejsze wyzwania i dylematy związane z tymi procesami?

Jak skutecznie zdekarbonizować i zazielenić polskie ciepłownictwo? Dlaczego powinniśmy dążyć do jego większej integracji z elektroenergetyką?



## VI. JAK WSPIERAĆ ROZWÓJ I TRANSFORMACJĘ GOSPODARKI?



### **Instrumenty rozwojowe – czy zbudują konkurencyjność polskich firm? ..... 144**

**Jacek Zwolak**, Prezes Zarządu Pomorskiego Funduszu Rozwoju

W obliczu zaburzenia zasad sprawiedliwej konkurencji potrzebujemy modyfikacji naszego podejścia do mechanizmów rynkowych. Obecnie coraz większą rolę odgrywa i będzie odgrywać umiejętność korzystania ze wsparcia w formie zwrotnej. Czy publiczne instrumenty rozwojowe ochronią polskie firmy przed zagraniczną konkurencją dotowaną subsydiami swoich krajów? Na jakie wsparcie ze strony Pomorskiego Funduszu Rozwoju mogą liczyć pomorscy przedsiębiorcy? Czy są oni gotowi na zmianę logiki wsparcia z dotacji na pożyczki? A co z samorządami – czy dostosują się do nowej rzeczywistości, w której instrumentów bezzwrotnych będzie coraz mniej?



### **Jak utrzymać atrakcyjność inwestycyjną Polski? ..... 150**

**Mirosław Kamiński**, Prezes Zarządu Pomorskiej Specjalnej Strefy  
Ekonomicznej

Czy Polska jest gotowa sprostać wyzwaniom przyszłości i utrzymać swoją pozycję atrakcyjnego miejsca dla inwestorów? Niewątpliwie program rządowy Polska Strefa Inwestycji odgrywa w tym kluczową rolę. Oferuje szerokie wsparcie inwestycyjne, w tym ulgi podatkowe, dostęp do odpowiednio przygotowanej infrastruktury czy wsparcie start-upów, co czyni go istotnym filarem rozwoju nie tylko województw pomorskiego czy kujawsko-pomorskiego, ale całej polskiej gospodarki. Program realizowany jest za pośrednictwem spółek zarządzających, które pomagają inwestorom na poziomie regionalnym i lokalnym. Spółki te stanowią dziś fundament dla przyszłości inwestycji w Polsce, odpowiadając na potrzeby przedsiębiorców i pobudzając wzrost gospodarczy.



## **Sektor nowoczesnych usług biznesowych – jak go rozwijać, by pozostać wśród liderów?..... 154**

**Wojciech Tyborowski**, Dyrektor Invest in Pomerania

Inwestorzy zagraniczni z sektora nowoczesnych usług biznesowych zabiegają dziś o pozyskiwanie pracowników o wysokich, specjalistycznych kompetencjach. Dążą przy tym do optymalizacji kosztów poprzez podział projektów pomiędzy mniejsze zespoły działające w różnych lokalizacjach. By w pełni odblokować potencjał polskiego sektora nowoczesnych usług biznesowych, należy dokładnie przyjrzeć się jego specyfice i uwarunkowaniom przestrzennym. Jakiego typu inwestycje z tej branży pojawiają się najczęściej nad Wisłą? Czy można mówić o specjalizacjach na poziomie poszczególnych polskich metropolii? Czy z perspektywy inwestorów stanowią one jedyną realną destynację na krajowym rynku, czy też swoich szans mogą szukać również ośrodki mniejsze, o bardziej peryferyjnym położeniu?

## **VII. O POTRZEBIE KONKURENCJI W GOSPODARCE**



### **Wolność gospodarcza a konkurencja – perspektywa prawna..... 161**

**prof. Cezary Banasiński**, Uniwersytet Warszawski,

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w l. 2001-2007

Konkurencja to nieodłączny element modelu ustrojowego gospodarki rynkowej, powiązany z wolnością gospodarczą. Niemniej relacja między tymi mechanizmami należy do skomplikowanych, przez co prowokuje do postawienia nieoczywistych pytań. Czy konkurencja powinna wyznaczać dopuszczalne granice wolności gospodarczej? Czy prawo ochrony konkurencji ogranicza tę wolność? A może jest raczej jedną z form jej wzmocnienia?





## Wzmocnienie systemu ochrony konkurencji w Polsce: lekcje z kryzysu polskiej demokracji ..... 166

**prof. Maciej Bernatt**, Dyrektor Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski

Prawo konkurencji należy postrzegać jako kluczowy bezpiecznik gospodarki rynkowej służący demokracji. Polska potrzebuje bardziej efektywnego systemu ochrony konkurencji, ukierunkowanego na takie praktyki i transakcje, które stanowią zagrożenie dla funkcjonowania rynku i interesów ekonomicznych polskiego społeczeństwa. Negatywne skutki populizmu dla demokracji konstytucyjnej oraz zapisanej w Konstytucji RP społecznej gospodarki rynkowej powinny być impulsem do reformy prawa konkurencji w Polsce. Jakie są możliwe kierunki zmian systemu ochrony konkurencji? Czy odpowiedzą one na wyzwania gospodarcze i społeczne kojarzone z populizmem?

## VIII. JAK BUDOWAĆ ODPORNOŚĆ POLSKI?



### Odporność strategiczna państwa – jak ją budować? ..... 178

**Antoni Podolski**, Dyrektor Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON, b. Wiceminister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Odporność strategiczna państwa to jeden z najważniejszych elementów systemu bezpieczeństwa. Ważne jest, by budować ją zarówno w wymiarze militarnym, jak i pozamilitarnym. W tym celu należy podjąć ponadpartyjną współpracę administracji państwowej i polityków ze społeczeństwem obywatelskim, przedstawicielami samorządów i biznesu. Jakie elementy w zakresie odporności są najistotniejsze dla Polski? Jakie regulacje prawne należy wprowadzić? Dlaczego tak ważna jest aktywność społeczna w tym procesie?



### Jak budować odporność administracji państwowej? ..... 182

**prof. Irena Lipowicz**, Rzeczniczka Praw Obywatelskich w l. 2010-2015, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

Zagrożenia zewnętrzne, niepewna przyszłość oraz postępujący rozwój technologiczno-cyfrowy powinny nas zmotywować do budowy konkurencyjnego i odpornego na wstrząsy państwa. Aby zrealizować ten postulat, w pierwszej kolejności należy zadbać o sprawnie działającą administrację. Jak tę efektywność powinniśmy rozumieć we współczesnych czasach? W jaki sposób dokonać jakościowej zmiany?

## IX. JAKA EDUKACJA I POLITYKA MIGRACYJNA?



### **Edukacja – pole międzynarodowej konkurencji? ..... 187**

**prof. Maciej Jakubowski**, Dyrektor Instytutu Badań Edukacyjnych,  
Uniwersytet Warszawski

**dr Tomasz Gajderowicz**, Zastępca Dyrektora Instytutu Badań Edukacyjnych,  
Uniwersytet Warszawski



Jakie są mocne i słabe strony polskiej szkoły? Zdaje się, że kształcimy nie najgorzej, co odzwierciedlają chociażby sukcesy absolwentów na rynku pracy. Wciąż brakuje nam jednak większej elastyczności i autonomiczności oraz budowania kompetencji miękkich i samodzielności uczniów. Przede wszystkim jednak musimy zacząć podchodzić do edukacji na serio. Oznacza to zarzucenie podejścia intuicyjnego bazującego na indywidualnym doświadczeniu na rzecz rzetelnych badań. Jak stworzyć kulturę opartego na dowodach, świadomego nauczania?



### **Polska – od kraju emigracyjnego do imigracyjnego – co to dla nas oznacza? ..... 193**

**prof. Paweł Kubicki**, Uniwersytet Jagielloński, Członek Rady  
Programowej Kongresu Obywatelskiego

Po raz pierwszy w historii Polska stała się krajem imigracyjnym, czyli takim, w którym więcej osób się osiedla, niż z niego wyjeżdża. Z czego to wynika? Jakie rodzi to skutki? Co taka zmiana oznacza dla polskiej gospodarki oraz naszych miast? Jakie wyzwania są z tym związane i jakie otwiera to szanse?

## X. POLITYKA PRZESTRZENNA I SYSTEM MOBILNOŚCI



### **Polityka przestrzenna zwornikiem polityk sektorowych? .....200**

**prof. Tomasz Komornicki**, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Polska Akademia Nauk, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Terytorialna integracja polityk publicznych sprzyja zwiększeniu odporności regionów na wypadek wystąpienia kryzysów (klimatycznych, gospodarczych czy geopolitycznych). Z tego względu zdecydowanie należy pochylić się nad zorganizowaniem przestrzennym Polski. Jaką funkcję powinny pełnić jednostki terytorialne? Na czym powinna polegać integracja polityk w przestrzeni? Jakich zmian legislacyjnych potrzebujemy?



### **Jaki system mobilności i logistyki dla przyszłego rozwoju Polski? .....207**

**prof. Michał Wolański**, Dyrektor Instytutu Infrastruktury, Transportu i Mobilności, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Jeśli marzymy o zwiększeniu dostępu do wykształcenia, przyjaznym środowisku, policentrycznym i inkluzywnym rozwoju, powinniśmy skończyć z prostymi inwestycjami infrastrukturalnymi i polityką transportową zdominowaną przez budowę dróg ekspresowych. Oczywiście poprawiają one konkurencyjność Polski jako „montowni” oraz podwyższają jakość życia bogatszej części społeczeństwa. Swoją nowoczesnością mogą nawet robić wrażenie na mieszkańcach Europy Zachodniej, którzy własną sieć drogową tworzyli dziesiątki lat temu. Czy jednak faktycznie na tym nam zależy, taki powinien być nasz cel? Koniec końców inwestowanie w tym modelu powoduje wzmożony ruch samochodowy, zwiększa emisyjność i energochłonność. Ponadto tworzymy system dla względnie uprzywilejowanych. Realizacja naszych marzeń rozwojowych, takich jak poprawa dostępu do wykształcenia, obniżanie emisyjności, budowa lokalnych centrów oraz systemu mobilności przyjaznego osobom defaworyzowanym, wymaga zmiany paradygmatu z proinfrastrukturalnego na prorozwojowy. Na jakich filarach należy oprzeć tę transformację?



## **Wykorzystać potencjał rozwoju – droga Gdyni .....213**

**Bartłomiej Austen**, Wiceprezydent Gdyni

Gdynia zawsze była związana z portem; a port z Gdynią. Jeżeli będzie się on dalej rozwijał – rozwijać się będzie również i miasto. Nie powinno zatem dziwić, że kluczowy priorytet rozwojowy dla Gdyni stanowi dziś realizacja Drogi Czerwonej, która umożliwi kolejne inwestycje i pozwoli wykorzystać pełen potencjał portu morskiego. Jakie jeszcze cele rozwojowe stoją w nadchodzących latach przed Gdynią?

**MYŚLI  
STRATEGICZNE**

# Opcje strategiczne dla Polski – jak się pozycjonować?



**JAN MARIA SZOMBURG**

Prezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową

**Dokonując transformacji ustrojowej, przyjęliśmy nową, zachodnią ramę rozwojową, opartą na mechanizmach wolnorynkowych. Teraz, ze względu na wielowymiarowy kryzys w ramach obszaru polityczno-gospodarczej dominacji Zachodu, również i my doświadczamy szeregu perturbacji. Polska, już jako dobrze wrośnięta część tego organizmu, tym razem znajduje się na rozdrożu wspólnie ze swoimi strategicznymi partnerami. Czy uda nam się przełamać ten dojmujący impas i jaką rolę w tym zakresie moglibyśmy pełnić? Gdzie ulokowany jest nasz strategiczny interes rozwojowy?**

Polska przez stulecia nie miała łatwo – na geopolitycznej mapie zawsze między Rosją a Niemcami, ale i też między imperium Habsburgów a wojującą Szwecją, praktycznie bez przerwy uwikłana w rozgrywki otaczających ją wielkich mocarstw. Odzyskanie podmiotowości w 1989 r. umożliwiło nam jednak wielką zmianę – porównywalną do tej, która dokonała się za czasów Mieszka I i Bolesława Chrobrego, kiedy obraliśmy kurs na strategiczną integrację z Zachodem. Kluczowe okazały się tu dwa kamienie milowe – wejście do NATO w 1999 r. i akcesja do Unii Europejskiej w 2004 r. Tak jednoznaczne obranie tego kierunku (oraz powszechny społeczny i polityczny konsensus co do takiej decyzji) pozwoliło stworzyć nową zasadniczą ramę rozwojową dla Polski – przestrzeń dla ekonomicznego wzrostu. Rękojmnią była tu fundamentalna obietnica pozostania

***Sama zmiana systemowych uwarunkowań, choć niezaprzeczalnie konieczna, nie dałaby tak niesamowitych efektów. Ważny okazał się tu ogromny głód sukcesu i wielki, indywidualny wysiłek Polek i Polaków – wzmożona edukacja i podnoszenie własnych kompetencji oraz ciężka praca (często do granic wytrzymałości).***

integralną częścią międzynarodowego porządku gospodarczego. Ta dawała inwestorom (zarówno zagranicznym, jak i krajowym) gwarancję niezmienności zasadniczych reguł gry w długofalowej perspektywie, co zachęcało do strategicznego lokowania kapitału. Nowy, stabilny i efektywny rynkowy ład, ale też dostęp do ogromnych rynków zbytu bogatego, zachodniego świata otworzyły nam praktycznie nieograniczone możliwości rozwojowe.

**Zachodni obszar polityczno-gospodarczy przechodzi obecnie poważny kryzys. Choćbyśmy sami – jako kraj – byli najzdrowszym ekonomicznie organem, to jeśli organizm (UE, ale i szerzej – Zachód), którego jesteśmy integralną częścią, znajduje się w poważnych tarapatkach i coraz bardziej niedomaga, oferując z roku na rok mniejsze szanse wzrostu, to i dla nas nie będzie zadowalających perspektyw.**

Sama zmiana systemowych uwarunkowań, choć niezaprzeczalnie konieczna, nie dałaby jednak tak niesamowitych efektów, jakie udało nam się ostatecznie osiągnąć – jako kraj dotychczas biedny i doświadczony historią dołączyliśmy bowiem do elitarnego „klubu” państw rozwiniętych. Ważny okazał się tu ogromny głód sukcesu i wielki, indywidualny wysiłek Polek i Polaków – wzmożona edukacja i podnoszenie własnych kompetencji oraz ciężka praca (często do granic wytrzymałości), w tym podejmowanie działań na własny rachunek poprzez tworzenie małych, średnich i wreszcie dużych przedsiębiorstw. W wyniku dynamicznego rozkwitu prywatnej inicjatywy gospodarczej, ale i przyjmowaniu wielu zagranicznych inwestycji na masową skalę, systematycznie „przepinaliśmy” zasoby ludzkie z nieefektywnych procesów i bierności w organizmy efektywne ekonomicznie i aktywne. To natomiast ostatecznie poskutkowało spadkiem bezrobocia i wzrostem wynagrodzeń (chyba dwóch największych bolączek początkowego okresu transformacji). Nie byłoby to możliwe bez masowego inwestowania społeczeństwa w edukację – były okresy kiedy aż 50% osób z danych roczników wybierało pójście na studia. Ta wielka

podaż głodnych sukcesu, utalentowanych i wyedukowanych młodych osób przyciągnęła kapitał – i to zarówno ten zewnętrzny, jak i wewnętrzny. Dziś jesteśmy już zupełnie innym krajem niż 35 lat temu, kiedy stawaliśmy u progu transformacji. Ale i świat bardzo się zmienił. Czy jesteśmy tego świadomi i co oznaczają dla nas nowe wyzwania?

### **Zachodnia rama rozwojowa w przebudowie**

Głębokim przeobrażeniom ulega właśnie zasadnicza rama rozwojowa Zachodu, której zdecydowaliśmy się zawierzyć naszą przyszłość, konsekwentnie wrastając w struktury liberalno-demokratycznego świata. Zachodni obszar polityczno-gospodarczy przechodzi obecnie poważny kryzys, a wraz z nim słabnie potencjał naszego sojuszu cywilizacyjno-gospodarczo-obronnego. Nie da się nie zauważyć, że również wewnętrznie (w samym świecie Zachodu) doświadczamy poważnych pęknięć (siły odśrodkowe).

Relatywny spadek jakości życia i pogorszenie poczucia bezpieczeństwa licznych grup społecznych w Stanach Zjednoczonych, Niemczech, Francji czy Wielkiej Brytanii są przyczynami masowej frustracji. Coraz częściej skutkuje ona wyborem przywódców politycznych obiecujących powrót do „czasów świetności”, promujących stawianie własnego kraju na pierwszym miejscu kosztem międzynarodowych relacji. Wypowiedzi w stylu: „to reszta świata jest winna naszej niedoli, bo żyje naszym kosztem, więc musimy postawić jej zaporę” trafiają na podatny grunt. Zamiast wzmacniania idei jednej globalnej wioski (jak do niedawna miało to miejsce), rosą podziały zarówno wewnątrz

Zachodu, jak i względem pozostałych państw. Na wielu płaszczyznach wyostrajają się różnice, nomenklatura sojusznik-przeciwnik wybrzmiewa coraz bardziej, a neutralność polityczna przestaje być obowiązującym dogmatem. To natomiast przyczynia się do podejmowania nieoptymalnych decyzji ekonomicznych. Podejście rynkowe zamienia się w wojnę celną i konkurs na gospodarcze dotacje na zasadzie „kto da więcej swoim”, co w następstwie obniża konkurencyjność całego systemu. Taką grę wygrywają zresztą ci, którzy mają najgłębsze kieszenie, co stawia Polskę na przegranej pozycji. Zresztą choćbyśmy sami – jako kraj – byli najzdrowszym ekonomicznie organem, to jeśli organizm (UE, ale i szerzej – Zachód), którego jesteśmy integralną częścią, znajduje się w poważnych tarapatkach i coraz bardziej niedomaga, oferując z roku na rok mniejsze szanse wzrostu, to i dla nas nie będzie zadowalających perspektyw.

**Zmianie ulegają wewnętrzne potencjały Polski. Przed wszystkim wyczerpuje się paliwo, które napędzało nasz wzrost właściwie od samego początku transformacji: dokonaliśmy już konwergencji – dostosowania do ładu instytucjonalnego Zachodu, nie dysponujemy też porównywalnym zasobem młodych ludzi, a oczekiwania płacowe oraz koszty energii radykalnie wzrosły.**

Na te uwarunkowania trzeba jeszcze nałożyć przetaczające się przez cały świat strukturalne megatrendy. Po pierwsze, przechodzenie na gospodarkę zeroemisyjną, czyli zmiana reguł gospodarczej gry w kierunku uwzględnienia całości kosztów oddziaływania na klimat i środowisko. Po drugie, wzrost znaczenia

cyfryzacji i nowoczesnych technologii we wszystkich dziedzinach ekonomii. Doświadczamy także, idącej za tym zjawiskiem, silnej koncentracji o charakterze *de facto* monopolistycznym – wykładniczego rozwoju korporacji technologicznych, tzw. big techów. Po trzecie, wielkie przesilenie demograficzne, a więc strukturalna zmiana świata, którego populacja w ostatnich stuleciach cały czas dynamicznie przyrastała, w stronę stopniowego wygaszenia i wreszcie odwrócenia się tego zjawiska, które – działając w dokładnie przeciwnym kierunku – dopiero zacznie się rozpędzać i przybierać na sile.

### **Koniec dotychczasowego paliwa wzrostu**

Kurczenie się potencjału demograficznego jest odczuwalne w sposób szczególnie w regionie Europy Środkowej i Wschodniej, również w Polsce. To jednak nie jedyny nasz dotychczasowy, wewnętrzny atut, który się wyczerpuje. Przede wszystkim dokonaliśmy już konwergencji – dostosowania do ładu instytucjonalnego Zachodu, a w ostatnich dekadach wysiłki w tym zakresie stanowiły istotny element wzrostu. Ponadto masa młodych, dobrze wykształconych kadr, z którymi przekraczaliśmy próg wolnorynkowego świata, w międzyczasie się zestarzała (jest teraz w średnim wieku), a następców, z racji na potężny niż demograficzny, będzie drastycznie mało. Co więcej, na starcie bazowaliśmy na niewysokich oczekiwaniach płacowych i generalnie niskich kosztach pracy – dziś wymagania pracowników są znacznie wyższe. Rozwiązaniem na oba powyższe problemy mogłaby być imigracja, oczywiście mądrze przeprowadzona, tak by przyciągnąć utalentowane i chcące pracować osoby, ale też systemowo zagwarantować ich



społeczną integrację i przez to uniknąć błędów, które popełniły w tej sferze kraje Zachodu (skazując się na gettyzacji i silne wewnętrzne podziały). Do wymienionych problemów dochodzi jeszcze wyzwanie rosnących kosztów energii (skończyła się era jej taniej dostępności w Polsce), co szczególnie uderza w działalność przemysłową.

### Nasze mocne strony

Mimo erodującego liczbowo potencjału kadrowego Polski, wciąż jest w nas jeszcze trochę tzw. *winning spirit* – wewnętrznej motywacji do podjęcia znacznego wysiłku po to, aby coś osiągnąć. Jest to potrzebne zarówno dla rozwoju rodzimych przedsiębiorstw, jak i zyskania pozycji cenionych kadr dla międzynarodowych korporacji, które stawiają na państwa odznaczające się najwyższym współczynnikiem produktywności do ponoszonych kosztów. Jako społeczeństwo jesteśmy też generalnie dość otwarci na nowinki cyfrowe. Szybko podłapujemy nowe rozwiązania technologiczne i stosujemy je w codziennym życiu (np. płatności mobilne). To pozwala nam często osiągać wyższą efektywność działania niż trochę bardziej konserwatywne w tym aspekcie społeczeństwa (np. społeczeństwo niemieckie). Wymieniając atuty naszego kraju, nie sposób nie wspomnieć o wysokiej atrakcyjności osiedleńczej. Polska ma dziś w miarę nową infrastrukturę, która – szczególnie na osobach po raz pierwszy odwiedzających nasz kraj – robi zaskakujące wrażenie, stosunkowo sprawne instytucje, w tym – na tle innych krajów Europy – ochronę zdrowia i jej dostępność na dobrym poziomie, relatywnie wysoki stopień bezpieczeństwa, wciąż niższe koszty życia niż na Zachodzie czy wreszcie kompatybilność komunikacyjną

(polskie społeczeństwo dość dobrze włada językiem angielskim).

### Opcje strategiczne dla Polski

Mimo zmierzania w kierunku wielobiegunowego świata, z pewnością kluczowe jest dla nas zdrowie organizmu, którego jesteśmy integralną częścią – przede wszystkim Unii Europejskiej, ale i szerzej – Zachodu. Funkcjonowanie jako pojedynczy organ (powrót do bycia samotną wyspą między nieporównywalnie większymi i silniejszymi: Zachodem i Wschodem) zawsze kończył się dla nas tragicznie i nic nie wskazuje, by tym razem miało być inaczej. Nasze przetrwanie i rozwój zależą od zdolności budowania większych sojuszy, a żaden – oprócz tego, którego część obecnie stanowimy – nie jest dla nas realnie dostępny. Nie wymienimy pogłębionych relacji w ramach Unii Europejskiej na więzi z Chinami czy Indiami – te są od nas oddalone i nie mają ani globalnie, ani w tej strefie świata aż takich sił oddziaływania. Reprezentują też inną tożsamość (przynależność do odmiennego kręgu kulturowego) i, mimo przyjaznych deklaracji dyplomatycznych, gdy przyjdzie co do czego, biorąc wszystkie powyższe argumenty pod uwagę, mogą nie być aż tak skore do jednoznacznego trwania po naszej stronie. Nie znaczy to oczywiście, że nie należy budować solidnych relacji handlowych i rozwijać współpracy z partnerami spoza kręgu państw zachodnich. Nie powinniśmy się jednak łączyć, że możemy odwrócić się plecami do UE, bo na co dzień drażnią nas jej wady, a w zamian budować alternatywne sojusze strategiczne z państwami spoza naszej sfery wpływów. Być może byłoby to w naszym zasięgu, gdybyśmy sąsiadowali z krajami Trzeciego Świata, a Chiny pełniłyby rolę jedyne globalnego hegemonu

z 40% globalnego PKB. Tak jak to miało swego czasu miejsce w przypadku Korei Południowej czy Tajwanu, wspieranych przez Stany Zjednoczone.

Musimy więc zarówno dbać o własne potencjały, jak i aktywnie dążyć do reformowania Unii Europejskiej w stronę podniesienia jej konkurencyjności – pokazać, że Polska może być liderem tego procesu dla całej UE. Społeczeństwa wszystkich krajów Unii oczekują tego teraz od swoich rządów – zatem pokażmy im tę drogę. Na arenie europejskich idei powinien znajdować się nie tylko raport Mario Draghiego, ale też konkurencyjny, polski raport, wskazujący kierunek dla całej UE. Może taki, który w większym stopniu odwołałby się

***Jedyną szansę na nasze przetrwanie, ale i rozwój możliwe są w ramach większego sojuszu, a żaden – oprócz unijnego – nie jest dla nas realnie dostępny. Nie wymienimy pogłębionych relacji w ramach Unii Europejskiej na więzi z Chinami czy Indiami – te są od nas oddalone i nie mają aż takich sił oddziaływania. Mimo przyjaznych deklaracji dyplomatycznych, gdy przyjdzie co do czego, mogą nie być aż tak skore do jednoznacznego trwania po naszej stronie.***

do odnowy mechanizmów rynkowych, których przez ostatnie dekady byliśmy tak wielkim beneficjentem i na własnej skórze odczuliśmy, jak ogromne szanse rozwojowe i dobrobyt nam dały. ■

### O AUTORZE

**Jan Maria Szomburg** – od grudnia 2020 r. Prezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową. Z IBnGR związany od 2005 r., gdzie pełnił funkcję Wiceprezesa Zarządu (2011-2020), Dyrektora Centrum Strategii Energetycznych (2011-2016), a wcześniej pracownika naukowego w obszarze badawczym „Przedsiębiorstwa i Innowacje”. Absolwent Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego.

# Globalna gospodarka – w poszukiwaniu nowej równowagi



**PAWEŁ KARBOWNIK**  
Wiceminister Finansów

**Dogmat gospodarczy opierający się na globalnym wolnym rynku, który nie gwarantował równych warunków dla wszystkich graczy, runął wraz z nadejściem szoków ostatnich lat, z pandemią na czele. Wówczas to, chcąc ochronić firmy przed upadkiem, wiele państw zdecydowało się na masową pomoc publiczną. Uznano, że taka ingerencja w mechanizm rynkowy będzie mniejszym złem niż pozostawienie przedsiębiorców na pastwę losu. Czy subsydia pozostaną na stałe, czy wyklaruje się jeszcze inny model?**

*Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski  
– redaktor publikacji Kongresu Obywatelskiego.*

*Handlu (WTO), odbiła się wszystkim czkawką  
i państwa narodowe musiały wkroczyć do akcji.*

**O ile jeszcze do niedawna globalna gospodarka bazowała w głównej mierze na mechanizmach rynkowych, o tyle od pewnego czasu rynek stał się mocno „zanieczyszczony” subsydiami. Z czego to wynika?**

Szoki ostatnich lat – poczynając od covidowego, przez zachwiania dotyczące łańcuchów dostaw, manipulowanie cenami energii przez Rosjan, a na pełnoskalowej wojnie w Ukrainie kończąc – w istotny sposób wpłynęły na sposób funkcjonowania gospodarek, wymuszając niejako państwowy interwencjonizm. Zła organizacja rynków globalnych, które powinny być odpowiednio uregulowane przez Światową Organizację

***Szoki ostatnich lat – poczynając od covidowego, przez zachwiania dotyczące łańcuchów dostaw, manipulowanie cenami energii przez Rosjan, a na pełnoskalowej wojnie w Ukrainie kończąc – w istotny sposób wpłynęły na sposób funkcjonowania gospodarek, wymuszając niejako państwowy interwencjonizm.***

Tego typu kryzysy nie zdarzają się często. Otwierają one jednak oczy na pewnego rodzaju wrażliwość systemów gospodarczych. Najlepszym tego przykładem jest niemiecka gospodarka, która w zbyt dużej mierze polegała na rosyjskich paliwach kopalnych

i była w ogromnym stopniu uzależniona od eksportu, w szczególności na rynek chiński. Bez interwencji państwa nadejście szoku poskutkowałoby masowymi zwolnieniami i upadkiem wielu firm.

***Mamy obecnie do czynienia z okresem przejściowym, wywołanym przez turbulencje ekonomiczne z ostatnich kilku lat. Nie znaleźliśmy jeszcze nowej równowagi i w tym momencie nie wiemy, jak będzie ona wyglądała. Niemniej, odwrócenie się na stałe od rynku nie powinno być pożądanym kierunkiem zmian.***

Oczywiście, pewne wizje doktryny liberalnej wskazywałyby na to, że tym samym nastąpiłoby oczyszczenie rynku, który znalazłby niebawem nową równowagę. Trudno sobie jednak wyobrazić, by wybrane w demokratycznych wyborach władze, odpowiadające również za utrzymanie stabilności społecznej, mogły patrzeć na takie ekonomiczne tsunami bez podejmowania żadnych działań.

### **Interwencja publiczna została po prostu uznana za mniejsze zło?**

Uruchomienie subsydiów w państwach europejskich, w szczególności w tych największych, jak np. Niemcy czy Francja, które w 2022 roku odpowiadały za blisko 52% całkowitych wydatków na pomoc publiczną w UE, było spowodowane takim, a nie innym zrozumieniem przez rządy interesu społecznego. Czy to było ekonomicznie efektywne? Oczywiście, że nie. Takie działanie pomagało firmom i pracownikom w krótkim okresie, ale spowodowało jednocześnie znaczne zakłócenia na rynku i wywołało wiele

potencjalnych zagrożeń, głównie dla państw mniejszych, słabszych ekonomicznie, których nie stać na udzielenie swoim firmom tak dużego wsparcia.

Dlatego też sposób przyznawania pomocy publicznej w krajach unijnych jest silnie monitorowany. Wszyscy patrzą sobie na ręce, mając świadomość, że subsydia stwarzają przestrzeń do nieuczciwej konkurencji. Pociuszające jest jednak to, że skala realnie uruchomionych i wypłaconych w państwach UE subsydiów jest znacznie niższa od sum wsparcia, które zostały początkowo zadeklarowane.

### **Spodziewa się Pan, że uruchomione subsydia będą efemerydą czy może zostaną w globalnym, w szczególności europejskim, krajobrazie gospodarczym już na stałe?**

Ministrowie finansów wszystkich państw UE mają świadomość, że wprowadzanie tego typu subsydiów nie jest dobrą drogą. Pracujemy nad tym, aby znaleźć rozwiązania, które jak najszybciej przywrócą mechanizmy wolnorynkowe. Wydaje się, że mamy obecnie do czynienia z okresem przejściowym, wywołanym przez turbulencje ekonomiczne z ostatnich kilku lat, np. niemiecka gospodarka kurczy się już drugi rok z rzędu – po spadku PKB o 0,3% w 2023 roku, na ten rok Komisja Europejska prognozuje spadek o 0,1%. Nie znaleźliśmy jeszcze nowej równowagi i w tym momencie nie wiemy, jak będzie ona wyglądała. Dodatkowo możemy być potencjalnie narażeni na kolejne szoki z Chin czy Stanów Zjednoczonych. Niemniej, odwrócenie się na stałe od rynku nie powinno być pożądanym kierunkiem zmian. Musimy

przywrócić rynek na zasadach *fair play*. Z tym był w ostatnich dekadach poważny problem.

**Masowe, światowe subsydiowanie to nie tylko pomoc dla przedsiębiorstw, ale też tworzenie nieefektywnych alokacji na rynku. Czy zatem Europa powinna podążać tą samą drogą, co Stany Zjednoczone czy Chiny? Dla mnie jest to pytanie retoryczne, gdyż doskonale wiemy, że centralne sterowanie gospodarką się nie sprawdza.**

### **Amerykanie i Chińczycy mogą być innego zdania...**

Nadprodukcja w Chinach i respektowanie zasad Światowej Organizacji Handlu to temat dobrze znany, o którym już 10 lat temu Pan Premier Tusk rozmawiał z przywódcami Chin i USA. Jako Europa mamy od wielu lat spójną politykę w tym zakresie. Chodzi o to, by zamiast prześcigać się w pomocy publicznej, co jest skrajnie nieproduktywne i „zabija” nasz rynek wewnętrzny, stworzyć skoordynowane, ogólnounijne ramy wsparcia – udzielanego na podstawie obiektywnych kryteriów.

Masowe, światowe subsydiowanie to nie tylko pomoc dla przedsiębiorstw, ale też tworzenie nieefektywnych alokacji na rynku. Czy zatem Europa powinna podążać tą samą drogą, co Stany Zjednoczone czy Chiny? Dla mnie jest to pytanie retoryczne, gdyż doskonale wiemy, że centralne sterowanie gospodarką się nie sprawdza. Dlatego już teraz w gronie unijnych ministrów finansów dyskutujemy o tym, by jak najszybciej z subsydiów się wycofać. Musimy to jednak zrobić z głową, mając na uwadze interesy unijnych firm oraz przemysłu.

W sytuacji braku responsywności na nasze argumenty ze strony Chin, jako Unia zaczęliśmy stopniowo wprowadzać mechanizmy korekty handlu, aby zapewnić równe zasady dla wszystkich graczy. To się zaczęło kilka lat temu, gdy Szefem Rady Europejskiej był Donald Tusk. Ostatnia decyzja o cłach na samochody elektryczne jest następstwem polityki przywracania równowagi między Europą a Chinami.

**A propos tych ostatnich – Unia Europejska wprowadza od niedawna pewne instrumenty, chroniące rynek europejski przed zewnętrznymi podmiotami, spośród których duża część jest dotowana centralnie przez państwa. Jakby nie patrzeć – jest to kolejny wymiar ingerencji w mechanizmy rynkowe...**

Sami też mamy jeszcze wiele pracy przed sobą. Unijny rynek jest do pewnego stopnia zintegrowany. Obecny kryzys, a konkretniej uruchamianie tylko subsydiów ze strony pojedynczych państw, pokazuje jego sfragmentaryzowany charakter, który nas ogranicza, blokuje. Dlatego niektóre europejskie firmy, zamiast wchodzić na poszczególne rynki Starego Kontynentu, wolą wejść od razu na rynek amerykański, który jest duży i zapewnia łatwiejsze finansowanie, przede wszystkim poprzez giełdę (w Europie banki odpowiadają za ok. 70% zadłużenia przedsiębiorstw, a w USA tylko za ok. 20%). W Europie wciąż napotykamy na różne bariery i nie możemy mówić o takim stopniu zintegrowania, jak np. w Stanach Zjednoczonych.

Ostatnie badania Międzynarodowego Funduszu Walutowego pokazały, że średni koszt barier handlowych na unijnym rynku

usług jest tożsamy z sytuacją posiadania w Unii 110-procentowego cła dla firm świadczących usługi. Czyli, mówiąc w skrócie, jednolitego rynku usług praktycznie w UE nie ma, a przecież wiemy, że to usługi stanowią około 75% europejskiej gospodarki. W sferze dóbr sytuacja jest lepsza i średni koszt pozataryfowych barier handlowych odpowiada poziomowi ceł w wysokości około 44%. Nadal jest to dużo gorzej niż w Stanach Zjednoczonych, gdzie ta wartość wynosi około 15%. Ta sytuacja pokazuje nam, że gigantyczny unijny rynek, który jest źródłem wzrostu dla UE, a w szczególności dla polskiej gospodarki, wymaga radykalnej integracji. To szansa dla Europy na szybki wzrost.

Instrumenty chroniące rynek unijny stanowią wycinek realizowanej od dłuższego czasu polityki handlowej UE, w której pojawiają się kwestie, m.in. wymogów środowiskowych, praw pracowniczych, etyki pracy. W zamyśle powinno to prowadzić do podniesienia standardów dotyczących tych obszarów wśród partnerów handlowych Unii. Każdy, kto chce z nami współpracować gospodarczo, musi się do nich przystosować. To się dzieje i będzie dalej postępować.

**Faktem jest, że wśród narzędzi wykorzystywanych przez Unię są też np. głośnie ostatnio cła na chińskie samochody.**

Uznaję wprowadzenie tego typu instrumentów za pewien etap na drodze poszukiwania równych warunków gry gospodarczej (*level playing field*). Dyskusja z Chińczykami o zakresie ceł nie ma na celu prześcignięcia się w wojnie handlowej. Ma raczej nakłonić ich do poważnego zastanowienia się nad tym, w jaki

sposób wypracować taki model handlu, który będzie bardziej zrównoważony i korzystny dla obydwu stron. Wierzę, że jesteśmy w stanie – również w przypadku Państwa Środka – dojść do ekonomicznie uzasadnionych relacji, odchodząc od tych opartych na politycznie motywowanych subsydiach.

**Dyskusja z Chińczykami o zakresie ceł nie ma na celu prześcignięcia się w wojnie handlowej. Ma raczej nakłonić ich do poważnego zastanowienia się nad tym, w jaki sposób wypracować taki model handlu, który będzie bardziej zrównoważony i korzystny dla obydwu stron.**

**Przed pandemią alokacja procesów gospodarczych zachodziła przede wszystkim według klucza rachunku ekonomicznego. Bogatsi o doświadczenia ostatnich czterech lat, zamiast na najniższe koszty, patrzymy dziś na kwestie związane z bezpieczeństwem. Czy Pana zdaniem ta perspektywa zostanie już z nami na stałe, czy też w kolejnych latach – gdy np. wojna w Ukrainie się zakończy, a świat dojdzie do ekonomicznej i geopolitycznej równowagi – wrócimy do logiki funkcjonowania przede wszystkim według efektywności kosztowej?**

Obserwując sytuację geopolityczną w Europie i na świecie, widzę jasno, że nie ma powrotu do *business as usual*. Poza koniecznością zwiększenia wydatków zbrojeniowych – w Polsce na obronność wydamy w 2025 roku ok. 4,7% PKB – mam na



myśli także m.in. uzależnienie od rosyjskich surowców, chińskiego rynku zbytu czy też pewnego rodzaju surowców lub elementów produkowanych wyłącznie w Państwie Środka. Kryzys ostatnich lat pokazał dobitnie, że to podejście było błędne.

Mamy do czynienia z państwami o różnych, odmiennych od demokracji systemach politycznych. Nie możemy zatem zakładać, że podejmowane przez nie działania będą zbieżne z naszymi oczekiwaniami w zakresie chociażby poszanowania zasad i wartości. Najlepszy przykład stanowi obecne napięcie między Chinami a Tajwanem. Nie wiadomo, w jaki sposób się ono zakończy. Czy sytuacja się oczyści? A może zwycięży kierunek nacjonalistyczny i militarystyczny, co poskutkuje wybuchem kolejnego konfliktu zbrojnego?

Nie znamy odpowiedzi na te pytania. Dlatego też chcąc zadbać o nasze bezpieczeństwo, musimy mieć pod swoją kontrolą przynajmniej podstawowe czynniki produkcji, np. w zakresie antybiotyków dla dzieci. Zawirowania ostatnich lat spowodowały, że niejednokrotnie w aptekach wielu z nich nie można było dostać – byliśmy uzależnieni od rynków, które w pewnym

***Nie ma powrotu do business as usual – do uzależnienia od rosyjskich surowców, chińskiego rynku zbytu czy też pewnego rodzaju surowców lub elementów produkowanych wyłącznie w Państwie Środka. Kryzys ostatnich lat pokazał dobitnie, że to podejście było błędne.***

momencie przestały je dostarczać. Analogiczne przykłady dotyczą chociażby źródeł energii, żywności czy systemów komunikacji.

### **Stawiając na bezpieczeństwo, pogodzimy się z wyższymi kosztami?**

Nie mamy za bardzo innego wyjścia i obawiam się, że będzie to w dużym stopniu niezbędne, szczególnie w początkowym etapie transformacji europejskiej gospodarki. Ale musimy być przygotowani na różnego rodzaju zawirowania w globalnych łańcuchach dostaw, chociażby sprzętu wojskowego. Powinniśmy być bardziej zdywersyfikowani i mieć zorganizowaną produkcję oraz dostawy z kierunków bliższych niż Daleki Wschód, a w niektórych przypadkach – również w znacznie większym stopniu postawić na rodzimą produkcję. ■

## **O ROZMÓWCY**

**Paweł Karbownik** – Wiceminister Finansów. Jest ekonomistą i dyplomata, absolwentem finansów i bankowości w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Pełnił funkcję Doradcy Przewodniczącego Rady Europejskiej ds. G7, G20 i agendy strategicznej UE w latach 2014-2019. Wcześniej był Zastępcą Dyrektora w Departamencie Ekonomicznym UE w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RP, gdzie kierował zespołem odpowiedzialnym m.in. za programowanie polskiej prezydencji w Radzie UE w 2011 r., projekt koncepcji unii energetycznej czy sankcji na Rosję w 2014 r. Doświadczenie zawodowe zdobywał także w Parlamencie Europejskim (w Komisji Gospodarczej i Monetarnej), a także w międzynarodowych korporacjach. Autor publikacji nt. unii bankowej, gospodarczej i walutowej oraz efektywności systemów podatkowych.

# Jak skutecznie zdekarbonizować polską gospodarkę, nie tracąc konkurencyjności?



**KRZYSZTOF BOLESTA**  
Wiceminister Klimatu i Środowiska

**Pomimo szoków ostatnich lat, dekarbonizacja pozostaje priorytetem polityki Unii Europejskiej. W praktyce oznacza to, że będą musiały się jej poddać praktycznie wszystkie obszary gospodarki. Czy jesteśmy na to gotowi? W których sektorach czekają nas największe zmiany? Czy istnieje możliwość, by przejść przez ten proces bez uszczerbku na konkurencyjności oraz przy szerokim poparciu społecznym?**

*Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski  
– redaktor publikacji Kongresu Obywatelskiego.*

Sama dekarbonizacja pozostanie jednak kluczowym celem.

**Czy Unia Europejska – pomimo szoków ostatnich lat, które przeniosły akcenty podejmowanych działań w stronę bezpieczeństwa – nadal będzie dążyć do dekarbonizacji?**

Tak, zdecydowanie, mając równolegle na uwadze rangę bezpieczeństwa energetycznego czy bezpieczeństwa w ogóle.

**Z wyzwaniami transformacji będzie zatem, prędzej czy później, musiała się zmierzyć również Polska...**

Tak, choć nasz punkt wyjściowy, z uwagi na system energetyczny oparty na węglu, nie był korzystny, to działania dekarbonizacyjne w polskiej gospodarce widać doskonale już dzisiaj. Redukcje emisji notujemy we wszystkich sektorach gospodarki, z wyjątkiem rolnictwa i transportu. Najszybciej spadają emisje w energetyce, bo tu technologie pozwalające redukować emisje są już dostępne na komercyjnych zasadach – inwestycje w nie postępują, przez co zmiany widać gołym okiem. Tym, co będzie trudniejsze i droższe, jest dekarbonizacja

***W obszarze energetyki technologie pozwalające redukować emisje są już dostępne – inwestycje w nie postępują, przez co zmiany widać gołym okiem. Tym, co będzie trudniejsze i droższe, jest dekarbonizacja przemysłu.***



przemysłu. Wspomniane rolnictwo i transport to zupełnie inny poziom trudności i tu będzie niezwykle trudno.

### **W jakich przestrzeniach będziemy mieli do czynienia z największymi wysiłkami dekarbonizacyjnymi?**

Zdecydowanie największy wysiłek technologiczny, ale również behawioralny, będzie dotyczył transportu. W chwili obecnej emisje z tego sektora – zarówno w Polsce, jak i w całej Europie – tak jak już wspomniałem – wciąż rosną. Wyjątkiem był ostatni rok, kiedy nieco spadły, ale zobaczymy czy to anomalia, czy początek trendu. Generalnie jest to sektor bardzo „uparty”, jeśli chodzi o ograniczanie emisyjności.

### **I to w dobie elektryfikacji transportu?**

Owszem – dlatego że w sektorze tym odnotowujemy wzmożoną aktywność. Na ulicach widzimy co prawda coraz więcej pojazdów elektrycznych, lecz *suma summarum* jeździmy coraz więcej, przy czym ten drugi proces „wyprzedza” elektryfikację. Stąd też problem rosnących emisji z transportu.

### **Jakie jeszcze sektory polskiej gospodarki mogą okazać się dość odporne na działania dekarbonizacyjne?**

Na myśl przychodzą tu niektóre gałęzie przemysłu ciężkiego, jednakże ich wspólnym mianownikiem jest mniejsza ilość elementu behawioralnego. Oznacza to, że jeśli pojawią się odpowiednio efektywne technologie w przystępnych cenach, to zostaną zastosowane. Nikt nie zwróci uwagi na to, że stal czy cement będą produkowane w inny sposób. Natomiast w transporcie czy w obszarze ogrzewania budynków ludzie

muszą jeszcze chcieć „prześiąć się” z obecnej technologii na bezemisyjną, co w wielu przypadkach będzie stanowiło problem. Samochód spalinowy to strefa komfortu, z której trudno wyjść i pojechać „elektrykiem”.

***W kontekście dekarbonizacji zdecydowanie największy wysiłek technologiczny, ale również behawioralny, będzie dotyczył transportu.***

### **Czy z dekarbonizacją zderzymy się brutalnie, czy też będzie to dość łagodny, stopniowo zachodzący proces? Jakie reakcje społeczne może wywołać?**

By osiągnąć w UE neutralność klimatyczną do 2050 r., zmiany będą musiały dotyczyć praktycznie wszystkich sektorów gospodarki. Opanowanie przemysłowych technologii pochłaniania CO<sub>2</sub> może nam pozwolić na odpuśczenie redukcji w tych najbardziej trudnych sektorach, bo pochłanianie wytworzy swoisty kredyt emisyjny. Jednak nie będzie to kredyt znaczący, a więc redukcje wszędzie, choć w różnym tempie.

Obecnie w części społeczeństwa – szczególnie w gospodarstwach domowych – widzimy tendencje do odrzucania konieczności przeprowadzenia dekarbonizacji oraz narzędzi mających temu służyć. Nie wszystkich stać bowiem na to, by jeździć samochodem elektrycznym, podobnie jak nie każdy może sobie pozwolić na ogrzewanie domu w ekologiczny sposób.

Rolą państwa powinna być zatem pomoc osobom, które nie dysponują wystarczającą ilością środków finansowych do wcielenia tych

kosztownych zmian. Na ten moment staramy się przede wszystkim dać ludziom więcej czasu na przeprowadzenie inwestycji. Będziemy też zabiegać o odsunięcie pewnych zmian w czasie na szczeblu europejskim, bo uważamy, że terminy i cele są zbyt ambitne.

## W jaki sposób?

Koronnym przykładem jest tu ETS2, czyli system handlu emisjami, który został przyjęty wiosną 2023 r. i ma spowodować, że emisje w transporcie i ogrzewaniu (innym niż centralne) zostaną wycenione, podobnie jak ma to obecnie miejsce w przypadku dużych elektrowni oraz elektrociepłowni czy zakładów przemysłowych. Każdy z nas będzie wówczas ponosił koszt emisji dwutlenku węgla, kupując paliwo na stacji benzynowej czy olej opałowy do ogrzania domu.

**Obecnie w części społeczeństwa – szczególnie w gospodarstwach domowych – widzimy tendencje do odrzucania konieczności przeprowadzenia dekarbonizacji oraz narzędzi mających temu służyć. Nie wszystkich stać bowiem na to, by jeździć samochodem elektrycznym, podobnie jak nie każdy może sobie pozwolić na ogrzewanie domu w ekologiczny sposób.**

ETS2 jest częścią ustanowionego już prawa i będzie bardzo trudno go zmienić. Ale trzeba próbować za wszelką cenę. Staramy się przekonać Komisję Europejską, by umożliwiła Polsce opóźnienie terminu jego implementacji. Da nam to – gospodarce oraz społeczeństwu – więcej czasu na sfinansowanie pewnych inwestycji, co spowoduje, że Polacy nie

odczują zmiany w sposób nagły, bezpośredni, lecz stopniowy.

## Czy również przedsiębiorstwa, które nie dadzą rady zdekarbonizować się w odpowiednim tempie, będą mogły liczyć na parasol ochronny?

Oczywiście. Temu służy obecnie m.in. Krajowy Plan Odbudowy (KPO) – ogromny program inwestycyjny, nakierowany również na pomoc w dokonaniu transformacji energetycznej. W jego ramach są dostępne miliardy złotych na sieci energetyczne, czyste środki transportu, inwestycje w odnawialne źródła energii czy efektywność energetyczną. To już się dzieje. Przy czym nie nazwałbym tego parasolem ochronnym, lecz raczej sposobem na pokrycie różnicy inwestycyjnej w technologiach bezemisyjnych przez państwo. Wraz z rozwojem technologii różnica ta będzie się kurczyć. Już dziś koszt użytkowania autobusu elektrycznego jest niższy niż diesla. Państwo koncentruje się więc na wspomaganie kosztów inwestycyjnych i rozbudowy infrastruktury.

## Czy dekarbonizacja może się okazać dla Polski szansą na rozwój?

Dochodzenie do neutralności klimatycznej musi się odbywać przy jednoczesnym utrzymaniu konkurencyjności i osiągnięciu korzyści gospodarczych. Inaczej proces ten się nie wydarzy – zostanie odrzucony jako „ciało obce”; jako bezsensowny wysiłek, który mają ponieść społeczeństwo i biznes. Dlatego też zależy nam na tym, by mocniej pilnować konkurencyjności firm we wdrażaniu polityki klimatycznej.

Musimy lepiej dbać o tradycyjny przemysł, który jeśli nie otrzyma wsparcia, to z Polski i Europy po prostu się „wyprowadzi”. Z drugiej

strony powinniśmy też mocniej pilnować, żeby transformacja dokonywała się z wykorzystaniem technologii produkowanych u nas. Przymykając na to oko, doprowadziliśmy do sytuacji, gdzie 95% paneli fotowoltaicznych instalowanych w Europie pochodzi z Chin. To porażka walkowerem. Polityka handlowa musi się zdecydowanie poprawić, żeby takie sytuacje się nie powtarzały.

Na szczęście w Polsce mamy branże, które radzą sobie w zielonych technologiach bardzo dobrze. Jesteśmy dziś największym producentem baterii do pojazdów elektrycznych w Europie i warto pilnować, aby nadal tak było. Produkcja autobusów elektrycznych to również polska specjalność. Powinniśmy też lepiej wykorzystywać

***Dochodzenie do neutralności klimatycznej musi się odbywać przy jednoczesnym utrzymaniu konkurencyjności i osiągnięciu korzyści gospodarczych. Inaczej proces ten się nie wydarzy – zostanie odrzucony jako „ciało obce”; jako bezsensowny wysiłek, który mają ponieść społeczeństwo i biznes.***

drzemiący w naszej przedsiębiorczości potencjał. Małe i średnie firmy z sektora budowlanego mogą rozwijać się w termomodernizacji, czyli podnoszeniu efektywności energetycznej budynków – i to nie tylko w Polsce. Hiszpańska budowlanka „wrosła” na autostradach. My możemy wzmocnić polską budowlankę na masowej termomodernizacji. ■

## O ROZMÓWCY

**Krzysztof Bolesta** – Wiceminister Klimatu i Środowiska. Mianowany urzędnik Komisji Europejskiej, w której pracował w latach 2004-2012 oraz 2020-2024. W latach 2012-2015 członek gabinetu politycznego dwóch polskich Ministrów Środowiska oraz członek rady nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie. Negocjator drugiego europejskiego pakietu energetyczno-klimatycznego. Pełnił ponadto funkcję doradcy Prezydenta COP19 (Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu). W latach 2016-2018 Dyrektor ds. badań w centrum analitycznym Polityka Insight. Współzałożyciel organizacji pozarządowej – Fundacji Promocji Pojazdów Elektrycznych, w której pracował jako Wiceprezes od 2018 do 2020 r. W 2014 r. odznaczony przez Prezydenta RP Srebrnym Krzyżem Zasługi za umacnianie i rozwój integracji europejskiej.

# Wyzwania obrony cywilnej



**GEN. WIESŁAW LEŚNIAKIEWICZ**  
Wiceminister Spraw Wewnętrznych i Administracji

**Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej ma na celu zasklepienie luki prawnej, która powstała w tym zakresie po wejściu w życie *Ustawy o obronie Ojczyzny*. Zakłada on systemowe podejście do zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców. Precyzuje także zadania poszczególnych organów administracji publicznej, przede wszystkim w wymiarze praktycznym. Za jakie obszary będą odpowiadać przedstawiciele poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, a za jakie administracji rządowej? Jakie wyzwania stoją przed organami i podmiotami ochrony ludności? Jak skutecznie zabezpieczyć obywateli przez zagrożeniem? Jak zwiększyć ich świadomość w tym zakresie?**

Wejście w życie *Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny* spowodowało lukę prawną, która skutkowałą usunięciem z porządku prawnego przepisów *Ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* w zakresie funkcjonowania obrony cywilnej oraz Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Wobec tego Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stanął przed pilnym zadaniem przygotowania aktu prawnego regulującego zagadnienia obrony cywilnej w naszym kraju, odpowiadając jednocześnie na społeczne oczekiwania w tym zakresie.

Konflikty zbrojne minionego wieku były przyczynkiem do przyjęcia *Protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych* (sporządzonego w Genewie

8 czerwca 1977 r.)<sup>1</sup>. Polska ratyfikowała ten akt w 1992 r. Obrona cywilna, w myśl protokołu dodatkowego, rozumiana jest jako realizacja zadań określonych w art. 61 ust. 1 przedmiotowego protokołu, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed zagrożeniami wynikającymi z działań zbrojnych i ich następstw. Protokół dodatkowy zawiera zbiór zadań odnoszących się do właściwego wspierania i zabezpieczenia ludności cywilnej w czasie konfliktów zbrojnych.

Zagwarantowanie skutecznej ochrony i pomocy ludności to wymóg nie tylko czasu wojny, ale również zagrożeń wynikających z rozwoju cywilizacyjnego oraz zdarzeń związanych z klęskami żywiołowymi, które, również wskutek zmian klimatycznych, niosą poważne szkody materialne, w tym zagrożenie życia

<sup>1</sup> Dz. U. z 1992 r. poz. 175; Dz. U. z 2015 r. poz. 1056.

i zdrowia znacznych populacji. Zapewnienie poczucia bezpieczeństwa należy zatem rozpatrywać w szerszym kontekście. Ochrona ludności to system składający się z organów administracji publicznej i podmiotów wykonujących zadania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności, ochrony ich mienia, funkcjonowania infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych. Podstawowym założeniem systemu ochrony ludności jest możliwość jego transpozycji do funkcjonowania w formule obrony cywilnej w czasie wojny.

Ochrona ludności to budowanie odporności społecznej, którą rozumiemy jako „indywidualną i grupową zdolność ludzi do zaspokajania podstawowych potrzeb bytowych, w tym posiadaniu własnych zapasów niezbędnych produktów, oraz zdolność do współdziałania z podmiotami ochrony ludności, a także zdobywania kompetencji w zakresie kształtowania świadomości zagrożeń ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania zagrożeniom oraz pożądanym zachowań na wypadek ich wystąpienia”<sup>2</sup>. Każda sytuacja zagrożenia życia czy mienia wymaga skutecznego zarządzania, czemu sprzyjać ma przyjęta i kilkakrotnie nowelizowana *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* czy też *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*<sup>3</sup>.

Wizję bezpieczeństwa obywateli, zgodnie z propozycjami do ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, kształtować należy w oparciu o strukturę administracyjną

naszego kraju oraz racjonalne i efektywne zagospodarowanie istniejących, dobrze przygotowanych zasobów państwa, zarówno w obszarach instytucjonalnych, jak i materialnych. Inaczej mówiąc, to wykorzystanie ogromnego kapitału już zorganizowanych systemów, mających wpływ na ochronę ludności – będących we właściwościach rządowych i samorządowych, ale również instytucji pozarządowych, działających w obszarze ratownictwa, pomocy humanitarnej i edukacji dla bezpieczeństwa. Problematykę ochrony ludności i obrony cywilnej musimy postrzegać przez pryzmat ich powszechności.

***Wizję bezpieczeństwa obywateli, zgodnie z propozycjami do ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, kształtować należy w oparciu o strukturę administracyjną naszego kraju oraz racjonalne i efektywne zagospodarowanie już istniejących, dobrze przygotowanych zasobów państwa, zarówno w obszarach instytucjonalnych, jak i materialnych.***

Przygotowany projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej zakłada systemowe podejście do zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców. Istotnym zagadnieniem jest uszczegółowienie zadań poszczególnych organów administracji publicznej, przede wszystkim w wymiarze praktycznym. Samorząd należy postrzegać jako podstawowe ogniwo budowania systemu ochrony ludności, na którym ciążyć będą podstawowe powinności w tym zakresie. Ustawa zdefiniowała pojęcie zasobów, rozumianych jako personel wykonujący zadania ochrony ludności oraz

2 Definicja zawarta w rządowym projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

3 Dz. U. z 2017 r. poz. 1897.

obrony cywilnej, wraz z wyposażeniem, sprzętem, technologiami oraz narzędziami służącymi do ich spełniania. Zasoby to również zgromadzone i zmagazynowane zapasy materiałowe, niezbędne do zaspokajania podstawowych potrzeb bytowych. Ich zapewnienie umożliwić ma ciągłość dostępu do wody i żywności, produktów leczniczych, udzielania pierwszej pomocy i kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz świadczeń opieki zdrowotnej. W zasobach zawiera się również realizacja zadań ratowniczych, gwarancja bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz funkcjonowanie systemu rozpoznania zagrożeń i alarmowania.

***Samorząd należy postrzegać jako podstawowe ogniwo budowania systemu ochrony ludności, na którym ciążyć będą podstawowe powinności w tym zakresie.***

Ważnym wsparciem w realizacji zadań dla samorządu gminnego i powiatowego będą struktury Państwowej Straży Pożarnej, która pozostanie wiodącym organem w zakresie oceny ryzyka zagrożeń, integracji systemu ratowniczego oraz przygotowania planów ratowniczych. Natomiast wśród nowych zadań PSP wyróżnić można: odpowiedzialność za budowanie systemu powiadamiania, ostrzegania i alarmowania, ewidencjonowanie zasobów ochrony ludności, popularyzowanie wiedzy z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej. Do popularyzacji wiedzy, mającej wpływ na kształtowanie pożądanych zachowań ludności w sytuacjach zagrożeń, zaproszone będą również organizacje pozarządowe. Na obszarze województwa to wojewoda

będzie koordynował i kierował ochroną ludności, wykorzystując podległe zespolone służby, inspekcje, instytucje, oraz udzielał wsparcia samorządom, planując wspólne przedsięwzięcia na rzecz ochrony ludności.

Uwzględniając wielopłaszczyznowość zagadnień ochrony ludności i obrony cywilnej, w procesie jej tworzenia uczestniczyć muszą praktycznie wszystkie działy administracji rządowej. Celem zapewnienia koordynacji współdziałania ministrów kierujących działami administracji rządowej, przy Radzie Ministrów powołany zostanie zespół opiniodawczo-doradczy. Natomiast minister właściwy do spraw wewnętrznych będzie odpowiadał za realizację polityki państwa w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej.

Do podmiotów ochrony ludności (wymienionych w ustawie) należą m.in.: służby, inspekcje, organizacje pozarządowe, podmioty gospodarcze zajmujące się dostawą podstawowych usług bytowych, instytucje realizujące działalność socjalną. Doceniając rolę i znaczenie NGO, jak również ich zainteresowanie uczestnictwem w systemie, przyjęto założenie pełnej otwartości dla tych organizacji, które zechcą w nim uczestniczyć. Mogą zatem dobrowolnie zgłosić chęć do współdziałania, określając m.in. zasoby, jakimi dysponują oraz czas ich dostępności. Organizacje o zasięgu krajowym akces do uczestnictwa w systemie wnoszą do ministra właściwego do spraw wewnętrznych, natomiast te o zasięgu lokalnym – do właściwego terytorialnie wojewody. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej będzie odpowiadał za współpracę ze wszystkimi organizacjami ratowniczymi, z możliwością



rozdysponowania ich w oparciu o własne plany ratownicze. Natomiast podmioty zajmujące się pomocą humanitarną będą współpracować z wojewódzkimi centrami zarządzania kryzysowego. Samorządy – jako podmioty ochrony ludności – będą miały prawo wyznaczyć podległe im samorządowe jednostki organizacyjne i spółki prawa handlowego. W ten sposób osiągniemy powszechność instytucjonalną ochrony ludności.

**Organy i podmioty ochrony ludności, które w czasie wojny stają się obroną cywilną, muszą działać sprawnie i niezawodnie. Na czas ewentualnej wojny powołany będzie korpus obrony cywilnej pod zwierzchnictwem ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Do korpusu mają należeć: personel obrony cywilnej oraz krajowa rezerwa obrony cywilnej.**

Organy i podmioty ochrony ludności, które w czasie wojny stają się obroną cywilną, muszą działać sprawnie i niezawodnie. Na czas ewentualnej wojny powołany będzie korpus obrony cywilnej pod zwierzchnictwem ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Do korpusu mają należeć: personel obrony cywilnej oraz krajowa rezerwa obrony cywilnej. Natomiast w skład personelu obrony cywilnej mają wchodzić osoby, które otrzymały przydział mobilizacyjny obrony cywilnej, osoby powołane do służby w obronie cywilnej w drodze zaciągu ochotniczego, powołani do służby w obronie cywilnej członkowie krajowej rezerwy obrony cywilnej oraz osoby zaliczone do personelu obrony cywilnej decyzją ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W skład krajowej rezerwy

obrony cywilnej wchodzić funkcjonariusze: Policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Krajowej Administracji Skarbowej, w tym Służby Celno-Skarbowej, Straży Marszałkowskiej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego – będący na zaopatrzeniu emerytalnym, niepodlegający obowiązkowi służby wojskowej i nieposiadający przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych. Zapewnienie personelu wymaga ścisłej współpracy z wojskowymi centrami rekrutacji, którą skoordynować mają wojewodowie.

Po wprowadzeniu stanu wojennego i w czasie wojny, wójt (analogicznie: burmistrz, prezydent miasta) oraz starosta kierują obroną cywilną na obszarze odpowiednio gminy (miasta) i powiatu, a wojewoda na terenie województwa. Minister właściwy do spraw wewnętrznych staje się krajowym organem obrony cywilnej – Szefem Obrony Cywilnej, kierującym realizacją zadań obrony cywilnej. Rządowy Zespół Ochrony Ludności w czasie stanu wojennego i wojny wspiera wykonywanie zadań Rady Ministrów i Szefa Obrony Cywilnej. Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego, Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego oraz Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego, o których mowa w *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, wspierają odpowiednio realizację zadań obrony cywilnej przez wojewodę, starostę oraz wójta (analogicznie: burmistrza, prezydenta miasta).

By skutecznie zarządzać zasobami, zarówno osobowymi jak i technicznymi, koniecznym

**Bardzo ważną przesłanką budowania odporności jest właściwa komunikacja ze społeczeństwem w celu zwiększenia świadomości na temat ryzyka zagrożeń i wykształcenia odpowiednich reakcji w sytuacjach niebezpieczeństwa. Temu służyć mają cykliczne szkolenia organizowane dla ludności i ćwiczenia instruktażowe. Natomiast poprawę skuteczności alarmowania ma zapewnić projektowany system powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach.**

staje się posiadanie ewidencji zasobów z niezbędnymi informacjami, odnoszącymi się do rodzaju i stanu ilościowego zasobów, miejsca ich rozmieszczenia, dostępności i warunków dysponowania. Organy ochrony ludności i podmioty ochrony ludności będą odpowiedzialne za aktualizację danych zawartych w ewidencji w ramach monitorowania stanu zasobów, w tym usuwania z ewidencji nieaktualnych danych.

Bardzo ważną przesłanką budowania odporności społecznej jest właściwa komunikacja ze społeczeństwem, której celem jest zwiększenie świadomości ryzyka zagrożeń i przygotowanie do właściwych zachowań w sytuacjach zagrożenia. Temu służyć mają cykliczne szkolenia organizowane dla ludności i ćwiczenia instruktażowe, gwarantujące kontrolę efektywności przygotowywanych procesów na rzecz ochrony. Natomiast poprawę skuteczności alarmowania ma zapewnić projektowany system powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach. Będzie się on opierał, poprzez integrację, na już dostępnych systemach wczesnego wykrywania zagrożeń, w tym na stacjach wykrywania

skażeń promieniotwórczych i chemicznych, sieciach nadzoru epidemiologicznego i kontroli chorób zakaźnych, systemie służącym do wykrywania i powiadamiania o zagrożeniach uderzeniami z powietrza w ramach obrony powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej, nadzorowanym przez Ministra Obrony Narodowej oraz innych dziedzinowych. Do alarmowania ludności o zagrożeniach będą wykorzystywane m.in. syreny alarmowe z urządzeniami nagłaśniającymi, Regionalny System Ostrzegania (RSO) oraz alerty przekazywane przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB).

W celu właściwej komunikacji nadawcy programów radiowych i telewizyjnych oraz operatorzy ruchomej, publicznej sieci telekomunikacyjnej, na żądanie ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub wojewody, są zobowiązani do niezwłocznego, nieodpłatnego przekazania komunikatów o zagrożeniu. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w imieniu ministra realizować będzie zadania w zakresie powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach. RCB stanie się również służbą dyżurną Prezesa Rady Ministrów i ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Natomiast procesy planistyczne związane z zarządzaniem kryzysowym nadal będą w gestii Dyrektora RCB.

Przygotowywane rozwiązania w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej nie określają zasad zarządzania w sytuacjach zagrożeń – temu służą wdrożone już ustawy (m.in. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*). Jednak w sporządzanej ustawie zawarto obowiązek utworzenia systemu bezpiecznej łączności



państwowej w celu zapewnienia ciągłości funkcjonowania administracji państwowej w czasie pokoju i w czasie wojny. Będzie miał on również wpływ na skuteczność zarządzania kryzysowego, a jego operatorem ma być minister właściwy do spraw wewnętrznych. System bezpiecznej łączności państwowej zapewni interoperacyjność pomiędzy systemami łączności i komunikacji administracji publicznej, między systemami służb mundurowych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych a systemami podległymi Ministrowi Obrony Narodowej, jak również między uczestnikami ochrony ludności – obrony cywilnej, podmiotami ratowniczymi, ale też operatorami infrastruktury krytycznej, dostawcami kluczowych usług i innymi uczestnikami systemu ochrony ludności i zarządzania kryzysowego. Aby zapewnić odporność systemu, wykorzystywane będą cyfrowe kanały łączności w sieci: stacjonarnej, radiowej, komórkowej i satelitarnej.

Czas wojny wymaga skutecznego zabezpieczenia obywateli, czemu służyć mają zarówno budowle ochronne, jak również proces ewakuacji ludności z miejsc szczególnego ryzyka w oparciu o plany ewakuacji. Odpowiedzialnymi za przygotowanie planów ewakuacji będą wojewodowie. To wojewoda w porozumieniu z lokalnymi samorządami ustali obszary (miasta, miejsca szczególnego ryzyka), wymagające ewakuowania mieszkańców oraz miejsca ich przyjęcia. Będzie miał również obowiązek uzgodnienia wojewódzkiego planu ewakuacji ludności z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa oraz z właściwym organem wojskowym. Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa ma

za zadanie stworzenie i koordynowanie krajowego planu ewakuacji, w którym musi również uwzględnić przyjęcie osób uciekających z krajów sąsiednich (m.in. po to, by uniknąć sytuacji, jaka miała miejsce w czasie ewakuacji kobiet i dzieci z Ukrainy w 2022 r.). Jednym z ważniejszych zadań, jakie będą ciążyć na samorządzie, jest przygotowanie miejsc bezpiecznego schronienia dla ludności, spełniających podstawowe warunki: techniczne, użytkowania i usytuowania, konieczne dla zapewnienia obiektowi funkcji zbiorowej ochrony. Uznając obiekt budowlany albo jego część za budowlę ochronną, nada mu się status schronu lub ukrycia oraz kategorię odporności. Natomiast miejscami doraźnego schronienia będą obiekty zbiorowej ochrony, przystosowane do tymczasowego ukrycia ludzi. Na podstawie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej zostanie wydane rozporządzenie o warunkach technicznych, jakie powinny spełniać schrony, ukrycia oraz miejsca doraźnego schronienia.

**Jednym z ważniejszych zadań na obszarach zurbanizowanych jest przygotowanie miejsc bezpiecznego schronienia dla ludności. Konieczne są z jednej strony prace remontowe w obiektach nadających się do odbudowy, a z drugiej – pilne zwiększenie liczby schronów.**

W czasie zimnej wojny w kraju wybudowano sporo obiektów schronowych. Niestety większość z nich, z różnych przyczyn, straciło walory użytkowe, lecz zachowało przy tym odporność na falę uderzeniową i dynamiczne obciążenia. Dlatego jednym z ważniejszych działań, podejmowanych po wejściu w życie

nowych rozwiązań prawnych, będą prace remontowe w obiektach nadających się do odbudowy. Na remont schronów budżet państwa zapewni pełne pokrycie finansowe, jedynym warunkiem będzie ich dostępność dla wszystkich oczekujących. By ją zapewnić, zostaną stworzone prawne warunki ich udostępniania, a koszty użytkowania będą pokrywane. Procesem tym zajmować się będzie lokalny samorząd. Mając na uwadze aktualnie niewielkie zasoby obiektów zbiorowej ochrony, koniecznym staje się pilne zwiększenie ich liczby. Od 2026 roku wprowadzony zostanie obowiązek nakazujący, aby kondygnacje podziemne w budynkach użyteczności publicznej lub budynkach mieszkalnych wielorodzinnych oraz garaże podziemne, jeżeli nie przewidziano w nich budowli ochronnej, projektować i wykonać w sposób umożliwiający zorganizowanie w nich miejsc doraźnego schronienia. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej będzie prowadził ewidencję obiektów zbiorowej ochrony, gdzie zgromadzi dane o istniejących schronach i ukryciach, planowanych miejscach organizacji doraźnego schronienia i obiektach potencjalnie przydatnych do przystosowania na tymczasowe miejsca doraźnego schronienia. Ewidencja zawierać będzie parametry techniczno-użytkowe budynków. Zasób informujący o lokalizacji obiektów zbiorowej ochrony będzie podany do wiadomości publicznej.

Skuteczność przygotowania państwa, mająca na celu stworzenie bariery ochronnej dla ludności, będzie wynikiem zapewnienia efektywnego finansowania. Każdego roku budżet państwa przeznaczать będzie nie mniej niż 0,3 % PKB na tworzenie systemu ochrony ludności. Finansowanie zadań ochrony

**Skuteczność przygotowania państwa w zakresie stworzenia bariery ochronnej dla ludności będzie zależeć od efektywnego finansowania. Każdego roku budżet państwa przeznaczать będzie nie mniej niż 0,3% PKB na tworzenie systemu ochrony ludności na wszystkich poziomach podziału administracyjnego państwa.**

ludności i obrony cywilnej na poziomie gminy, powiatu i samorządu województwa planuje się w ramach budżetów odpowiednio gmin, powiatów i samorządów wojewódzkich. Będzie również możliwość wykorzystywania rezerw celowych, tworzonych w oparciu o Ustawę z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Na dofinansowanie zadań własnych z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej jednostki samorządu terytorialnego otrzymywać będą także środki w formie dotacji celowej z budżetu państwa. W przypadku zadań zleczanych budżet państwa ma zapewnić pełne dofinansowanie. Na ten cel przekaże każdego roku dla samorządów około 0,15% PKB w ramach środków przeznaczonych na obronność. Ważnym dokumentem określającym strategię realizacji zadań ochrony ludności – obrony cywilnej będzie Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, określający sposób finansowania realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, opracowywany na cztery lata i ewaluowany w cyklu dwuletnim. Program przyjmowany jest przez Radę Ministrów. Minister właściwy do spraw wewnętrznych będzie składał co dwa lata sprawozdanie Sejmowi z realizacji zadań ochrony ludności – obrony cywilnej.

Wdrożenie nowych rozwiązań ustawowych to jednak proces wymagający konsolidacji

wysiłków samorządów, administracji rządowej oraz wszystkich potencjalnych uczestników systemu. To w synergii działania upatrywać należy skutecznego przygotowania państwa na wszelkie okoliczności zagrożenia, jakich doświadczać mogą mieszkańcy naszego kraju. System ochrony ludności i obrony cywilnej musi stać się zasadniczym elementem gwarantującym bezpieczeństwo obywateli w każdym wymiarze. Osiągnięcie tego

celu będzie możliwe tylko w przypadku dobrze przygotowanego społeczeństwa – świadomego zagrożeń, posiadającego umiejętność właściwego zachowania w sytuacji niebezpieczeństwa oraz umiejącego współpracować z podmiotami zarządzającymi kryzysem. Dlatego w planowanych działaniach na rzecz obronności nie można pomijać powszechnej edukacji na rzecz bezpieczeństwa. ■

#### O AUTORZE

**Gen. Wiesław Leśniakiewicz** – absolwent Szkoły Głównej Służby Pożarniczej. Ponadto ukończył studia podyplomowe z zakresu ratownictwa technicznego oraz zarządzania w stanach zagrożeń. Od 1982 r. pełnił służbę w Nowym Targu, a w 1984 r. została mu powierzona funkcja komendanta rejonowego straży pożarnych. W latach 1992-1997 pełnił funkcję komendanta rejonowego Państwowej Straży Pożarnej w Nowym Targu, a następnie (do 2003 r.) komendanta Szkoły Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie. W 2003 r. powołany na stanowisko mazowieckiego komendanta wojewódzkiego PSP, a dwa lata później na zastępcę komendanta głównego PSP i Zastępcę Szefa Obrony Cywilnej Kraju. W latach 2008-2015 był Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej, Szefem Obrony Cywilnej Kraju. W 2016 r., po 38 latach, zwolniony ze służby w Państwowej Straży Pożarnej. Nadal uczestniczył w życiu straży pożarnych, pełniąc społeczną funkcję Wiceprezesa Zarządu Głównego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP. W ostatnich latach, jako ekspert z zarządzania kryzysowego i ochrony ludności, organizował ćwiczenia i prowadził szkolenia z Europejskiego Mechanizmu Ochrony Ludności w Ukrainie, Mołdawii oraz uczestniczył w działaniach na rzecz organizacji Ochotniczych Straży Pożarnych na terenie wymienionych państw oraz Litwy.

# Jaka polityka migracyjna dla Polski?



**PROF. MACIEJ DUSZCZYK**

Wiceminister Spraw Wewnętrznych i Administracji,  
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

**Transformacja Polski z kraju emigracyjnego na imigracyjny rodzi nowe wyzwania: od integracji przyjezdnych, po tworzenie spójnej polityki migracyjnej. Aby uniknąć błędów innych krajów, potrzebujemy przemyślanej strategii, która odpowie na potrzeby zarówno migrantów, jak i polskiego społeczeństwa. Jedno jest pewne – nie traktujemy migracji wyłącznie jako sposobu na uzupełnienie niedoborów rynku pracy, lecz jako złożony proces wpływający na społeczeństwo, gospodarkę i kulturę oraz kształtujący otaczającą nas rzeczywistość na lata.**

*Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski  
– redaktor publikacji Kongresu Obywatelskiego.*

**Migracje są zagadnieniem bardzo gorącym medialnie, łatwo polaryzującym społeczeństwo. Jak spojrzeć na nie w sposób racjonalny i pragmatyczny?**

W ciągu kilku ostatnich lat Polska przekształciła się z państwa typowo emigracyjnego na imigracyjne, co niesie za sobą konsekwencje zarówno ekonomiczne, społeczne, jak i polityczne. Pomimo tego, że – jak Pan zauważył – temat migracji jest mocno upolityczniony, warto spojrzeć na niego w sposób rzeczowy, co wiąże się z dwoma kluczowymi kwestiami.

Po pierwsze, powinniśmy umieć wyciągać wnioski z błędów, które popełniały inne państwa w przeszłości. Po drugie, należy mieć na uwadze potrzeby społeczne, a zatem

to, jak Polacy postrzegają migrację, jakie widzą w niej zalety, a czego się obawiają. W dalszej kolejności starajmy się do tych oczekiwań i obaw dostosowywać. Nie będzie to łatwe, gdyż obraz, z którym mamy dziś do czynienia, jest bardzo skomplikowany. Co więcej – współczesny świat, w tym również migracje, zmienia się bardzo szybko, w związku z czym możliwość zaplanowania tego procesu w dłuższym horyzoncie czasowym wydaje się dość mało realna. Dlatego ogłoszona niedawno strategia migracyjna odnosi się tylko do najbliższych pięciu lat.

***Jeżeli do naszego kraju przyjeżdża dwudziestoparolatek, to najprawdopodobniej spędzi w nim 40 czy 50 lat. Całkiem możliwe, że zdecyduje się mieć dzieci, które będą już członkami drugiego, a potem nawet trzeciego pokolenia osób mieszkających w Polsce.***

## Czy obecne migracje mogą stanowić remedium na bieżące problemy pracodawców, tzn. być szybką drogą do załatwienia luk kadrowych?

Gdybyśmy wyszli z założenia, że sensem migracji jest odpowiadanie na potrzeby zgłaszane przez pracodawców, popełnilibyśmy kardynalny błąd wielu państw zachodnich, które myślały w ten sposób. Twierdzenie, że dane osoby przyjeżdżają do obcego kraju po to, by w krótkim okresie uzupełnić niedobory na rynku pracy, a następnie, wraz z zarobionymi pieniędzmi, wrócić do swojej ojczyzny, jest absolutnie błędne i historycznie nigdy się nie sprawdziło. Najlepiej świadczą o tym programy powrotowe, które były realizowane przez Niemcy, Francję czy Szwecję i zadziałały w bardzo niewielkim stopniu.

Dlatego też na procesy migracyjne należy patrzeć nie w perspektywie roku czy dwóch, lecz całego życia danego człowieka. Jeżeli do naszego kraju przyjeżdża dwudziestoparolatek, to najprawdopodobniej spędzi w nim kolejne 40 czy 50 lat. Całkiem możliwe, że zdecyduje się mieć dzieci, które będą już członkami drugiego, a potem nawet trzeciego pokolenia osób mieszkających w Polsce.

Nie możemy patrzeć na migracje wyłącznie z perspektywy prostego rachunku ekonomicznego. Mówimy tu bowiem o ludziach, którzy przyjeżdżają z indywidualnymi potrzebami, oczekiwaniami, doświadczeniami, ale i deficytami. Nie powinniśmy postrzegać ich jako robotów czy maszyn, które ściągnęliśmy do Polski, by wyprodukować jakieś dobro bądź zaoferować jakąś usługę. Taka świadomość jest dziś wyjątkowo cenna, szczególnie mając na uwadze to, że zasoby ludzi przyjeżdżających do naszego kraju z niedalekich państw praktycznie

się wyczerpały. Jeżeli zgodzilibyśmy się, aby w kolejnych latach do Polski przybywały dziesiątki tysięcy osób z lokalizacji odległych nie tylko geograficznie, ale i kulturowo, rodziłoby to olbrzymie wyzwania i ostatecznie wcale by się nam nie opłacało.

***Migranci przyjeżdżają z indywidualnymi potrzebami, oczekiwaniami, doświadczeniami, ale i deficytami. Nie powinniśmy postrzegać ich jako robotów czy maszyn, które ściągnęliśmy do Polski, by wyprodukować jakieś dobro bądź zaoferować jakąś usługę.***

## Czy jako państwo przyjmujące migrantów mamy prawo mieć pewnego rodzaju wymagania względem nich?

Nowoczesna polityka migracyjna jest polityką selektywną, która określa, kto i na jakich warunkach może do danego państwa wjechać. Jeżeli mówimy o rynku pracy, to istotne jest nie tylko posiadanie kwalifikacji przydatnych w uzupełnieniu lokalnych niedoborów, lecz także skłonność do przekwalifikowania się. Chodzi o to, by dana osoba była zdolna do znalezienia nowej pracy – niekoniecznie w wyuczonym zawodzie – w wypadku, gdyby straciła pierwszą pracę.

W kwestii przekwalifikowania kluczową rzeczą w Polsce jest znajomość języka polskiego, stanowiącego podstawowy element integracyjny z rdzennymi mieszkańcami naszego kraju. Bez języka polskiego bardzo trudno będzie cudzoziemcowi odnaleźć się w innym zawodzie. Z kolei imigrant posługujący się nim może uczestniczyć w różnego rodzaju kursach czy szkoleniach przekwalifikujących. Ryzyko, że zostanie on przez dłuższy czas

**Nowoczesna polityka migracyjna jest polityką selektywną, która określa, kto i na jakich warunkach może do danego państwa wjechać.**

bezrobotny będzie wówczas relatywnie niskie, szczególnie że nasz rynek pracy jest chłonny.

## **Nawiązując do selektywnego charakteru polityk migracyjnych – czy mamy w ogóle prawo selekcjonować cudzoziemców według krajów ich pochodzenia?**

Jak najbardziej – i to już się dzieje. Proszę zwrócić uwagę, że od 2007 roku obowiązuje w Polsce instrument oświadczenia pracodawców o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi, dotyczący migrantów z pięciu państw: Ukrainy, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Armenii. Stanowi to idealny przykład selektywnej polityki migracyjnej, a w tym wypadku – wybrania krajów, wobec których prowadzimy bardziej liberalną politykę, jeśli chodzi o dostęp do naszego rynku pracy. Robią to wszystkie państwa na świecie, w tym również i my.

## **Czy Polska ma szansę stać się atrakcyjną destynacją z punktu widzenia profesjonalistów (klasy średniej) pochodzących z Europy Zachodniej?**

Atrakcyjność migracyjna Polski rośnie z każdym rokiem, co spowodowane jest wysoką jakością życia oraz ustabilizowanym rynkiem pracy. Oczywiście, wojna za naszą wschodnią granicą to element, który może negatywnie na nią wpłynąć. Wydaje się jednak, że ryzyko dramatycznych dla naszego kraju sytuacji nie jest wysokie.

Generalnie, kiedy ktoś przyjeżdża do Polski i na własne oczy może się przekonać,

jak wygląda naprawdę, to przełamuje pierwszy stereotyp mówiący o tym, że Europa Środkowo-Wschodnia jest biedna, zacofana i niebezpieczna. Potem bardzo często zaczyna postrzegać nasz kraj jako miejsce, do którego mógłby się przenieść na stałe. Jeżeli spojrzymy na dane dotyczące kupowania nieruchomości przez cudzoziemców w dużych polskich miastach, to widzimy, że ta tendencja rośnie. Stajemy się coraz bardziej atrakcyjnym państwem dla migrantów, również tych z Europy Zachodniej. Wielu ekspatów zatrudnionych w funkcjonujących w Polsce firmach pochodzi właśnie z tego obszaru. Ponadto – co zresztą zostało potwierdzone w różnych badaniach – wielu z nich bardzo chciałoby zostać nad Wisłą jak najdłużej.

**Kiedy ktoś przyjeżdża do Polski i na własne oczy może się przekonać, jak wygląda naprawdę, to przełamuje pierwszy stereotyp mówiący o tym, że Europa Środkowo-Wschodnia jest biedna, zacofana i niebezpieczna. Potem bardzo często zaczyna postrzegać nasz kraj jako miejsce, do którego mógłby się przenieść na stałe.**

## **Czy można powiedzieć, że Polska jest dla ekspatów najbardziej atrakcyjną destynacją osiedleńczą, jeśli chodzi o region Europy Środkowo-Wschodniej?**

Mogę wypowiedzieć się na temat stolic – na pewno walczymy z Pragą i Budapesztem. O ile jeszcze kilka lat temu dystans do nich był dość zauważalny, o tyle obecnie Warszawa stoi już z nimi w jednym szeregu – jako miasto dysponujące ofertą społeczno-ekonomiczną na tym samym poziomie. Jest szansa, że za pewien czas do konkurencji na tym polu dołączą również inne polskie metropolie. ■



**O ROZMÓWCY**

**Prof. Maciej Duszczyk** – Wiceminister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Były Przewodniczący Rady Uniwersytetu Gdańskiego. W latach 2016-2020 pełnił funkcję Prorektora ds. naukowych na Uniwersytecie Warszawskim. Od 2007 r. do 2016 r. był Zastępcą Dyrektora ds. badawczych i programów międzynarodowych w Instytucie Polityki Społecznej UW. Przez 10 lat kierował również Zespołem Polityki Migracyjnej w Ośrodku Badań nad Migracjami. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.



# Jak skutecznie wesprzeć polską gospodarkę w transformacji i rozwoju?



**PIOTR MATCZUK**

Prezes Zarządu, Polski Fundusz Rozwoju

**Najważniejszym priorytetem inwestycyjnym Polskiego Funduszu Rozwoju na nadchodzące lata będzie wsparcie szeroko rozumianej transformacji klimatycznej, obejmującej m.in. energetykę, transport, budownictwo oraz przemysł. Dlaczego dla PFR-u obszar ten jest tak istotny? Które jego elementy będą wymagały szczególnej uwagi? Jakie inne kluczowe obszary wytypował PFR i na czym polegać będzie wsparcie?**

*Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski  
– redaktor publikacji Kongresu Obywatelskiego.*

## **Które z wyzwań rozwojowych stojących dziś przed Polską uznaje Pan za najistotniejsze?**

Wyzwaniem numer jeden jest transformacja klimatyczna. Większość z nas ma świadomość, że ponad 60% wytwarzanej w Polsce energii pochodzi z węgla, co przekłada się na jej wysokie ceny. Wiemy też, że nasze miasta należą do najbardziej zanieczyszczonych w Europie. Tę diagnozę można uzupełnić o szereg innych faktów. Samej transformacji klimatycznej nie ograniczam przy tym jedynie do energetyki – składają się na nią również takie działania, jak np. rozwój niskoemisyjnego transportu, zwiększanie efektywności energetycznej budynków czy dekarbonizacja najbardziej emisyjnych sektorów przemysłu.

Dla Polskiego Funduszu Rozwoju transformacja ta będzie priorytetem, co zostanie wyraźnie podkreślone w naszej nowej, opracowywanej właśnie strategii. Szczególnie istotne będą dla nas dwa aspekty. Po pierwsze – uzupełnianie montażu finansowego projektów w energetyce odnawialnej o finansowanie kapitałowe lub dłużne. Z zainteresowaniem będziemy patrzyli na niezupełnie nowe, lecz dopiero zmierzające do materializacji kierunki w energetyce, takie jak *offshore*, magazyny energii, a także wodór.

Z drugiej strony w ramach transformacji klimatycznej widzimy też potrzebę wspierania budowy łańcuchów wartości w Polsce tak, aby maksymalnie zinternalizować długoterminowe korzyści gospodarcze wynikające z transformacji. Już w tym momencie jesteśmy zaangażowani – bezpośrednio i pośrednio – w tworzenie tych łańcuchów,

np. rozbudowujemy terminal T5, który będzie pierwszym w tej części Bałtyku terminalem instalacyjnym przeznaczonym do rozwijania krajowych farm wiatrowych, a w przyszłości być może również zagranicznych.

***W ramach transformacji klimatycznej widzimy potrzebę wspierania budowy łańcuchów wartości w Polsce tak, aby maksymalnie zinternalizować długoterminowe korzyści gospodarcze wynikające z transformacji.***

### **Jakie inne istotne wyzwania PFR widzi na horyzoncie?**

Kluczowe jest wyzwanie innowacyjne. Innowacyjność to temat bardzo rozległy i zróżnicowany – są obszary, w których polskie firmy znakomicie sobie radzą. Mam tu na myśli, np. branżę *fintech* czy też produkcję komponentów w „zielonych” łańcuchach wartości.

Nie zmienia to jednak faktu, że w zakresie innowacyjności Polska ma braki, które sytuują nasz kraj dużo niżej od większości państw europejskich. PFR dysponuje natomiast, zapewne najbardziej rozwiniętym w skali kraju, skalowalnym aparatem narzędziowym do wspierania ekosystemu innowacyjności. W ramach PFR-u funkcjonuje Fundusz Funduszy, który zasila wszystkie rodzaje prywatnych funduszy inwestujących w innowacje – od starterowych, aż do fazy dojrzałego *private equity*. Stworzyliśmy też i od wielu lat rozwijamy kompetencje szkoleniowe, np. dla start-upów, które chciałyby rozwijać nowe umiejętności, czy dla firm stawiających pierwsze kroki w cyfryzacji swojej działalności.

Mówiąc o wspieraniu innowacyjności, trzeba też mieć na uwadze akumulację krajowych oszczędności w długim okresie. W tym właśnie celu PFR rozwija Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK). Łączna wartość aktywów netto (WAN) funduszy PPK sięga dziś około 30 mld zł i cały czas rośnie. Wiemy, że ta kwota mogłaby być jeszcze większa, dlatego będziemy zachęcali zarówno pracowników, jak i pracodawców, żeby brali w PPK aktywny udział.

### **Większa innowacyjność polskiej gospodarki to zarazem jej większa konkurencyjność na arenie globalnej.**

To prawda – zresztą jednym z priorytetów PFR-u będzie również wsparcie ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw, w tym poprzez Fundusz Ekspansji Zagranicznej PFR. Za jego sprawą pomagamy polskim spółkom wychodzącym za granicę, np. poprzez wsparcie kapitałowe, w ramach którego PFR pojawia się jako mniejszościowy, pasywny inwestor w transakcjach M&A.

Ponieważ spółek wychodzących z Polski na zagraniczne rynki wciąż jest niewiele, PFR ma pragmatyczne podejście do kierunków geograficznych i sektorowych ekspansji. W tym zakresie koordynujemy pomoc w ramach Grupy PFR, na którą składają się podmioty

***Dostrzegamy, że w zakresie innowacyjności Polska ma dość istotne braki, które sytuują nasz kraj dużo niżej od większości państw europejskich. Tymczasem PFR dysponuje, zapewne najbardziej rozwiniętym w skali kraju, skalowalnym aparatem narzędziowym do wspierania ekosystemu innowacyjności i chcemy to wykorzystać.***

o komplementarnej ofercie produktowej: PFR S.A., Bank Gospodarstwa Krajowego, Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych czy Polska Agencja Inwestycji i Handlu. Mając na uwadze obecną sytuację, będziemy dążyli m.in. do mocniejszego wsparcia działalności polskich spółek na rynku ukraińskim.

***PFR jest dobrym wehikułem do tego, by mobilizować finansowanie. Jego zadaniem jest demonstrowanie, że dana inwestycja jest nie tylko ważna dla rozwoju Polski, ale też komercyjnie opłacalna, co z kolei otwiera drogę do dołączenia kolejnych inwestorów.***

### **Czy coś jeszcze znajduje się na liście priorytetów rozwojowych określonych przez PFR?**

Warto wspomnieć jeszcze o kwestii rozwoju rynku kapitałowego, która jest dla nas bardzo istotna. Łączy się ona z tematem innowacyjności. Razem z partnerami ze strony rządowej pracujemy nad rozwiązaniami wzmacniającymi rynek kapitałowy, w szczególności w segmentach, takich jak *venture capital* czy *private equity*, które ciągle charakteryzują się niedostatkiem finansowania.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na to, że w ostatnich latach dużą część fundraisingu w segmentach *venture capital* i *private equity* stanowiło finansowanie pochodzące z instytucji rozwojowych, jak np. PFR, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR), Bank Światowy czy Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI). Po wybuchu wojny w Ukrainie część inwestorów prywatnych

– z uwagi na percepcję ryzyka – istotnie zredukowała ekspozycję na rynek polski.

### **Wracając do kwestii energetyki – czy PFR ma w planach finansować budowę elektrowni jądrowej?**

Mandat inwestycyjny nie zabrania nam inwestowania w energetykę jądrową, czym różnimy się od wielu instytucji rozwojowych. PFR jest zatem jedną z potencjalnych instytucji finansujących, które mogą rozważać zaangażowanie się w taki projekt. Z drugiej strony jesteśmy też dobrym wehikułem do tego, by finansowanie mobilizować. Zadaniem PFR-u jest demonstrowanie, że dana inwestycja jest nie tylko ważna dla rozwoju Polski, ale też komercyjnie opłacalna, co z kolei otwiera drogę do dołączenia kolejnych inwestorów do konsorcjum finansującego.

Na tym polu chcemy działać trochę bardziej proaktywnie. Podjęliśmy szereg inicjatyw mających na celu identyfikację i zachęcenie inwestorów z całego świata, takich jak duże fundusze infrastrukturalne czy emerytalne, do współinwestowania w polskie projekty. Wśród tych projektów może być wspieranie energetyki jądrowej.

### **W jaki sposób zwiększyć zainteresowanie naszym krajem jako miejscem do zainwestowania w rozmaitych obszarach, np. energetycznym czy infrastrukturalnym?**

Temat ten jest dość złożony – wynika on bowiem m.in. z poziomu wiarygodności danego kraju, jego stabilności, pozycji w regionie czy też skali projektów, jakie mogą w nim zostać przeprowadzone. Dużo inwestorzy szukają z reguły projektów zakrojonych

***W obszarze wsparcia samorządów będziemy funkcjonowali dodatkowo, punktowo – tam, gdzie możemy uzupełnić istniejące już finansowanie. Szczególnie interesują nas przedsięwzięcia samorządowe o „zielonym” charakterze, związane np. z niskoemisyjnym transportem czy przetwórstwem odpadów oraz PPP.***

na szeroką skalę, zatem jeśli chcemy ich zainteresować, powinniśmy oferować im takie właśnie przedsięwzięcia. Podstawą jest zatem przygotowanie *shortlisty* projektów, które warto przedstawić tego typu partnerom.

Należy też dokonać dobrego rozeznania wśród samych inwestorów. Wymaga to aktywnego zaangażowania w proces. Nasza strategia powinna zawierać mechanizmy efektywnego przekonywania do inwestycji w naszym kraju również tych podmiotów, których mandat geograficzno-inwestycyjny nie obejmował dotąd Polski. W mojej ocenie mamy tu do wykonania sporo pracy u podstaw.

### **Jak PFR planuje wspierać inwestycje realizowane przez samorządy?**

Finansowanie samorządów jest integralną częścią naszego planu inwestycyjnego. W ich kontekście – podobnie jak w przypadku sektora prywatnego – chcemy uzupełniać finansowanie tam, gdzie go z różnych powodów brakuje. Tematycznie interesują nas przedsięwzięcia samorządowe o „zielonym” charakterze, związane np. z niskoemisyjnym transportem czy przetwórstwem odpadów. Obiecującą drogą wsparcia dla samorządów jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Obecnie w formule PPP jesteśmy obecni

w projektach parkingowych czy w projekcie krakowskiego szybkiego tramwaju.

W obszarze wsparcia samorządów będziemy funkcjonowali dodatkowo, punktowo – tam, gdzie możemy uzupełnić istniejące już finansowanie.

### **Zakres priorytetów inwestycyjnych PFR-u jest bardzo szeroki. W jaki sposób planujecie zdobyć środki na ich finansowanie?**

Zawsze podkreślam, że PFR jest instytucją stosunkowo nową. Zaczęliśmy intensywnie rozbudowywać portfel inwestycyjny osiem lat temu. Jest to horyzont dłuższy niż typowa perspektywa inwestycyjna funduszu prywatnego, lecz krótszy niż np. perspektywa funduszu infrastrukturalnego. Mówię o tym dlatego, że wchodząc szeroko w tematy inwestycyjne, będąc przy tym wciąż „młoda” instytucją, w dużej mierze polegaliśmy na dokapitalizowaniu ze strony państwa. Nie wykluczam, że dalej będziemy z tego narzędzia korzystać, gdyż stanowi ono naturalny instrument zwiększania naszych możliwości inwestycyjnych.

Istnieją jednakże dwa elementy, na które warto zwrócić uwagę. Po pierwsze, przegląd portfela inwestycyjnego PFR-u robi się coraz bardziej istotny. Zakładamy, że w jest w nim miejsce na więcej dynamiki – z jednej strony wychodzenie z niektórych lokat, z drugiej reinwestowanie uwolnionych w ten sposób środków. Po drugie, w przyszłości możemy rozważyć uruchomienie emisji obligacji, przeznaczonych np. na cele transformacji klimatycznej. Zakładam jednak, że nie wydarzy się to bardzo szybko, gdyż potrzebujemy czasu, by się do tego dobrze przygotować.

**Zakładam, że Pracownicze Plany Kapitałowe będą w przyszłości jednym z głównych „silników” zasilających prywatne, długoterminowe oszczędności.**

**Na zakończenie chciałbym jeszcze wrócić do kwestii Pracowniczych Planów Kapitałowych. Jak będzie wyglądała ich przyszłość, dalszy rozwój?**

PPK rośnie i zyskuje coraz większe zaufanie społeczne, co nas bardzo cieszy. Tak jak

wspominałem, wartość aktywów przekroczyła już 30 mld zł. Byłbym bardzo zadowolony, gdyby kwota ta urosła, np. do 300 mld zł, gdyż pozwoliłoby to bardziej efektywnie i efektownie zamieniać te oszczędności w inwestycje. Obecna wartość aktywów jest jeszcze dość mała i dopiero w przyszłości system ten ma szansę stać się jednym z głównych silników zasilających prywatne, długoterminowe oszczędności. Pocięszające jest to, że z możliwości oszczędzania w PPK skorzystało już 3,67 mln osób, a co miesiąc do programu dołącza od 20 do 30 tysięcy nowych uczestników. ■

#### O ROZMÓWCY

**Piotr Matczuk** – ekonomista i menedżer z 17-letnim doświadczeniem zawodowym, w tym 10-letnią praktyką w międzynarodowych instytucjach rozwojowych. W latach 2017-2024 przedstawiciel Międzynarodowej Korporacji Finansowej (IFC) – agencji Grupy Banku Światowego w Polsce, gdzie odpowiadał za realizację strategii IFC, projekty inwestycyjne i doradcze, rozwój biznesu oraz relacje z partnerami publicznymi i prywatnymi. Przed dołączeniem do IFC nadzorował realizację projektów strategicznych w PKP Intercity. W latach 2011-2014 doradca w radzie nadzorczej Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. W latach 2008-2011 analityk rynków finansowych w Narodowym Banku Polskim i pracownik naukowy Szkoły Głównej Handlowej. Absolwent studiów ekonomicznych w Szkole Głównej Handlowej oraz programu sustainable corporations w Saïd Business School na Uniwersytecie Oxfordzkim.

# Konkurencyjność i stabilny rozwój Polski – jak je wzmocnić?



**PROF. MIROSŁAW CZEKAJ**  
Prezes Zarządu, Bank Gospodarstwa Krajowego

**Polska, podobnie jak cała Europa, mierzy się z szeregiem wyzwań związanych z gospodarczo-politycznymi trendami globalnymi. Do najważniejszych z nich należy budowanie odporności klimatycznej oraz związany z nią rozwój technologii produkcji i magazynowania czystej energii. Kolejnym obszarem wpływającym na sytuację Polski jest rosnąca rywalizacja między mocarstwami militarnymi, będąca katalizatorem coraz bardziej zaciętej konkurencji gospodarczej. Dodatkowymi problemami dla stabilności rozwoju są: zapaść demograficzna i wzmożone ruchy migracyjne. Jak odpowiedzieć na te wyzwania? W co zainwestować? Jakie zadania ma do spełnienia Bank Gospodarstwa Krajowego?**

## **Energetyka**

W obszarze transformacji energetycznej Polska nie znajduje się na najlepszej pozycji. Wciąż ponad 60% naszej produkcji energii opiera się na węglu kamiennym i brunatnym. Mamy wprawdzie ambitne plany ograniczenia do 2030 r. jego udziału w energetyce do 35%, jednak aby osiągnąć założony cel, musimy zintensyfikować inwestycje i dalej skutecznie wykorzystywać fundusze europejskie. Udana transformacja przyniesie poprawę dostępności i obniżenie cen energii. Kluczowymi obszarami inwestycyjnymi dla transformacji

energetycznej są: szeroko pojęta infrastruktura odnawialnych źródeł energii oraz infrastruktura związana z zero- i niskoemisyjnym transportem.

Wielkim wyzwaniem jest nasza sieć elektroenergetyczna. Ponad 65% linii wysokiego napięcia ma więcej niż 30 lat, co czyni je mało elastycznymi. Powoduje to, że sieci przesyłowe mają problem nie tylko z efektywnym wykorzystaniem energii z OZE, ale też z podłączaniem nowych mocy wytwórczych. Dlatego zarówno dalszy rozwój mocy OZE, jak i przyszła budowa elektrowni jądrowej wymagają kompleksowej modernizacji sieci. Szacuje się, że tylko do 2030 r. potrzeby inwestycyjne w obszarze sieci energetycznych wyniosą ok. 25 mld euro<sup>1</sup>. Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) odegra w tym procesie istotną rolę – jako

***Szacuje się, że tylko do 2030 r. potrzeby inwestycyjne w obszarze sieci energetycznych wyniosą ok. 25 mld euro. Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) odegra w tym procesie istotną rolę – jako czynnik stabilizujący struktury finansowania.***

<sup>1</sup> Polska Ścieżka Transformacji Energetycznej, Polski Komitet Energii Elektrycznej, EY, Warszawa 2022.



czynnik stabilizujący struktury finansowania. Konieczny jest też rozwój magazynów energii i cyfrowych systemów inteligentnego zarządzania produkowaną energią.

## Nowoczesne technologie

Jednym z wyznaczników konkurencyjności jest innowacyjność gospodarki. Niestety Europa w technologicznym wyścigu traci dystans w stosunku do USA czy Chin. Raport Mario Draghiego<sup>2</sup> wskazuje jednoznacznie, że Chiny zdominowały istotną część technologii oraz produkcji związanych z transformacją energetyczną. Państwo Środka wytwarza 40% pomp ciepła i 90% falowników fotowoltaicznych. Z kolei w dziedzinie technologii cyfrowych prym wiodą Stany Zjednoczone. W rankingu Reutersa w gronie 100 największych firm technologicznych znalazło się: 45 podmiotów amerykańskich, po 13 przedsiębiorstw z Japonii i Tajwanu oraz zaledwie 11 firm z Unii Europejskiej. W globalnej gospodarce Europa liczy się jedynie w produkcji związanej z energetyką *offshore* oraz autami elektrycznymi, choć i w tych segmentach Unia wytwarza mniej niż Chiny.

Chcąc wzmocnić konkurencyjność swojej gospodarki, powinniśmy budować własne zdolności w dziedzinie technologii przyszłości, opierając się na dwóch filarach. Pierwszy to przyciąganie inwestycji zagranicznych w obszarach, w których tworzenie własnego *know-how* nie jest w najbliższym czasie możliwe, bądź nie opłaca się ekonomicznie. Chodzi np. o: sektor aut elektrycznych, technologie jądrowe, półprzewodniki oraz część technologii militarnych i podwójnego

zastosowania. Projekty takie powinny mieć jednak silny komponent „transferu technologicznego”, tak aby w dłuższym okresie zapewnić Polsce kompetencje niezbędne do potencjalnego, samodzielnego zaistnienia na tych rynkach.

Drugi filar to opracowywanie własnych technologii, szczególnie w sektorach, których rozwój nie wiąże się ze znacznymi nakładami kapitałowymi i nie musi być budowany w oparciu o wieloletnie doświadczenie produkcyjne. Mogą do nich należeć, np. budowa oprogramowania dla sztucznej inteligencji czy produkty biotechnologiczne i nanotechnologiczne. Polskie przedsiębiorstwa działające w tych dziedzinach mają potencjał do szybkiego wzrostu i wejścia na rynki zagraniczne.

Rolą BGK (jako banku rozwoju) będzie dokładanie przysłowiowej pierwszej lub ostatniej złotówki, tak żeby podnieść bankowalność tego typu projektów. BGK może też w miarę możliwości i we współpracy z partnerami, takimi jak Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI), wspomagać innowacyjne spółki technologiczne poprzez wejścia kapitałowe. Będziemy także nadal wspierać rozwój i ekspansję polskich firm, które już odnoszą sukcesy w wymiarze regionalnym w sektorach technologicznych i tradycyjnych, takich jak sektor spożywczy czy niektóre sektory usługowe,

**Chcąc wzmocnić konkurencyjność gospodarki, powinniśmy, po pierwsze – przyciągać inwestycje zagraniczne w obszarach, w których tworzenie własnego know-how nie jest obecnie możliwe, bądź nie opłaca się ekonomicznie, a po drugie – opracowywać własne technologie, których rozwój nie wiąże się ze znacznymi nakładami kapitałowymi i wieloletnim doświadczeniem produkcyjnym.**

2 The future of European competitiveness: Report by Mario Draghi, [https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead\\_en](https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en) [dostęp online].



**Szansą na ożywienie inwestycji w Polsce są niewątpliwie środki z Krajowego Planu Odbudowy. Dysponujemy blisko 60 mld euro, z czego połowa zostanie wydana za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego. BGK może też – poprzez udział w międzynarodowych przedsięwzięciach inwestycyjnych – wspomagać napływ kapitału długoterminowego do naszego regionu, w tym do naszego kraju.**

np. transport. To niezwykle istotne, bowiem aby zapewnić naszej gospodarce konkurencyjność, musimy mieć własne specjalizacje i krajowe przedsiębiorstwa zdolne pod własnymi markami rywalizować na europejskim i globalnym rynku.

### **Geopolityka a wyzwanie stabilnego rozwoju**

Rosyjska napaść zbrojna na Ukrainę wyrwała świat z geopolitycznej drzemki, w jaką zapadł on po zakończeniu zimnej wojny. Przypomnieliśmy sobie, że agresja militarna, również w Europie, może być narzędziem polityki. Dlatego wzmocnienie bezpieczeństwa militarnego państwa, w tym modernizacja armii, jest niezbędnym warunkiem jego stabilnego rozwoju. Stąd wynikają potrzeby zwiększonych wydatków na cele wojskowe, a BGK, w porozumieniu z rządem, pełni istotną rolę w organizacji tego finansowania. W przywołanym już wcześniej raporcie Mario Draghiego zwrócono uwagę na konieczność rozwoju technologii podwójnego zastosowania. Chodzi m.in. o systemy elektroniczne i autonomiczne środki transportu, mogące służyć zarówno celom cywilnym, jak i militarnym. Istotne są też inwestycje w infrastrukturę logistyczną i transportową, które stanowią krwioobieg gospodarki, a w razie potrzeby pozwolą szybko przemieścić się siłom

wojskowym. W pierwszym przypadku konieczne jest nie tylko przyciąganie do Polski inwestycji zagranicznych, ale też wsparcie rozwoju własnych, opartych o polskie technologie i kapitał, zdolności produkcyjnych. W drugim przypadku możliwe jest dalsze korzystanie ze środków europejskich, np. z *Connecting Europe Facility* (CEF), gdzie już wyróżniane i osobno wspierane są projekty związane z mobilnością wojskową (*military mobility*).

### **Demografia**

Polska należy do krajów starzejących się. Do 2040 r. udział osób 65+ w populacji wzrośnie z ok. 20% do ok. 25%. Dodatkowo niski współczynnik urodzeń spowoduje spadek liczby ludności. Jednocześnie Polska staje się coraz atrakcyjniejszym celem migracji. Według Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej tylko w pierwszym półroczu 2024 r. wydano 173,5 tys. pozwoleń na pracę dla cudzoziemców. Było to o 18% więcej niż w analogicznym okresie 2023 r. Od początku 2015 r. rośnie liczba obcokrajowców zgłoszonych do ubezpieczeń emerytalnych i obecnie przekroczyła już 7% wszystkich ubezpieczonych. Dane te jasno pokazują, że musimy być gotowi na zarządzanie procesem migracji, w tym na sprawne przyjęcie migrantów bez kreowania napięć społecznych i politycznych. Wymaga to m.in. elastycznego rynku mieszkaniowego i wydolnej służby zdrowia. BGK istotnie wspiera obie te sfery. Na finansowanie projektów związanych z szeroko pojętą infrastrukturą społeczną i zdrowotną powinny być także w maksymalnym stopniu wykorzystywane środki unijne.

### **Inwestycje potrzebne od zaraz**

Polska miała do tej pory zdecydowanie zbyt niski poziom inwestycji, żeby poradzić sobie z opisanymi powyżej wyzwaniami. Według

danych Eurostatu, stopa inwestycji w stosunku do PKB w Polsce w 2023 r. wyniosła 17,8%. W tym samym czasie średnia dla całej Unii osiągnęła 21,9%, tj. blisko o 1/5 więcej niż w Polsce. W budowaniu konkurencyjności szczególnie ważny jest własny *know-how*, tworzony m.in. przez wydatki na badania i rozwój (B+R). Według danych Banku Światowego, w 2021 r. polskie wydatki na B+R wyniosły zaledwie 260 dolarów na mieszkańca rocznie. W tym samym okresie Czechy przeznaczały na B+R 540 dolarów na osobę, a najbardziej konkurencyjna gospodarka świata – Singapur – aż 1300 dolarów.

Inwestycje są jednym z najważniejszych motorów wzrostu gospodarczego, jaki dokonał się nad Wisłą w ostatnich trzech dekadach. Jeśli nadal chcemy piąć się w górę, powinniśmy zwiększyć nakłady inwestycyjne. Niestety polskie zasoby kapitałowe firm i gospodarstw domowych wynoszące ok. 135% PKB są relatywnie niskie, szczególnie w porównaniu ze średnią w UE mierzącą ok. 340%. Oznacza to, że finansowanie inwestycji w Polsce musi odbywać się z udziałem kapitału zagranicznego. Szansą na ożywienie są niewątpliwie środki z Krajowego Planu Odbudowy (KPO). Polska dysponuje blisko 60 mld euro, z czego połowa zostanie wydana za pośrednictwem BGK. Są to pieniądze m.in. na: modernizację energetyki, morskie farmy wiatrowe czy zieloną transformację miast.

BGK może też – poprzez udział w międzynarodowych przedsięwzięciach

inwestycyjnych – wspomagać napływ kapitału długoterminowego do naszego regionu (Europa Środkowo-Wschodnia), w tym do naszego kraju. Przykładem takiego działania jest wejście BGK jako inwestora do, zarządzanego przez Europejski Fundusz Inwestycyjny, funduszu o nazwie *Three Seas Initiative Innovation Fund*, który ma zmobilizować ok. miliarda euro finansowania na wspieranie innowacyjnych spółek w fazie wzrostu w naszym regionie. BGK ma w planach, razem z innymi instytucjami rozwoju, nadal angażować się w kolejne projekty inwestycyjne, w tym te skupione na sektorach innowacyjnych oraz infrastrukturalnych. Chcemy w ten sposób pobudzać tego typu aktywność na polskim rynku i zachęcać do wchodzenia na niego nowe podmioty, np. fundusze emerytalne.

W Polsce wciąż istotnym wyzwaniem jest budowa oszczędności krajowych. Należymy do jednego z państw UE o najniższej relacji oszczędności do PKB. Potrzebujemy rozwiązań o charakterze systemowym, ponieważ widoczny potencjał do akumulacji kapitału krajowego istnieje w programach oszczędzania na emeryturę, takich jak Pracownicze Programy Emerytalne (PPE) czy Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK). Być może należy rozważyć stworzenie nowych programów zachęcających gospodarstwa domowe do oszczędzania na cele mieszkaniowe. BGK – jako bank aktywny w obszarze wsparcia dostępności mieszkań – może być oczywiście zaangażowany w tego typu programy. ■

### O AUTORZE

**Prof. Mirosław Czekał** – od kwietnia 2024 r. Prezes Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego. Ma 30-letnie doświadczenie w zarządzaniu dużymi podmiotami gospodarczymi. W latach 2007-2024 pełnił funkcję Skarbnika m.st. Warszawy, gdzie odpowiadał za gospodarkę i politykę finansową, skonsolidowaną sprawozdawczość ponad 1000 jednostek, podatki i księgowość. Zasiadał w radach nadzorczych banków PKO BP i Pomorskiego Banku Kredytowego. Jest profesorem SGH w Warszawie.

# **ŚWIAT W REKONSTRUKCJI, UE PRZED ZMIANĄ**

# Nowy, wielobiegunowy świat – czy czeka nas zmierzch Zachodu?



**PROF. MARIUSZ ORŁOWSKI**

Virginia Tech University, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

**Chiny stały się gospodarczym supermocarstwem odpowiadającym za jedną trzecią globalnej produkcji towarów. Zachód natomiast, porzucając ideały wolnorynkowe, dokonał zwrotu ku polityce przemysłowej charakteryzującej się protekcjonizmem, taryfami i subsydiami. Model ten nie przynosi jednak zadowalających efektów. Klimat inwestycyjny w UE pogarsza się z roku na rok. Jak w tej sytuacji powinna zachować się Europa, w tym Polska? W jaki sposób konkurować ze światowym gigantem? Postawić na autonomię czy pogodzić się z zależnością? Jaka strategię geopolityczną przyjąć, by zatrzymać staczenie się Europy na peryferie świata?**

## Zmierzch Zachodu i globalna ekspansja Chin

Znajdujemy się w początkowym momencie schyłku Zachodu. Społeczeństwa krajów wysoko rozwiniętych nie mają jeszcze powszechnej świadomości, że proces ten już się rozpoczął. W Stanach Zjednoczonych większość opinii publicznej nie zdaje sobie sprawy z tego, co się dzieje, a wiele elit niechętnie akceptuje tę rzeczywistość. Tylko wąski krąg profesjonalistów i wnikliwych obserwatorów rozpoznaje złowrózne znaki. W Europie, ze względu na parasol bezpieczeństwa USA, atmosfera samoadoracji i przekonanie o samowystarczalności są jeszcze bardziej wyczuwalne. Zdecydowana większość opinii publicznej, reprezentowana przez media głównego nurtu, byłaby zaskoczona tezą

o staczeniu się Europy na peryferie świata.

W najlepszym razie przyznaliby, że upadek może kiedyś nastąpić, ale z pewnością uznaliby za przesadę sugerowanie, że dzieje się to już teraz.

Rzeczywistość unieważnia narracje przedstawiane przez zachodnie media. Nie ulega wątpliwości, że Chiny stały się gospodarczym supermocarstwem. Według niemieckiej gazety „Handelsblatt”, Państwo Środka jest jedynym światowym supermocarstwem produkcyjnym, odpowiadającym za jedną trzecią globalnej produkcji towarów. Ponadto energia i siła robocza są tam znacznie tańsze oraz wydajniejsze niż w Europie, co utrudnia konkurencję. Chiny prześcignęły Europę w wielu zaawansowanych technologiach,

w niektórych wyprzedziły Stany Zjednoczone, a w innych szybko zmniejszają dystans.

Według niektórych obliczeń Chiny produkują więcej niż dziewięć kolejnych największych gospodarek razem wziętych. Dominują w dziedzinie fotowoltaiki (zaspokajają 2,5-krotność obecnego globalnego popytu) czy produkcji pojazdów elektrycznych (produkują 50 milionów samochodów rocznie, co stanowi dwukrotność popytu na ich własnym rynku). Chiny są monopolistą w zaciętej konkurencji o pierwiastki ziem rzadkich. Przejście na zieloną energię (na której przecież tak zależy państwom UE) może się udać tylko dzięki przystępnej cenowo i wysokiej jakości produkcji chińskich modułów słonecznych, turbin wiatrowych i pojazdów elektrycznych. Spojrzenie na łańcuchy dostaw ujawnia dominację Chin w tych kluczowych obszarach (udział w rynku globalnym w procentach):

- moduły słoneczne: 85%;
- panele słoneczne: 90%;
- polikrzem do paneli słonecznych: 85%;
- ogniwa baterii: 90%;
- katody akumulatorów: 90%;
- anody akumulatorów: 95%;
- turbiny wiatrowe: 63%;
- elektrolizery wodoru: 70%.

Lista ta ukazuje miążdzącą dominację Państwa Środka. Szacuje się, że bez udziału Chin zielona transformacja w UE kosztowałaby co najmniej dodatkowe sześć bilionów dolarów. Tę różnicę w kosztach ponieśliby przede wszystkim podatnicy w krajach członkowskich, także w Polsce. Przewagę energetyczną Chin umacnia dodatkowo korzystanie z tanich dostaw energii z Rosji, z których UE w dużej mierze zrezygnowała.

Państwo Środka rozwija się w szybkim tempie w Azji Wschodniej, Ameryce Łacińskiej i Afryce. Jest największym partnerem handlowym Meksyku, wyprzedzając potężnego sąsiada – USA. Chińczycy budują tam centra przemysłowe dla paneli słonecznych, oświetlenia, elektroniki, części samochodowych i sprzętu mechanicznego. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne z Chin wzrosły z 0,2 mld dolarów w 2012 r. do 2,5 mld dolarów w 2022 r. W 2023 r. 20% całej sprzedaży samochodów w Meksyku trafi do Chin.

***Według niektórych obliczeń Chiny produkują więcej niż dziewięć kolejnych największych gospodarek razem wziętych. Ponadto Państwo Środka jest monopolistą w zaciętej konkurencji o pierwiastki ziem rzadkich. Przejście na zieloną energię (na której przecież tak zależy państwom UE) może się udać tylko dzięki przystępnej cenowo i wysokiej jakości produkcji chińskich modułów słonecznych, turbin wiatrowych i pojazdów elektrycznych.***

Pouczające jest również porównanie bloku BRICS i państw grupy G7. W 2012 r. produkcja gospodarcza krajów BRICS i G7 utrzymywała się na poziomie 30 bln dolarów. Do 2023 r. produkcja G7 spadła do 29 bln dolarów, podczas gdy BRICS (z wyłączeniem nowych członków) wzrosła do 34 bln dolarów. Ponadto grupa BRICS znacznie powiększyła się w 2024 r., m.in. o Turcję, która, po gorzkich doświadczeniach z UE, złożyła wniosek o przystąpienie w czerwcu 2024 r. Choć październikowy szczyt w Kazaniu nie przyniósł żadnych kluczowych rozstrzygnięć, ze strony państw tworzących tę grupę wysłany został

jasny sygnał, że chcą one przełamać dominację amerykańskiego dolara w międzynarodowych rozliczeniach gospodarczych, a nawet zastąpić go własną walutą.

### **Polityka przemysłowa: protekcjonizm, taryfy i subsydia**

Na świecie, szczególnie w Stanach Zjednoczonych i Europie, nastąpiła olbrzymia zmiana w kierunku polityki przemysłowej charakteryzującej się protekcjonizmem, taryfami i subsydiami. Warto przytoczyć kilka przykładów odejścia od reguł wolnego rynku i nieingerowania państwa w sprawach gospodarczych.

W Stanach Zjednoczonych – w ramach ustawy *CHIPS and Science Act* – Intel otrzymał 8,5 miliarda dolarów na budowę nowych fabryk w czterech stanach (Arizona, Nowy Meksyk, Ohio, Oregon), podczas gdy Global Foundries uzyskało 1,5 miliarda dolarów z funduszy państwowych. Celem tych działań jest zwiększenie amerykańskiej produkcji zaawansowanych chipów z 12% do 20% globalnej produkcji do 2035 roku. Oczekuje się, że Micron Technology i Samsung otrzymają w USA łącznie ponad 11 miliardów dolarów dotacji. Dyrektor Generalny Intela, Pat Gelsinger, przewiduje, że nawet ponad 100 miliardów dolarów popłynie od amerykańskich podatników do Intela i Microna w ciągu najbliższych pięciu lat, przy czym sam Intel spodziewa się co najmniej 50 miliardów dolarów dotacji państwowych.

Z kolei ustawa o redukcji inflacji (*Inflation Reduction Act*), z budżetem 430 miliardów dolarów, stanowi największą inwestycję klimatyczną w historii. Przynosi korzyści

firmom, takim jak: BMW, Mercedes, Volkswagen, Linde, Holcim, Northvolt, Tesla, DRAX i Audi, powodując tym samym przeniesienie produkcji do USA. Ponadto Stany Zjednoczone podniosły cła na chińskie pojazdy elektryczne do 100% ich wartości, pomimo importu zaledwie 3000 chińskich samochodów elektrycznych rocznie. Nawet uległa Ameryce Europa zaprotestowała przeciwko tym nieuczciwym praktykom subsydiowania.

**Na świecie, szczególnie w Stanach Zjednoczonych i Europie, nastąpiła olbrzymia zmiana w kierunku polityki przemysłowej charakteryzującej się protekcjonizmem, taryfami i subsydiami. W UE to Niemcy stanowią porażający przykład łamania wszelkich zasad „freie Marktwirtschaft” i promowania tendencji do odradzania się protekcjonistycznej polityki przemysłowej.**

Czy jednak Europa została jeszcze wierna zasadom wolnego rynku i uczciwej konkurencji? Weźmy przykład Niemiec – największej, dominującej gospodarki w UE. Niemcy stanowią porażający przykład łamania wszelkich zasad „freie Marktwirtschaft” i promowania tendencji do odradzania się polityki przemysłowej, czyli protekcjonizmu. Oto parę przykładów znaczących inwestycji państwa niemieckiego w przemysł na terenie Niemiec: Wolfspeed w Ensdingen (0,8 mld euro), Infineon w Dreźnie (miliard euro), Intel w Magdeburgu (10 mld euro), TSMC w Dreźnie (siedem mld euro) i Northvolt w Szlezwiku-Holsztynie (0,9 mld euro). Thyssen Krupp otrzymał od państwa niemieckiego ponad dwa miliardy euro na produkcję „zielonej stali”.



Saarstahl oraz Dillinger Hütte otrzymały 2,6 mld euro, Salzgitter – miliard euro, a ArcelorMittal – 1,3 mld euro z budżetu federalnego. Ponadto Niemcy wydały już 100 miliardów euro z funduszu „Zeitenwende” (choć jego najlepszą cechą wydaje się być jego nazwa, wskazująca doprawdy na „punkt zwrotny” w rozumieniu mechanizmów gospodarczych).

Niemcy chętnie krytykują Chiny za nadprodukcję (nadwyżkę mocy produkcyjnych), mimo że same w przeszłości sprzedawały dwie trzecie swojej produkcji samochodów poza krajem. Ta jaskrawa hipokryzja podkreśla obecną zmianę dynamiki przemysłowej. Hasła wolnego rynku i wolnego handlu oraz szkodliwości ingerencji państwa zostały w dużej mierze porzucone i zapomniane. Całe pokolenia ekonomistów były uczone wiary w mechanizmy wolnorynkowe i korzyści płynące ze specjalizacji i wymiany, ale zasady te zostały bezceremonialnie porzucone, gdy przestały służyć interesom głównych gospodarek. Pragmatyczni Amerykanie jako pierwsi porzucili tę narrację, dostrzegając jej szkodliwe skutki.

### **Konsekwencje protekcjonizmu**

Ostatecznie wszyscy gracze chcą tego samego: aby fabryki przyszłości były zlokalizowane w ich własnych krajach. Dążenie to obraca się wokół podatków, miejsc pracy, wzrostu gospodarczego i interesów bezpieczeństwa. Niektórzy bronią swoich starych gałęzi przemysłu, podczas gdy inni próbują budować nowe. Wyścig ten grozi jednak przekroczeniem celu – globalny popyt jest w końcu ograniczony. Co się stanie, jeśli każdy będzie miał własną fabrykę, ale żadna z nich nie będzie w pełni wykorzystana? Motywowane

politycznie inwestycje, które omijają rzeczywisty popyt, mogą prowadzić do gwałtownego spadku cen i nierentowności producentów, a przez to – potencjalnie szkodzić gospodarce. Można to zaobserwować zarówno na przykładzie Stanów Zjednoczonych, jak i Niemiec.

W Stanach Zjednoczonych niedobór chipów spowodowany gwałtownym wzrostem popytu podczas pandemii przerodził się w nadwyżkę w 2022 r., nadwyrężając przychody firm. Intel opóźnił harmonogram budowy fabryki w Ohio, w której produkcja początkowo miała się rozpocząć w 2025 r., z powodu wyzwań rynkowych (ze względu na „warunki biznesowe” i „dynamikę rynku”). Amerykański producent chipów twierdzi teraz, że będzie potrzebował jeszcze większych dotacji, ponieważ traci pieniądze na swojej działalności odlewniczej. Akcje Intel Corp. spadły po tym, jak firma poinformowała o rosnących stratach w tym segmencie. Intel ujawnił w oświadczeniu o papierach wartościowych, że w ubiegłym roku stracił siedem miliardów dolarów na swojej jednostce odlewniczej, przy 18,9 miliardach dolarów sprzedaży, po około pięciu miliardach dolarów strat w każdym z poprzednich dwóch lat.

To rozczarowujące, że ta legendarna amerykańska firma jest tak zależna od wsparcia rządowego. Co prawda politycy obu partii reklamują producenta chipów jako narodowego czempiona, ale coraz częściej jest on postrzegany jako symbol wątpliwej jakości rządowej polityki przemysłowej. Intel może otrzymać do 50 miliardów dolarów dotacji federalnych, ale jego CEO, Pat Gelsinger, chce więcej. Stwierdził, że amerykańska produkcja układów scalonych „nie zostanie



naprawiona w ramach jednego trzy- lub pięcioletniego programu” i zasugerował potrzebę wprowadzenia programu CHIPS 2. Dodatkowo Intel ujawnił, że nie spodziewa się, aby jego działalność odlewnicza osiągnęła próg rentowności do połowy okresu od teraz do końca 2030 roku. Polityka przemysłowa, choć często „sprzedawana” jako patriotyczny nacjonalizm, zazwyczaj kończy się błaganiem o specjalne interesy. Kapitał natomiast jest kierowany z powodów politycznych, a nie w celu jego najbardziej produktywnego wykorzystania. Niedawno Intel ogłosił, że zwolni 15000 zatrudnionych i zrezygnuje z planów budowy nowoczesnej fabryki chipów w Magdeburgu (*notabene* również linii montażowej układów scalonych pod Wrocławiem), mimo oferowanej dotacji niemieckiego rządu w wysokości 10 miliardów euro. Decyzja ta to kolejny gwóźdź do trumny dla nieskutecznej polityki rozwoju technologiczno-gospodarczego Niemiec. Infineon, największa niemiecka firma półprzewodnikowa, otrzymała w 2023 r. miliard euro na budowę fabryki chipów dla przemysłu samochodowego w Dreźnie. Jednak w sierpniu tego roku ogłosiła, że będzie zmuszona zwolnić 1400 pracowników.

W Niemczech natomiast fabryka aut elektrycznych Volkswagena w Zwickau, niegdyś chwalona przez Angelę Merkel jako „kamień węgielny przyszłości niemieckiego przemysłu motoryzacyjnego”, ograniczyła produkcję z powodu niskiego popytu. Zakład działa na zaledwie dwóch trzecich mocy produkcyjnych, a pracownicy zatrudnieni na umowach tymczasowych są zwalniani. Kiedy ogłoszono umowę z Intellem, niektórzy kwestionowali, czy producenci samochodów

będą faktycznie kupować droższe chipy „Made in Germany”, czy też nadal będą wybierać tańsze odpowiedniki z Azji.

***To rozczarowujące, że Intel – legendarna amerykańska firma – jest tak zależny od wsparcia rządowego. Co prawda politycy obu partii reklamują producenta chipów jako narodowego czempiona, ale coraz częściej jest on postrzegany jako symbol wątpliwej jakości rządowej polityki przemysłowej, która, choć często „sprzedawana” jako patriotyczny nacjonalizm, zazwyczaj kończy się błaganiem o specjalne interesy. Kapitał natomiast jest kierowany z powodów politycznych, a nie w celu jego najbardziej produktywnego wykorzystania.***

Mercedes stoi w obliczu podobnych problemów ze swoimi samochodami elektrycznymi. Aby przyspieszyć dotychczas powolną sprzedaż, np. elektrycznego sedana EQS, firma wdraża środki, takie jak nowe projekty chłodnic, większe zasięgi i wygodniejsze siedzenia. Jest jednak mało prawdopodobne, aby te wysiłki przyniosły znaczący efekt. Mercedes sprzedał co najmniej 170 tys. nowych samochodów elektrycznych mniej niż planowano w ubiegłym roku, a w pierwszym kwartale 2024 r. dostawy tych pojazdów zmniejszyły się o 9%. Volkswagen ogłosił kilka tygodni temu, że będzie zmuszony zamknąć trzy fabryki w Niemczech, zwolnić 15 tys. pracowników oraz obciąć premie świąteczne i inne świadczenia socjalne dla pozostałych zatrudnionych. Szef Volkswagena podkreślił, że w obecnych strukturach firma nie jest w stanie konkurować z chińskimi

producentami samochodów. Taka sytuacja w kluczowym dla gospodarki niemieckiej segmencie przemysłu jest bezprecedensowa w powojennej historii naszego zachodniego sąsiada.

### **Przymusowy decoupling**

Nikt na Zachodzie nie mówi już o globalizacji, wolnym rynku czy wolnym handlu. Jeśli ktoś opowiada się za tymi koncepcjami, to są to Chińczycy. Swego czasu Zachód wykorzystywał globalizację, ale obecnie jej użyteczność już minęła. Ekonomią nie rządzą bowiem uniwersalne prawa, takie jak prawo grawitacji w fizyce. W ekonomii to okoliczności dyktują działania, a gospodarki narodowe i koncerny odpowiednio się do nich dostosowują. Obecnie istnieją dwa wyłaniające się trendy: dobrowolne oddzielenie i wymuszone oddzielenie. *Decoupling*, czyli rozdzielenie gospodarki amerykańskiej, a najlepiej – szerzej – zachodniej, od Chin, to słowo klucz w obecnych procesach deglobalizacyjnych.

Stany Zjednoczone wywierają ogromną presję na swoich sojuszników, aby ograniczyli wymianę gospodarczą z Chinami. Pod wpływem USA niemiecki gigant chemiczny BASF zamknął fabrykę i rafinerię w prowincji Xinxiang. Rzekomym powodem były chińskie prześladowania Ujgurów. Na łamach gazety „Handelsblatt” zasugerowano, że również Volkswagen może zostać zmuszony do zamknięcia fabryki w Xinxiangu. Jeśli tak się stanie, dotknie to między innymi dobrze opłacanych pracowników ujgurskich.

Ponadto Australia, na żądanie Amerykanów, nakazała chińskiemu konglomeratowi Yuxieo zbycie udziałów w Northern Minerals

– australijskiej firmie zajmującej się wydobywaniem pierwiastków ziem rzadkich, niezbędnych dla nowoczesnej elektroniki. Co więcej, holenderska firma ASML, która produkuje krytyczny sprzęt do drukowania najmniejszych nanometrowych struktur na podłożach krzemowych, została zmuszona do zaprzestania wysyłania sprzętu do Chin. W rezultacie ASML, po utracie lukratywnego rynku chińskiego, przechodzi obecnie przez poważny kryzys. Takich przykładów można wymienić jeszcze dużo. To nie są odosobnione przypadki, ale polityka zakrojona na szeroką skalę.

**Zachód wykorzystywał globalizację jako narzędzie rozwoju, ale obecnie jej użyteczność już minęła. Ekonomią nie rządzą uniwersalne prawa, takie jak prawo grawitacji w fizyce. W ekonomii to okoliczności dyktują działania, a firmy odpowiednio się do nich dostosowują. Miejsce dogmatu globalizacji, wolnego rynku i wolnego handlu zajmują dwa wyłaniające się trendy: dobrowolne oddzielenie i wymuszone oddzielenie.**

### **Geopolityczne konsekwencje dla Europy**

Niemcy zmagają się ze swoją zależnością od Chin. Mimo iż Ursula von der Leyen powiedziała chińskiemu prezydentowi Xi Jinpingowi podczas spotkania w Paryżu, że Europa musi zaangażować się w „zmniejszanie ryzyka” (*derisking*), Niemcy pozostają w dużym stopniu związane z chińskim handlem i inwestycjami. Zależność ta stwarza dylemat, co prowadzi do niezdecydowania i opóźnień w planowaniu strategicznym. Produkcję do USA i Chin przenoszą duże korporacje, w tym BASF i Volkswagen. Tylko te dwie firmy

***Nasz zachodni sąsiad stoi w obliczu zbliżającej się katastrofy budżetowej, zaostrzonej przez zwiększoną presję na wydatki wojskowe ze strony USA. Jednocześnie Stany Zjednoczone naciskają na Niemcy, aby ograniczyły handel z Chinami, co dodatkowo komplikuje sytuację. Ponadto UE grozi nałożenie 10% ceł importowych na towary. Może to doprowadzić do upadku całego niemieckiego projektu dla Europy.***

zainwestowały w Państwie Środka 12 miliardów dolarów. I tak np. model Volkswagen ID.3 kosztuje 15 200 euro w Chinach, a w Niemczech – 39 900 euro, mimo iż oba są montowane głównie z części produkowanych w Chinach. Ta rozbieżność cen wynika z niższych kosztów pracy, tańszej energii, mniejszych świadczeń socjalnych i bliższych łańcuchów dostaw. System produkcji *just-in-time*, nadal skuteczny w Państwie Środka, na Zachodzie został zastąpiony przez systemy *just-in-case*, odzwierciedlając tym samym zmianę dynamiki przemysłowej. Dodatkowo Niemcy borykają się z poważnym niedoborem specjalistów, co zmusza firmy, takie jak Herrenknecht, do przenoszenia produkcji do Hiszpanii. Proces biurokratyczny oraz wysokie koszty socjalne, które stanowią 50% budżetu, jeszcze bardziej komplikują sytuację.

Nasz zachodni sąsiad stoi w obliczu zbliżającej się katastrofy budżetowej, zaostrzonej przez zwiększoną presję na wydatki wojskowe ze strony USA. Jednocześnie Stany Zjednoczone naciskają na Niemcy, aby ograniczyły handel z Chinami, co dodatkowo komplikuje sytuację. W 2023 r. niemiecki eksport do USA wyniósł 158 mld euro, a do Chin – 100 mld euro.

Prezydent-elekt, Donald Trump, jeszcze przed wyborami w USA zapowiedział nałożenie 10- lub 20-procentowych ceł importowych na towary z UE. Biorąc pod uwagę opisane powyżej negatywne trendy w gospodarce niemieckiej, ten splot czynników zdaje się realizować najczarniejszy scenariusz dla Niemiec. Może to doprowadzić do załamania się całego niemieckiego projektu dla Europy i mało przewidywalnych zmian na Starym Kontynencie.

Przezwrot przemysłowy w Chinach powoduje przewartościowanie łańcuchów dostaw. Zmiana ta prowadzi do dyskusji na temat nowej gałęzi ekonomii – mezoekonomii – która koncentruje się na pośrednich czynnikach ekonomicznych, takich jak wydajność łańcucha dostaw. Kilkadziesiąt lat temu ekonomiści nie poświęcali zbyt wiele uwagi ekonomii podaży. Ich dyscyplina była zdominowana przez makroekonomię (odgórne badania systemowe) i mikroekonomię (oddolne badania indywidualnych bodźców), a przemysłowe łańcuchy dostaw znajdowały się nieco pośrodku. Obecnie jednak wstrząsy geopolityczne, środowiskowe, społeczne i polityczne stawiają łańcuchy dostaw w centrum uwagi. Prof. Bill Janeway z Cambridge University mezoekonomią nazywa środkową przestrzeń między mikro- i makroekonomią. Sztuczna inteligencja oraz innowacje cyfrowe (*big data*) umożliwiają ekonomistom śledzenie sieci biznesowych z niewyobrażalnym niegdyś poziomem szczegółowości, niemal w czasie rzeczywistym. Analiza sieci wzajemnych dostaw ma kluczowe znaczenie w wielu dziedzinach ekonomii politycznej. Po pierwsze, mezoekonomia pomoże decydom lepiej zrozumieć, jak

faktycznie działa gospodarka, a po drugie – może poszerzyć zakres oddziaływania ekonomistów, którzy będą w stanie śledzić ekosystemy tworzenia wartości i je optymalizować. Mezoekonomia nabiera szczególnego znaczenia, gdy struktura zarządzania dostawami przechodzi radykalne zmiany w bardzo krótkim okresie.

### **Konsekwencje dla Polski**

Polska, podobna do małej łodzi dryfującej w ślad za niemieckim przemysłowym gigantem, jest w dużym stopniu zależna od swojego zachodniego sąsiada. W przeciwieństwie do USA czy Europy Zachodniej, nie może sobie pozwolić na miliardowe dotacje swojej bazy przemysłowej, co ogranicza jej zdolność do konkutowania na tym samym poziomie pod względem inwestycji przemysłowych i technologicznych.

***Zaawansowane technologicznie innowacje pochodzące z Polski mogą być potencjalnie znaczącym motorem gospodarczym. Nasze firmy są już wpięte w gęstą, globalną sieć współpracy, tworzącą długie łańcuchy wartości. Jeżeli mamy w coś inwestować, to właśnie w infrastrukturę i najnowocześniejsze technologie.***

Najlepszą szansą Polski na wzrost gospodarczy są inwestycje w nowe technologie, w tym sztuczną inteligencję. Zaawansowane technologicznie innowacje pochodzące z polskiej prowincji mogą być potencjalnie znaczącym motorem gospodarczym. Nasze firmy są już wpięte w gęstą, globalną sieć współpracy, tworzącą długie łańcuchy wartości. Weźmy przykład smartfona. Procesor

powstał na Tajwanie, z użyciem maszyny do fotolitografii holenderskiego przedsiębiorstwa ASML, które ma monopol na tak zaawansowane urządzenia. W maszynie tej zamontowane są detektory podczerwieni wyprodukowane w VIGO Photonics z Ożarowa Mazowieckiego. Dla nich również próżno szukać konkurencji na świecie. Obok nich znajdziemy także soczewki z pokryciami wytrzymującymi ekstremalnie poziomy promieniowania UV, które dostarcza Holendrom Solaris Optics z Józefowa.

Warto wspomnieć także o firmie Smarttech z Łomianek. Produkuje ona skanery 3D, m.in. do celów przemysłowych. Urządzenia te generują jedne z najlepszych modeli trójwymiarowych na świecie, wyróżniając się np. najwyższą rozdzielczością i wiernym odwzorowaniem kolorów. Warto podkreślić, że Smarttech oferuje produkt końcowy, a nie jedynie komponenty. Kolejny przykład to poznańska firma Airopic, produkująca jedne z najlepszych analizatorów gazu do kontroli emisji w przemyśle energetycznym i chemicznym. Z kolei Inframet z Koczargów Nowych dostarcza topowe systemy kalibracji kamer termowizyjnych. Jego klientami są praktycznie wszyscy producenci tego zaawansowanego sprzętu. Eagle w Wałczu produkuje najszybsze na rynku laserowe wycinarki do metalu. Natomiast w Zaczerniu FIBRAIN samodzielnie uruchomił fabrykę światłowodów. Te rodzinne firmy skutecznie wykorzystują krajowe technologie do ekspansji na globalne rynki. Jeżeli więc mamy w coś inwestować, to tylko w infrastrukturę i najnowocześniejsze technologie.

W Polsce nadal nie ma wystarczająco dużo „integratorów”, co utrudnia rozwijanie najnowocześniejszych technologii. Na wzór

pomysłów IBnGR z Gdańska, powinniśmy priorytetowo stworzyć klaster partnerów firm technologicznych i rozbudowywać sieci powiązań wzajemnie wspierających się podmiotów. Większość firm, które osiągnęły sukces na rynku zagranicznym, zrobiły to własnymi siłami. Być może fakt ten stanowi odbicie naszego przysłowiowego indywidualizmu. Należy sobie jednak uświadomić, że polski aparat państwowy ma środki na identyfikację branż, które odnoszą sukces, i kolejno na stworzenie infrastruktury naukowo-badawczo-szkoleniowej oraz ekosystemów wzajemnego wspierania się w ramach danych branż.

***W stosunkach z Chinami doznajemy obecnie, dzięki proberlińskiej i prowaszyngońskiej polityce polskich rządów, poważnej nierównowagi handlowej. Polska jest znacznie w tyle za Węgrami, Serbią, a nawet Francją, jeśli chodzi o wykorzystanie chińskiego partnerstwa na rzecz rozwoju technologicznego i gospodarczego kraju.***

Mimo wielu sukcesów, Polska pozostaje w tyle za innymi krajami, które skuteczniej realizują takie strategie. Inwestycje w infrastrukturę i nowoczesne technologie znacznie przyspieszą, jeżeli należycie zadamy o polskie stosunki gospodarcze z Chinami. W tym zakresie dużo możemy się nauczyć od Węgry i ich wielowektorowego modelu polityki. Węgry przyciągają znaczące chińskie inwestycje, takie jak np. wartość 12 miliardów dolarów fabrykę baterii w Debreczynie i fabrykę BYD w Szeged. Great Wall Motors buduje również drugą fabrykę samochodów elektrycznych

w Pecs. Inwestycje te pozycjonują Węgry jako przyszłego lidera w produkcji zaawansowanych technologii. Natomiast Polska do tej pory próbowała własnymi siłami realizować takie projekty, jak Izera, zamiast szukać współpracy z chińskimi firmami. Oczywiście, istnieje małe prawdopodobieństwo, aby takie partnerstwa były do przyjęcia dla Niemiec lub USA – nad Polską wisiałaby nieuchronnie groźba nałożenia geopolitycznego „kaftanu bezpieczeństwa” przez zachodnich partnerów.

Tymczasem Chiny intensywnie inwestują nie tylko na Węgrzech, ale również we Włoszech i w Serbii. Serbia, nie będąc członkiem UE ani NATO, ma większą swobodę w realizacji inwestycji. Utworzyła nawet Instytut Badawczy Pasa i Szlaku przy swojej Akademii Nauk. Węgry natomiast próbują przekierować Inicjatywę Pasa i Szlaku, która obecnie przebiega przez polskie miasta, takie jak Łódź, Kutno i Małaszewicze, na swoje terytorium, co może znacząco wzmocnić ich strategiczną i gospodarczą pozycję. O ile globalny konflikt nie zakłóci tych trendów, Węgry i Serbia prawdopodobnie wyłonią się jako zwycięzcy w nowym krajobrazie geopolitycznym. Polska powinna rozważyć pójście w ich ślady i stać się bardziej niezależną, dywersyfikując swoje powiązania gospodarcze i dyplomatyczne. Nasz kraj potrzebuje „Zeitenwende”. W pogoni za nowoczesnością zachodnią nie zauważamy jednak, że Zachód już zmienił lub zmienia kierunek, lub idzie wręcz w przeciwną stronę. Im bardziej staramy się ich dogonić, tym bardziej stajemy się zacofani i zapóźnieni.

W stosunkach z Chinami doznajemy obecnie, dzięki proberlińskiej i prowaszyngońskiej



polityce polskich rządów, poważnej nierównowagi handlowej. Polska eksportuje do Państwa Środka głównie produkty rolne i surowce, takie jak jabłka, kurczaki, mleko w proszku i miedź. W zamian Chiny eksportują zaawansowane technologie, takie jak telekomunikacja 5G i 6G, nowoczesna elektronika i samochody elektryczne. Polska jest znacznie w tyle za Węgrami, Serbią, a nawet Francją, jeśli chodzi o wykorzystanie chińskiego partnerstwa na rzecz rozwoju technologicznego i gospodarczego kraju. Chińska firma motoryzacyjna Geely zawarła sojusz z francuską firmą Renault z siedzibą

w Wielkiej Brytanii. Nawet jeżeli nie chcemy się narazić UE, wchodząc w rolę drugiego Orbana – *l'enfant terrible* UE – to chyba wolno jest nam podążać śladami Francji i Hiszpanii.

Podsumowując, aby uniezależnić się od Niemiec i USA, Polska musi przyjąć bardziej zdywersyfikowaną i samodzielną strategię gospodarczą. Naśladując podejście Węgier, Hiszpanii i Francji do chińskich inwestycji i koncentrując się na innowacjach technologicznych, nasz kraj ma szansę zająć lepszą pozycję w ewoluującej, globalnej gospodarce. ■

#### O AUTORZE

**Prof. Mariusz Orłowski** – wykładowca i badacz fizyki półprzewodników na Virginia Tech University w Stanach Zjednoczonych. Od 1984 r. do 2008 r. pracował w przemyśle półprzewodnikowym w firmach Siemens, Motorola, STMicroelectronics i Freescale w USA, Niemczech, Francji i Rosji. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

# Jaka strategia geopolityczna dla Polski?



**PROF. ROMAN KUŹNIAR**

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski,  
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

**Wyboista historia naszego kraju przez wieki uniemożliwiła sformułowanie polskiej geostrategii. Szansa na jej stworzenie pojawiła się dopiero po 1989 r. Jednak zarówno położenie geopolityczne Polski jako kraju brzegowego, jak i spore problemy z myśleniem i działaniem w kategoriach strategicznych nie ułatwiają tego zadania. Jak powinna wyglądać strategia geopolityczna dopasowana do specyficznych uwarunkowań naszego państwa? Jakie imperatywy geopolityczne zasługują na szczególną uwagę? Jakie zmiany w polityce wewnętrznej i zagranicznej należy wprowadzić?**

1000-letnie dzieje Polski od koronacji Bolesława Chrobrego (1025 r.), a więc podmiotu geopolitycznego o statusie królestwa, którego istnienie powinno być *per se* respektowane przez otoczenie, wskazują, że posiadanie geostrategii<sup>1</sup> było warunkiem *sine qua non* jej przetrwania. Jednak zważywszy na nasze sąsiedztwo, równie ważne okazało się dysponowanie przez państwo należytych ośrodków władzy. Polskę jako państwo liczące się w środkowo-wschodniej części Europy stworzył właśnie Bolesław Chrobry. Dokonał tego na fundamencie cywilizacyjnym, który zawdzięczamy jego ojcu i poprzednikom. Tak samo ważny był względnie jednolity fundament etniczny (słowiańszczyzna).

<sup>1</sup> W niniejszym tekście geostrategię należy rozumieć jako strategię państwa będącą odpowiedzią na jego położenie geopolityczne, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb związanych z bezpieczeństwem.

Jednakowoż od początku silny mankament naszego państwa stanowił brak oczywistych granic naturalnych z tych stron, z których miało pochodzić największe zagrożenie, czyli na linii wschód-zachód. Zresztą w chwilach słabości Polski nawet naturalne granice nie pomagały (najazdy szwedzkie przez Bałtyk czy węgierskie przez Karpaty).

Jak wiemy, po śmierci Chrobrego Polska szybko weszła w stan upadku, a to na skutek trwających 300 lat wewnętrznych konfliktów (okres rozbitcia dzielnicowego). Dwóm ostatnim koronowanym Piastom – Władysławowi Łokietkowi i Kazimierzowi Wielkiemu – udało się odtworzyć państwo polskie, choć mocno terytorialnie okrojone w stosunku do czasów Chrobrego. Pod berłem Jagiellonów i pierwszych Wazów Polska przeżywała epokę świetności, była państwem względnie



bezpiecznym, rozwijającym się cywilizacyjnie wraz z Europą, znaczącym w naszym regionie. Oznaki jego psucia zauważył Frycz Modrzewski już w połowie XVI wieku, lecz jego traktat *O poprawie Rzeczypospolitej* był częściej czytany w Europie niż w Polsce. Wraz z otwarciem przez Wazów „frontu wschodniego” (pocz. XVII w.), zwanego współcześnie opcją jagiellońską, zaczyna się dramat Rzeczypospolitej, pogłębiany degeneracją jej ustroju politycznego oraz zacofaniem gospodarczym i społecznym.

**Stając się na przestrzeni XVIII wieku ponownie państwem upadającym, Polska nie była w stanie sformułować geostrategii odpowiadającej na wyzwania związane z zagrożeniem ekspansji ze strony Niemiec i Rosji. *Finis Poloniae* był tylko kwestią czasu.**

Przewlekły kryzys I Rzeczypospolitej oraz jej ostateczny upadek tworzą nową sytuację geopolityczną, która okaże się polskim przekleństwem na kolejne trzy stulecia. Nasz kraj zostanie wzięty w dwa ognie. Z jednej strony będziemy mieli do czynienia z cywilizacyjną presją Niemców, którzy uzurpowali sobie „prawo” do ekspansji i narzucania Polsce swego panowania ze względu na przekonanie o kulturowej niższości Polaków (nie czynili tego przecież wobec Holendrów czy Duńczyków). Z drugiej strony doświadczymy brutalnego podboju ze strony imperialnej Rosji, która rościła sobie „prawo” do panowania nad Polską ze względu na swą siłę. Imperium bowiem „ma prawo” przesuwania granic dopóty, dopóki nie napotka skutecznego oporu, co jest żelaznym prawem

zwierzęcego realizmu. Stając się na przestrzeni XVIII wieku ponownie państwem upadającym, Polska nie była w stanie sformułować geostrategii odpowiadającej na te wyzwania. *Finis Poloniae* był tylko kwestią czasu.

Od rozbiorów pojawia się imperatyw sprostania tym dwóm siłom. To on zaczyna definiować polską geostrategię, ale tylko na poziomie idei i politycznego piśmiennictwa (czasem także powstań narodowych), lecz nie na poziomie państwa, którego przecież nie ma. Odzyskanie przez Polskę niepodległości w 1918 r. daje szansę na to, aby taka geostrategia mogła być budowana przez władze odrodzonego państwa. Były one świadome tej konieczności, jednak ówczesna słabość wewnętrzna oraz podziały społeczne i polityczne czyniły to zadanie właściwie niemożliwym. Natomiast Niemcy i sowiecka Rosja, jako mocarstwa rewizjonistyczne, postanowiły doprowadzić do ponownego rozbioru Polski, czego udało im się dokonać w pierwszym miesiącu II wojny światowej. Ich agresja we wrześniu 1939 r. była kulminacją ewolucji niekorzystnej sytuacji geostrategicznej wokół Polski. Z kolei pozostawienie naszego państwa po II wojnie światowej w obrębie sowieckiej strefy wpływów ponownie uniemożliwiło myślenie i działanie w kategoriach polskiej geostrategii. Jedynym pozytywnym rozstrzygnięciem geopolitycznych 1945 r. było trwałe „wyleczenie” Polski z zawsze ryzykownej dla niej opcji jagiellońskiej.

Sytuacja geopolityczna ulega radykalnej zmianie po upadku bloku komunistycznego oraz przystąpieniu naszego kraju do NATO i UE. Niepodległa i suwerenna Polska może, po raz pierwszy od czasów Bolesława Chrobrego,

stać się podmiotem własnej geostrategii. „Epokowa zmiana”, która dokonała się z walnym udziałem naszego państwa w 1989 r. i latach następnym, w kategoriach geostrategicznych polegała przede wszystkim na tym, że Polska przestała „leżeć” między Niemcami a Rosją. Niemniej, o ile po zachodniej stronie naszego kraju mamy do czynienia z jakościową poprawą otoczenia (zjednoczone Niemcy nie stanowią zagrożenia dla bezpieczeństwa i niepodległości Polski), o tyle Europa Wschodnia pozostała dla nas strefą tradycyjnych zagrożeń, głównie za sprawą agresywnej polityki Rosji. Jednak wcześniejsze uwolnienie od opcji jagiellońskiej stało się po 1989 r. ważną przesłanką dla scalenia Polski z Zachodem.

**Sytuacja geopolityczna ulega radykalnej zmianie po upadku bloku komunistycznego oraz przystąpieniu naszego kraju do NATO i UE. Niepodległa i suwerenna Polska może, po raz pierwszy od czasów Bolesława Chrobrego, stać się podmiotem własnej geostrategii.**

Z powyższej ewolucji i nadal niebanalnego geopolitycznego położenia Polski wynikają trzy wyjściowe założenia polskiej geostrategii:

- 1) Polska jest częścią zachodniej cywilizacji oraz, konsolidujących ją politycznie i gospodarczo, zinstytucjonalizowanych wielostronnych wspólnot – w naszym interesie leży zatem umacnianie ich witalności i spoistości, a także naszego miejsca w NATO i UE;
- 2) na wschód od Polski rozciąga się rozległa strefa niestabilności, niepewności, zagrożeń

- konwencjonalnych (militarnych) oraz hybrydowych, z czego wynika imperatyw trzymania wysoko gardy obronnej;
- 3) Polska leży na granicy dwóch geopolitycznych płyt tektonicznych, których ścieranie się wywołuje nierzadko napięcia, kryzysy i konflikty, dlatego – jako kraj brzegowy – musimy dbać o strategiczną obecność wzdłuż linii brzegowej naszych zachodnich sojuszników, ale także być integralną, jednogatunkową częścią wspólnoty zachodniej.

Założenia wyjściowe polskiej geostrategii powinny być przetwarzane na strategie operacyjne w odniesieniu do konkretnych celów, które wyznaczają zmieniające się okoliczności, oraz problemów, które muszą być na bieżąco rozwiązywane czy pokonywane. Jak mawiał Napoleon, „strategia jest rzeczą prostą, wszystko jest sprawą wykonania”. Jak wiadomo, Polska ma spore problemy z myśleniem i działaniem w kategoriach strategicznych, nawet jeśli imperatywy geopolityczne wydają się oczywiste, a wymogi rozwoju cywilizacyjnego dobrze znane. Pierwsze i drugie było często rugowane ze świadomości polskiej klasy politycznej – od Rzeczypospolitej szlacheckiej, po czasy współczesne. Instykt strategiczny, a jeszcze bardziej kultura strategiczna, nie jest mocną stroną naszej kultury politycznej, a w rezultacie – naszej polityki.

Ponieważ strategie operacyjne są funkcją nie tylko celów i możliwości, ale też dynamicznie kształtujących się okoliczności, nie sposób ich w tym miejscu programować. Warto jednak wskazać na kilka ważnych problemów zasługujących na strategiczne podejście Polski

(oczywiście ograniczam się tylko do tych, dla których uzasadniony jest przedrostek geo-).

Po pierwsze, z naszego miejsca na mapie Europy wynika imperatyw wystrzegania się osamotnienia, peryferyjności, zacofania w jakiegokolwiek postaci. Imperatyw ten musi być stale obecny w myśleniu i działaniu każdej władzy w Polsce.

***Polska ma spore problemy z myśleniem i działaniem w kategoriach strategicznych, nawet jeśli imperatywy geopolityczne wydają się oczywiste, a wymogi rozwoju cywilizacyjnego dobrze znane. Kultura strategiczna nie jest mocną stroną naszej kultury politycznej, a w rezultacie – naszej polityki.***

Po drugie, stopniowa ewolucja UE w kierunku ponadnarodowym służy naszym interesom – nie można być tu hamulcowym, lecz należy brać w tym procesie aktywny udział. Dotyczy to zwłaszcza trzech kwestii: włączania się w strefę euro; skutecznego podejmowania przez UE ważnych decyzji (metoda większościowa); budowania zdolności UE jako aktora strategicznego (nazwa w rodzaju „autonomia” czy „suwerenność” są nieistotne, liczą się realne możliwości UE w sferze bezpieczeństwa).

Po trzecie, powinniśmy zabiegać o polityczną, ekonomiczną i strategiczną jedność geopolitycznego trzonu Europy, czyli państw tworzących Trójkąt Weimarski. Trzeba to czynić równoległe do wzmacniania UE.

Po czwarte, Polska musi dbać o wszechstronną obecność Stanów Zjednoczonych w tej części

Europy, przynajmniej dopóki UE nie stanie się aktorem strategicznym.

Po piąte, należy tworzyć korzystne warunki dla zachodnich inwestycji, które będą nas unowocześniać i wiązać ekonomicznie oraz infrastrukturalnie z Zachodem.

Po szóste, Polsce nie wolno być harcownikiem wobec Wschodu. Oznacza to, że powinna unikać podejścia konfrontacyjnego w Europie Wschodniej. Musi zarazem czynić wszystko, co możliwe, aby utrzymać niepodległość Ukrainy i jej związki z Zachodem.

Po siódme, przedmiotem podejścia strategicznego (w sensie planu, warunków, środków itd.) powinna stać się w końcu sytuacja demograficzna Polski. Lekarstwem na postępującą zapaść demograficzną nie może być wyłącznie imigracja. Wprawdzie przyczyny kryzysu tkwią głównie w sferze kulturowej, ale państwo nie może rozkładać bezradnie rąk w obliczu tej groźnej sytuacji. Jeśli nie uda się powstrzymać obecnych trendów, już niedługo czekają nas poważne konsekwencje, również dla bezpieczeństwa Polski. Ich ewentualne odwrócenie jest sprawą długookresową, a do tej pory konieczne będzie prowadzenie elastycznej, dość otwartej polityki imigracyjnej, uwzględniającej czynnik geokulturowy.

Na koniec dwie uwagi ogólne. Po pierwsze, opracowanie (geo)strategii nie jest możliwe w państwie wewnętrznie rozbitym; w społeczeństwie (narodzie) głęboko podzielonym. Polska dwukrotnie zniknęła z mapy politycznej Europy z tego powodu. Za pierwszym razem było to rozbitcie

**Jeśli III RP mogła osiągnąć sukces na dwóch strategicznych kierunkach – członkostwo w NATO i w UE – to tylko dzięki jedności klasy politycznej w tych sprawach. Dzisiaj, ze względu na wewnętrzną, polityczną wojnę domową, to by się zapewne nie udało.**

dzielnicowe, z którego po 300 latach podnieśli Polskę dwaj ostatni Piastowie. Ponownie stało się to pod koniec XVIII wieku w efekcie trwającego przynajmniej od 100 lat wewnętrznego skłócenia Rzeczypospolitej (rokosze, konfederacje, słaba władza królewska etc.). Jeśli III RP mogła osiągnąć sukces na dwóch strategicznych kierunkach – członkostwo w NATO i w UE – to tylko dzięki jedności klasy politycznej w tych sprawach. Dzisiaj to by się zapewne nie udało – ze względu na wewnętrzną, polityczną wojnę

domową, której przejawem jest ostatnio (od 2023 r.) rokosz prezydencki wobec rządu. Z uwagi na brak jedności obu głównych ośrodków władzy wykonawczej w Polsce, możliwa jest co prawda polityka rządu, ale nie strategia państwa polskiego. Upośledza to sanację polskiego ustroju już na poziomie legislatywy, skoro przyjmowane przez nią ustawy nie są podpisywane przez prezydenta.

Po drugie, musimy wyzbyć się pokusy populizmu jako środka polityki wewnętrznej i zagranicznej. Populizm zabija myślenie oraz działanie strategiczne. Niestety choroba ta, która pojawiła się w Polsce około 20 lat temu, zdążyła sięgnąć szczytów władzy i infekuje niektóre ważne kierunki naszej polityki zagranicznej. Dotyczy to zresztą także podejścia kolejnych rządów do ważnych problemów wewnętrznych. ■

#### O AUTORZE

**Prof. Roman Kuźniar** – Kierownik Katedry Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych. Absolwent WDiNP w 1977 roku, związany od tego czasu z Wydziałem (w Instytucie Stosunków Międzynarodowych). W latach 1990-2015 aktywny także poza UW: w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, gdzie m.in. dwukrotnie był Dyrektorem Departamentu Analityczno-Planistycznego, Ministrem Pełnomocnym w Stałym Przedstawicielstwie RP przy ONZ w Genewie oraz Dyrektorem Akademii Dyplomatycznej. Były Dyrektor PISM (2005-2007) oraz Doradca Prezydenta RP ds. Międzynarodowych (2010-2015). Ponadto m.in.: ambasador tytularny, odznaczony francuską Legią Honorową. Inicjator i redaktor naczelny „Rocznika Strategicznego” (RS) wydawanego od 1996 roku. Inicjator istniejącego od 2015 roku Konsorcjum Akademickich Katedr i Zakładów Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa. Przewodniczący Rad Programowych Fundacji im. Krzysztofa Skubiszewskiego oraz Fundacji „My, Obywatele Unii Europejskiej” im. W.B. Jastrzębowski. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

# Wielki powrót państw narodowych do gospodarczej gry



## EUGENIUSZ SMOLAR

dziennikarz, analityk, Członek Rady Fundacji Centrum Stosunków Międzynarodowych, Wiceprzewodniczący Rady Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych

**Ogromne subsydia i inwestycje federalne w USA zasadniczo zmieniły zasady gry. Kurs rozwojowy obrany przez największego partnera handlowego UE negatywnie odbija się na amerykańsko-europejskich stosunkach gospodarczych. Sytuacji nie ułatwiają europejskie subsydia, które choć odpowiadają na kryzysy gospodarcze, jednocześnie destabilizują wspólny rynek unijny. Z jakimi problemami będzie musiała się zmierzyć Europa w obliczu sytuacji politycznej w Stanach Zjednoczonych? Czy czeka nas powrót do protekcjonizmu gospodarczego? Jak przygotować się na nadchodzące zmiany?**

*Tekst zredagowany na podstawie 161. odcinka podcastu Głos Kongresu Obywatelskiego pt. USA i Europa – partnerstwo zagrożone?*

Stany Zjednoczone i Unia Europejska to najwięksi partnerzy handlowi na świecie. Jesteśmy tak zafascynowanymi rozwojem Chin i pędem przemysłu amerykańskiego oraz zachodnioeuropejskiego do inwestowania w Chinach, że nie zdajemy sobie sprawy z tego, że inwestycje amerykańskie w Europie i europejskie w Stanach Zjednoczonych są nadal wielokrotnie większe niż jakiegokolwiek inwestycje któregoś z tych partnerów w Chinach. Mówimy tu o 7-, a nawet 10-krotnej różnicy. Roczna amerykańsko-europejska wymiana handlowa jest nieporównywalnie większa od wymiany amerykańsko-chińskiej.

Jednocześnie moi amerykańscy znajomi, którzy po dłuższym pobycie w Europie wracają do swojej ojczyzny, mają poczucie, jakby znaleźli się w kraju Trzeciego Świata. Stany Zjednoczone już od dekad nie inwestowały odpowiednio dużo we własną infrastrukturę (lotniska, szkoły, autostrady, mosty itp.). W zderzeniu z tą rzeczywistością Europa jawi się jako kontynent nieślychanie zamożny i nowoczesny. Brak rozwoju irytował już nie tylko elity, ale też społeczeństwo amerykańskie – niezależnie od tego, czy są wyborcami Demokratów, czy Republikanów. Próba odpowiedzi na tę sytuację była „Bidenomika” (*Bidenomics*), czyli polityka gospodarcza prezydenta Bidena (i jego administracji), któremu udało się (co jest niesamowitym osiągnięciem, biorąc pod uwagę praktykę minionych



dekad)<sup>1</sup> nakłonić Republikanów do poparcia reindustrializacji i inwestowania w infrastrukturę amerykańską.

Jednak kiedy Ameryka patrzy na siebie i swoje potrzeby, cierpią na tym stosunki gospodarcze z Unią Europejską. Ekonomia Bidena opierała się nie tylko na inwestycjach federalnych i partnerstwie publiczno-prywatnym, ale też na ogromnych subsydiach. W okresie prezydentury Bidena przegłosowano trzy ustawy. Najważniejszą z nich jest tzw. IRA (*Inflation Reduction Act* – koszt: 891 mld dolarów). Ustawa ta, formalnie nakierowana na walkę z inflacją, była w rzeczywistości ogromnym zastrzykiem finansowym dla przemysłu, który gotów jest produkować w sposób przychylny dla klimatu na terenie Stanów Zjednoczonych. Uchwalono również ustawę o inwestycjach infrastrukturalnych i miejscach pracy (*Infrastructure Investment and Jobs Act* – koszt: 1,2 biliona dolarów) oraz ustawę *CHIPS and Science Act*, na mocy której przeznaczono 280 miliardów dolarów nowych funduszy federalnych na pobudzenie badań i produkcji półprzewodników w USA w celu uniezależnienia się od dostaw zewnętrznych. Do tego wszystkiego należy dodać wprowadzone jeszcze przez prezydenta Trumpa cła na niektóre produkty europejskie, m.in. stal, aluminium,

ale przede wszystkim – co ważne szczególnie dla Niemiec, Francji i Włoch – na import samochodów do Stanów Zjednoczonych, co mocno uderza w przemysł europejski. Prezydent Biden złagodził tylko niektóre z nich.

**W** **Pojęciem „Bidenomika” (Bidenomics) utarło się określać politykę gospodarczą prezydenta Bidena (i jego administracji) opartą na reindustrializacji i inwestowaniu w infrastrukturę amerykańską. Te inwestycje są obiektywnie potrzebne, jednak kiedy Ameryka koncentruje się na sobie i na swoich deficytach, cierpią na tym stosunki gospodarcze z Unią Europejską.**

Sytuacja ta stawia eksport europejski w gorszej pozycji niż partnerów amerykańskich. Mamy do czynienia z groźbą, która częściowo już się realizuje. Europa nie pozostaje dłużna Ameryce, rozpatrując wprowadzenie podobnej wielkości ceł na produkty amerykańskie. Te niezwykle posunięcia administracji Bidena (zainwestowanie ogromnych pieniędzy w zieloną przyszłość produkcji amerykańskiej) rykoszetem odbijają się na Europie. Sondaż przeprowadzony wśród szefów przemysłu chemicznego w Niemczech ujawnił, że około 40% z nich, pod wpływem wprowadzonych ograniczeń eksportowych oraz subsydiów, myśli o przeniesieniu co najmniej części produkcji do Stanów Zjednoczonych. Biorąc pod uwagę znaczenie przemysłu chemicznego w Niemczech i w całej Europie, byłoby to ogromne uderzenie w gospodarkę europejską. To jedynie przedsmak problemów, z jakimi będzie musiała się zmierzyć UE w obliczu dalszych zmian w polityce amerykańskiej, związanej z drugim okresem prezydentury Donalda Trumpa.

<sup>1</sup> Pierwsze projekty (o czym mało kto pamięta) zgłaszał jeszcze prezydent Nixon. Ale wówczas Demokraci nie chcieli mu sprawić „prezentu” (zwłaszcza w kontekście afery Watergate) i obalili je. Tak samo było z kolejnymi prezydentami – Republikanie przeciwstawiali się Carterowi, Clintonowi, Obamie. Nakłonienie obu partii do poparcia propozycji inwestycji federalnych to ogromny sukces prezydenta Bidena i jego administracji. Szerzej o stosunkach gospodarczych UE-USA piszę w: *Stany Zjednoczone – niezastąpione państwo, ale i problem (dla Europy). Nowa polityka przemysłowa i handlowa USA*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, 7.02.2024, <https://csm.org.pl/analiza-csm-stany-zjednoczone-niezastapione-panstwo-ale-i-problem-dla-europy/> [dostęp online].



W kolejnych latach spodziewam się większego dbania o wąsko pojmowany interes amerykański. Już retoryka przedstawicieli administracji Bidena, skupiająca się na reindustrializacji oraz zielonym rozwoju, tak naprawdę ukrywała determinację całego establishmentu w dążeniu do poprawy pozycji gospodarki amerykańskiej. Doskonale to rozumiem, ponieważ baza technologiczno-przemysłowa Stanów Zjednoczonych zmierzała pod wpływem „Reaganomiki” do wycofania się państwa z inwestycji. A przypomnijmy, że największe osiągnięcia technologiczne Stanów Zjednoczonych w przeszłości wynikały z inwestycji federalnych, często o charakterze wojskowym, które angażowały prywatne koncerny do rozwoju technologii. Zatem w następstwie postulatów „Reagonomiki” i tzw. konsensusu chicagowskiego skrajnie zredukowano udział państwa w rozwoju rodzimej gospodarki. Koncerny zaczęły kierować się wówczas znacznie węższą racjonalnością niż racjonalność „państwowa” i inwestowały tam, gdzie przynosiło to większe, często krótkoterminowe, zyski; gdzie mogły liczyć na niższe koszty pracy, słabe zabezpieczenie praw pracowniczych, większe subsydia lub ulgi podatkowe. Ich cel stanowiły głównie Chiny, przy czym najważniejszym afrodyzjakiem inwestycyjnym były nie tyle tania siła robocza czy przychylność władz komunistycznych, lecz ogromny rynek chiński – o rosnącej klasie średniej – liczący wówczas 800 milionów konsumentów. Nagle okazało się, że Stany Zjednoczone zaczęły tracić przewagę konkurencyjną w przemyśle. Rosnąca nierównowaga w bilansie handlowym z Chinami (ale też i z Unią Europejską), powiązana z rosnącym zadłużeniem federalnym, ogromnie obciążała budżet USA,

co sprawiło, że i Republikanie, i Demokraci myśleli o tym, jak wprowadzić nowe impulsy rozwojowe, które będą służyły gospodarce amerykańskiej.

Zdając sobie sprawę z zasadniczej roli Stanów Zjednoczonych w bezpieczeństwie Europy, powinno nam zależeć na silnej i innowacyjnej gospodarce amerykańskiej. Niemniej, wdrażane rozwiązania nie będą służyły rozwojowi gospodarczemu na świecie, zarówno wśród najbliższych sojuszników USA w Europie, jak i w Azji. Problem polega na tym, że podejmowane przez nich kroki są jednostronne i na dodatek – o co powszechnie oskarża się Amerykanów – łamią zasady rządzące światową organizacją handlu, uzgodnione na forum Światowej Organizacji Handlu.

***Rosnąca nierównowaga w bilansie handlowym z Chinami (ale też i z Unią Europejską), powiązana z rosnącym zadłużeniem federalnym, ogromnie obciążała budżet USA, co sprawiło, że i Republikanie, i Demokraci myśleli o tym, jak wprowadzić nowe impulsy rozwojowe, które będą służyły gospodarce amerykańskiej. Niestety, podejmowane przez nich jednostronne kroki łamią zasady rządzące światową organizacją handlu.***

W tej sytuacji zapewnienia Jake’a Sullivana, doradcy do spraw bezpieczeństwa narodowego USA, o wykorzystaniu Ustawy o redukcji inflacji do zbudowania ekosystemu przyjaznego ekologicznie przemysłu, zakorzenionego w łańcuchach dostaw w Ameryce Północnej, ale obejmującego Europę, Japonię i inne kraje sojusznicze, stanowią swoistą ornamentykę polityczną. Realia ujawniają kolejne obrady

**Rozwój krajowych subsydiów niesie za sobą niebezpieczeństwo powrotu gospodarki światowej na tory protekcjonizmu gospodarczego. Zatem perspektywa zmiany zasad gry i de facto zamykania się największych gospodarek będzie miała reperkusje o globalnym wymiarze. Ale politycy, jak to politycy – myślą najczęściej o własnych perspektywach, o najbliższych wyborach i o zdobyciu poparcia opinii publicznej. A większość Amerykanów opowiada się za zmniejszeniem roli Stanów Zjednoczonych na świecie.**

Rady UE-USA ds. Handlu i Technologii, które odbywają się regularnie co kilka miesięcy (również na szczytach z udziałem przywódców państw i rządów). Niestety przynoszą one niewielki postęp, ponieważ ogromne subsydia i inwestycje federalne w USA zasadniczo zmieniły zasady gry. Cła na szereg kluczowych produktów stawiają UE w gorszej pozycji konkurencyjnej. Co ciekawe, zapowiedzi wprowadzenia europejskich subsydiów spotkały się z kompletną obojętnością Amerykanów.

Rozwój krajowych subsydiów niesie za sobą możliwość powrotu gospodarki światowej na tory protekcjonizmu gospodarczego. To bardzo niebezpieczna wizja. W końcu to dzięki otwartemu rynkowi i wymianie handlowej w skali globalnej po drugiej wojnie światowej doszło do rozwoju gospodarczego całego świata oraz wydobycia z nędzy ponad miliarda ludzi. W związku z tym perspektywa zmiany zasad gry i de facto zamykania się największych gospodarek będzie miała reperkusje o globalnym wymiarze. Ale politycy,

jak to politycy – myślą najczęściej o własnych perspektywach, o najbliższych wyborach i o zdobyciu poparcia opinii publicznej. A większość Amerykanów opowiada się za zmniejszeniem roli Stanów Zjednoczonych na świecie.

Czy można zatem powiedzieć, że wchodzimy w okres odchodzenia od globalizacji oraz wzmocnionego interwencjonizmu państwowego, na wzór tego, który ostatni raz obserwowaliśmy w latach 40. i 50. XX wieku<sup>2</sup>? W Europie pewne funkcje przejęła Unia Europejska – w formie bezpośrednich inwestycji (które jednak nie odgrywają bardzo znaczącej roli, ponieważ Unia nie dysponuje aż tak dużymi środkami), ale przede wszystkim poprzez udzielanie zgody na pomoc publiczną, która przyznawana jest państwom członkowskim w uzasadnionych przypadkach przez Komisję Europejską. Gwałtowne wzmocnienie tej pomocy w celu ratowania gospodarki europejskiej (również w Polsce) nastąpiło po pandemii COVID-19. Jej duża część została przeznaczona z powodów politycznych i gospodarczych – na ochronę przedsiębiorstw i obywateli przed wzrostem cen energii w wyniku kryzysu, który nastąpił po wycofaniu się w ogromnym stopniu państw UE ze współpracy z Rosją po agresji na Ukrainę. Równocześnie Unia Europejska uchwaliła specjalny, tymczasowy fundusz wspomagania gospodarki (*Next Generation EU*) w wysokości 750 mld euro, dostępnych w formie dotacji i pożyczek, mający służyć odbudowie gospodarki i zwiększeniu jej

<sup>2</sup> Tak naprawdę nawet później, tj. do momentu zapanowania tzw. konsensusu chicagowskiego, tej skrajnie wolnorynkowej ekonomicznej szkoły chicagowskiej, tzw. Reaganomiki, udział państw, rządów w inwestycjach i gospodarce był bardzo duży.

odporności w przyszłości. Po raz pierwszy w historii państwa członkowskie zgodziły się na zaciągnięcie wspólnotowego długu na międzynarodowych rynkach walutowych. Te dwa przykłady mechanizmów pokazują, jak w praktyce wygląda udział władzy publicznej w gospodarce w nowych, bardzo trudnych warunkach.

***Subsydia destabilizują wspólny rynek, co wpływa na konkurencyjność przemysłu, a także zakres inwestycji w ogóle. To wszystko sprawia, że obcujemy z nowymi zjawiskami, w których – przez kryzysy i konieczność podejmowania szybkich decyzji na zasadzie „ratuj się kto może” – naruszona została pewna stabilność i przewidywalność relacji między biznesem a polityką.***

Nastąpiło więc zwiększenie świadomości co do tego, iż władze publiczne powinny w większym stopniu wpływać na rozwój gospodarki. Niestety, subsydia europejskie, wdrożone jako odpowiedź na kryzysy gospodarcze, prowadzą do destabilizacji wewnętrznego rynku unijnego. Dzieje się tak choćby dlatego, że kraje mniejsze od Niemiec, Francji, Holandii czy Włoch nie mają tak dużych możliwości finansowych, by kierować publiczne pieniądze budżetowe na wspomaganie gospodarki. Z drugiej strony są też państwa, jak na przykład Szwecja, które są mniej skłonne do sięgania po narzędzia pomocy publicznej, czyli *de facto* interwencjonizmu państwowego. Ze względu na kryzys gospodarczy i wolniejszy rozwój Unii Europejskiej niż Stanów Zjednoczonych mamy do czynienia z rosnącą rolą subsydiów albo unijnych, albo rządowych w poszczególnych państwach członkowskich. Subsydia te

destabilizują wspólny rynek, co wpływa na konkurencyjność całego europejskiego przemysłu, a także na zakres inwestycji w ogóle (szczególnie w zielone technologie oraz sztuczną inteligencję). To wszystko sprawia, że obcujemy z nowymi zjawiskami, w których – przez kryzysy i konieczność podejmowania szybkich decyzji na zasadzie „ratuj się kto może” – naruszona została pewna stabilność i przewidywalność relacji między biznesem a polityką.

Ponowne zwycięstwo Donalda Trumpa w wyborach prezydenckich poszerza sferę niepewności w licznych dziedzinach, w tym poparcia dla heroicznie walczących Ukraińców oraz wzmocnienia sojuszu transatlantyckiego. Nie ma niepewności w kwestii stosunków przemysłowo-handlowych z Europą, gdyż w kampanii przedwyborczej Trump zapowiedział podniesienie ceł na towary europejskie nawet do 20%. Najwyraźniej prezydent i jego doradcy nie doceniają zakresu współzależności w inwestycjach, produkcji i usługach. Jak więc przygotować się na nową rzeczywistość?

Samodzielnie Polska ma ograniczone możliwości reagowania na gospodarcze zagrożenia zewnętrzne – tym bardziej, że to Unia ma wyłączne, traktatowe uprawnienia do określania stosunków handlowych ze światem zewnętrznym. Różnice oraz podział odpowiedzialności między 27 państwami członkowskimi sprawiają, że UE cierpi na wewnętrzną dysfunkcję i nie wykorzystuje swojej potęgi geoeconomicznej. Mowa jest tutaj o nakładaniu i egzekwowaniu taryf, sankcji, kontroli eksportu i innych narzędziach ekonomicznego zarządzania.

Niezbędnym jest zatem umacnianie spójności w celu ograniczania zdolności nie tylko Chin czy Rosji, ale i Stanów Zjednoczonych do rozgrywania państw członkowskich przeciwko sobie. Spójność jest trudna do osiągnięcia, gdyż poszczególne rządy myślą o konkurencyjności własnych gospodarek, miejscach pracy czy sile nabywczej wyborców, co wpływa na możliwość przeciwstawienia się nacjonalistycznym siłom populistyczno-suwerenistycznym, a więc antyunijnym. Jedność zwiększy siłę przetargową UE w stosunkach z Waszyngtonem, utrudniając wywieranie presji na poszczególne państwa członkowskie. A takowej presji na Polskę można się spodziewać ze strony zdeterminowanego i obcesowego Trumpa, który w zamian za zaangażowanie w zakresie bezpieczeństwa może oczekiwać od rządu w Warszawie blokowania lub łagodzenia ewentualnych retorsji unijnych.

W przypadku polskich przedsiębiorców doradzać należałoby dywersyfikację eksportu. Choćby z tego powodu, że Niemcy są ogarnięte marazmem gospodarczym (niektórzy mówią wręcz o kryzysie), a ten kierunek stanowi 28% naszej wymiany handlowej. Jeśli taka sytuacja utrzyma się przez co najmniej kilka lat, a tak przewidują m.in. niemieccy eksperci, to w sposób natychmiastowy odbije się ona na zamówieniach niemieckich koncernów i przedsiębiorstw w Polsce. Już to obserwujemy, szczególnie w przemyśle motoryzacyjnym. Jeśli miałbym coś doradzać politykom obozu rządzącego, to potrzebne są energiczne działania na poziomie unijnym, by pieniądze płynęły do odbiorców

w sposób przewidywalny, transparentny i uwzględniający potrzeby mniejszych państw, a nie tylko tych największych. Przy oczywistym znaczeniu największych krajów faktem jest, że polska gospodarka, posiadając bardzo poważną bazę przemysłową oraz „armię” wykształconych w dziedzinie badań i rozwoju, często młodych pracowników, może pokusić się o zwiększenie swojego „tortu” inwestycji zagranicznych nad Wisłą.

***Samodzielnie Polska ma ograniczone możliwości reagowania na gospodarcze zagrożenia zewnętrzne – tym bardziej, że to Unia ma wyłączne, traktatowe uprawnienia do określania stosunków handlowych ze światem zewnętrznym. Niezbędnym jest zatem umacnianie spójności w celu ograniczania zdolności nie tylko Chin czy Rosji, ale i Stanów Zjednoczonych do rozgrywania państw członkowskich przeciwko sobie.***

Ze względu na to, że zaburzenia w łańcuchu dostaw i wartości z Chinami pod wpływem pandemii COVID-19, a później gospodarczych retorsji amerykańskich, były niestychanie bolesne, wiele koncernów poszukuje ostatnio w mniejszym stopniu nowych terytoriów na zasadzie offshoringu, czyli wyprowadzania produkcji na dalekie rubieże świata, gdzie jest taniej, a w większym odwołuje się do friendshoringu, czyli umiejscowienia przemysłu w państwach, które są przyjazne, przewidywalne, o zdrowym i trwałym systemie prawnym, będące najlepiej sojusznikami. Do takich krajów należy Polska. ■

**O AUTORZE**

**Eugeniusz Smolar** – ekspert w dziedzinie polityki międzynarodowej, b. Prezes, obecnie analityk i członek Rady Centrum Stosunków Międzynarodowych. Wiceprzewodniczący Rady Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych. Więzień polityczny w PRL, na emigracji dziennikarz i Dyrektor Sekcji Polskiej Serwisu Światowego BBC, współtwórca kwartalnika politycznego „Aneks” (1973-1990) oraz Wydawnictwa Aneks. Współpracownik Komitetu Obrony Robotników i innych środowisk demokratycznej opozycji, NSZZ „Solidarność”, jak też podziemnych wydawnictw. Były Przewodniczący Rady Forum Polsko-Czeskiego przy MSZ. Angażuje się w liczne formy dialogu z Niemcami, Rosjanami i Ukraińcami, obronę praw człowieka oraz promocję demokracji.

# Przyszłość UE – ważny globalny gracz czy „muzeum” dawnej świetności?



**ELŻBIETA BIEŃKOWSKA**

Przewodnicząca Rady Center for European Policy Studies, Komisarz UE ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP w latach 2014-2019

**Europa stoi dziś przed dylematem: w nadchodzących latach może stać się albo „muzeum”, przyciągającym turystów zabytkami, albo silnym gospodarczo globalnym graczem. Wojna w Ukrainie oraz narastająca rywalizacja na linii USA-Chiny wywołały pilną potrzebę redefinicji roli Unii Europejskiej. Obok wspólnego rynku i Zielonego Ładu pojawia się nowy priorytet – bezpieczeństwo. Czy Bruksela zdoła zintegrować państwa członkowskie w jednym, gospodarczym i geopolitycznym froncie, stawiając czoła wyzwaniom niestabilnego świata? Jaka może być w tym procesie rola Polski?**

*Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski  
– redaktor publikacji Kongresu Obywatelskiego.*

## **W jaki sposób Unia Europejska widzi siebie oraz swoją rolę w tzw. globalnej grze w nadchodzących latach?**

Zacznijmy od tego, że dobrze znane są wyzwania, jakie stoją obecnie przed UE. Bardzo wyraźnie widać, że nie ma powrotu do światowego porządku ustanowionego po II wojnie światowej, do którego zdążyliśmy się przez lata przyzwyczaić. Ostatecznym akcentem wieńczącym tę erę był wybuch wojny w Ukrainie, czyli konfliktu zbrojnego, jakiego nie widziano w Europie od 80 lat.

W tym kontekście wśród licznych wyzwań – obejmujących kwestie m.in. demografii,

edukacji czy zmian klimatu – jeszcze bardziej aktualne staje się pytanie o to, co zrobić, by UE była silniejsza i bardziej konkurencyjna gospodarczo. Odpowiedź na nie wydaje się być prosta: więcej wspólnego rynku. To zrozumiałe, gdyż UE jest organizacją zrzeszającą 27 państw, w tym wiele dobrze rozwiniętych gospodarek, oraz ponad 400 mln ludzi. To ogromny potencjał – ilościowo większy od gospodarki amerykańskiej – który jednak nie jest należycie wykorzystywany.

Znajdujemy się dziś w miejscu, w którym powinniśmy określić, czy w perspektywie kilkudziesięciu lat chcemy, by Europa była pięknym „muzeum”, do którego z całego świata przyjeżdżają turyści oglądać zabytki, czy też potężną siłą gospodarczą i liczącym się



graczem w polityce międzynarodowej. Swoją drogą w obecnych realiach – uwzględniających wojnę za naszą wschodnią granicą – oznacza to równoległe bycie siłą geopolityczną, czyli obejmującą tak wątki gospodarcze, jak również te związane z bezpieczeństwem.

### **Nie będziemy już zatem mogli liczyć na parasol ochronny rozpostarty nad Starym Kontynentem przez Stany Zjednoczone?**

Nie można tego w tym momencie stwierdzić. Jednak śledząc to, co się dzieje na świecie, np. dynamicznie rosnące wydatki militarne Chin oraz ryzyko agresji na Tajwan z ich strony, warto brać pod uwagę scenariusz, w którym USA trudno będzie dalej chronić militarnie Europę. W sytuacji konfliktu dotychczasowy ład może lec w gruzach.

***Okres, w którym Europa przez kilkadziesiąt lat korzystała z wolnego handlu, będąc „ubezpieczoną” przez powojenny porządek geopolityczny, dobiega końca. Jeśli nie otrząśnie się, nie stanie się bardziej jednolita, wspólna, lepiej niż dotychczas wykorzystując swój potencjał gospodarczy, czeka ją w nadchodzących latach dryf rozwojowy.***

Okres, w którym Europa przez kilkadziesiąt lat korzystała z wolnego handlu, będąc „ubezpieczoną” przez powojenny porządek geopolityczny, dobiega końca. Obecnie znajdujemy się w sytuacji alarmowej – raport przygotowany przed kilkoma miesiącami pod auspicjami Mario Draghiego wskazuje, że jeśli Europa nie otrząśnie się, nie stanie się bardziej jednolita, wspólna, lepiej niż dotychczas

wykorzystując swój potencjał gospodarczy, czeka ją w nadchodzących latach dryf rozwojowy. Trudno się z tą tezą nie zgodzić.

### **Czy wierzy Pani w to, że Unia Europejska może nareszcie przejść transformację od mozaiki kilkudziesięciu państw narodowych o różnych interesach gospodarczych do jednolitego, europejskiego rynku? Zapowiedzi jego stworzenia słyszymy przecież już od wielu lat...**

Gdyby Unia Europejska działała jak jeden wspólny rynek, jak jedna pięść, stanowiłoby to podwaliny pod stworzenie liczącego się w świecie mocarstwa, zdolnego do znalezienia się przy jednym stole ze Stanami Zjednoczonymi czy Chinami. Faktem jest jednak również to, że historycznie poszczególni członkowie Unii mieli własne, nie zawsze zgodne pomiędzy sobą, interesy.

Wojna w Ukrainie sprawiła, że kwestie związane bezpieczeństwem i geopolityką leżą obecnie w interesie właściwie wszystkich państw UE. Dopiero w tym momencie wielu liderów zauważyło, że Europa może być silniejsza, kiedy wszyscy jej członkowie trzymają się razem i grają do jednej bramki. Nie zawsze tak było. W okresie poprzedzającym pandemię i konflikt za naszą wschodnią granicą wiele europejskich gospodarek koncentrowało się na maksymalizacji korzyści wynikających z międzynarodowej wymiany gospodarczej. Dziś jednak prym wiedzie kwestia bezpieczeństwa; pojawiają się pomysły wspólnego napędzania europejskiego przemysłu obronnego. To obiecujący kierunek – podążanie tą ścieżką może nas zbliżyć do

realizacji planów związanych z jednolitym, unijnym rynkiem.

Przywołam raz jeszcze Draghiego – jego raport kończy się stwierdzeniem, że musimy być razem; że wspólna Europa to wizja, która może nas wyrwać zarówno z niebezpieczeństwa *stricte* militarnego, jak również ze stagnacji gospodarczej, w którą niestety obecnie wpadamy.

***Wojna w Ukrainie sprawiła, że kwestie związane bezpieczeństwem i geopolityką leżą obecnie w interesie właściwie wszystkich państw UE. Dopiero w tym momencie wielu liderów zauważyło, że Europa może być silniejsza, kiedy wszyscy jej członkowie trzymają się razem i grają do jednej bramki.***

**Czy jednak stworzenie prawdziwie wspólnego rynku – do którego nadal jeszcze daleka droga – wystarczy? Wydaje się, że trudno będzie Europie wejść na globalny piedestał gospodarczy bez silnego przemysłu. Przemysłu, który przez lata nie miał w Unii łatwo – chociażby przez wzgląd na restrykcyjną politykę klimatyczną. Jak widzi Pani przyszłość II sektora w UE?**

Członkowie Komisji Europejskiej, którzy właśnie zakończyli swoją kadencję, mocno forsowali strategię Zielonego Ładu. Miał być on nie tylko wyrazem troski o klimat, ale i źródłem innowacyjności unijnej gospodarki. Jednak z perspektywy przemysłu niesie on za sobą ogromne koszty, związane z przestawieniem się na bardziej „zielone” tory, co dla wielu

firm jest równoznaczne z obniżeniem konkurencyjności. Szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę sytuację rywali, np. chińskich, wspieranych państwowymi subsydiami. Polityka przyjęta przez KE na przestrzeni roku-półtora uległa złagodzeniu – choć idea Zielonego Ładu pozostała aktualna, to równoległe do niej pojawił się postulat obrony europejskiego przemysłu.

### **I Co to oznacza?**

Europa nie zbacza ze ścieżki zielonej transformacji i nadal utrzymuje pozycję globalnego lidera w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu. Chce jednak robić to we współpracy z przemysłem, będąc z nim w stałym dialogu. Stąd też na przestrzeni ostatnich kilkunastu miesięcy coraz więcej słyszymy o chęci obrony własnego rynku ze strony UE – o cłach, o specjalnych opłatach dla dużych emitentów itd. Tego typu instrumenty handlowe broniące unijny rynek, a co za tym idzie – europejskie firmy przemysłowe, są już wprowadzane i będą podtrzymywane w nadchodzących latach.

***Europa nie zbacza ze ścieżki zielonej transformacji i nadal utrzymuje pozycję globalnego lidera w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu. Chce jednak robić to we współpracy z przemysłem, będąc z nim w stałym dialogu.***

Wracając do pytania o przyszłość europejskiego przemysłu – bardzo dużo pieniędzy jest dziś przekazywanych na wspólne, międzynarodowe projekty industrialne nastawione na zapewnienie neutralności klimatycznej. Sądzę, że to dobry kierunek, który z jednej strony

utrzymuje zaangażowanie klimatyczne Europy na bardzo wysokim poziomie, a z drugiej stwarza szansę na rozwój europejskich, innowacyjnych rozwiązań w tym obszarze.

### **Czy widzi Pani szanse na powstanie europejskich czempionów przemysłowych?**

Uważam, że jest to bardzo dobry pomysł i Europa absolutnie powinna iść w tym kierunku, choć do tej pory brakuje w tym zakresie sukcesów. Z moich obserwacji wynika, że na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat ponad połowa dużych koncernów technologicznych powstających w Stanach Zjednoczonych to firmy, które przeniosły się tam z Europy. Powodem były kwestie związane z finansowaniem – europejskie fundusze *venture capital* różniły się od amerykańskich tym, że wymagały zwrotu środków po jednym dofinansowaniu. W USA z kolei zwrot ten następował dopiero po pięciu, sześciu czy siedmiu różnych dofinansowaniach. To bardzo wolnorynkowe podejście, uwypuklające jednocześnie różnice kulturowe między Europą a Stanami Zjednoczonymi.

Wracając na europejskie podwórko – idea wspólnych, ponadpaństwowych projektów przemysłowych, dotyczących np. superkomputerów, pojazdów elektrycznych czy fabryk budujących baterie czy akumulatory, jest dobrym punktem wyjścia do rozmowy na temat tworzenia unijnych czempionów. Aby jednak realnie mogły powstać, potrzebne są nie tylko pomysły na wielkie projekty, ale też całkowita zmiana reguł dotyczących pomocy publicznej. Najlepszy dowód na to stanowi zablokowanie

przez KE połączenia Alstomu i Siemensu z 2019 r. ze względu na obawy o naruszenie konkurencji na rynku kolejowym. Bez transformacji reguł pomocy publicznej nie da się zbudować dużej europejskiej firmy kolejowej, samolotowej czy zbrojeniowej.

***Idea wspólnych, ponadpaństwowych projektów przemysłowych, dotyczących np. superkomputerów czy pojazdów elektrycznych, jest dobrym punktem wyjścia do rozmowy na temat tworzenia unijnych czempionów. Aby jednak realnie mogły powstać, potrzebne są nie tylko pomysły na wielkie projekty, ale też całkowita zmiana reguł dotyczących pomocy publicznej.***

**Przyjmijmy więc, że taka zmiana nastąpi w najbliższym czasie. Czy nie ma ryzyka, że owe europejskie czempiony byłyby tak naprawdę czempionami niemieckimi czy francuskimi, a zatem należącymi do najsilniejszych unijnych gospodarek, co dalej utrzymywałoby tzw. Europę dwóch prędkości?**

Nie mam wątpliwości, że tworzenie czempionów powinno być przedsięwzięciem angażującym kilka-kilkanaście współpracujących ze sobą państw unijnych. Jeżeli chodzi o zasugerowane przez Pana ryzyko – jeszcze kilka lat temu partykularne interesy poszczególnych krajów mogłyby dać o sobie znać i przechylić szalę na stronę najsilniejszych gospodarek. Niejednokrotnie bowiem, zamiast rywalizować wspólnie na świecie, skupialiśmy się na konkurencji wewnętrznej.

**Nie jestem zwolenniczką wspierania europejskich przedsiębiorstw w modelu typowo chińskim. Uważam, że silna unijna gospodarka nie powinna być sterowana centralnie, lecz opierać się w jak największym stopniu na mechanizmach rynkowych.**

Obecnie jednak państwa unijne – o czym już wcześniej wspominałam – stojąc w obliczu zagrożenia militarnego, zdają się bardziej współpracować ze sobą. Rozumieją już, że chcąc być silnymi, trzeba trzymać wspólny front, a nie rozdrabniać się na 27 porządków gospodarczych. Wierzę zatem, że w kontekście budowy czempionów przeważałoby podejście wspólnotowe.

**Wspominała Pani również, że dużym wyzwaniem dla europejskich przedsiębiorstw jest rywalizacja gospodarcza z podmiotami spoza UE, wspieranymi subsydiami państwowymi. Czy aby utrzymać unijne firmy „w grze”, Komisja Europejska powinna rozważyć wprowadzenie subsydiów z poziomu Unii Europejskiej dla rodzimych firm?**

Bruksela skupia się na rozwijaniu instrumentów wypychających z unijnego rynku nieuczciwie konkurujące przedsiębiorstwa. Oprócz tego Komisja od kilku dobrych lat wspiera przedsięwzięcia na poziomie europejskim, w ramach np. ważnych wspólnych projektów dla Europy (*Important Projects of Common European Interest – IPCEI*) czy też poprzez dokapitalizowywanie założonych przez poprzednią Komisję instrumentów *venture capital*. Tego typu instrumentów jest więcej, jednak cały czas są one dość sfragmentaryzowane. Jeśli chcemy budować potężną gospodarczo

Europę, przydałaby się ich lepsza koordynacja. Nie jestem natomiast zwolenniczką wspierania europejskich przedsiębiorstw w modelu typowo chińskim. Uważam, że silna unijna gospodarka nie powinna być sterowana centralnie, lecz opierać się w jak największym stopniu na mechanizmach rynkowych.

**Czy jest obecnie coś, za co Unia Europejska jest doceniana na poziomie globalnym?**

Jesteśmy bardzo dobrzy w regulowaniu. Nieraz jest to przedstawiane jako wielki minus, jednak w wielu przypadkach stanowi to też nasz atut. Tak jest chociażby w obszarze innowacyjności i sztucznej inteligencji. W ciągu ostatniego roku miałam okazję rozmawiać z przedstawicielami, w tym również szefami wielkich amerykańskich firm technologicznych, którzy mówili, że podziwiają Europę za regulacje dotyczące AI. Przypomnę, że były one szeroko krytykowane, gdyż na pierwszym miejscu stawiały etykę i człowieka. Firmy, dla których to podejście również jest bliskie, bardzo to doceniają i chciałyby, żeby podobnego typu regulacje wprowadzono także w Stanach.

**Po ponad 20 latach we Wspólnocie stać nas na to, by zmienić pozycję z odbiorcy do kreatora pomysłów. Wszystko, co mówimy obecnie jako Polska, jest w gremiach unijnych traktowane bardzo poważnie, na co wpływa także m.in. siła naszej gospodarki oraz zaufanie do nas.**

**Na zakończenie pytanie o Polskę – jak duży możemy mieć wpływ na procesy i decyzje zachodzące obecnie i w nadchodzących latach w Unii Europejskiej?**

Polska jest w tej chwili w sytuacji, w której absolutnie może i wręcz powinna być dostarczycielem pomysłów na wspólną Europę. Mając wojnę za naszą granicą, jak nikt inny rozumiemy wagę, jaką dla dalszego rozwoju naszego kontynentu odgrywa pokój. Po ponad 20 latach we Wspólnocie stać nas

na to, by zmienić naszą pozycję z odbiorcy do kreatora pomysłów. Wszystko, co mówimy obecnie jako Polska, jest w gremiach unijnych traktowane bardzo poważnie, na co wpływa także m.in. siła naszej gospodarki oraz zaufanie do nas. Nasz głos jest dziś w skali UE silny jak nigdy wcześniej. ■

#### O ROZMÓWCZYNI

**Elżbieta Bienkowska** – Przewodnicząca Rady Center for European Policy Studies (Bruksela). Minister Rozwoju Regionalnego w latach 2007-2013, Wiceprezes Rady Ministrów oraz Minister Infrastruktury i Rozwoju w latach 2013-2014. Komisarz UE ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP w latach 2014-2019. Absolwentka Uniwersytetu Jagiellońskiego, Krajowej Szkoły Administracji Publicznej oraz studiów podyplomowych w Szkole Głównej Handlowej. Stypendystka brytyjskiego MSZ oraz German Marshal Fund.

**JAKIE CELE, KIERUNKI  
I MECHANIZMY ROZWOJU?**



# Jak żyć lepiej i pracować mądrzej, zapewniając Polsce bezpieczeństwo i antykruchłość?



## ANDRZEJ HALESIAK

ekonomista i menedżer, Przewodniczący Rady Polskiego Instytutu Ekonomicznego, Członek Rady Nadzorczej Polskiego Funduszu Rozwoju, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

**Każde rozwiązanie, nawet to najlepsze, ma swój określony termin przydatności. Szczególnie w naszych czasach, które charakteryzują się bardzo dużą zmiennością uwarunkowań. Utrzymanie się w długim okresie na ścieżce rozwoju wymaga zatem dodatkowej umiejętności: sprawnego dostosowywania rozwiązań instytucjonalnych – porzucania starych i aplikowania nowych. Jak Polska odnajdzie się w nadchodzącym nowym systemie, którego jedyną stałą będzie zmienność? Jakie wartości powinny być najistotniejsze? Jaką strategię społeczno-gospodarczą przyjąć? Czy uda nam się zbudować antykruchłość?**

Przyszłość państw decyduje się głównie w sferze społecznej – umiejętności tworzenia społecznych struktur, w tym w szczególności rozwiązań instytucjonalnych, które zapewniają zdolność osiągnięcia zamierzonych celów oraz antykruchłość – odporność na wydarzenia o relatywnie niskim prawdopodobieństwie, ale olbrzymiej sile oddziaływania. Polska jest tego dobitnym przykładem. W minionych 35 latach wykorzystaliśmy sprzyjające uwarunkowania geopolityczne i poprzez zmianę systemu społeczno-gospodarczego oraz masowe kopiowanie rozwiązań instytucjonalnych z rozwiniętych krajów Zachodu dokonaliśmy cywilizacyjnego skoku, unikalnego nie tylko z perspektywy naszej historii, ale także dziejów świata.

Dzisiaj znajdujemy się w sytuacji gwałtownej zmiany o globalnej skali, kiedy to kształtują się podwaliny nowego systemu, którego jedną z podstawowych cech będzie płynność. Ta natomiast wynika z dużego tempa przemian stymulowanych przez postęp technologiczny. Zanim jednak ukształtuje się nowy system (o ile w ogóle ukształtuje się jakiś trwały system) zapewnijemy nową równowagę

***Zanim ukształtuje się nowy system zapewniający nową równowagę w świecie, w którym dotychczasowe zasady zdewaluowały się, przyjdzie nam funkcjonować w czasach „przejściowych” charakteryzujących się dużą płynnością.***

„Przejęciowy” charakter obecnego czasu		
Obszar	od...	...do
Technologia	Paradygmat masowej produkcji opartej na paliwach kopalnych.	Paradygmat gospodarki i społeczeństwa wiedzy opartego na odnawialnych źródłach energii.
Klimat i ekologia	Ekooptymizm zakładający, że jest wystarczająco dużo czasu na to, by sprostać wyzwaniom związanym ze zmianami klimatycznymi i degradacją zasobów planety.	Ekosceptycyzm przyjmujący, że osiągnięcie najbardziej pożądanej ścieżki wzrostu globalnych temperatur jest już w zasadzie niemożliwe.
Geopolityka	Jednobiegunowy świat stawiający na kooperację, ze Stanami Zjednoczonymi pełniącymi rolę głównego dostawcy międzynarodowych usług publicznych. Świat kooperacji i narastania różnego rodzaju zależności.	Wielobiegunowy świat, z dwoma głównymi mocarstwami (USA, Chiny) i Indiami aspirującymi do tej roli w nieodległej przyszłości. Narastająca rywalizacja.
Demografia	Świat licznych rent demograficznych wynikających z korzystnych relacji liczby osób w wieku produkcyjnym do liczby osób w wieku nieprodukcyjnym.	Szybko starzejący się świat, z nielicznymi wyjątkami (Afryka).
Rozwiązania społeczno-polityczne	Fala demokracji krajów, która miała miejsce po rozpadzie ZSRR.	Fala narastania autorytaryzmów.

Tabela 1. Na czym polega „przejęciowy” charakter obecnego czasu?<sup>1</sup>

w świecie, w którym dotychczasowe zasady zdewaluowały się, przyjdzie nam funkcjonować w czasach „przejęciowych” (tabela 1.).

### Wizja i wartości

W obliczu zachodzących dziś na skalę globalną i lokalną zmian, w dyskusji o rozwoju należy zacząć od postawienia najbardziej fundamentalnych pytań. Jak chcemy żyć i pracować? Jakiej Polski chcemy? Na pierwszy plan wysuwają się kwestie, takie jak: aspiracje i wizja – obie wynikające z wyznawanych wartości. W tym miejscu warto odwołać się do najnowszych badań jednego z autorytetów w dziedzinie psychologii społecznej – Jonathana Haidta. Definiuje on trzy obszary postrzegania wartości<sup>2</sup>:

- warstwa etyki autonomii – opiera się na idei, że ludzie są przede wszystkim autonomicznymi jednostkami mającymi swoje pragnienia oraz potrzeby, które powinni móc swobodnie realizować w zgodzie ze sobą. To właśnie na podstawie etyki autonomii pojawiła się koncepcja praw człowieka czy praw obywatela;
- warstwa etyki wspólnoty – opiera się na idei, że ludzie są przede wszystkim częściami większych całości (rodzin, zespołów, firm, narodów), które są z kolei czymś więcej niż tylko sumą tworzących je jednostek. Poszczególne osoby odgrywają w ramach tych całości określone role. Z tym rodzajem etyki związane są pojęcia, takie jak: obowiązek, hierarchia, szacunek, reputacja, patriotyzm. Z perspektywy etyki wspólnoty przekonanie, że ludzie powinni mieć na uwadze głównie własne życie i dążyć

<sup>1</sup> Opracowanie własne.

<sup>2</sup> J. Haidt, *Prawy umysł. Dlaczego dobrych ludzi dzieli religia i polityka?*, tłum. T. Bieroń, Poznań 2024.

- do indywidualnych celów, jest samolubne i niebezpieczne, gdyż osłabia tkankę społeczną i grozi rozpadem wspólnot;
- warstwa etyki *sacrum* – opiera się ona na idei, że ludzie są czymś więcej niż tylko doczesnymi ciałami. Z tym rodzajem etyki związane są pojęcia, takie jak: grzech i świętość, czystość i skażenie, wzniosłość i upodlenie. Z perspektywy etyki *sacrum* osobista wolność jednostki może być niekiedy odbierana jako hedonizm i hołdowanie niskim instynktom.

Według Haidta pomyślnie funkcjonowanie społeczeństwa wymaga utrzymywania w równowadze wszystkich powyższych aspektów. Zamiast konfrontować indywidualne wybory z potrzebami społecznymi, trzeba znaleźć takie połączenia jednostkowych i wspólnotowych działań, które pozwolą społeczeństwu się rozwijać.

### Miejsce dla indywidualizmu

Indywidualizm stanowi motor napędowy, funkcjonującego także w naszym kraju, kapitalistycznego modelu rozwoju. Jedną z istotnych zalet tego systemu jest połączenie elastyczności i efektywności. Odpowiednio ustawiając bodźce (w ramach polityki społeczno-gospodarczej) i towarzyszące im narracje, można tak ukierunkowywać zachowania ludzi i firm, by spełniać zamierzone plany. Kluczowe jest więc określenie, jakie cele przy wykorzystaniu kapitalizmu zechce realizować dane społeczeństwo. W tym kontekście główne wyzwanie stanowi dziś konieczność zmiany ukierunkowania, tak by kapitalizm w naszym kraju przyczyniał się nie tylko do pozyskiwania (akumulacji) dóbr materialnych, ale kształtowania „dobrego

życia”. To pojęcie szersze, obejmujące nie tylko to, co mamy (możemy mieć), ale także to, na ile czujemy się spełnieni życiowo.

Z pewnością poczucie zadowolenia z życia daje możliwość realizowania swoich talentów i pasji, szczególnie jeśli dzieje się to w sferze zawodowej. Niestety, procesy wychowania i edukacji w obecnym kształcie nie pomagają właściwie zdiagnozować tego, co jest naszym talentem/pasją. Nawet jeśli już uda nam się je określić, to na drodze ku ich realizacji pojawiają się liczne bariery. Dlatego też znaczna część polskiego społeczeństwa pracuje dziś tam, gdzie musi, robiąc to, co musi, bo tak naprawdę nie wie, czego chce albo nie potrafi przełożyć swoich marzeń na rzeczywistość. Nie pomaga też fakt, że rynek pracy w Polsce wciąż z dużymi oporami akceptuje tych, którzy po zmianie zawodu chcieliby dostać drugą szansę.

**Według Jonathana Haidta pomyślnie funkcjonowanie społeczeństwa wymaga utrzymywania w równowadze trzech aspektów: warstwy etyki autonomii, warstwy etyki wspólnoty oraz warstwy etyki sacrum.**

Docelowo chodziłoby więc o obdarowanie ludzi sprawczością w tym zakresie, by nie musieli się ciągle dostosowywać do istniejących miejsc pracy; by możliwie wielu z nich było kreatorami swojej ścieżki zawodowej. Wymaga to wyposażenia ich w narzędzia, które pozwolą na odkrywanie własnych pasji/ talentów, zdobycie wiedzy o sobie, a także kreowanie popytu na własne produkty/usługi oraz funkcjonowanie w większym stopniu w roli przedsiębiorców niż najemnych pracowników

(nawet jeśli wykonywana praca ma w danym momencie formę etatu).

Takie podejście powinno prowadzić do sytuacji, w której osobisty sukces osiąga się dzięki temu, że pracuje się „mądrzej, a nie ciężiej”. Do tego potrzeba fundamentalnej zmiany systemu edukacji. Jej istotę już w latach 80. minionego wieku, w eseju *Człowiek oświecony czy innowacyjny?*, naświetlał prof. Józef Koziński. Twierdził on, że postęp technologiczny podważy efektywność „oświeceniowego” modelu edukacji, ukierunkowanego na przekazywanie wiedzy o świecie, którą można reprodukcja w właściwym czasie i okolicznościach. Kluczem do sukcesu w czasach płynnych stanie się zatem model kształtujący człowieka innowacyjnego. Człowieka, któremu już na wczesnych etapach rozwoju zaszczepiane jest przekonanie, że każdy rodzi się po to, aby się rozwijać; że zachodzące wokół zmiany są czymś naturalnym i stanowią źródło różnorodnych szans, a nie tylko zagrożeń. By w ten sposób postrzegać ciągłe przemiany, trzeba w procesie edukacji zaszczepić w dzieciach ciekawość świata poprzez jego doświadczanie (a nie pasywne uczenie się o nim) oraz umiejętność krytycznego myślenia i rozwiązywania problemów.

### **Wspólnota jako źródło siły i stabilizator**

Miejsce dla indywidualizmu powinno być stworzone w ramach silnej i stabilnej wspólnoty połączonej zestawem podstawowych wartości wynikających z przekonania, że każda jednostka ma prawo do korzystania z wolności i wyrażania swojej indywidualności – pod warunkiem, że nie narusza przestrzeni autonomii innych osób. Wolność jednostki

jest jednak niemożliwa do utrzymania, gdy przytłacza ją permanentny strach i niepewność. W takich sytuacjach człowiek często wybiera strategię zachowawczą, a podejmowanie długoterminowych decyzji, jak choćby założenie rodziny czy posiadanie dzieci, staje się trudniejsze. Wspólnota musi zatem oferować rozwiązania, które pomogą jednostkom radzić sobie z niepewnością wynikającą z globalnych i lokalnych uwarunkowań. Ważne jest jednak, aby rozwiązania te nie odbierały ludziom odpowiedzialności za własne życie. Powinny wspomagać, lecz nie eliminować „presji życia”, która jest motorem napędowym rozwoju osobistego, a tym samym społecznego.

***Kluczem do sukcesu w czasach płynnych stanie się model edukacyjny kształtujący człowieka innowacyjnego. Człowieka, któremu już na wczesnych etapach rozwoju zaszczepiane jest przekonanie, że każdy rodzi się po to, aby się rozwijać; że zachodzące wokół zmiany są czymś naturalnym i stanowią źródło różnorodnych szans, a nie tylko zagrożeń.***

Wspólnotowość wymaga również solidarności, nie tylko w ramach obecnego pokolenia, ale także w wymiarze międzypokoleniowym. Tworzenie „świata z przyszłością” oznacza dążenie do pozostawienia po sobie świata lepszego, co wiąże się z koniecznością uwzględniania takich kwestii, jak: wyczerpywanie się zasobów, utrata bioróżnorodności, zmiany klimatyczne, nierówności społeczne itd. W model dobrego funkcjonowania we wspólnocie wpisuje się też rozliczenie z przeszłością poprzez eliminację fałszowania prawdy i zadośćuczynienie krzywd.

Jednocześnie działania wspólnotowe muszą być ukierunkowane na przyszłość, co wymaga właściwego pojmowania i podejścia do patriotyzmu – to przede wszystkim szanowanie państwa, wypełnianie obowiązków wobec niego, walka z korupcją, nepotyzmem i innymi patologiami osłabiającymi wspólnotę.

Wspólnotowość zakłada także równe prawa i szanse dla wszystkich, szczególnie w dostępie do prawa i usług publicznych, takich jak edukacja czy opieka zdrowotna. Kluczową zasadą powinno być granie *fair play* – pracodawców wobec pracowników, biznesu wobec państwa, obywateli wobec państwa oraz państwa wobec biznesu i obywateli. W Polsce niestety nie brakuje osób, które tej zasady nie przestrzegają, co jest wynikiem zarówno negatywnych przykładów płynących z góry, jak i słabości instytucji.

Wspólnota powinna także kontrolować siłę korporacji, zwłaszcza monopoli i oligopoli, tak aby nie mogły one wpływać na system prawno-polityczny, czyniąc go nadmiernie przyjaznym dla siebie. Ważną rolę w dyscyplinowaniu tych, którzy dążą do nadużywania władzy, zarówno wśród polityków, jak i korporacji, odgrywają silne, różnorodne i niezależne media.

### **Miejsce dla *sacrum***

Nie powinno także zabraknąć miejsca dla trzeciego wymiaru – odwołującego się do etyki *sacrum*, czyli czegoś, co wykracza poza nasze naukowe rozumienie świata. W tym kontekście ważnym elementem jest swoboda wyznania, a wraz z nią rola religii i kościołów. Trzeba jednak zapewnić ich należyty dystans od świeckiej władzy, by uniknąć wzajemnego przenikania się *sacrum* i *profanum*, które – jak

pokazuje historia – nie służy z reguły żadnej ze stron. Warto też pomyśleć o tworzeniu świeckich struktur, które mogłyby stawiać drogowskazy etyki i moralności. Jest to szczególnie istotne w sytuacji przyspieszającego postępu technologicznego, który sprawia, że coraz częściej trzeba będzie dokonywać trudnych wyborów moralnych. Ciekawym pomysłem może być swego rodzaju „Rada Mędrców”, składająca się z osób uchodzących za autorytety moralne, które mogłyby wypowiadać się w odniesieniu do kluczowych kwestii, zwłaszcza zagrożeń. Równolegle należy rozwijać badania w kontekście etyki i technologii. Instytut zajmujący się tymi zagadnieniami mógłby być finansowany ze środków publicznych i prywatnych, a ukierunkowywany przez radę programową z reprezentantami obu sektorów.

***Wspólnotowość zakłada równe prawa i szanse dla wszystkich, szczególnie w dostępie do prawa i usług publicznych, takich jak edukacja czy opieka zdrowotna. Kluczową zasadą powinno być granie fair play – pracodawców wobec pracowników, biznesu wobec państwa, obywateli wobec państwa oraz państwa wobec biznesu i obywateli.***

### **Mocny fundament**

Zdefiniowany powyżej zestaw wartości może w prosty sposób stać się podstawą strategii społeczno-gospodarczej ukierunkowanej na dobrobyt i bezpieczeństwo (rysunek 1.). Drugim obok wartości – i silnie z nimi powiązanim – filarem takiej strategii powinno być nowoczesne – mądre i służebne – państwo, opierające się na kilku kluczowych zasadach.





Rysunek 1. Filary dobrobytu i bezpieczeństwa Polski i Polaków w turbulentnych czasach<sup>3</sup>

***W procesach zachodzących zmian szczególną rolę mają dziś do odegrania miasta i regiony. Te pierwsze stały się głównymi ośrodkami rozwoju. Regiony natomiast stoją przed wyzwaniem zdefiniowania swojej pozycji konkurencyjnej w zintegrowanej Europie.***

Pierwszą z nich jest odpowiedzialna polityka fiskalna i monetarna, która gwarantuje stabilność gospodarczą, ale także pozwala reagować na nowe wyzwania. Kluczowe są również instytucje 2.0, dostosowane do zmieniających się uwarunkowań technologicznych i społecznych, promujące transparentność, sprawność administracyjną oraz oddzielenie polityki (długofalowych strategii) od codziennego zarządzania, tak aby Polska mogła rozwijać się w sposób zrównoważony, nie tylko reagując na

krótkoterminowe zmiany, ale także budując fundamenty pod przyszłe wyzwania.

W procesach zachodzących przekształceń szczególną rolę mają dziś do odegrania miasta i regiony. Te pierwsze stały się głównymi ośrodkami rozwoju. Regiony natomiast stoją przed wyzwaniem zdefiniowania swojej pozycji konkurencyjnej w zintegrowanej Europie. Muszą znacznie więcej uwagi przywiązywać do tworzenia możliwości, zarówno z punktu widzenia mieszkańców (aby stanowić atrakcyjne miejsce do życia), jak i biznesu (aby przyciągać inwestycje). Konieczne jest także bardziej intensywne współdziałanie miast i regionów, co pozwoli na wykorzystanie synergii oraz budowanie konkurencyjnych gospodarek lokalnych.

<sup>3</sup> Opracowanie własne.



## **Nadbudowa dostosowana do zmieniającej się rzeczywistości**

Na tak zdefiniowanej podbudowie umieścić można kluczowe elementy strategii odnoszące się do trzech obszarów: infrastruktury i usług publicznych, społeczeństwa oraz gospodarki. W pierwszym z nich chodzi o zapewnienie infrastruktury koniecznej do funkcjonowania i konkurencyjności w paradygmacie społeczeństwa oraz gospodarki opartych na wiedzy. Istotne jest zapewnienie równego dostępu do prawa i usług publicznych, takich jak zdrowie czy edukacja. Rozwój przyjaznej administracji, w tym e-administracji, ułatwi szybkie i efektywne zarządzanie, obniżając koszty dla obywateli i firm.

***Zadaniem polityki gospodarczej jest budowa konkurencyjnej gospodarki, przechodzącej od modelu opartego na wolumenach i masowej produkcji, do systemu generującego wartość dzięki innowacjom i wiedzy. Kluczową rolę odgrywa tu edukacja i rozwój kompetencji, które muszą odpowiadać na potrzeby nowoczesnej, złożonej gospodarki, bazującej na wysokich umiejętnościach i technologii.***

Politykę społeczną należy zbudować w oparciu o kilka podstawowych zasad. Przede wszystkim technologia ma służyć człowiekowi, a nie człowiekowi technologii – nowe narzędzia cyfrowe i innowacje powinny ułatwiać życie obywatelom, zwiększać dostępność usług publicznych oraz wspierać rozwój osobisty i zawodowy. Rolą polityki społecznej jest także wyrównywanie szans. Odnosić się to powinno również do imigrantów, aby i oni mogli w pełni uczestniczyć w życiu społecznym i gospodarczym kraju.

Każdy, kto jest w stanie, powinien jednak partycypować w różnych formach aktywności – czy to w pracy, czy w nauce, czy w opiece nad innymi, czy w wolontariacie. Tylko poprzez aktywne zaangażowanie wszystkich grup społecznych możliwe jest budowanie silnej i zrównoważonej wspólnoty, której rozwój opiera się na potencjale jednostek i współpracy międzyludzkiej.

Z kolei zadaniem polityki gospodarczej jest budowa konkurencyjnej gospodarki, przechodzącej od modelu opartego na wolumenach i masowej produkcji, do systemu generującego wartość dzięki innowacjom i wiedzy. Kluczową rolę odgrywają tu edukacja oraz rozwój kompetencji, które muszą odpowiadać na potrzeby nowoczesnej, złożonej gospodarki, bazującej na wysokich umiejętnościach i technologii. Wdrażanie polityk wspierających przejście z prostych form zatrudnienia do tych bardziej zaawansowanych, wymagających kreatywności i innowacyjności, stanie się fundamentem długotrwałego rozwoju. Istotnym elementem transformacji jest także zielona gospodarka. Polityka gospodarcza musi wspierać zrównoważony rozwój, promując ekologiczne rozwiązania, redukcję emisji i inwestycje w odnawialne źródła energii. To nie tylko wyzwanie związane z ochroną środowiska, ale także szansa na stworzenie nowych miejsc pracy i przewagi konkurencyjnej w przyszłości. Wzmocnienie pierwotnej dystrybucji dochodów jest również ważne. W tym względzie należy przede wszystkim dążyć do upowszechniania różnych form akcjonariatu czy modelu prosumenckiego, tak aby ograniczyć zależność jednostek od warunkowanych poparciem politycznym środków z budżetu (dystrybucja wtórna).

## Antykruchość

W czasach gwałtownych przemian, kluczowym wyzwaniem staje się zarządzanie ryzykiem i budowanie antykruchości – zdolności systemu nie tylko do przetrwania, ale także wzmocnienia w obliczu szoków. Koncepcja ta, spopularyzowana przez Taleba<sup>4</sup>, odnosi się do strategii, które pozwalają społeczeństwom i gospodarkom radzić sobie z nieprzewidywalnymi i nagłymi wydarzeniami. W kontekście Polski antykruchość powinna być centralnym elementem taktyki społeczno-gospodarczej, skupionej na identyfikacji i ochronie wrażliwych obszarów naszego systemu.

***W czasach gwałtownych przemian kluczowym wyzwaniem staje się zarządzanie ryzykiem i budowanie antykruchości – zdolności systemu nie tylko do przetrwania, ale także wzmocnienia w obliczu szoków. W kontekście Polski antykruchość powinna być centralnym elementem taktyki społeczno-gospodarczej, skupionej na identyfikacji i ochronie wrażliwych obszarów naszego systemu.***

Jednym z najbardziej wrażliwych elementów polskiej gospodarki jest jej wysokie uzależnienie od importu surowców energetycznych, szczególnie ropy i gazu – około 40% wykorzystywanej w kraju energii pochodzi z importu. W obliczu niepewności na rynkach surowców energetycznych i potencjalnych zakłóceń w dostawach, niezbędne staje się dywersyfikowanie źródeł energii, poprawa efektywności energetycznej oraz rozwój technologii zapewniających niezależność w tym obszarze.

<sup>4</sup> N.N. Taleb, *Antykruchość. Jak żyć w świecie, którego nie rozumiemy*, tłum. O. Siara, Poznań 2020.

Drugim zagrożeniem jest silne uzależnienie polskiej gospodarki od rynku niemieckiego, który absorbuje blisko 30% naszego eksportu towarów. W kontekście zmieniającej się globalnej dynamiki, zwłaszcza związanego z Niemcami przemysłu motoryzacyjnego, Polska musi dywersyfikować swoje rynki eksportowe, aby zmniejszyć ryzyko wynikające z potencjalnych problemów gospodarczych naszego zachodniego sąsiada.

Dostęp do globalnych technologii i surowców strategicznych to kolejny kluczowy obszar podatny na zawirowania. Polska musi aktywnie inwestować w rozwój własnych technologii oraz budować relacje z nowymi partnerami handlowymi, aby zapewnić stabilność dostępu do surowców krytycznych dla nowoczesnej produkcji.

Należy również pamiętać o cyberbezpieczeństwie, które w erze cyfryzacji gospodarki i e-administracji staje się fundamentem stabilności państwa. Brak odpowiednich zabezpieczeń w tej sferze może prowadzić do destabilizacji zarówno na poziomie gospodarczym, jak i społecznym.

Największym jednak zagrożeniem dla trwałości systemu wydaje się być narastająca polaryzacja społeczna. Historia Polski wielokrotnie pokazała, że wewnętrzne konflikty w obliczu zewnętrznych wyzwań prowadziły do katastrofalnych skutków. Dlatego istotnym elementem strategii antykruchości jest budowanie spójności społecznej i wzmacnianie dialogu międzyludzkiego, aby zminimalizować ryzyko destrukcyjnych wewnętrznych konfliktów, szczególnie w czasach dynamicznych przemian zewnętrznych. ■

**O AUTORZE**

**Andrzej Halesiak** – ekonomista i menedżer. Przewodniczący Rady Polskiego Instytutu Ekonomicznego, członek Rady Nadzorczej Polskiego Funduszu Rozwoju, członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego, konsultant Banku Światowego. Wcześniej przez kilkanaście lat związany z sektorem bankowym, gdzie piastował menedżerskie stanowiska w obszarach związanych z rynkami finansowymi i analizami strategicznymi. Był także przez kilka lat zatrudniony w firmie doradczej McKinsey & Company. Karierę zawodową rozpoczynał w administracji publicznej (Departament Polityki Finansowej i Analiz w Ministerstwie Finansów). Absolwent Akademii Ekonomicznej w Krakowie oraz Szkoły Biznesu Politechniki Warszawskiej (Executive MBA, Akademia Psychologii Przywództwa). Autor i współautor licznych opracowań, raportów i artykułów poświęconych makroekonomii i rynkom finansowym. Prowadzi bloga poświęconego zagadnieniom gospodarczym i społecznym ([www.andrzejhalesiak.pl](http://www.andrzejhalesiak.pl)).

# Co dalej z rozwojem Polski w redefiniującej się UE?



**LUK PALMÉN**

Prezes Zarządu InnoCo, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

**Członkostwo w Unii Europejskiej wiąże się z koniecznością przestrzegania wspólnych reguł gry. Wobec rosnących wymagań administracyjno-prawnych i środowiskowych doświadczamy jednak coraz więcej nierówności na unijnym rynku. Czy Polska, z pozycji obecnie szóstej największej gospodarki w UE, jest w stanie w tych warunkach nadal awansować? Jaki będzie dla nas koszt wprowadzania kolejnych unijnych regulacji? Czy możemy zadbać o dobre relacje handlowe z państwami spoza UE, np. z bloku BRICS+? W jaki sposób przyciągnąć zagranicznych inwestorów? Jak stać się uczestnikiem wyścigu technologicznego, a nie tylko odbiorcą rozwiązań światowych?**

W 2019 roku Europejski Zielony Ład zainicjował proces transformacji unijnej gospodarki w kierunku osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 roku. Zmiany legislacyjne pojawiły się w obszarze energii, transportu, przemysłu, rolnictwa, finansowania inwestycji oraz szeroko rozumianej sprawozdawczości o stanie zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstwa. Zarówno Komisja Europejska, jak i Parlament Europejski rozpoczęły prace legislacyjne na różnych frontach równolegle. Przygotowane propozycje były przedmiotem wielu negocjacji z przedstawicielami interesariuszy. W wyniku wielostronnych ustaleń część zapisów została złagodzona, część niedookreślona, z adnotacją, że ich uszczegółowienie będzie miało miejsce na poziomie rozporządzeń, a z pewnej części propozycji w ogóle się wycofano. Komisja Europejska i Parlament Europejski nie zdążyły

również pozamykać kluczowych procesów decyzyjnych przed wyborami do europarlamentu w 2024 roku, co niekorzystnie wpłynęło na europejską gospodarkę. W wielu sektorach trudno jest obecnie oceniać wpływ finansowy przepisów prawa unijnego na działalność gospodarczą. Z kolei brak przejrzystości na poziomie ich wdrażania oraz istotne oddziaływanie narodowego lobbingu politycznego na etapie przygotowania rozporządzeń wcielających poszczególne dyrektywy stwarzają niestabilną sytuację, w której przedsiębiorstwa nie mają pewności, gdzie (w którym kraju) i w co (technologie, maszyny, urządzenia, infrastrukturę) inwestować oraz z czym będą musiały się mierzyć (obowiązki prawno-administracyjne, dodatkowe koszty pośrednie niewynikające z pierwotnej działalności gospodarczej itp.), aby zapewnić zgodność.

W ramach pakietu „Gotowi na 55” (związanego z celem redukcji emisji o co najmniej 55% w Unii Europejskiej do 2030 roku), w październiku 2023 roku wszedł w życie europejski mechanizm dostosowywania cen na granicach, z uwzględnieniem emisji CO<sub>2</sub> – CBAM (*Carbon Border Adjustment Mechanism*). W okresie przejściowym, który trwa do grudnia 2025 roku, importerzy lub pośredni przedstawiciele celni są zobowiązani składać kwartalne sprawozdania, zawierające informacje na temat towarów objętych CBAM (cement, żelazo i stal, aluminium, nawozy, energia elektryczna i wodór). W kolejnej fazie operatorzy instalacji spoza Unii Europejskiej wytwarzający te towary będą musieli wprowadzić do europejskiego rejestru CBAM dane dotyczące swoich instalacji i emisji.

Stopniowe wprowadzenie CBAM jest zbieżne z wycofywaniem przydziału bezpłatnych uprawnień w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). Istotne zmiany w dotychczasowym systemie dotyczą m.in. zmniejszenia limitów emisji dla sektorów objętych EU ETS o 62% do 2030 roku (w porównaniu do poziomów z 2005 roku) oraz zmniejszenia całkowitej liczby uprawnień wydawanych każdego roku w UE w ramach tego systemu – w latach 2024-2027 – o 4,3% rocznie i od 2028 roku – o 4,4% rocznie. Oznacza to, że niektóre przemysły będą musiały przeprowadzić w najbliższych latach zieloną transformację lub liczyć się ze wzrostem kosztów swojej działalności. Natomiast w celu zachęcenia do redukcji emisji w sektorach transportu drogowego i budownictwa, do tej pory nieobjętych EU ETS, powstaje równoległy system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS2) dla paliw spalanych w tych sektorach,

który będzie obowiązywał od 2027 roku. Podmioty płacące podatek akcyzowy od energii, a jednocześnie podlegające systemowi EU ETS2, powinny umarzać uprawnienia do swoich potwierdzonych emisji, odpowiadających ilościom paliw, które wprowadziły do obrotu. Całkowita liczba uprawnień wydawanych w ramach systemu EU ETS2 będzie corocznie zmniejszana o 5,10% po jego uruchomieniu, a od 2028 roku – o 5,38% rocznie. Zmiany te mają z jednej strony pomóc europejskiej gospodarce w przeprowadzeniu niezbędnej transformacji klimatycznej, a z drugiej – zapobiec tzw. ucieczce emisji, czyli przyniesieniu produkcji niektórych towarów do krajów spoza Unii Europejskiej, które stosują mniej restrykcyjne ograniczenia.

**Stopniowe wprowadzenie CBAM jest zbieżne z wycofywaniem przydziału bezpłatnych uprawnień w ramach EU ETS. Powstaje także równoległy system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS2) dla paliw spalanych w transporcie drogowym i budownictwie. Zmiany te mają z jednej strony pomóc europejskiej gospodarce w przeprowadzeniu niezbędnej transformacji klimatycznej, a z drugiej – zapobiec tzw. ucieczce emisji, czyli przyniesieniu produkcji niektórych towarów do krajów spoza Unii Europejskiej, które stosują mniej restrykcyjne ograniczenia.**

W Polsce powyższe regulacje istotnie wpływają na przyszłość przemysłów: cementowego, chemicznego, przetwórstwa metali żelaznych i metali nieżelaznych, w których zastosowanie tradycyjnych paliw (np. gazu i koksu) ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia

stabilności procesów produkcyjnych. Jednak droga ich transformacji nie zawsze jest możliwa. Rozwiązania zasilane zieloną energią elektryczną czy zielonym wodorem nie wszędzie sprawdzą się pod względem technologicznym lub/i ekonomicznym. Zatem wzrost kosztów importu czy produkcji w Polsce niektórych surowców i półproduktów może doprowadzić do utraty konkurencyjności

***Zarówno Brazylia, jak i Indie, wychodząc naprzeciw aspiracjom cywilizacyjnym swoich społeczeństw, potrzebują określonych rozwiązań technologicznych w celu wzmocnienia i usprawnienia krajowego zaplecza produkcyjnego. Należy więc zastanawiać się nad tym, jak zintensyfikować relacje z tymi dwoma państwami, mając na uwadze fakt, że w perspektywie najbliższych pięciu lat coraz więcej transakcji handlowych będzie się odbywać wewnątrz bloku BRICS+.***

zakładów na rynku międzynarodowym oraz stopniowego zanikania ciężkiego przemysłu przetwórczego w naszym kraju. Z kolei objęcie sektora transportu drogowego dodatkowymi kosztami ma szczególne znaczenie dla Polski jako kraju dostawczego w europejskich łańcuchach dostaw. Co tydzień tysiące samochodów ciężarowych z polskich firm logistycznych dostarcza półprodukty i produkty do zakładów w Niemczech, Włoszech, Francji, Belgii, Holandii czy do krajów skandynawskich. Mając na uwadze dążenie koncernów międzynarodowych do obniżenia śladu węglowego swoich produktów końcowych, można przewidzieć dwa scenariusze: oczekiwanie, że dostawcy ulokują swoje zakłady

blżej zakładów głównego klienta, tym samym redukując transport; oczekiwanie, że firmy logistyczne wyposażą się we flotę przyjaznych dla środowiska pojazdów (zasilanych energią elektryczną lub wodorem) i będą w większym stopniu korzystać z transportu kolejowego. Wyzwaniem pozostają inwestycje zarówno w infrastrukturę ładowania pojazdów ciężarowych wzdłuż autostrad, jak i zapewnienie wymaganej przepustowości dla pociągów towarowych na liniach kolejowych łączących Polskę z Niemcami, Czechami i Słowacją.

Z perspektywy światowej gospodarki 2022 rok będzie zapamiętany nie tylko jako moment, w którym Rosja rozpoczęła pełnoskalową wojnę z Ukrainą – lecz również jako okres, w którym zdecydowanie przyspieszył proces kształtowania się nowego światowego ładu gospodarczego, w oparciu o układ krajów BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, Afryka Południowa). Obecnie reprezentują one 35% globalnego PKB i 45% populacji świata, a państwa G7 (Francja, Japonia, Kanada, Niemcy, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Włochy) – 30% globalnego PKB i 10% populacji świata. Po dołączeniu do BRICS w 2024 roku krajów, takich jak: Egipt, Etiopia, Iran i Zjednoczone Emiraty Arabskie, kolejne 40 państw wykazało zainteresowanie członkostwem w tym międzynarodowym układzie (który otrzymał ponadto nową nazwę: BRICS+). Rosję, Chiny i Iran łączą wspólnie interesy – bezpośrednio, jak i pośrednio – w związku z wojną w Ukrainie i na Bliskim Wschodzie. Ponadto Państwo Środka stara się uzyskać pozycję lidera układu BRICS+. Z kolei Indie i Brazylia chciałyby wyznaczyć własny, mniej agresywny kurs wobec krajów zachodnich i nie do końca akceptują silną pozycję Chin na arenie globalnej. Do tej pory Unia Europejska



proceeding negotiations (outside the BRICS+) with Brazil, India and South Africa<sup>1</sup>. However, the negotiating position of the European Union, which is under pressure from the Middle East, will be increasingly weaker. It is worth pointing out here, although it is for the port in Peru, which is to ensure easy transport of goods from China to South America.

Both Brazil and India, which are contrary to the civilizational aspirations of their societies, need defined technological solutions in order to strengthen and streamline the domestic production base. Poland should monitor this situation and, above all, utilize its strengths in industry: pharmaceutical, chemical, machinery and construction, as well as in agriculture to develop economic relations with these countries. In response to this challenge, the Polish Investment and Trade Agency (PAIH) supports Polish exporters, organizing webinars, trade missions and networking. It is worth considering how to intensify relations with the mentioned countries, bearing in mind the fact that in the next five years trade transactions will increasingly take place within the BRICS+ bloc (possibly increasingly with players outside this bloc). Can Brazil and India become hubs for Polish companies to build future relations with other countries within BRICS+?

<sup>1</sup> Negotiations on the line UE-Brazil vs. free trade agreement with countries of the Mercosur (South American trade bloc) after 25 years are still in the final stages. Next, negotiations on a free trade agreement with India are in progress; there are no agreements in the area of social aspects, environmental, data security and access to public markets. On the other hand, since 2000 the EU and RPA have a free trade agreement, which is the largest trade partner of the European Union in Africa.

BRICS+ countries are important exporters of raw materials. The importance of some raw materials is increasing due to their use in many technologies, such as photovoltaic panels (aluminum, silver, copper, silicon), wind turbines (aluminum, copper, nickel) and electric vehicles (cobalt, copper, lithium, manganese). Not only China – within the strategy „Made in China 2025” – is trying to utilize its position in the raw materials sector, but also to produce final products both for domestic needs and to achieve a leading position in the world. Other BRICS+ countries are also analyzing how to utilize their own potential to achieve a leading position in lower production processes of global importance. To ensure an adequate counterweight to this situation, in 2022 under the auspices of the European Union and the United States, a partnership for mineral security (in English: *Minerals Security Partnership*) was created, to which initially joined countries such as: Australia, Estonia, Finland, France, India, Japan, Canada, Germany, Norway, South Korea, Sweden, Great Britain, Italy and in 2024 also: Argentina, Ecuador, Philippines, Greenland, Kazakhstan, Mexico, Namibia, Peru, Democratic Republic of Congo, Dominican Republic, Serbia, Turkey, Ukraine, Uzbekistan and Zambia. Poland is in this group through the mediation of the European Commission, but it is not directly engaged as a member. The partnership aims to accelerate the development of diverse and balanced supply chains of critical minerals through cooperation with the mentioned countries.

państw i z ich przemysłem, aby połączyć zasoby dla strategicznych projektów.

W 2024 roku Parlament Europejski przyjął rozporządzenie w sprawie ustanowienia ram na potrzeby zapewnienia bezpiecznych i zrównoważonych dostaw surowców krytycznych. Chodzi tu o wszystkie surowce strategiczne oraz wszelkie inne surowce krytyczne o dużym znaczeniu dla całej gospodarki Unii Europejskiej, w przypadku których istnieje wysokie ryzyko zakłócenia dostaw, co mogłoby zaburzyć konkurencję i spowodować fragmentację rynku wewnętrznego. Docelowo kraje członkowskie mają zwiększyć zdolność do przetwarzania tych surowców, uzyskiwania półproduktów w oparciu o nie oraz odzyskania surowców z odpadów i ich ponownego wprowadzania w obieg gospodarczy. Dla produktów zawierających surowce krytyczne, tak jak w przypadku opakowań czy pojazdów, Komisja Europejska będzie mogła ustalić minimalne wymagania dotyczące możliwości poddania ich recyklingowi oraz zawartości surowców odzyskanych w produkcji<sup>2</sup>. Istotnymi aspektami są: powtarzalność jakości odzyskanych surowców, przewidywalność ich dostaw oraz dostępność – przy konkurencyjnej cenie i najniższym, jak to możliwe pod względem technologicznym oraz logistycznym, śladzie węglowym. Pilnie potrzebny jest okrągły stół na ten temat z udziałem interesariuszy wszystkich stron. Obecne inicjatywy, w tym również konkursy o granty na modernizację

<sup>2</sup> Oznacza to, że dla coraz większej liczby sektorów i produktów istotną rolę odgrywać będzie krajowy system zgromadzenia odpadów i poddania ich recyklingowi oraz odzyskania surowców i przygotowania ich do ponownego wykorzystania w łańcuchach wartości, do których pierwotnie zostały zakwalifikowane.

instalacji odzysku i recyklingu, raczej utrzymują *status quo*. Fragmentaryczny system i niepewne ramy prawne czynią większe inwestycje wysoce ryzykownymi. Może to doprowadzić do sytuacji, w której będziemy musieli importować odzyskane surowce, co przekłada się na dodatkowe koszty transportowe i niekorzystny ślad węglowy.

Zmiany reguł gry na rynku europejskim w wyniku decyzji prawno-politycznych oraz na rynku globalnym w wyniku decyzji gospodarczo-politycznych będą miały wpływ na sektory energochłonne, oparte na materiałach importowanych, silnie związane z międzynarodowymi łańcuchami dostaw<sup>3</sup>. Firmy w tych sektorach będą musiały przejść przez głęboką transformację energetyczną, wodną i surowcową. Muszą mieć dostęp do taniej zielonej energii, do surowców – w tym produktów odzyskanych w wyniku recyklingu na koniec cyklu życia – i półproduktów blisko miejsca produkcji (celem minimalizacji śladu węglowego), a także do niskoemisyjnych środków transportu, celem dotarcia do klientów zarówno w Polsce, jak i za granicą. Trzeba mieć świadomość, że dla niektórych grup produktów wytwarzanie w Polsce powoli robi się nieopłacalne. Stajemy się mniej konkurencyjni z powodu śladu węglowego półproduktu czy produktu, wynikającego

<sup>3</sup> Są to przede wszystkim: produkcja papieru i wyrobów z papieru; wytwarzanie i przetwarzanie koksu i produktów rafinacji ropy naftowej; produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych; produkcja podstawowych substancji farmaceutycznych oraz leków i pozostałych wyrobów farmaceutycznych; produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych; produkcja wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych (szkło, ceramika, cement, wapno, gips); produkcja metali; produkcja pojazdów samochodowych i innego sprzętu transportowego; produkcja mebli oraz produkcja urządzeń elektrycznych.

z niekorzystnego mixu energetycznego, ciągle opartego na tradycyjnych paliwach. Nawet jeśli obronimy się cenowo, to przez nieprzychylnie wskaźniki środowiskowe dostawcy z Polski mogą zostać wykluczeni z łańcuchów dostaw międzynarodowych koncernów. Zatem aby pozyskać środki finansowe na kolejne projekty inwestycyjne, przedsiębiorstwa muszą wykazać się ekologicznie odpowiedzialnym, niskim śladem węglowym, w tym praktyką wykorzystywania energii z odnawialnych źródeł. Na tle rosnących wymagań administracyjno-prawnych i środowiskowych nakładanych na producentów prowadzących swoją działalność w Unii Europejskiej występuje jednocześnie coraz więcej nierówności na rynku. Przykładowo, istnieje ryzyko, że w wyniku podpisania umowy ws. wolnego handlu między Unią Europejską a krajami Ameryki Południowej trafią do nas płody rolne, przy których produkcji wykorzystywano intensywnie środki chemiczne zakazane w Europie. Z kolei Chiny będą uporczywie kontynuować swoją strategię uzyskania wiodącej światowej pozycji w określonych grupach produktów, udzielając swoim przedsiębiorstwom pomoc publiczną, tak aby przetrwały one wojnę cenową w Europie, której będziemy świadkami w latach 2026-2030.

W dyskusji na temat przyszłości polskiej gospodarki w Unii Europejskiej, oraz motorów ją napędzających, szybko można wpaść w pułapkę wyznaczania kluczowych sektorów czy wiodących technik. Tymczasem wśród liderów polskiej gospodarki wyróżniamy dziś firmy z różnych sektorów, które są skupione na utrzymaniu wiodącej pozycji na rynku krajowym oraz aspirują do bycia

**Przez nieprzychylnie wskaźniki środowiskowe dostawcy z Polski mogą zostać wykluczeni z łańcuchów dostaw międzynarodowych koncernów. Na tle rosnących wymagań administracyjno-prawnych i środowiskowych występuje jednocześnie coraz więcej nierówności na rynku. Przykładowo, w wyniku podpisania umowy ws. wolnego handlu między Unią Europejską a krajami Ameryki Południowej istnieje ryzyko, że trafią do nas płody rolne, przy których produkcji wykorzystywano środki chemiczne zakazane w Europie.**

pozytywnie postrzeganym graczem na arenie międzynarodowej. Coraz więcej firm z polskim kapitałem ma szansę uzyskać pozycję lidera w niszach globalnego rynku. Są one aktywne m.in. w przemyśle: farmaceutycznym, chemicznym, recyklingowym, budownictwa, kosmicznym, energetycznym i spożywczym, a także w sektorach: IT, deweloperskim, usług medycznych czy usług finansowych. Tysiące polskich przedsiębiorców i menedżerów mających świadomość, że w obecnych czasach muszą wychodzić ze swojej strefy komfortu i inwestować w badania i rozwój, rozbudowywać sieć współpracy z partnerami, dokonywać akwizycji i przejąć, aby uzyskać skalę i większą efektywność kosztową. Nasze przedsiębiorstwa nie ograniczają się do kupowania firm z innych krajów Unii Europejskiej, lecz rozszerzają swoją aktywność na arenie międzynarodowej, przejmują podmioty na amerykańskim i azjatyckim kontynencie. Ich apetyt na rozwój będzie wymagać znacznych środków finansowych oraz gotowości banków i innych instytucji finansowych do wspierania tych procesów.

Jednocześnie nie mogą oni przespać właściwego momentu do przeprowadzenia dywersyfikacji źródeł pozyskania kapitału. Niestety, polski rynek kapitałowy jest wciąż ubogi w zasoby i dość zachowawczy, jeśli chodzi o podejmowanie odważnych decyzji inwestycyjnych. Jeśli chcemy wziąć udział w globalnym wyścigu technologicznym w przemyśle farmaceutycznym, kosmicznym, surowcowo-materiałowym i piąć się na drabinie ku grupie europejskich liderów, potrzebujemy ogromnych nakładów. Wymaga to przemodelowania polskiego systemu finansowania badań i rozwoju. Musimy przeznaczać większe sumy na projekty strategiczne. Potrzebujemy zatem ciągłego i transparentnego dialogu między środowiskiem gospodarczym, ministerstwami a agencjami rządowymi, celem wypracowania optymalnej strategii. Niezbędne jest również usprawnienie systemu dopuszczania do obrotu produktów w Polsce, np. produktów medycznych czy wyrobów budowlanych. W naszym wspólnym interesie powinno być, po zakończeniu prac badawczo-rozwojowych, odpowiednio szybkie sprawdzenie, certyfikowanie lub homologowanie produktów innowacyjnych, tak aby otrzymały dokumenty niezbędne dla dopuszczenia ich do obrotu. Wydłużenie tego procesu o każdy miesiąc to działalność na niekorzyść polskiego innowatora.

Należy odnotować, że wśród przedsiębiorstw wiodących na rynku<sup>4</sup> coraz częściej pojawia

<sup>4</sup> Na przykład wśród firm wyróżnianych w ramach rankingów: „Lista 500” dziennika „Rzeczpospolita”, „100 największych firm prywatnych” magazynu „Forbes”, „Gazeta Biznesu” dziennika „Puls Biznesu” czy innych tego typu rankingów regionalnych.

***Niestety, polski rynek kapitałowy jest wciąż ubogi w zasoby i dość zachowawczy, jeśli chodzi o podejmowanie odważnych decyzji inwestycyjnych. Musimy przeznaczać większe sumy na projekty strategiczne. Potrzebujemy zatem ciągłego i transparentnego dialogu między środowiskiem gospodarczym, ministerstwami a agencjami rządowymi, celem wypracowania optymalnej strategii. Niezbędne jest również usprawnienie systemu dopuszczania produktów do obrotu.***

się słowo „grupa”. Konsolidacja ma miejsce nie tylko w sektorze publicznym, ale również prywatnym. Mając na uwadze BRICS+ i działania Chin, potrzebna będzie kontynuacja procesu tworzenia i wzmacniania w Polsce grup, w ramach których obecni konkurenci krajowi uzgadniają specjalizacje. W ten sposób przestaną się bić o mały kawałek tortu światowego rynku, wykańczając się nawzajem na polskim podwórku. Podobna konsolidacja powinna się dokonać również w zakresie wsparcia mikro- i małych przedsiębiorstw przez ministerstwa, agencje rządowe i samorządy. Przez lata system ten cechował się dublowaniem działań na poziomie krajowym i regionalnym, kanibalizacją inicjatyw skierowanych do tych samych grup docelowych i niską jakością. Próby dokonania selekcji poprzez wprowadzenie systemów akredytacji instytucji otoczenia biznesu jedynie betonowały na kolejne lata *status quo*. Z drugiej strony przedstawiciele mikro- i małych przedsiębiorstw mają ograniczony czas, żeby odpowiednio zapoznać się z ogromną ofertą usług pomocy i rozpoznać poszczególne wymogi administracyjne dla konkretnych form wsparcia. Ewentualne zmiany są finansowane

ze środków własnych lub przy stosunkowo niewielkiej pomocy środków publicznych. Brakuje natomiast warunków do rozważenia odważnych, być może bardziej ryzykownych, ścieżek rozwoju. Polska dysponuje parkami technologicznymi, inkubatorami, parkami przemysłowymi czy też biurami w centrach miast, które potencjalnie spajałyby ze sobą mikro- i małe przedsiębiorstwa. W dobie platform internetowych również tą drogą mogłoby powstać od kilkunastu do setek grup mikro- i małych przedsiębiorstw łączących swój potencjał i kompetencje, uzyskując przy tym większą efektywność kosztową, produktywność i siłę oddziaływania do wykorzystania szans rynkowych w Polsce i na świecie.

Na szczególną uwagę w najbliższych trzech latach zasłużą te sektory, które w latach 90. ubiegłego wieku pojawiły się w Polsce i korzystały z pomocy publicznej na podstawie *Ustawy z dnia 20 października 1994 o specjalnych strefach ekonomicznych*. Pierwsze inwestycje pojawiły się w okresie, kiedy Polska była *low-cost country*. Potem miały miejsce powtórne inwestycje w tych samych fabrykach, a także te o bardziej zaawansowanym charakterze produkcyjnym czy usługowym. Jednak czy oddziały koncernów międzynarodowych będą nadal w stanie przekonać swoje kierownictwo, że Polska jest właściwym krajem do lokowania inwestycji i prowadzenia biznesu? W przypadku produktów złożonych – być może tak. Natomiast dla producentów półproduktów czy produktów o małej kompleksowości koszty zatrudnienia, energii oraz transportu sprawiają, że produkcja w Polsce staje się mało opłacalna. Należy zatem ocenić, czy w poszczególnych województwach dynamika rozwoju pozostałych przedsiębiorstw jest wystarczająco

duża, aby angażować pracowników, którzy z powodu restrukturyzacji lub zamknięcia fabryk pojawiać się będą na rynku pracy w latach 2027-2030.

Tak jak już wspominałem wcześniej, aby być uczestnikiem wyścigu technologicznego – a nie tylko odbiorcą rozwiązań światowych – trzeba przeznaczyć miliardy złotych na programy badawczo-rozwojowe w sposób przemyślany, a nie rozproszony. W najbliższych latach Polska będzie beneficjentem największej w swojej historii puli środków europejskich. Mam nadzieję, że część z nich zostanie przeznaczona na rozwój uczelni, aby zachęcać ludzi biznesu do rozpoczęcia kariery naukowej, oraz na zaktualizowanie i dostosowanie do sytuacji rynkowej programów nauczania, przede wszystkim na kierunkach technicznych. Obecnie uczelnie wypełniają deficyty w kadrach na tyle, na ile pozwalają im na to ich zasoby i możliwości, przez co jakość nauczania stopniowo spada. Dobrze natomiast, że wprowadziły już nowe kierunki odpowiadające na potrzeby rynku w zakresie sztucznej inteligencji, analityki danych, inżynierii druku 3D, chemii stosowanej, fizyki stosowanej czy też nowych źródeł energii. Polskie przedsiębiorstwa, które w oparciu o AI czy technologie kosmiczne obecnie podbijają świat, mają dzięki temu dostęp do odpowiednio wykształconych i przygotowanych kadr. Minusem jest za to niedostateczna sprawność zarówno uczelni, jak i instytutów badawczych w kreowaniu swojej roli partnera dla gospodarki. Wynika to m.in. z zaniedbania finansowego poprzedniego rządu w ostatnich latach w zakresie zapewnienia potrzebnej ciągłości w pracach badawczych i zatrzymania przedsiębiorczych naukowców „na pokładzie”.



Unia Europejska, znajdując się między Chinami, których losy uzależnione są m.in. od sukcesu strategii „Made in China 2025”, a Stanami Zjednoczonymi, w których nowy prezydent planuje realizować swoją politykę pod flagą „America First”, będzie musiała zrewidować swój nowy model gospodarczy (na ile ma być on nadal oparty na fundamentach Zielonego Ładu). Obecne realia diametralnie różnią się od sytuacji w latach 2016-2019, kiedy idea Zielonego Ładu nabierała kształtu. Trudno jednak szukać jedności w obozie europejskim, gdzie kraje, takie jak Włochy, Francja i Niemcy przez lobbing próbują obronić swoje interesy gospodarcze, nieraz na niekorzyść Polski. Kiedy w UE zaczną przeważać interesy narodowe nad wspólnotowymi, wygrywać będą te kraje członkowskie, w których zainwestują Chiny. Polski rząd musi mieć świadomość interakcji polskiej i niemieckiej gospodarki, a także roli naszych dostawców w łańcuchach dostaw związanych z Włochami i Francją. Decyzje prowadzące do koncentracji działalności dostawców bliżej fabryk produktów finalnych lub rynków docelowych (w myśl zasady *local for local* (powrót do wąskiej regionalizacji) czy neutralności klimatycznej) uderzać będą podwójnym ciosem w polską gospodarkę. Nie możemy zapomnieć o tym, że w przypadku pełnej automatyzacji fabryk i zielonej logistyki to nie koszt pracy, ale koszt energii będzie się liczyć.

Na poziomie rządowym należy uruchomić grupę działań (*task force*) do wypracowania programu współpracy z Indiami, a w ramach Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu utworzyć stałą platformę współpracy z polskimi podmiotami przemysłów: medycznego, przetwórstwa zdrowej żywności, technologii dla rolnictwa, zielonej chemii oraz

recyklingowego, celem wzmocnienia naszej obecności w Indiach. Powinniśmy również być bardziej obecni w Nigerii, Kenii i Afryce Południowej.

***W najbliższych latach Polska będzie beneficjentem największej w swojej historii puli środków europejskich. Mam nadzieję, że część z nich zostanie przeznaczona na rozwój uczelni, aby zachęcać ludzi biznesu do rozpoczęcia kariery naukowej, oraz na zaktualizowanie i dostosowanie do sytuacji rynkowej programów nauczania, przede wszystkim na kierunkach technicznych.***

Polsce ciągle brakuje kompleksowego podejścia do integracji obcokrajowców. Owszem, udało się nam w krótkim czasie i w miarę płynnie włączyć do gospodarki ponad dwa miliony obywateli Ukrainy. Jednak do Polski przyjeżdża coraz więcej osób z innych części świata – czy to będących na kontraktach tymczasowych, czy to posiadających status uchodźców. Muszą oni odnaleźć się w nowym kraju, zapoznać ze zwyczajami i z językiem. Wiele z nich zostanie tu na dłużej. Żeby uniknąć marginalizacji i zdobyć nowe kompetencje, będą musieli uczestniczyć w różnych szkoleniach, co wymaga oczywiście znajomości języka. Mimo że chwilowo niektóre inwestycje chińskie zostały u nas wstrzymane, w perspektywie najbliższej dekady musimy być przygotowani na napływ od 100 tys. do 500 tys. Chińczyków, którzy będą pracować w naszych fabrykach lub prowadzić biznes. W Państwie Środka co roku 1,5 mln absolwentów uczelni kończy kierunki techniczne. Prędzej czy później trafią oni do Polski – czy to w ramach współpracy



z chińskimi dostawcami, czy to w wyniku przejęcia przedsiębiorstw w Polsce. Dlatego też musimy wypracować odpowiedni program integracji imigrantów oraz wdrożyć szereg działań promujących otwartość na inne kultury na poziomie lokalnym. Zatrudnienie większej liczby obcokrajowców w przedsiębiorstwach wymaga również przeglądu przepisów prawa dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy w kontekście komunikowania się w języku zrozumiałym dla pracownika. W porównaniu do sytuacji sprzed 25 lat, kiedy imigranci nie przyjeżdżali do Polski tak chętnie i licznie, dziś jesteśmy już bardziej różnorodnym pod względem kulturowym społeczeństwem, co należy wykorzystać w pozytywny sposób w relacjach międzynarodowych.

Pozycja polskiej gospodarki w Unii Europejskiej determinowana będzie również szybkością transformacji w sektorach energetycznym i kolejowym, w których potrzebne są rozmowy okrągłego stołu między graczami publicznymi i prywatnymi, celem określenia wspólnej strategii w obszarze infrastruktury krytycznej i wspierającej. Niezbędny jest także dialog między poziomem centralnym i interesariuszami w poszczególnych województwach w kontekście budowy gospodarki wodorowej. *Polska Strategia Wodorowa do roku 2030 z perspektywą do 2040 r.* i strategii opracowane na poziomie regionalnym znajdują się w impasie. Dla niektórych sektorów zamiana gazu na zielony wodór jest jedyną opcją (czy raczej koniecznością) pozostania w grze i uniknięcia wysokich kosztów związanych z opłatami emisyjnymi. Kompleksowe podejście wobec bezpieczeństwa energetycznego wymaga również włączenia do tych rozmów sektora

gospodarki odpadami, który łączy moment może znaleźć między młotem i kowadłem, kiedy zatwierdzone będą europejskie przepisy prawa dotyczące recyklingu produktów na koniec ich cyklu życia i ponownego wprowadzenia recyklatów do obiegu w łańcuchach wartości, w których zostały pierwotnie zaaplikowane (zawartość recyklatu w produktach).

***Musimy postawić na: edukację; kapitał gotowy do podjęcia ryzyka inwestycyjnego w zaawansowane technologie; tanią zieloną energię; dobrze połączoną transportem kolejowym, międzynarodową logistykę; infrastrukturę ładowania pojazdów elektrycznych; dobrą jakość życia w miastach i na wsi. Potrzebne są wizja i strategia oraz ich konsekwentne wdrażanie zarówno na poziomie politycznym, jak i gospodarczym, w oparciu o transparentny dialog z udziałem interesariuszy sektora publicznego i prywatnego.***

Polska jest dziś szóstą największą gospodarką w Unii Europejskiej. Aby tę pozycję utrzymać, musimy postawić na: edukację, w tym zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry w szkołach średnich i wyższych; dostęp do kapitału gotowego do podjęcia ryzyka inwestycyjnego w zaawansowane technologie; tanią zieloną energię; dobrze połączoną transportem kolejowym, międzynarodową logistykę; infrastrukturę ładowania pojazdów elektrycznych; dobrą jakość życia w miastach i na wsi. Potrzebne są wizja i strategia oraz ich konsekwentne wdrażanie zarówno na poziomie politycznym, jak i gospodarczym, w oparciu o transparentny dialog z udziałem interesariuszy sektora publicznego i prywatnego. ■

## O AUTORZE

**Luk Palmen** – współzałożyciel i Prezes Zarządu InnoCo. Prowadzi usługi doradcze i coachingowe w zakresie strategii rozwoju i zarządzania innowacjami w przedsiębiorstwach oraz w jednostkach naukowych. Jest członkiem rad nadzorczych spółek technologicznych. Od ponad 15 lat zajmuje się doradztwem i coachingiem w zakresie zarządzania innowacjami, zarządzania MŚP, zarządzania klastrami oraz komercjalizacji technologii. Angażuje się w promowanie innowacyjnych modeli współpracy w gospodarce. Jest autorem i współautorem praktycznych przewodników w zakresie foresightu, komercjalizacji technologii oraz klastrów. Jest menedżerem ds. innowacji i kooperacji Klastra Silesia Automotive & Advanced Manufacturing. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

# Jakiej polityki przemysłowej potrzebuje Polska?



**PAWEŁ ŚLIWOWSKI**

Zastępca Dyrektora Polskiego Instytutu Ekonomicznego

**Polityka przemysłowa przeżywa obecnie rozkwit. Państwa na całym świecie nie tylko sięgają po repertuar jej narzędzi, ale też rozwijają go i dostosowują do współczesnych wyzwań. Polityka przemysłowa wspiera konkurencyjność, ale pomaga także w transformacji energetycznej i cyfrowej oraz wzmacnia bezpieczeństwo militarne i ekonomiczne. Niewątpliwie czeka nas epoka zderzenia nowoczesnych polityk przemysłowych na skalę globalną. Jaka jest ich specyfika? Gdzie są ich słabe strony i zagrożenia, a gdzie szanse? Dlaczego Polska również potrzebuje polityki przemysłowej? Jakie powinny być jej cele? W jaki sposób ją wdrażać?**

## **Odrodzenie polityki przemysłowej**

Niemal 40 lat temu Gary Becker – laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii (1992 r.) – stwierdził, że najlepszą polityką przemysłową jest brak tej polityki. Dzisiaj takie poglądy są zdecydowanie rzadsze, zwłaszcza wśród decydentów odpowiadających za rozwój krajowych gospodarek. Polityka przemysłowa przeżywa renesans. Przykłady można mnożyć: od europejskich *Chips Act* oraz IPCEI (*Important Projects of Common European Interest*), przez amerykańskie regulacje *Inflation Reduction Act* i *CHIPS and Science Act*, po chińską inicjatywę „Made in China 2025”. Państwa na całym świecie nie tylko sięgają po repertuar narzędzi polityki przemysłowej, ale też twórczo go rozbudowują i dostosowują do współczesnych wyzwań.

Nie chodzi już wyłącznie o ochronę wybranych sektorów i wsparcie ich rozwoju. Polityka przemysłowa stała się szeroką platformą realizacji różnych celów. Ma wzmacniać innowacyjność, produktywność i wzrost gospodarczy. Wspierać transformację energetyczno-klimatyczną i technologiczną. Gwarantować bezpieczeństwo i suwerenność – rozumiane nie tylko w klasycznym, militarnym wymiarze, ale również ekonomicznym i technologicznym (trwałość łańcuchów dostaw, dostęp do surowców, niezależność technologiczną). Najbliższe lata będą czasem zderzenia nowoczesnych polityk przemysłowych państw z całego świata. Musimy zrozumieć ich specyfikę, by móc odpowiedzieć na następujące pytania: czy Polska potrzebuje polityki przemysłowej? Jeżeli tak, to jakie powinny być jej cele i w jaki sposób ją wdrażać?

## Czym jest nowoczesna polityka przemysłowa?

Politykę przemysłową można postrzegać bardzo wąsko: jako celowe działania rządu wzmacniające wybrane sektory lub przedsiębiorstwa, głównie za pomocą ceł i subsydiów. Wraz ze wsparciem obiecujących „sektorów przyszłości” może ona ułatwiać wygaszanie „sektorów przeszłości”, minimalizując koszty społeczne bądź ułatwiając sprawniejszą alokację zasobów, np. pracy do nowych branż.

Obecnie popularniejsza jest szersza perspektywa, według której w polityce przemysłowej, mimo nazwy, nie dąży się tylko do rozwoju określonych gałęzi przemysłu (w przeciwieństwie do np. polityki rolnej, gdzie ma się na uwadze konkretnie wsparcie rolnictwa). Chodzi raczej o świadomą oraz konsekwentną zmianę struktury gospodarki narodowej, tak aby wzmacniać jej innowacyjność i technologiczne zaawansowanie, a w konsekwencji podnosić produktywność i trwale dynamizować wzrost gospodarczy. W centrum takiego ujęcia pozostaje oczywiście rozwijanie produkcji przemysłowej, ale nie zapomina się przy tym o innych częściach gospodarki, przede wszystkim usługach, które z nowoczesnym, zaawansowanym technologicznie przemysłem są nierozzerwalnie związane.

Wsparcie zmian strukturalnych sprzyja też osiągnięciu obszerniejszych, niż tylko gospodarcze, celów. Nowoczesne polityki przemysłowe mają wspomagać dekarbonizację i transformację energetyczną (modernizacja elektroenergetyki, rozwój *clean-tech*), zapewniać bezpieczeństwo

(rozwój sektora obronnego, produkcja leków, gwarancje dostaw surowców krytycznych) oraz suwerenność technologiczną (inwestycje w AI czy fabryki półprzewodników) czy gwarantować powstawanie dobrych miejsc pracy.

***Nowoczesna polityka przemysłowa polega na świadomej oraz konsekwentnej zmianie struktury gospodarki narodowej, tak aby wzmacniać jej innowacyjność i technologiczne zaawansowanie, a w konsekwencji podnosić produktywność i trwale dynamizować wzrost gospodarczy. Nie zapomina się przy tym o innych częściach gospodarki, przede wszystkim usługach, które z nowoczesnym, zaawansowanym technologicznie przemysłem są nierozzerwalnie związane.***

Mnogości celów towarzyszy mnogość narzędzi. Polityka przemysłowa to obecnie nie tylko tradycyjne taryfy i subsydia, ale również zaawansowane wsparcie działalności eksportowej i inwestycji zagranicznych (przyciąganie FDI, jak też strategiczne wspieranie inwestycji krajowych firm w innych państwach), zapewnianie odpowiednio wykwalifikowanych kadr, instrumenty finansowe (np. minimalizujące ryzyko inwestycji w nowych obszarach), celowane zamówienia publiczne, regulacje, (np. standardy technologiczne) oraz wiele innych działań. Niezależnie od tego, czy na cele polityki przemysłowej i katalog stosowanych narzędzi patrzymy wąsko czy szeroko, u jej podstaw leży świadomy wybór. To państwo decyduje, które sektory i rodzaje działalności wspierać, a które nie.

## Dlaczego Polska potrzebuje polityki przemysłowej?

Mimo rosnącej popularności polityk przemysłowych, nie brakuje przeciwników tego podejścia. Można wyróżnić dwa główne argumenty przeciwko prowadzeniu aktywnej polityki przemysłowej przez państwo.

Po pierwsze, niektórzy ekonomiści wskazują, że instytucje państwa nie mają odpowiednich zasobów, aby właściwie wybrać i należyście wspierać rozwój określonych sektorów. Podstawowym deficytem jest ich ograniczona wiedza. Mechanizmy selekcji i sukcesu zaszyte są w regułach rynkowych, a nawet jeżeli dochodzi do zakłóceń lub niewydolności mechanizmów rynkowych, to są one na tyle złożone, że trudno właściwie zidentyfikować obszary interwencji i skomponować adekwatny zestaw narzędzi, który poprawi sytuację. Argumentami potwierdzającymi te tezy są przykłady porażek, jak niepowodzenie projektu samolotów Concorde czy bankructwo firmy fotowoltaicznej Solyndra, która otrzymała ponad 500 mln dolarów pożyczek od administracji amerykańskiej.

Po drugie, tezy z zakresu ekonomii politycznej podkreślają, że działania państwa stają się przedmiotem gry silnych aktorów. W konsekwencji struktura pomocy może nie odzwierciedlać obiektywnych wyzwań i celów, lecz być wynikiem zawłaszczania procesu przez najsprawniejsze grupy interesu. Może np. dochodzić do sytuacji, w których polityka przemysłowa chroni pozycję schyłkowych, ale silnych politycznie sektorów, a nie wzmacnia szans sektorów przyszłości, niemających odpowiednio silnej reprezentacji politycznej.

***Polska powinna zaktualizować, dopasować do obecnych wyzwań i konsekwentnie wdrażać własną politykę przemysłową. Potrzebujemy przemyślanej strategii dekarbonizacji przemysłu, zmodernizowania modelu rozwojowego, który napędzał konwergencję ostatnich 35 lat, oraz wzmocnienia konkurencyjności (w odpowiedzi na aktywną politykę przemysłową największych światowych gospodarek).***

Czy biorąc pod uwagę powyższe argumenty, Polska powinna prowadzić aktywną politykę przemysłową? Zdecydowanie tak! Polska powinna zaktualizować, dopasować do obecnych wyzwań i konsekwentnie wdrażać własną politykę przemysłową. Doświadczenia innych państw pokazują, że, mimo zagrożeń wymienionych powyżej i wynikających z nich porażek, możliwe są skuteczne polityki przemysłowe. W literaturze nie brakuje dowodów na to, że administracje mogą z powodzeniem wpływać na przekształcenia struktury gospodarczej kraju.

A takiego przekształcenia Polska dzisiaj potrzebuje. Po pierwsze, przechodzimy coraz szybszą transformację energetyczną. Ta zaś wymaga przemyślanej strategii dekarbonizacji przemysłu, która zapewni ciągłość działania branż strategicznych, jednocześnie umożliwiając rozwijanie nowych sektorów zdolnych do konkurowania na rynkach światowych<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Transformacja energetyczna i bezpieczeństwo powinny być ważnymi filarami polskiej polityki przemysłowej. W tekście koncentruję się jednak na podnoszeniu technologicznego zaawansowania gospodarki i wzmacnianiu jej międzynarodowej konkurencyjności. Oczywiście obszary te przenikają się i ich cele można realizować jednocześnie (np. rozwijając nowoczesną produkcję wojskową w Polsce lub zaawansowane technologicznie firmy zajmujące się recyklingiem surowców krytycznych).

Po drugie, wyczerpuje się dotychczasowy model rozwoju polskiej gospodarki napędzający konwergencję ostatnich 35 lat. Korzystając z renty zapóźnienia, mogliśmy w dużo większym stopniu oprzeć się na tzw. politykach horyzontalnych (np. rozbudowa infrastruktury, inwestycje w edukację), które przynosiły dobre efekty dzięki zasobom wewnętrznym (np. sprzyjającej demografii) i korzystnym warunkom zewnętrznym (integracja z UE, włączenie się w globalne łańcuchy wartości w czasach intensywnej globalizacji).

***Nie należy realizować polityki przemysłowej według podejścia top-down, w której państwo ex ante ustala wszystkie cele i parametry, a firmy są wyłącznie biernymi odbiorcami wsparcia. Ani państwo, ani firmy nie mają pełnej i wystarczającej wiedzy o nowych modelach biznesowych i powstających w wyniku rewolucji technologicznej rynkach, które powinniśmy eksplorować i zdobywać. Dlatego potrzebna jest ścisła współpraca instytucji publicznych, firm i świata nauki – wspólne eksperymentowanie, ciągła wymiana informacji, wyciąganie wniosków i stawianie na ich podstawie kolejnych kroków.***

Proste czynniki, takie jak duża podaż i niskie koszty pracy, wyczerpują się, otoczenie międzynarodowe przestało być jednoznacznie sprzyjające, a świat przechodzi tzw. bliźniaczą rewolucję (energetyczną i technologiczną). Wejście Polski na wyższy poziom rozwoju, skuteczna gra w nowym podziale pracy na świecie będzie wymagać innych narzędzi polityki gospodarczej niż te, które zapewniły

sukces konwergencji. Jednocześnie dla wielu firm bycie prekursorem zmian, odważne wchodzenie w nowe modele biznesowe i rynki nie będzie opłacalne. Do tego skala nakładów (nie tylko finansowych, ale też chociażby intelektualnych) potrzebnych do tego, aby rywalizować o miejsce na wyższych poziomach łańcuchów wartości, zwłaszcza w kluczowych technologiach, będzie zdecydowanie większa. To otwiera pole dla interwencji państwa w ramach polityki przemysłowej.

Po trzecie wreszcie, w najbliższych latach aktywną politykę przemysłową będą prowadzić największe światowe gospodarki, w tym także Unia Europejska. Nie mając pomysłu na krajowe działania, komplementarne wobec inicjatyw europejskich i pozaeuropejskich, ryzykujemy nie tylko niewykorzystanie szans w nowych sektorach, ale wręcz osłabienie konkurencyjności polskiej gospodarki. Może to oznaczać trwałe „uwięzienie” na średnim poziomie rozwoju, a w wersji negatywnej – powolną deindustrializację i cofnięcie się w rozwoju gospodarczym.

### **Jakiej polityki przemysłowej potrzebuje Polska?**

Aby uniknąć tego scenariusza, powinniśmy postawić sobie ambitne cele. Głównym z nich musi być włączanie się w bardziej zaawansowane niż dotychczas fragmenty globalnych łańcuchów wartości. Nie chodzi wyłącznie o zwiększanie potencjału eksportowego, ale też o próby zastępowania importu niektórych zaawansowanych technologicznie towarów produkcją krajową.

Cel ten można realizować, wybierając jedną z dwóch ścieżek. Pierwsza, bardziej



pragmatyczna, oznacza ewolucję dotychczasowego modelu, opartego na dużej roli bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce. Oznacza to m.in. większą selektywność w zabieganiu o inwestorów zagranicznych, tj. oferowanie konkretnych pakietów wsparcia ściśle określonym typom inwestycji zagranicznych, przy jednoczesnym zabieganiu o to, aby umieszczana w Polsce działalność umożliwiała rozlewanie się innowacji i kompetencji w lokalnych podmiotach. Inwestycje zagraniczne powinny generować tworzenie ekosystemu polskich innowacji. Jednocześnie państwo nie powinno angażować istotnych zasobów w przyciąganie produkcji, która utrzymywałaby model „montowni” produktów niskiej i średniej technologii. Ze względu na relatywnie mniejsze zasoby fiskalne niż innych aktorów w tej globalnej grze, przemysł wymaga całego systemu różnych zachęt dla biznesu, jakie są oferowane w Polsce, i ich zasadnicze zawężenie, tak by móc kumulować zasoby publiczne w najbardziej obiecujących segmentach.

Druga ścieżka, ambitniejsza i trudniejsza, zasadza się na próbach tworzenia w Polsce firm, które podejmą wyzwanie zdobywania nowych, obecnie nieistniejących bądź niszowych, ale perspektywicznych rynków, powstających przy okazji rewolucji energetycznej i technologicznej. Kryzys tradycyjnych europejskich przemysłów jest dla Polski zagrożeniem, bo jesteśmy włączeni w ich łańcuchy wartości, ale także szansą na poszukanie miejsca w nowych łańcuchach wartości – tam, gdzie tradycyjni liderzy nie radzą sobie tak skutecznie, jak w przeszłości. Polskie firmy pokazują, że są zdolne do osiągnięcia takich sukcesów (choćby

w produkcji dronów wojskowych). Państwo powinno działać jak inkubator i replikator nowych liderów. Wówczas w Polsce mogłyby się rozwijać działalności z najbardziej opłacalnych elementów łańcucha wartości, które trudno przyciągać z zewnątrz (państwa centralne nie są skłonne dzielić się tymi zasobami z krajami półperyferyjnymi, takimi jak Polska).

Myśląc o polityce przemysłowej, nie można mieć na uwadze jedynie kolejnej aktualizacji wielostronicowego dokumentu (czy nawet kilku dokumentów). Chodzi raczej o przyjęcie nowego sposobu myślenia i działania państwa w odniesieniu do kluczowych sektorów. Potrzebna jest jasna i jednoznaczna wizja oraz spójny system zachęt ułatwiających firmom zrozumienie strategicznego horyzontu i dostosowanie ich strategii do kierunków wspieranych przez państwo. Nie należy jednak realizować polityki przemysłowej według podejścia *top-down*, w którym państwo *ex ante* ustala wszystkie cele i parametry, a firmy są wyłącznie biernymi odbiorcami wsparcia.

W obecnych warunkach transformacyjna rola strategii przemysłowej i próba technologicznego skoku w nowe obszary wymaga działania w sytuacjach, gdzie wiele zmiennych jest nieokreślonych. Ani państwo, ani firmy nie mają pełnej i wystarczającej wiedzy o modelach biznesowych i rynkach, które powinniśmy eksplorować i zdobywać. Dlatego potrzebna jest ścisła współpraca instytucji publicznych, firm i świata nauki – wspólne eksperymentowanie, ciągła wymiana informacji, wyciąganie wniosków i stawianie na ich podstawie kolejnych kroków (również w zakresie sposobów wspomagania firm w ich rozwoju). Skuteczność polityki przemysłowej

będzie zależeć od tego, w jakim stopniu jej instytucje i instrumenty będą zdolne dostosowywać się do cykli strukturalnych, tj. zmian technologicznych i organizacyjnych, w segmentach objętych wsparciem.

**Fundamentem polityki przemysłowej jest wybór sektorów, które mają otrzymywać wsparcie. Które z nich, poza tym, że zapewniają realne możliwości rozwoju technologicznego, dają nam również szansę koordynacji działań na poziomie UE, a dzięki temu pozwolą łatwiej uzyskiwać oczekiwane rezultaty? Takie mapowanie polskiego wyboru na tle wyborów innych państw pozwoli też określić, gdzie globalna rywalizacja będzie najtrudniejsza.**

Potrzebujemy także pilnej i kompleksowej oceny dotychczasowych doświadczeń. Polska od 20 lat wdraża programy unijne, z których wiele ma charakter zbliżony do instrumentów polityki przemysłowej. Mieliśmy kilkanaście krajowych inicjatyw legislacyjnych i wdrożeniowych wspierających modernizację gospodarki. Powstały i rozwinęły się instytucje realizujące cele polityki przemysłowej. To ogromny zasób praktycznych doświadczeń, z których trzeba wyciągnąć wnioski.

Fundamentem polityki przemysłowej jest wybór. W Polsce podjęliśmy już próby wyboru sektorów, które mają otrzymywać wsparcie. Dysponujemy chociażby listą sektorów z dokumentu *Polityka Przemysłowa Polski* z 2021 roku<sup>2</sup> (m.in. sektory: biotechnologiczny

i wyrobów medycznych, przetwórstwa spożywczego, elektrotechniczny, maszynowy, produkcji taboru szynowego, lotniczo-kosmiczny, BSP, odzysku surowców wtórnych, bateryjny, nowoczesnych technologii energetycznych). Mamy też inicjatywę Krajowych Inteligentnych Specjalizacji<sup>3</sup>.

Warto ten wybór na nowo przemyśleć w kontekście tego, co w ostatnich latach działo się w UE i na świecie. Powinniśmy przede wszystkim odpowiedzieć na następujące pytanie (po analizie polityk europejskich i innych krajów): które z sektorów, poza tym, że zapewniają realne możliwości rozwoju technologicznego (zasoby wiedzy i dotychczasowe kompetencje produkcyjne), dają nam również szansę koordynacji działań na poziomie UE (zwłaszcza w obszarze polityki handlowej czy pomocy publicznej), a dzięki temu pozwolą łatwiej uzyskiwać oczekiwane rezultaty? Takie mapowanie polskiego wyboru na tle wyborów innych państw pozwoli też określić, gdzie globalna rywalizacja będzie najtrudniejsza; w jakich segmentach będziemy się mierzyć z najsilniejszym zaangażowaniem innych krajów, z których wiele sięga dzisiaj po wsparcie dla podobnych sektorów.

Nowoczesna polityka przemysłowa nie polega wyłącznie na wprowadzaniu prostych ceł i subsydiów, ale konstruowaniu złożonego systemu odkrywania i wykorzystywania szans strukturalnej transformacji wybranych przemysłów. Tak skomplikowane działania wymagają bardzo sprawnego i skutecznego państwa, a przede wszystkim doskonałej koordynacji. W Polsce mamy instytucje,

2 *Polityka Przemysłowa Polski*, Warszawa, 9.06.2021, <https://www.teraz-srodowisko.pl/media/pdf/aktualnosc/15142-polityka-przemyslowa-polski.pdf> [dostęp online].

3 Więcej informacji: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/krajowe-inteligentne-specjalizacje> [dostęp online].

które od lat angażują się w przedsięwzięcia wspierające rozwój polskich firm – poza ministerstwami działają: BGK, PFR, PAIH, PARP, ARP<sup>4</sup> etc. Wyzwaniem jest więc nie tyle tworzenie nowych podmiotów, ile uczenie się na doświadczeniach już istniejących (na błędach, ale też kilku istotnych sukcesach), a przede wszystkim – odpowiedź na największy deficyt polskich polityk publicznych, tj. deficyt sprawnej koordynacji wewnątrz administracji, oraz budowanie realnej, a nie fasadowej, współpracy z instytucjami innymi niż podmioty publiczne, w tym przypadku głównie z przedsiębiorstwami i nauką.

### Polityka przemysłowa a polityki horyzontalne

Polska musi wypracować skuteczną politykę przemysłową, a zatem wdrożyć dobrze skoordynowane i konsekwentne działania ukierunkowane na zmianę struktury gospodarczej kraju w celu podniesienia jej technologicznego zaawansowania i produktywności. Jednak sama polityka przemysłowa nie wystarczy. Aby osiągnąć ten cel, potrzebujemy również skutecznych polityk horyzontalnych.

4 Kolejno: Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), Polski Fundusz Rozwoju (PFR), Polska Agencja Inwestycji i Handlu (PAIH), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), Agencja Rozwoju Przemysłu (ARP).

Po pierwsze – konieczna jest taka edukacja szkolna i ponadpodstawowa, która odpowie na wyzwania przyspieszonego postępu technologicznego. Po drugie – polska polityka przemysłowa okaże się nieskuteczna, jeżeli nie będzie jej towarzyszył rozwój polskiej nauki (uczelnie) oraz badań prowadzonych w firmach. W tych obszarach nie wystarczy jedynie powolna ewolucja. Wymagane są pilne zmiany, przede wszystkim radykalny wzrost nakładów finansowych. Po trzecie – niezbędne są sprawne instytucje rynku pracy wspierające pracowników w podnoszeniu kwalifikacji, przekwalifikowaniu się oraz zmianie pracy zdecydowanie częściej, niż miało to miejsce w przeszłości. Po czwarte – przebudowy wymaga rynek kapitałowy. Państwo nie będzie w stanie sfinansować wszystkich potrzeb (zresztą nie byłaby to optymalna ścieżka), dlatego potrzebne są reformy mobilizujące prywatne inwestycje, szczególnie w zakresie przesunięcia środków z nisko do wysoko produktywnych segmentów. Wszystkie te przedsięwzięcia spajać muszą aktywne i sprawne instytucje. Potrzeba zatem wiele działań i dużego zaangażowania państwa. Obserwując jednak zmiany dziejące się w naszym otoczeniu, można z pełnym przekonaniem stwierdzić, że trud ten warto i trzeba podjąć. ■

#### O AUTORZE

**Paweł Śliwowski** – badacz i analityk społeczno-gospodarczy specjalizujący się w projektowaniu i ewaluacji polityk publicznych, przede wszystkim polityki rozwoju. Zastępca Dyrektora Polskiego Instytutu Ekonomicznego. Wcześniej związany z Uniwersytetem Warszawskim oraz Evaluation for Government Organizations (EGO). Uczestniczył w kilkudziesięciu projektach naukowych (NCN, Horizon 2020, ESPON) i doradczych, m.in. dla Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Rozwoju oraz samorządów. Prowadził zajęcia w ramach „Akademii Ewaluacji”, „Akademii Analityka” i „Akademii OSR”.

# Polska innowacyjność – w czym tkwi sedno problemu?



**LUK PALMÉN**

Prezes Zarządu InnoCo, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

**Przyczyn relatywnie niskiej innowacyjności polskich przedsiębiorstw jest wiele. Jednak do najbardziej aktualnych należą: marazm systemowy, tendencja do rozdrabniania projektów oraz niedostatek kapitału prywatnego, który można inwestować w długoterminowe przedsięwzięcia. Na czym konkretnie polegają słabości polskiej innowacyjności? Z czego one wynikają? Jak je przezwyciężyć?**

*Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski  
– redaktor publikacji Kongresu Obywatelskiego.*

**Z większości badań poświęconych tematyce innowacyjności przedsiębiorstw wynika, że polskie firmy – choć wykazują w tym względzie trajektorię wzrostową – nadal pozostają w ogonie Europy. Taki stan rzeczy wynika z wielu różnych powodów, a samo zagadnienie jest niezwykle złożone. Niemniej jednak – czy byłby Pan w stanie wskazać, które z tych przyczyn są w Pana odczuciu najbardziej istotne i aktualne?**

Wskazałbym na trzy zasadnicze kwestie, zaczynając od tych systemowych. Przyglądając się całemu systemowi wsparcia innowacji poprzez programy finansowane ze środków publicznych, w tym europejskich, można zauważyć pewnego rodzaju marazm. Z jednej strony zainteresowanie firm udziałem w konkursach i programach jest bardzo duże,

lecz z drugiej – ich rozstrzygnięcie trwa bardzo długo. Na decyzje nieraz trzeba czekać ponad rok, co w realiach działań innowacyjnych jest długim okresem. Wynika to m.in. z tego, że w ostatnich latach z pracy w instytucjach przyznających dofinansowania zrezygnowało wielu ekspertów oceniających wnioski. Brakuje zatem osób, które wykazywałyby się szeroką wiedzą na temat mechanizmów rynkowych oraz aspektów innowacji produktowych i technologicznych. W efekcie wnioski są dziś oceniane wolno, a – przez wzgląd na utracone kompetencje oceniających – wsparcie

***W krajach zachodnich, w najbardziej perspektywicznych branżach, jak np. wodorowej, pojawiają się przedsięwzięcia wymagające poniesienia dużych nakładów inwestycyjnych. W Polsce z kolei dążymy do dzielenia nakładów na setki mniejszych projektów, co wzmacnia ryzyko rozdrobnienia inicjatyw.***

nie zawsze otrzymują najbardziej odważne i innowacyjne pomysły.

Po drugie, w krajach zachodnich, w najbardziej perspektywicznych branżach, jak np. wodorowej, pojawiają się przedsięwzięcia wymagające poniesienia dużych nakładów inwestycyjnych. W Polsce z kolei dążymy do dzielenia nakładów na setki mniejszych projektów, co wzmacnia ryzyko rozdrobnienia inicjatyw. W sytuacji, kiedy w ramach funduszy strukturalnych czy innych programów wsparcia trudno jest realizować dalekosiężne projekty, tworzyć konsorcja zdolne do przeprowadzania działań na większą skalę, a kapitał na rynku prywatnym nie jest gotowy brać na siebie ryzyka technologicznego liczonego w dziesiątkach – lub nawet setkach – milionów złotych, polskie firmy są właściwie odcięte od możliwości wchodzenia w znaczące projekty o dużej skali.

Po trzecie wreszcie, na polskim rynku brakuje kapitału prywatnego, który można zaangażować do realizacji inwestycji długoterminowych. Jeśli chcemy sukcesywnie odchodzić od pełnienia roli gospodarki usługowej produkującej jedynie w imieniu kogoś i dokonać zwrotu w kierunku własnych technologii i produktów, musimy mieć dostęp do kapitału – takiego, który nie będzie patrzył na inwestycje wyłącznie w logice *cashflow*, a który będzie zdolny zainwestować w perspektywie 7-12 lat, będąc przy tym bardziej cierpliwym, niż jest dzisiaj. Tymczasem nasz kapitał prywatny jest wciąż w dużej mierze zachowawczy. Polscy przedsiębiorcy nie inwestują w sposób (charakter i rozmach), który pozwalałby na szybki wzrost wartości i skalowanie pomysłów globalnych. Są bardziej

przyzwyczajeni do inkrementalnego przyrostu (własną, ciężką pracą, często przy udziale własnych środków, powoli i ostrożnie) oraz zwrotów z inwestycji w krótkim okresie.

***Nasz kapitał prywatny jest wciąż w dużej mierze zachowawczy. Polscy przedsiębiorcy nie inwestują w sposób, który pozwalałby na szybki wzrost wartości i skalowanie pomysłów globalnych. Są bardziej przyzwyczajeni do inkrementalnego przyrostu oraz zwrotów z inwestycji w krótkim okresie.***

**Pomimo opisanych przez Pana barier, każdego roku w Polsce powstają nowe firmy o innowacyjnym charakterze. Jakie są Pana zdaniem kluczowe czynniki wpływające na atrakcyjność poszczególnych lokalizacji?**

Najważniejsi są ludzie. Nowoczesne firmy nie powstaną, ani nie relokują się z zewnątrz w dane miejsce, jeżeli nie znajdą w nim pracowników o potrzebnym zestawie kompetencji i to w odpowiedniej do planów rozwojowych liczbie. Niekoniecznie musi tu chodzić o dostępność najwybitniejszych naukowców – przede wszystkim inżynierów, którzy będą w stanie poprowadzić w roli menedżerów projekty badawczo-rozwojowe; „pociągnąć” przedsięwzięcia na polu organizacyjnym czy technologicznym. Takich specjalistów najłatwiej jest znaleźć w regionach o wysokiej jakości życia, ponieważ stanowią one swoisty magnes dla utalentowanych osób.

Druga kluczowa kwestia to kapitał. Dla różnych firm może on oznaczać coś innego. Przedsiębiorstwom, które mają już *track record*,



łatwiej jest uzyskiwać pożyczki, kredyty, czyli generalnie rzecz ujmując – współfinansować bądź finansować procesy badawczo-rozwojowe. Z kolei firmy o mniejszym doświadczeniu, którym trudno o pozyskanie wsparcia z banków czy innych instytucji finansowych, będą poszukiwały partnerów na rynku prywatnym w postaci inwestorów, firm współpracujących itp. Ich dostępność w danej lokalizacji zwiększa szanse na nawiązanie kooperacji.

***Nowoczesne firmy nie powstaną, ani nie relokują się z zewnątrz w dane miejsce, jeżeli nie znajdą w nim potrzebnych kompetencji w odpowiedniej skali. I niekoniecznie musi tu chodzić o dostępność najwybitniejszych naukowców – prędzej inżynierów, którzy będą w stanie poprowadzić w roli menedżerów projekty badawczo-rozwojowe; „pociągnąć” przedsięwzięcia na polu organizacyjnym czy technologicznym.***

W tym kontekście bardzo istotnym, choć nieraz lekceważonym zasobem, jest czas. W niektórych branżach jest go bardzo mało, co może wykluczyć z wyścigu technologicznego firmy, które nie będą w stanie znaleźć finansowania „na już”, a np. będą zmuszone czekać pół roku na uruchomienie programu publicznego, a potem następny rok na wynik konkursu. Nawet jeśli będzie on pozytywny, miną kolejne miesiące, zanim przedsiębiorstwo zdoła podjąć konkretne działania. Tymczasem dwa lata w niektórych obszarach rynkowych to wieczność, to „być albo nie być”. W związku z tym przedsiębiorstwa mające dobre kontakty z inwestorami prywatnymi czy też

współpracujące z firmami posiadającymi nadwyżki finansowe zyskują ogromną premię.

### **A co w sytuacji, kiedy zabraknie któregoś z wymienionych czynników: zasobów ludzkich, kapitału lub czasu?**

Jeżeli któregoś z nich brakuje, musimy nawiązać współpracę z podmiotami bądź ekspertami z zewnątrz. I wtedy strategicznie ważny okazuje się kolejny czynnik – ekosystem gospodarczy. Jeżeli nie dysponujemy odpowiednią ilością sprzętu do przeprowadzania badań czy kompetencji naukowych, rozglądamy się za jednostkami badawczymi, które będą w stanie nam je dostarczyć. Jeśli nie posiadamy pewnego rodzaju urządzeń, maszyn, instalacji i nie chcemy ponosić kosztów związanych z ich nabyciem, szukamy partnera biznesowego, który w takowe będzie wyposażony. Ostateczna decyzja związana będzie z wizją kierownictwa przedsiębiorstwa, które zdecyduje, czy chce robić wszystko we własnym zakresie, czy też uwzględni uwarunkowania otoczenia, otwierając się na współpracę.

W związku z tym to kapitał społeczny – i zaufanie w ramach niego – jest niezbędnym czynnikiem do budowania strategii innowacyjnego rozwoju przedsiębiorstwa w oparciu o włączanie dostępnych w otoczeniu zasobów i kompetencji. Od 2014 roku obserwujemy w polskiej gospodarce zarówno miękkie formy konsolidacji w ramach klastrów, jak i twarde formy konsolidacji, tj. przez fuzje i przejęcia. Wobec rosnącej konkurencji Chin i osłabiania się gospodarki niemieckiej musimy szukać nowych modeli gospodarczych w zakresie skonsolidowanych grup, które w odpowiedzi na zmieniające się uwarunkowania rynkowe będą w stanie



dążyć do wysokiej efektywności kosztowej i przyspieszyć procesy wdrażania innowacji.

***Kluczowymi czynnikami innowacyjności z punktu widzenia przedsiębiorstwa są: dostępność zasobów ludzkich, dostępność kapitału oraz czas. Jeżeli któregoś z nich brakuje, musimy nawiązać współpracę z podmiotami bądź ekspertami z zewnątrz. I wtedy strategicznie ważny okazuje się kolejny czynnik – ekosystem gospodarczy.***

Ucieczka do przodu wymaga gospodarczych wizjonerów, zarówno wśród przedsiębiorców, menedżerów czy inwestorów, jak i wśród polityków. Zasady gry wolnego rynku ustalone w ramach Światowej Organizacji Handlu zostały podeptane i zlekceważone. Dyrektywy unijne nakładają na przedsiębiorstwa prowadzące

działalność na europejskim rynku nowe obowiązki, które niosą za sobą dodatkowe koszty. W różnych branżach polskie firmy walczą z obniżającymi się marżami i zwalniającym eksportem. W tych warunkach dialog na styku biznesu i polityki jest w Polsce niezmiernie ważny po to, aby oceniać rzeczywisty wpływ tych zdarzeń na naszą gospodarkę. Przespaliśmy dekadę, w której mogliśmy podczas dobrej koniunktury gospodarczej – nie licząc 18 miesięcy pandemii COVID-19 – uporządkować system prawno-gospodarczy i przeprowadzić odpowiednią deregulację. W sytuacji, w której otoczenie staje się coraz mniej przewidywalne, powinniśmy chociaż dążyć do przejrzystego systemu prawno-gospodarczego. Niech przedsiębiorcy budzą się w nocy z powodu innowacyjnego pomysłu, a nie z powodu obaw o brak zgodności swoich działań z przepisami. ■

## O ROZMÓWCY

**Luk Palmen** – współzałożyciel i Prezes Zarządu InnoCo. Prowadzi usługi doradcze i coachingowe w zakresie strategii rozwoju i zarządzania innowacjami w przedsiębiorstwach oraz w jednostkach naukowych. Jest członkiem rad nadzorczych spółek technologicznych. Od ponad 15 lat zajmuje się doradztwem i coachingiem w zakresie zarządzania innowacjami, zarządzania MŚP, zarządzania klastrami oraz komercjalizacji technologii. Angażuje się w promowanie innowacyjnych modeli współpracy w gospodarce. Jest autorem i współautorem praktycznych przewodników w zakresie foresightu, komercjalizacji technologii oraz klastrów. Jest menedżerem ds. innowacji i kooperacji Klastra Silesia Automotive & Advanced Manufacturing. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

**JAKA STRATEGIA  
WOBEC GLOBALNYCH  
ŁAŃCUCHÓW WARTOŚCI?**

# Strategia pozycjonowania Polski w globalnych łańcuchach wartości



**PROF. ARTUR KLIMEK**

Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

**W ostatnim czasie sytuacja w globalnych łańcuchach wartości (GVC) zaczęła się zmieniać na niekorzyść gospodarki UE. Polska powinna zatem zweryfikować swoją pozycję w nowym rozdaniu, stawiając na specjalizację oraz wykorzystanie lokalnych warunków i przewag. Budowana strategia nie może jednak abstrahować od uwarunkowań geopolitycznych i zmian technologicznych. Jaką rolę w GVC pełni rywalizacja między Stanami Zjednoczonymi a Chinami? W jaki sposób prowadzić mądrą politykę przemysłową? Na czym miałyby polegać nowe podejście do pozycji Polski w globalnych łańcuchach wartości?**

## **Polska w globalnych łańcuchach wartości**

Gospodarka Polski jest mocno zintegrowana z globalnymi łańcuchami wartości (GVC – *global value chains*). I to zarówno od strony dostarczającej komponenty do dalszej produkcji, jak i odbierającej wytworzone dobra. Udział zagranicznej wartości dodanej w polskim eksporcie zwiększa się – w ostatnich latach wynosi około 30%, podczas gdy w Niemczech jest to około 20%, ale już w Słowacji i na Węgrzech – około 50%. Wartości te pokazują stopień zależności od GVC oraz wskazują na pozycję danej gospodarki. Im wyższa wartość, tym mniejsza rola lokalnej wartości dodanej.

Przystąpienie Polski do UE w 2004 roku było kluczowym wydarzeniem wpływającym na

sytuację ekonomiczną kraju w kolejnych dziesięcioleciach. Odbyło się to trzy lata od przystąpienia Chin do Światowej Organizacji Handlu (WTO), rozpoczynając nową falę globalizacji, w której ważną rolę odgrywały otwarte europejskie gospodarki. Największa spośród nich, wydajna gospodarka Niemiec dynamicznie zwiększała swój eksport, szczególnie do Państwa Środka. Tym samym – poprzez powiązania z tzw. niemieckim hubem – Polska stała się ważnym uczestnikiem GVC. Jednocześnie zwiększył się napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Jednak w trzeciej dekadzie XXI wieku sytuacja w GVC zaczęła się zmieniać na niekorzyść gospodarki UE. Polska – należąc do regionu Europy Środkowej i Wschodniej oraz

będąc zależną od działań państw sąsiedzkich – powinna zweryfikować swoją pozycję w nowym rozdaniu.

Pojęcie łańcuchów wartości pierwotnie związane było z działalnością na poziomie przedsiębiorstw. Chodziło o takie skoordynowanie przepływu czynników produkcji w poszczególnych jej stadiach, aby na końcu powstał produkt wytworzony w sposób optymalny. Z czasem pojęcie łańcucha wartości ewoluowało. Obecnie nie jest to już sprawa firmy, czy nawet kraju, lecz kwestia globalna, geopolityczna i nakierowana na bezpieczeństwo ekonomiczne. Strategia w zakresie łańcuchów wartości dla Polski musi się zatem wpisywać nie tylko w otoczenie europejskie, ale też globalne. To zmiany geopolityczne i technologiczne są głównymi wyznacznikami pozycji państw w światowej produkcji.

Dotychczas Polska odgrywała w GVC rolę poddostawcy procesów o dość niskiej wartości dodanej. Czy jednak możliwe jest wyjście poza tę ramę? Przewrotnie można powiedzieć, że trzeba podjąć duże wysiłki, aby utrzymać się w tym gronie. Co więcej, polski wkład w GVC jest zależny od liderów poszczególnych łańcuchów wartości. Natomiast dynamika zmian jest tak wielka, że nawet niegdysiejsi liderzy technologiczni muszą zadowolić się niższą pozycją. Mam tu na myśli m.in. wiele japońskich firm (np. Panasonic, Sony), które dominowały w zakresie innowacji dla konsumentów, a obecnie zajmują się głównie dostarczaniem komponentów i półproduktów wykorzystywanych przez inne przedsiębiorstwa. Nie oznacza to wcale, że brakuje tam innowacji. Wręcz przeciwnie.

Skupiają się one na produktach o wysokiej specjalizacji, wymagających znaczących nakładów finansowych oraz naukowych.

***Polska gospodarka nie zapewnia ani dużej skali działania, ani niskich kosztów, ani najnowszej technologii, ale to nie znaczy, że nie ma szans w rywalizacji z silniejszymi konkurentami. Przeciwnie – ma, lecz w mniej reprezentacyjnych obszarach, pełniąc mniej wyeksponowaną rolę. To właśnie specjalizacja oraz wykorzystanie lokalnych warunków i przewag może sprzyjać gospodarce.***

Z punktu widzenia Polski bardziej realnym modelem rozwoju jest np. inwestowanie w technologie ogniw perowskitowych czy nanodruku niż próby konkurowania w zakresie np. produkcji samochodów elektrycznych. Podobnie można postrzegać holenderski ASML – przedsiębiorstwo właściwie nieznane szerszemu odbiorcy, ale dostarczające nieodzowne technologie do produkcji półprzewodników. Polska gospodarka nie zapewnia ani dużej skali działania, ani niskich kosztów, ani najnowszej technologii, ale to nie znaczy, że nie ma szans w rywalizacji z silniejszymi konkurentami. Przeciwnie – ma, lecz w mniej reprezentacyjnych obszarach, pełniąc mniej wyeksponowaną rolę. To właśnie specjalizacja oraz wykorzystanie lokalnych warunków i przewag może sprzyjać gospodarce.

### **Globalne uwarunkowania zmian w GVC**

Globalne łańcuchy wartości zależne są w ostatnich latach od geopolityki. Rywalizacja między Stanami Zjednoczonymi a Chinami odgrywa tutaj kluczową rolę. Co więcej

– może ona ulec zaostreniu. UE usytuowała się na uboczu tych przemian, co świadczy o zapóźnieniu w podejmowaniu strategicznych działań, a równocześnie czyni nas bardziej podatnymi na negatywne skutki wzrostu napięć między tymi globalnymi graczami.

Rola Chin wykracza daleko poza ich własne terytorium. Obrady podczas szczytów państw BRICS koncentrują się na kwestiach strategicznych. Natomiast konsekwencje dla świata nie zawsze są oczywiste. Utworzenie BRICS w 2009 roku można przedstawić z punktu widzenia GVC jako powiązanie kluczowych dostawców (Brazylia, Rosji i Republiki Południowej Afryki) z Chinami i – do pewnego stopnia – z Indiami. Po ostatnim poszerzeniu BRICS mamy do czynienia ze stowarzyszeniem gospodarek, które kontrolują duże rezerwy ropy naftowej, gazu ziemnego, magnezu, litu, kobaltu i wielu innych surowców, kluczowych szczególnie w nowoczesnym przemyśle.

Żadne państwo nie jest w pełni samowystarczalne i nie tworzy całego łańcucha wartości na swoim terytorium. Przykładem mogą być USA, które posiadają rozbudowany przemysł półprzewodników, ale nie wytwarzają na swoim terytorium najnowszej generacji mikroprocesorów w technologii 2 nm. Celowo zostało tu użyte stwierdzenie „na swoim terytorium”, a nie przez amerykańskie firmy. Jedynym producentem wykorzystującym tę technologię jest TSMC w swoich zakładach ulokowanych na Tajwanie. USA są zdeterminowane, aby umieścić produkcję w oparciu o tę technologię w kraju. Jej rozpoczęcie w amerykańskim zakładzie TSMC w Arizonie jest planowane na 2028 rok (przy znaczącym publicznym wsparciu).

Podobnie sprawa wygląda z wytwarzaniem maszyn wykorzystywanych w produkcji mikroprocesorów. Jedynym producentem maszyn bazujących na najnowszej technologii fotolitografii (EUV) jest ASML. Oznacza to, że w ramach GVC niezbędne są mądre sojusze, przy jednoczesnym unikaniu nadmiernych zależności. Zwłaszcza z perspektywy Polski, czyli średniej wielkości gospodarki, o średnim poziomie rozwoju.

**Żadne państwo nie jest w pełni samowystarczalne i nie tworzy całego łańcucha wartości na swoim terytorium. Oznacza to, że w ramach GVC niezbędne są mądre sojusze, przy jednoczesnym unikaniu nadmiernych zależności. Zwłaszcza z perspektywy Polski, czyli średniej wielkości gospodarki, o średnim poziomie rozwoju.**

Kolejnym zjawiskiem w GVC jest koncentracja, która ma ogromny wpływ na możliwości produkcyjne i zastosowanie najnowszych technologii. Chiny, mimo iż do niedawna były postrzegane jako gospodarka zasobna w siłę roboczą, instalują w ostatnich latach najwięcej robotów przemysłowych na świecie. Jest to związane z dużymi zmianami demograficznymi (oczekiwania spadku liczby aktywnych zawodowo z około jednego miliarda dzisiaj do zaledwie 200 mln na koniec XXI wieku). Zatem to nie zasoby siły roboczej, lecz technologia będzie decydować o miejscu danej gospodarki w sieci globalnej produkcji. Tym samym liczba państw, które wezmą udział w tej rywalizacji, będzie się zmniejszała.

Skala produkcji musi być ogromna, aby się opłacała. Przykładem może być, należący do

światowego potentata w branży elektronicznej – tajwańskiej firmy Hon Hai Precision Industry, kompleks produkcyjny Longhua Science and Technology Park w chińskim mieście Shenzhen. W zakładzie tym zatrudnionych jest według różnych szacunków od 200 do 450 tysięcy osób (zdjęcia satelitarne potwierdzają skalę przedsięwzięcia). Jest to zaledwie jeden z wielu kompleksów wytwórczych tej firmy. W ostatnich latach uruchomione zostały również zakłady w Indiach (dedykowane dla potrzeb Apple). Planowana jest też produkcja serwerów w Meksyku dla firmy Nvidia. We wszystkich wymienionych przykładach skala stanowi wymóg konieczny. Koncentracja zachodzi nie tylko w produkcji, ale także (jeszcze intensywniej) w usługach cyfrowych. Jest szczególnie istotna w zakresie sztucznej inteligencji (AI), zarówno na poziomie gospodarek, jak i firm. Zatem mamy tutaj do czynienia z rywalizacją między USA i Chinami, prowadzoną przez nieliczną grupę firm w tych gospodarkach.

**Celem Chin jest kontrolowanie całych łańcuchów wartości. Państwo Środka przejęło wiele procesów produkcyjnych z państw wysoko rozwiniętych i nie zostawia miejsca dla krajów aspirujących.**

Celem Chin jest nadzorowanie całych łańcuchów wartości, dlatego nawet branże uznawane na pierwszy rzut oka za przestarzałe nadal są modernizowane, aby zapewnić pełną kontrolę nad procesem. Stwarza to duże ograniczenia dla państw słabiej rozwiniętych, które mogłyby przejąć część tych działalności, w których Chiny nie posiadają wystarczającej liczby rąk do pracy. Państwo Środka zagarnęło

wiele procesów produkcyjnych z państw wysoko rozwiniętych i nie zostawia miejsca dla krajów aspirujących. Przykładem może być spadek eksportu samochodów z Republiki Południowej Afryki na skutek konkurencji ze strony chińskich producentów. Część łańcuchów wartości jest dość hermetycznych. Przykładem mogą być przewodniki. Jedyny na świecie producent maszyn wykorzystujących technologię EUV (wspomniany już ASML) dostarcza swoje urządzenia do największego na świecie producenta półprzewodników – TSMC. Zatem możliwości zajęcia znaczącego miejsca przez nowego gracza są bardzo ograniczone.

### **Nowe podejście do pozycji Polski w globalnych łańcuchach wartości**

Jak prowadzić mądrą politykę przemysłową? Trudne jest przewidywanie przyszłych działań firm i rynków. Zamiast zdawać się na przypuszczenia, należy jasno wskazać cele (podobnie jak zrobiły to choćby Chiny w 2015 roku w swojej strategii „Made in China 2025”). Mówimy tutaj o konkurencji międzynarodowej. Wspierane powinny być te działania, które mogą poskutkować sukcesem międzynarodowym mierzonym wielkością sprzedaży eksportowej. Analogiczne rozwiązanie zostało zaaplikowane w Korei Południowej. Mimo że wiele przedsiębiorstw (tzw. czeboli) upadło, to jednak te, które przetrwały (np. Samsung czy Hyundai/Kia), można uznać za wyznaczniki skuteczności tego podejścia.

W przypadku strategii rozwoju w ramach GVC nie powinno się skupiać na prestiżowych i widowiskowych projektach, lecz na tych, w których liczą się przewagi i ciężka praca. Chodzi o realną wartość dodaną, a nie łechtanie



dumy narodowej. Przykładem może być japoński Panasonic Energy, który koncentruje się na dostawach baterii i buduje w tym zakresie przewagi. Nawet jeśli w ostatnim czasie nastąpiło duże spowolnienie na rynku samochodów elektrycznych, to zostało ono zniwelowane przyspieszeniem w zasilaniu dla centrów danych.

**Brak zdolności konkurowania (albo udziału w sojuszach) w zakresie najnowszych technologii wystawia na ryzyko bezpieczeństwo narodowe. Zatem kluczem w strategii względem GVC jest podejście geoeconomiczne, czyli ściśle powiązanie celów geopolitycznych z gospodarką.**

Niezbędne jest partnerstwo publiczno-prywatne w kluczowych gałęziach przemysłu. Chodzi o sfinansowanie największych, najbardziej ryzykownych przedsięwzięć, przy jednoczesnym utrzymaniu dyscypliny finansowej i orientacji rynkowej. Oczekiwania na *reshoring*, czyli przenosiny procesów produkcyjnych z bardziej ryzykownych lokalizacji (np. z Chin – ze względu na ryzyko geopolityczne), dotychczas spełniają się w bardzo ograniczonym stopniu.

Nie obserwuje się także dynamicznego trendu w *nearshoringu*, czyli lokowaniu produkcji bliżej kluczowych dla korporacji transnarodowej rynków, który miał być odpowiedzią na zakłócenia w dostawach na duże odległości. Zależy to bezpośrednio od sytuacji w wytwarzaniu produktów, w których wykorzystywane są te komponenty. Jeśli w Europie spowalnia produkcja samochodów osobowych, to trudno jest oczekiwać na umieszczanie nowych fabryk komponentów w Polsce.

Utrata konkurencyjności nie jest tylko kategorią ekonomiczną. W ostatnich latach bardzo widoczne stało się połączenie siły ekonomicznej z możliwościami militarnymi. Brak zdolności konkurowania (albo udziału w sojuszach) w zakresie najnowszych technologii wystawia na ryzyko bezpieczeństwo narodowe. Musimy mieć także świadomość, że Polska nie jest jedynym krajem, który rozważa zmianę strategii w odniesieniu do GVC. To samo robią większe gospodarki – USA, Chiny czy Niemcy. Jednak punktem wyjścia powinna być świadomość zmiany paradygmatów w stosunkach międzynarodowych. Kluczem jest podejście geoeconomiczne, czyli ściśle powiązanie celów geopolitycznych z gospodarką. ■

#### O AUTORZE

**Prof. Artur Klimek** – profesor Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu w Katedrze Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych. Doktor habilitowany nauk ekonomicznych. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się wokół bezpośrednich inwestycji zagranicznych, korporacji transnarodowych, handlu międzynarodowego i finansów międzynarodowych. Tematy jego najnowszych prac obejmują globalne łańcuchy wartości, *offshoring* i *reshoring* oraz geoeconomie. Kierownik projektów badawczych finansowanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Narodowe Centrum Nauki. Stypendysta Fundacji na rzecz Nauki Polskiej. Felietonista ogólnopolskich dzienników. Posiada wieloletnie doświadczenie biznesowe w zakresie ekspansji zagranicznej przedsiębiorstw.

# Polska w wyścigu o awans w łańcuchach wartości



## ANDRZEJ HALESIAK

ekonomista i menedżer, Przewodniczący Rady Polskiego Instytutu Ekonomicznego, Członek Rady Nadzorczej Polskiego Funduszu Rozwoju, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

**Globalny trend fragmentacji łańcuchów wartości pozwolił krajom dotychczas rozwijającym się – w tym Polsce – dokonać skoku rozwojowego i znacznie zmniejszyć dystans wobec bogatszych państw. Teraz przyszedł czas na atak szczytowy, a więc znalezienie się w top 20 gospodarek świata. Jest to nie lada wyzwanie, bowiem przyciąganie i tworzenie istotnych funkcji ekonomicznych to proces złożony i mało intuicyjny, uzależniony od postępu technologicznego. Jaka forma pobudzania wzrostu zaawansowania naszej gospodarki wydaje się najbardziej obiecująca?**

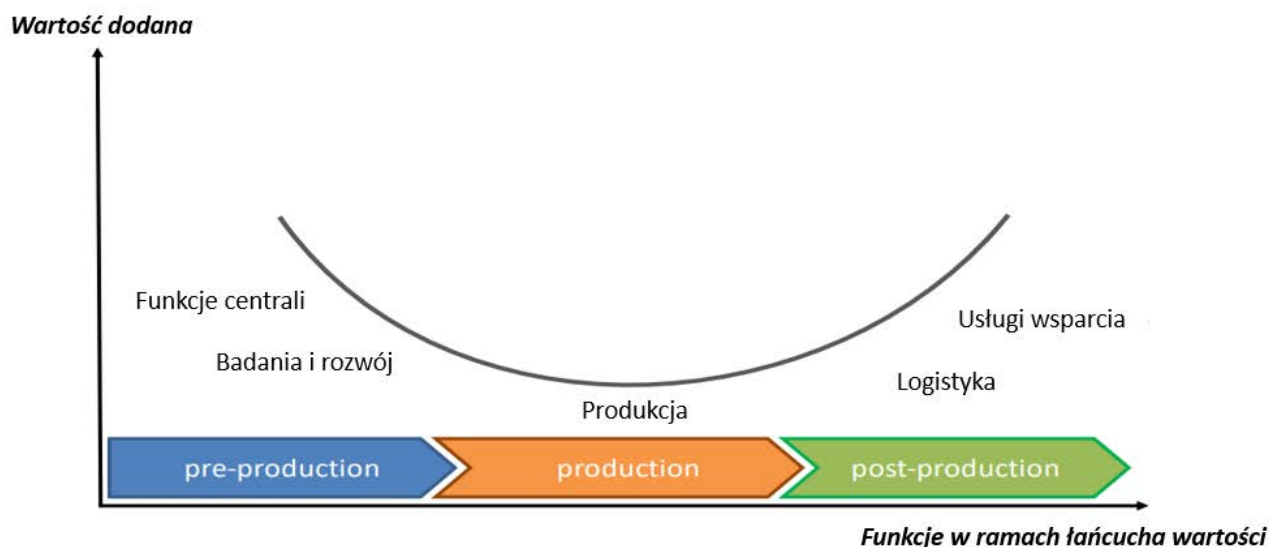
Z danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) uwzględniających parytet siły nabywczej wynika, że jesteśmy dziś 40. gospodarką na świecie pod względem PKB na mieszkańca (w 1990 r. byliśmy na 56. pozycji). Co jednak najbardziej istotne – znacznie zmniejszyliśmy dystans dzielący nas od czołowych gospodarek. Obecnie nasz dochód na mieszkańca stanowi 71% tego, co w Niemczech i 57% tego, co w USA, podczas gdy na początku procesu transformacji było to odpowiednio 30% i 28%. Dystans między polskim a niemieckim poziomem PKB *per capita* to także odległość, jaką trzeba pokonać, by znaleźć się w top 20 krajów o najwyższym poziomie dochodów na mieszkańca. Czy to w ogóle realne?

W prasie i literaturze można dziś znaleźć wiele recept na dalszą konwergencję; pokonanie

ostatniego odcinka w drodze na szczyt. Większość z nich koncentruje się na aspektach, takich jak: inwestycje, innowacje, konkurencyjność, produktywność itd. Tego typu podpowiedzi rzadko kiedy dotyczą jednak sedna, gdyż w praktyce dla każdej z tych wielkości istnieją istotne ograniczenia, wynikające głównie z globalnych uwarunkowań, a w szczególności z miejsca zajmowanego w ramach światowego podziału pracy i specjalizacji. To kluczowe bariery pojawiające się w trakcie ataku szczytowego. Przy ich identyfikacji pomocne jest innego rodzaju podejście, nawiązujące do tworzenia łańcuchów wartości (ang. *value chains*).

## Krzywa uśmiechu

Koncepcję łańcucha wartości z reguły odnosi się do poszczególnych branż, ale podejście to ma także zastosowanie na poziomie makro. Jego

Wykres 1. Krzywa uśmiechu (*smile curve*)<sup>1</sup>

**Krzywa uśmiechu wskazuje, że różnym etapom wytwarzania produktu (czy usługi) towarzyszy inna wygenerowana wartość. Najmniej wartości powstaje w zakresie produkcji jako takiej, natomiast najwięcej – w ramach funkcji przed- i poprodukcyjnych, a więc takich, które wymagają dużego zaangażowania i unikalnej wiedzy.**

bardzo dobre podsumowanie można znaleźć w raporcie Wiener Institut für Internationale Wergleiche (WIIW), zatytułowanym „Testing the smile curve”. Jak sugeruje tytuł publikacji, punktem wyjścia do rozważań jest tzw. krzywa uśmiechu (wykres 1.), po raz pierwszy zdefiniowana w latach 90. minionego wieku. Wskazuje ona, że różnym etapom wytwarzania produktu (czy usługi) towarzyszy inna wygenerowana wartość. Najmniej wartości powstaje w zakresie produkcji jako takiej,

natomiast najwięcej – w ramach funkcji przed- i poprodukcyjnych, a więc takich, które wymagają dużego zaangażowania unikalnej wiedzy, np. w obszarach badań i rozwoju, marketingu czy tzw. funkcji centrali (zarządzanie strategiczne, księgowość, HR itd.). Z tych ostatnich bardzo istotna jest funkcja związana z całościowym zarządzaniem siecią produkcyjną. Wraz ze skonsolidowanymi w centrali prawami własności i aktywami niematerialnymi, takie zarządzanie oraz ogólne zdolności organizacyjne stanowią część „przewag wynikających z własności”. Ich kluczową implikacją ekonomiczną jest to, że są one trudne do uzyskania lub skopiowania. Z tego miejsca prowadzi już prosta droga do uzyskania ponadprzeciętnych rent i zysków, a tym samym – uzyskiwania wysokiej wartości.

### Winda rozwojowa

Rosnąca od lat 90. XX wieku fragmentacja łańcucha tworzenia wartości oraz upowszechnienie się outsourcingu doprowadziło

<sup>1</sup> Grafika pochodzi z: R. Stöllinger, *Testing the Smile Curve: Functional Specialisation in GVCs and Value Creation*, „WIIW Working Paper” 2019, nr 163.

do ekspansji międzynarodowych sieci produkcyjnych. Z makroekonomicznego punktu widzenia znacznie ułatwiło to uboższym państwom proces doganiania. Wystarczyło bowiem, aby opanowały one jedynie segment procesu produkcyjnego, zamiast zdobywać cały zakres umiejętności potrzebnych do opracowania, wytwarzania i sprzedaży danego produktu. Dla firm w krajach o niskich i średnich dochodach segmenty te będą zazwyczaj obejmować niskie wartości, pracochłonne działania produkcyjne, w tym końcowy montaż. Określa się je niekiedy „gospodarkami fabryk”, natomiast te, gdzie skoncentrowane są najbardziej wartościowe funkcje – „gospodarkami central”. Takie spojrzenie – określane nieraz funkcjonalnym – bardzo dobrze wyjaśnia to, co wydarzyło się na przestrzeni ostatnich 30 lat na styku tzw. starej UE i nowych krajów członkowskich. Te ostatnie stały się „gospodarkami fabryk”, a pierwsze – z pewnymi wyjątkami – zaczęły zyskiwać pozycję „gospodarek central”.

***Firmy charakteryzujące się niskimi wartościami i pracochłonnymi działaniami produkcyjnymi określa się „gospodarkami fabryk”. Natomiast te, gdzie skoncentrowane są najbardziej wartościowe funkcje – „gospodarkami central”.***

Podejście funkcjonalne pozwala także wytłumaczyć znaczące różnice w produktywności, a tym samym w wynagrodzeniach (dochodach), występujące pomiędzy państwami silnie powiązanymi gospodarczo, pomimo intensywnej konwergencji struktury sektorowej ich gospodarek. Bardzo wyraźnie widać to np. pomiędzy Niemcami

i ich sąsiadami z Europy Środkowo-Wschodniej. Różnice te wynikają właśnie z koncentracji w krajach o odmiennych funkcjach (i generowanych przez nie wartościach), czego sztandarowym przykładem jest przemysł motoryzacyjny. Montaż samochodów niemieckich marek został znacząco przesunięty na Wschód, ale największa wartość, związana chociażby z badaniami i rozwojem czy wynikająca z własności intelektualnej (zarządzanie markami), w dużej mierze pozostała w samych Niemczech.

### **Miejsce Polski w łańcuchach wartości**

Także Polska wpisała się w globalny trend fragmentacji łańcuchów wartości, przyciągając w minionych latach liczne inwestycje produkcyjne. Był to jeden z głównych motorów napędowych naszego rozwoju. Jednocześnie wiele lokalnych firm wybrało wówczas model „bezmiennego rozwoju”. Koncentrowały się one na zleceniach od zagranicznych koncernów, opartych o ich rozwiązania technologiczne i sprzedawanych pod ich markami.

Nasza specjalizacja w produkcji jako takiej pozostaje bardzo silna, co obrazuje wspomniane już opracowanie WIW. Od uwzględnionej w tym porównaniu Słowacji różni nas większe znaczenie pozostałych funkcji, co jest pochodną rosnącej pozycji Polski w usługach logistycznych (centra magazynowe, znacząca rola na rynku unijnych przewozów drogowych), a także funkcjonowania licznych centrów usług outsourcingowych. Centra te można uznać za swego rodzaju formę przechwytywania części funkcji (i związanej z tym wartości), pierwotnie przypisywanych wyłącznie centralom firm.

Patrząc przez pryzmat funkcjonalny, obecna sytuacja oznacza, że w procesie doganiania udało

nam się pokonać łatwiejszą część drogi na szczyt. Wykorzystaliśmy naturalne procesy zachodzące w świecie, a dysponując tanią i dobrze wykształconą siłą roboczą, przyciągnęliśmy funkcje produkcji międzynarodowych firm. Równocześnie rosło też zapotrzebowanie na usługi biznesowe (np. transport) wspierające ich działania, a wzrost majątności przełożył się na rozwój lokalnego sektora usług konsumenckich.

***Polsce udało się znacznie zmniejszyć dystans do najbogatszych krajów. Wykorzystaliśmy naturalne procesy zachodzące w świecie, a dysponując tanią i dobrze wykształconą siłą roboczą, przyciągnęliśmy funkcje produkcji międzynarodowych firm. Równocześnie rosło też zapotrzebowanie na usługi biznesowe wspierające ich działania, a wzrost majątności przełożył się na rozwój lokalnego sektora usług konsumenckich.***

### **Wyjść z „bezimiennego rozwoju”**

Dalsza droga na szczyt staje się coraz bardziej stroma. Przyciąganie funkcji o wysokiej wartości jest procesem dużo bardziej złożonym, mniej naturalnym (ci, którzy się w nich specjalizują, nie są zainteresowani ich oddawaniem), a na dodatek postęp technologiczny (w szczególności rozwój rozwiązań opartych na AI) może wyhamować pozytywne trendy w niektórych obszarach (np. przyciąganie funkcji centrali w formie centrów usług outsourcingowych). Niemniej wciąż – przynajmniej w teorii – pozostaje kilka ścieżek prowadzących na szczyt.

- Ścieżka 1. – wychodzenie z „bezimiennego rozwoju” przez lokalne firmy (o rodzimym kapitale). Wymaga to inwestycji we własne

marki oraz pozyskanie nowych kompetencji. Często warunkiem wstępnym jest łączenie firm – konsolidacja pozwala na uzyskanie synergii kosztowych i przychodowych, które umożliwiają skokowy wzrost nakładów inwestycyjnych oraz podejmowanie większego ryzyka. Jedną z form odchodzenia od „bezimiennego rozwoju” może być ekspansja kapitałowa krajowych podmiotów za granicą, nabywanie zagranicznych podmiotów i przejmowanie generowanej przez nie wartości, włącznie z przenoszeniem określonych kompetencji i zasobów do naszego kraju.

- Ścieżka 2. – tworzenie warunków do tego, by funkcje central nadal wyciekały do Polski. W sytuacji rozwoju sztucznej inteligencji wymaga to koncentrowania się na rozbudowywaniu kompetencji, które byłyby komplementarne (a nie substytucyjne) do zdolności AI.
- Ścieżka 3. – rozwój innowacyjnych start-upów wpisujących się w nowe modele biznesowe, wynikające z paradygmatu gospodarki opartej na wiedzy. Modele te nieco inaczej definiują poszczególne funkcje i towarzyszy im bardziej rozproszony charakter tworzenia wartości.
- Ścieżka 4. – dążenie do przenoszenia do Polski całych central firm z innych krajów. To rzadkie przypadki, ale się zdarzają. Jedną z wersji tej ścieżki jest także przyciąganie europejskich central amerykańskich i azjatyckich firm.

Dalszy wzrost zaawansowania naszej gospodarki będzie wymagał znacznie większego wysiłku niż dotychczas. Tym bardziej, że związany on jest z wchodzeniem na tereny, które przez ostatnie dziesięciolecie zarezerwowane były wyłącznie

dla krajów najbardziej rozwiniętych. Z pewnością będą ich bronić przy użyciu wszelkich sił i środków. Przekonało się o tym wiele polskich firm, zderzając się ze ścianą różnego rodzaju nieformalnych barier, nawet w ramach Unii Europejskiej, zapewniającej – w teorii – swobodę działania i równość praw.

***Najbardziej korzystnym dla Polski scenariuszem byłoby wykorzystanie czasu przełomów, zmian technologii i paradygmatów, w którym obecnie się znajdujemy. To ścieżka, która stawia na kreowanie czegoś nowego, jednocześnie zauważając, że w przypadku trafionych pomysłów skalowanie biznesu następuje dziś bardzo szybko.***

### **Atak szczytowy**

Działające już w Polsce firmy powinny poszukiwać najbardziej optymalnych dla siebie dróg na szczyt, ale z perspektywy całej gospodarki obiecująca wydaje się być w szczególności ścieżka 3., nawiązująca do wykorzystania czasu przełomów, zmian technologii i paradygmatów, w którym obecnie się znajdujemy. To ścieżka, która stawia na kreowanie czegoś nowego, jednocześnie zauważając, że w przypadku trafionych pomysłów budowanie wartości (skalowanie biznesu)

następuje dziś bardzo szybko. Oczywiście droga ta nie jest bezproblemowa. I to z kilku powodów.

Po pierwsze, oznacza ona konieczność podjęcia wielu odważnych zmian instytucjonalnych, związanych z przejściem od paradygmatu masowej produkcji do gospodarki opartej na wiedzy. Drugi powód jest jeszcze bardziej istotny – dotyczy on przywiązania do „tego, co działa”. Trudno dokonywać transformacji w zakresie rozwiązań, które przez lata zapewniały nam rozwój (w paradygmacie masowej produkcji radziliśmy sobie bardzo dobrze). Równocześnie jednak jest to bardzo niebezpieczne, bo może prowadzić do „momentu Nokii” (lub „pułapki Nokii”) – sytuacji, kiedy odwlekanie koniecznych dostosowań sprawia, że na przekształcenia zapewniające kontynuację sukcesu jest już za późno. Po trzecie, zmiana musi mieć charakter całościowy i radykalny – nie można tkwić jedną nogą w starym, a drugą w nowym świecie. Poza tym nowe pomysły muszą być spójne, tzn. tworzyć jednorodny system bodźców popychających gospodarkę w wybranym kierunku, a jakość innowacyjnych rozwiązań (prawa, instytucji) – wysoka. Jeśli warunki te nie są spełnione, do firm dociera wówczas jedynie kakofonia sygnałów, której efektem jest decyzyjny i inwestycyjny paraliż. ■

### **O AUTORZE**

**Andrzej Halesiak** – ekonomista i menedżer. Przewodniczący Rady Polskiego Instytutu Ekonomicznego, członek Rady Nadzorczej Polskiego Funduszu Rozwoju, członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego, konsultant Banku Światowego. Wcześniej przez kilkanaście lat związany z sektorem bankowym, gdzie piastował menedżerskie stanowiska w obszarach związanych z rynkami finansowymi i analizami strategicznymi. Był także przez kilka lat zatrudniony w firmie doradczej McKinsey & Company. Karierę zawodową rozpoczął w administracji publicznej (Departament Polityki Finansowej i Analiz w Ministerstwie Finansów). Absolwent Akademii Ekonomicznej w Krakowie oraz Szkoły Biznesu Politechniki Warszawskiej (Executive MBA, Akademia Psychologii Przywództwa). Autor i współautor licznych opracowań, raportów i artykułów poświęconych makroekonomii i rynkom finansowym. Prowadzi bloga poświęconego zagadnieniom gospodarczym i społecznym ([www.andrzejhalesiak.pl](http://www.andrzejhalesiak.pl)).



# Polska wobec globalnych przetarasowań gospodarczych – jak się pozycjonować?



**MICHAŁ ZYGMUNT**

Prezes Zarządu, Elemental Strategic Metals

**Dotychczasowe zasady europejskiej wymiany handlowej ze światowymi mocarstwami wymagają przewartościowania. Utrata konkurencyjności i rynków, a w konsekwencji istotnej pozycji na globalnej scenie gospodarczej, zmusza Unię Europejską do zmiany reguł gry. Jeśli tego nie zrobi, zostanie przemysłowo i ekonomicznie zwasalizowana. Jak przywrócić konkurencyjność gospodarki europejskiej? Na co powinna postawić Europa, w tym również Polska – konsolidację czy relacje bilateralne? A może jedno i drugie? Jaka strategia gospodarcza Polski w świetle nowej geografii rynków będzie najwłaściwsza?**

## **USA-Chiny-UE**

Żyjemy w czasach zmiany globalnego porządku wymiany gospodarczej i stref wpływów politycznych. Ustalając strategię gospodarczą kraju średniej wielkości, jakim jest Polska, należy uwzględnić strategię głównych graczy determinujących warunki wymiany handlowej w obszarze, w którym Polska realizuje swoje interesy. I tak Stany Zjednoczone są międzynarodowym liderem w zakresie dostarczania i reglamentacji kapitału, systemu wymiany pieniężnej (dolar, SWIFT) i nowoczesnych technologii nieprodukcyjnych. Próbują utrzymać kontrolę nad światowym fizycznym obiegiem towarów, czerpiąc z tego rentę. Chiny natomiast stały się globalnym liderem w dziedzinie produkcji dóbr. Rozwijają coraz bardziej zaawansowane

technologie wytwórcze. W ich interesie leży uniezależnienie się od amerykańskiego systemu wymiany pieniężnej oraz przełamanie systemu kontroli międzynarodowych szlaków handlowych przez Stany Zjednoczone. Chiny rywalizują z USA w zakresie nowoczesnych technologii nieprodukcyjnych i powoli, w miarę akumulacji, stają się konkurencyjnym dla USA dostarczycielem kapitału. Unia Europejska niestety utraciła pozycję lidera w dziedzinie produkcji przemysłowej, przy czym w wielu obszarach ciągle jest istotnym globalnie producentem, dysponentem technologii i bazy wytwórczej. UE to klient amerykańskiego systemu wymiany pieniężnej, reglamentacji kapitału i zapewnienia bezpieczeństwa militarnego, a także główny partner handlowy Chin.

Konfrontacja między Chinami i USA jest nieunikniona. Obecny układ międzynarodowej wymiany handlowej nie obsługuje już interesów krajów członkowskich Unii Europejskiej. Utrzymywanie relacji na dotychczasowych warunkach będzie prowadzić do dalszej utraty rynków, bazy przemysłowej i technologicznej. Dlatego właśnie najsilniejsze gospodarczo państwa europejskie będą podejmowały próby zmiany zasad wymiany handlowej w celu utrzymania lub wzmocnienia swojej pozycji i dobrobytu.

***Kontynuacja europejskiej wymiany handlowej z USA i Chinami na dotychczasowych warunkach będzie prowadzić do dalszej utraty rynków, bazy przemysłowej i technologicznej. Dlatego właśnie najsilniejsze gospodarczo państwa UE będą podejmowały próby zmiany jej zasad w celu utrzymania lub wzmocnienia swojej pozycji i dobrobytu.***

Chiny są światowym liderem odpowiedzialnym za ponad 31% globalnej produkcji przemysłowej oraz drugim – po USA – partnerem handlowym Europy. Jako jedyny kraj na świecie realizują państwową strategię zapewnienia swojej gospodarce dostępu do kluczowych minerałów poprzez przedsięwzięcia wydobywcze, inwestycje hutnicze i rafineryjne, osłaniane przez działania dyplomatyczne i militarne na całym świecie. Skutkuje to możliwością monitorowania całego procesu wytwórczego od surowca do produktu, niskimi kosztami i nadzorem rynków surowcowych. To przedsięwzięcie wymaga jednak kontroli nad fizycznym, oceanicznym transportem towarów między kontynentami.

Europa uzyskuje spore nadwyżki eksportowe w handlu z USA i znaczący deficyt w handlu z Chinami. W przypadku braku spójnej strategii deficyt ten wzrośnie, a kraje europejskie będą wypychane z rynku eksportowego, jakim są USA.

Natomiast polska gospodarka jest bardzo silnie związana z gospodarką niemiecką. Niemcy są największym handlowym partnerem Polski, odpowiedzialnym za ponad 28% eksportu i 20% importu, z korzystnym saldem handlowym dla naszego kraju. Jesteśmy kluczowym dostawcą dla ich przedsiębiorstw i pośrednio uczestniczymy w silnym niemieckim eksporcie. Rozważając strategię gospodarczą Polski, należy uwzględnić również to kluczowe powiązanie – chronić je i rozwijać w przypadku dobrych, długoterminowych perspektyw niemieckiej gospodarki lub szukać alternatyw w sytuacji słabych szans na jej wzrost.

### **Walka o dominującą pozycję w produkcji przemysłowej**

Unia Europejska traci na dotychczas obowiązujących zasadach wymiany handlowej. Przyczyną tego stanu rzeczy jest niższa od azjatyckiej produktywność, wyższe niż w USA koszty energii, utrata prymatu w zakresie technologii i jakości, a w efekcie – droższa oferta za produkty podobne lub gorsze od azjatyckich. W relacjach ze Stanami Zjednoczonymi Europa uzyskuje szereg korzyści w zamian za własne ustępstwa – osiąga nadwyżkę handlową w wymianie z USA, jednocześnie pozwalając amerykańskim firmom nieprzemysłowym (Big Tech) dominować na rynkach cyfrowych, mediów i rozrywki. Podporządkowuje się też amerykańskiemu systemowi rozliczeń

pieniężnych i supremacji militarno-politycznej. W przypadku relacji z Chinami, i innymi rozwijającymi się krajami azjatyckimi, UE ewoluje z pozycji dostawcy zaawansowanych produktów przemysłowych do importera wszelkich produktów przemysłowych. Jednocześnie kraje azjatyckie wypierają Europę z tradycyjnych rynków eksportowych.

Skuteczna zmiana europejskiej strategii gospodarczej i następnie wdrożenie efektywnych działań w celu poprawy sytuacji jest bardzo trudne lub wręcz niemożliwe do zrealizowania w kontekście obecnego systemu podejmowania decyzji na szczeblach unijnych i sprzecznych interesów gospodarczych krajów członkowskich. Wydaje się, że drogę pozwalającą na skuteczną obsługę i ochronę interesów handlowych Unii Europejskiej stanowi silna konsolidacja, czyniona kosztem suwerenności państw członkowskich. Bez konsolidacji uprawnień decyzyjnych Europa nie sprosta tempu i wyzwaniom brutalnej rywalizacji. Jednak szanse na konsolidację w obecnym gronie krajów członkowskich są nikłe. W dłuższej perspektywie najbardziej prawdopodobne wydają się scenariusze strategicznych sojuszy w mniejszym gronie państw UE lub rozpad albo ograniczenie roli wspólnoty oraz realizowanie kluczowych polityk, w tym gospodarczej i handlowej, na poziomie krajowym.

Analizując możliwe opcje dla Polski, warto zidentyfikować silne państwa europejskie o zbieżnych gospodarczych interesach strategicznych. Nasz kraj z powodzeniem rozwija eksport towarów żywnościowych i usług na rynkach, gdzie zagrożenie ze strony konkurencji azjatyckiej jest nieznaczne.

W tym zakresie wspieranie wspólnego rynku europejskiego oraz działań zmierzających do zachowania powiązań handlowych z państwami, dla których polska gospodarka jest długoterminowym kooperantem, są korzystne. Zarówno w scenariuszu konsolidacji Europy, jak i redukcji znaczenia wspólnoty oraz wzrostu roli relacji bilateralnych Polska powinna budować koalicję z państwami-kooperantami, chroniąc długoterminowe powiązania gospodarcze.

***Bez konsolidacji uprawnień decyzyjnych Europa nie sprosta tempu i wyzwaniom brutalnej rywalizacji. Jednak szanse na konsolidację w obecnym gronie krajów członkowskich są nikłe. W dłuższej perspektywie najbardziej prawdopodobne wydają się scenariusze strategicznych sojuszy w mniejszym gronie państw UE lub rozpad albo ograniczenie roli wspólnoty oraz realizowanie kluczowych polityk, w tym gospodarczej i handlowej, na poziomie krajowym.***

Unia Europejska to kluczowy rynek eksportowy dla Chin. Jednocześnie import do Państwa Środka z UE dynamicznie rośnie. Istnieją zatem solidne przesłanki do ustanowienia nowych reguł wymiany gospodarczej. Dzięki nim Unia Europejska zabezpieczy dostęp do eksportu na rynek chiński w obszarach, w których może skutecznie rywalizować jakością, marką lub technologią. Jednocześnie zapewni ochronę europejskich przedsiębiorstw i rynku UE, a także zyska czas na rozwój i poprawę konkurencyjności w istotnych obszarach, w których obecnie przegrywa (automotive, *new energy*, produkcja baterii, paneli

fotowoltaicznych, turbin wiatrowych). Taki *new deal* jest możliwy do wynegocjowania, biorąc pod uwagę, co obaj partnerzy mogą zyskać (wzajemny dostęp do rynków na nowych zasadach) lub stracić (zamknięcie rynków i izolacjonizm). Warunkiem realizacji tego scenariusza jest konsolidacja Unii Europejskiej i silny mandat dla Komisji Europejskiej. Wspomniany *new deal* miałby jednak sens pod warunkiem, że czas „kupiony” na poprawę konkurencyjności gospodarki UE zostanie właściwie wykorzystany.

### Jak przywrócić konkurencyjność gospodarki europejskiej?

W zakresie polityki handlowej i przemysłowej przez długi czas kraje członkowskie UE (szczególnie należące do „twardego jądra”) prezentowały model „otwartych bram” w celu czerpania jak największych zysków z eksportu. Obecnie trend ten zdaje się tracić na wartości. Jednak czy „zamknięcie bram” UE faktycznie nastąpi? Istnieją zasadnicze rozbieżności w stanowiskach kluczowych państw europejskich. Niemcy przez długi czas były zwolennikami wolnego handlu, wierząc w swoje przewagi eksportowe, zaś Francja i kraje Południa chętniej wspierały bariery celne. Jednak gospodarka niemiecka, czasem przegrywająca z Chinami w tradycyjnych dziedzinach (automotive, przemysł chemiczny, przemysł maszynowy), może zmusić władze naszego zachodniego sąsiada do podjęcia działań protekcyjnych. Należy przy tym pamiętać, że warunkiem skutecznej reindustrializacji jest mądra ochrona rynku w wyniku korzystnie wynegocjowanego, nowego układu z Państwem Środka i szeregiem działań poprawiających konkurencyjność gospodarki europejskiej. Warto zatem przywrócić

się strukturalnym przyczynom utraty tejże oraz – w dalszej kolejności – warunkom jej przywrócenia:

- ciężary fiskalne i ograniczenia regulacyjne nałożone na produkcję energii, które skutkują najwyższymi cenami energii w Europie, mimo podobnych do innych państw kosztów wytwarzania. Ciężary te uzasadniane są celami klimatycznymi. W rzeczywistości jednak stanowią narzędzie fiskalno-podatkowe i bezpośrednio podnoszą koszty produkcji w Europie. W połączeniu ze swobodnym importem produktów z krajów o taniej energii stanowią najlepszą receptę na likwidację przemysłu. Warunkiem przywrócenia jego konkurencyjności jest zmiana podejścia do transformacji energetycznej: eliminacja obciążeń tradycyjnych metod generacji energii (skutkująca obniżeniem cen energii) i wprowadzenie zachęt fiskalnych na rzecz pożądaných, nowych metod generacji (efekt transformacji z zachowaniem konkurencyjnych cen dzięki systemowi zachęt);
- nadmierna regulacja gospodarki, w której każdy przepis z osobna wydaje się sensowny i celowy, ale ich suma powoduje, że najprostsze procesy inwestycyjne stają się długotrwałe lub niemożliwe do przeprowadzenia. Dodatkowo zabierają sporo czasu i angażują ogromne zasoby na sprawozdawczość, raportowanie, reglamentację. Skutkuje to ostatecznie o wiele dłuższymi i droższymi działaniami. Nadmierną regulację w bardzo szczegółowych dziedzinach życia gospodarczego i społecznego obywatele Unii oraz przedsiębiorcy odbierają często jako swego rodzaju „republikę biurokratyczną”. Za tak silną ingerencją nie idzie jednak wartość dodana tych działań. Powoduje to niechęć

do dalszej konsolidacji uprawnień decyzyjnych na poziomie centralnych organów Wspólnoty. Deregulacja i wycofanie ingerencji centralnych ze szczegółowych dziedzin życia społecznego, w połączeniu z konsolidacją i wzrostem uprawnień w obszarach strategicznych (strategia gospodarcza, polityka zagraniczna, siły zbrojne) są warunkami wzrostu konkurencyjności i stworzenia takiego aparatu w Unii Europejskiej, który będzie zdolny do godnej reprezentacji Wspólnoty w rywalizacji z USA, Chinami, Rosją.

Realizacja obydwu wymienionych warunków przywrócenia konkurencyjności gospodarki europejskiej jest mało prawdopodobna. Wysoce możliwy jest natomiast scenariusz, w którym podjęte przez instytucje unijne działania okażą się nieadekwatne do potrzeb ochrony konkurencyjności gospodarek państw członkowskich. W takiej sytuacji Unia Europejska nie będzie należycie obsługiwać interesów krajów członkowskich.

### **Jaką pozycję powinna zająć Polska?**

Reindustrializacja UE, w powiązaniu z silniejszą ochroną rynku europejskiego, to szansa na większy udział przedsiębiorstw zagranicznych, które w celu zachowania pozycji na rynku UE będą zmuszone do inwestowania w lokalną produkcję. W tym kontekście Polska – jako kraj konkurencyjny dla lokowania przemysłu w ramach UE – ma duże szanse zostać beneficjentem tych działań. Reindustrializacja powinna być w takim przypadku połączona z silnym wsparciem polskich inwestycji przez rząd w celu budowania krajowej przewagi technologicznej, akumulacji kapitału i wiedzy. To w konsekwencji wymusza tworzenie powiązań międzynarodowych przez krajowych czempionów i ekspansję zagraniczną

(tu świetnym przykładem jest Japonia i Korea Południowa, które przy wsparciu państwa stworzyły gigantów technologicznych i handlowych, takich jak m.in.: Toyota, Mitsubishi, Sumitomo, Samsung, LG, SK). Lokalni czempioni wsparci przez państwo stają się bazą do realizacji ambitnych przedsięwzięć gospodarczych oraz nawiązywania kooperacji z podobnymi podmiotami z innych krajów. Jednocześnie stanowią pośrednio narzędzie realizacji państwowej strategii gospodarczej.

***Warunkami przywrócenia konkurencyjności europejskiego przemysłu są: zmiana podejścia do transformacji energetycznej poprzez eliminację nadmiernych obciążeń tradycyjnych metod generacji energii i wprowadzenie zachęt fiskalnych w zakresie zielonej transformacji oraz deregulacja gospodarki i decentralizacja szczegółowych dziedzin życia społecznego, w połączeniu z konsolidacją i wzrostem uprawnień w obszarach strategicznych.***

Dobrobyt Polski w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat został zbudowany w oparciu o ciężką pracę Polaków w ramach Unii Europejskiej, wspólny rynek i mądre kompromisy. Jeżeli w obrębie UE uda się wypracować rozwiązania chroniące rynek europejski i dające czas na reindustrializację, to powinny być one traktowane przez nas w sposób priorytetowy. Taki kierunek zapewni bowiem udział naszego kraju w eksporcie na rynek wewnętrzny UE i rynki zewnętrzne, we współpracy z europejskimi gospodarkami kooperującymi. Jednocześnie istotne jest rozważanie scenariusza alternatywnego – bilateralnego, skupiającego się na współpracy



i identyfikacji wspólnych celów z najbliższymi partnerami handlowymi oraz budowaniu mniejszych koalicji opartych na tożsamych interesach i trwałych kooperacjach.

Ze względu na wysokie prawdopodobieństwo fiaska w wypracowaniu i wdrożeniu przez UE gospodarczych zmian strukturalnych zwiększających konkurencyjność, jest to działanie niezbędne. Obydwa wymienione kierunki nie wykluczają się wzajemnie i mogą być realizowane w ramach próby wpływu na reformy Unii Europejskiej.

***Jeżeli w obrębie UE uda się wypracować rozwiązania chroniące rynek europejski i dające czas na reindustrializację, to powinny być one traktowane przez nas w sposób priorytetowy. Jednocześnie istotne jest rozważanie scenariusza alternatywnego – bilateralnego, skupiającego się na współpracy i identyfikacji wspólnych celów z najbliższymi partnerami handlowymi oraz budowaniu mniejszych koalicji opartych na tożsamych interesach i trwałych kooperacjach.***

### **Gospodarcze minimum dla Polski**

Strategia gospodarcza Polski powinna być rozpatrywana w kontekście dwóch obszarów: Unii Europejskiej oraz kraju. W ramach UE potrzebujemy *new deal* w zakresie mądrej ochrony rynku wewnętrznego. Musimy zadbać o dobre stosunki handlowe ze światowymi mocarstwami: z jednej strony postawić na liberalne relacje handlowe z USA, w których Europa uzyska nadwyżki handlowe z eksportu towarów, natomiast USA z eksportu technologii i usług cyfrowych, a z drugiej – na wzajemnie zrównoważone przez ochronę celną relacje

handlowe z Chinami, w których najbardziej zagrożone, ważne dla UE rynki są chronione. Aby uzyskać tanią energię, należy odejść od fiskalnych narzędzi proklimatycznych i doprowadzić do deregulacji w zakresie jej produkcji. Ważne jest także zastąpienie opłat obciążających tradycyjną jej produkcję zachętami/dopłatami do wytwarzania zielonej energii. Trzeba również zrezygnować z regulowania lub poddać kontroli głębokość regulacji kilkunastu kluczowych obszarów działalności gospodarczej.

Natomiast na poziomie krajowym potrzebujemy dużych inwestycji w infrastrukturę do generacji i dystrybucji energii. CPK, bazę logistyczną, koleje trzeba zacząć postrzegać jako narzędzia pośrednio obniżające koszty i ułatwiające dostęp polskich produktów do rynków światowych. Istotne jest także wspieranie lokalnych czempionów oraz innych firm, które dają prawdopodobieństwo skutecznej realizacji trudnych projektów i uzyskania efektu skali, w połączeniu z nakierowaniem działań na obszary strategiczne dla krajowej gospodarki. Takie przedsięwzięcia skutkują akumulacją kapitału i wiedzy oraz stanowią podstawę do ekspansji polskiego kapitału na rynki zagraniczne.

Wszystkie powyżej określone działania były przedstawiane w oderwaniu od strategii bezpieczeństwa. Tymczasem należy pamiętać, że potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa w trudnych czasach przeważa nad potrzebą rozwoju gospodarczego. Najwięksi partnerzy handlowi UE są jednocześnie głównymi dostawcami bezpieczeństwa w swoich strefach wpływów. Unia jest w tym zakresie



beneficjentem systemu ustanowionego przez USA. Realizacja opisanych działań jest spójna z dotychczas obowiązującym systemem bezpieczeństwa, opartym na sojuszu z USA. Zmiany w systemie zapewnienia

bezpieczeństwa w Europie, ewentualne wycofanie się USA z tych działań lub wzrost roli Chin jako dostawcy bezpieczeństwa w Europie będą determinowały zmianę strategii gospodarczej. ■

#### O AUTORZE

**Michał Zygmunt** – Prezes Zarządu Elemental Strategic Metals. Doświadczony CEO, lider specjalizujący się w prowadzeniu dużych projektów przemysłowych z silnym komponentem R&D oraz w zarządzaniu spółkami przemysłowymi. Ukończył studia prawnicze na Uniwersytecie Jagiellońskim, Executive International MBA w Krakowskiej Szkole Biznesu przy Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie oraz St. Gallen Business School, a także podyplomowe studia inżynierskie na Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie. Karierę zawodową rozpoczął w grupie Can-Pack, gdzie zajmował się zarządzaniem projektami i kierował segmentem biznesowym produkcji opakowań szklanych w Europie i Indiach. Zarządzał szeregiem projektów inwestycyjnych w sektorze produkcji w Polsce, Indiach oraz na Bliskim Wschodzie. Obecnie – w Elemental Group – zajmuje się wdrażaniem nowoczesnych technologii w projektach przemysłowych związanych z pozyskiwaniem surowców krytycznych.

**WYZWANIE  
DEKARBONIZACJI  
I TRANSFORMACJI  
ENERGETYKI**

# Jaka strategia rozwoju polskiej i europejskiej energetyki?



**GRZEGORZ ONICHIMOWSKI**

Prezes Zarządu, Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.

**Polski system elektroenergetyczny dynamicznie ewoluuje. Wpływają na niego: unijna presja na osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2030 roku, a także nadchodzące zmiany rynkowe i regulacyjne. Opierając się na trzech filarach transformacji – technologicznym, regulacyjnym oraz międzynarodowym – należy wdrożyć podejście wieloaspektowe, uwzględniające m.in. transport i ciepłownictwo. Co zrobić, by przeszczepić tę strategię rozwoju na polski grunt? Jakie działania prowadzą w tym kierunku Polskie Sieci Elektroenergetyczne? Czy mamy szansę na budowę krajowej myśli technologicznej w energetyce?**

## **Jakie są najważniejsze wyzwania i dylematy stojące przed polską energetyką?**

Dla operatora podstawowym wyzwaniem jest zbilansowanie systemu elektroenergetycznego, czyli zaspokajanie zapotrzebowania odbiorców. Do niedawna głównym zmartwieniem było to, by przy wysokim zużyciu energii zapewnić wystarczający poziom generacji. Ten problem nie zniknął, a wręcz się pogłębia – najstarsze bloki węglowe są nieefektywne ekonomicznie i niebawem będą musiały zostać wyłączone z powodów technicznych. Liczba budowanych nowych jednostek jest niewystarczająca, by spokojnie myśleć o przyszłości, w której zapotrzebowanie na energię elektryczną będzie znacznie większe niż teraz. Dekarbonizacja pociąga za sobą elektryfikację i skądś musimy wziąć ten prąd.

Obecnie dochodzi do tego problem odwrotny, czyli okresy z nadwyżką generacji, na które rynek reaguje cenami ujemnymi. Dotyczy to każdego kraju z wysokim udziałem źródeł odnawialnych. Tylko między styczniem a wrześniem 2024 r. na europejskim rynku odnotowano 1031 godzin z cenami poniżej zera. W całym 2023 r. było ich 821, a rok wcześniej 249. To istotny bodziec do zwiększenia elastyczności. Na szczęście istnieje cały katalog rozwiązań tego problemu: od wykorzystania nadwyżek do produkcji ciepła i jego magazynowania, przez reagowanie odbiorców na ceny i dynamiczne zmienianie zapotrzebowania, aż po bateryjne magazyny energii.

Głównym wyzwaniem stojącym przed polską energetyką jest więc przekształcenie miksu energetycznego w kierunku, który zapewni

niezbędną ilość mocy dyspozycyjnych oraz ich odpowiednią współpracę ze źródłami odnawialnymi, przy racjonalnych nakładach inwestycyjnych. Dzięki temu osiągniemy trzy fundamentalne cele: bezpieczeństwo dostaw, neutralność klimatyczną oraz akceptowalne społecznie ceny energii elektrycznej.

**Najstarsze bloki węglowe są nieefektywne ekonomicznie i niebawem będą musiały zostać wyłączone z powodów technicznych. Liczba budowanych nowych jednostek jest niewystarczająca, by spokojnie myśleć o przyszłości, w której zapotrzebowanie na energię elektryczną będzie znacznie większe niż teraz.**

## **Czy czeka nas coraz szersza elektryfikacja wszystkich gałęzi gospodarki?**

Bez wątplenia idziemy w tym kierunku. Jest to jednak proces bardzo niejednorodny, w którym różne sektory inaczej podchodzą do elektryfikacji, w związku z czym musimy być gotowi na niestandardowe działania. W przypadku przemysłu energochłonnego może to być magazynowanie energii w produkcji, czyli dostosowanie cyklu produkcyjnego przedsiębiorstw do cyklu generacyjnego źródeł odnawialnych. Część branż już przygląda się takim rozwiązaniom. Jak wskazuje Stowarzyszenie Producentów Cementu, możliwości magazynowania energii przez polski sektor cementowy sięgają 200-300 MWh na dobę.

Także w przypadku transportu sprawa jest skomplikowana. Jak podaje Eurostat,

głównymi źródłami energii w transporcie drogowym w UE pozostają diesel i benzyna. Natomiast udział OZE i biopaliw to zaledwie 6%. Tymczasem już w 2030 r. mamy osiągnąć – jako UE – 29% udziału źródeł odnawialnych w transporcie (łącznie z biopaliwami i wodorem). Z kolei dla ciepłownictwa, w którym udział OZE też jest relatywnie niewielki (sięga 13%), szansą jest łączenie sektorów (*sector coupling*) z elektroenergetyką.

## **Jaka jest obecna kondycja systemu elektroenergetycznego Polski i w jakim kierunku powinien się on zmieniać, by osiągnąć zakładane cele?**

Sytuacja systemu elektroenergetycznego dynamicznie ewoluuje. Na koniec 2023 r. mieliśmy ok. 68 GW mocy zainstalowanej, z czego 37,8 GW stanowiły elektrownie węglowe i gazowe. Nie spodziewamy się istotnych problemów z bilansem mocy do 2028 r. Mówiąc to, zakładam jednocześnie, że starsze bloki węglowe skorzystają z derogacji pozwalającej na uczestnictwo w trzech dodatkowych aukcjach na rynku mocy, co niekoniecznie musi się wydarzyć. W kolejnych latach sytuacja skomplikuje się jeszcze bardziej. Jeżeli zostaną zrealizowane zapowiadane odstawienia jednostek wytwórczych, a w ich miejsce nie pojawią się nowe moce dyspozycyjne, Polska w coraz większym stopniu będzie uzależniona od dostępności mocy sąsiednich państw, a tu gwarancji kupna po rozsądnej cenie nie ma.

Kluczowy wpływ na bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej będą miały: tempo budowy nowych źródeł oraz rozwoju OZE i magazynów energii, daty odstawiania elektrowni węglowych, a także możliwość

importu w okresach napiętego bilansu. Niezbędne jest również terminowe, tzn. do 2028 r., ukończenie jednostek gazowych oraz morskich farm wiatrowych. Ponadto uważam za niezbędne wprowadzenie dodatkowego mechanizmu zapewniającego budowę 7-8 GW szczytowych mocy gazowych w elektrowniach, które będą pracować kilkaset godzin w roku.

W latach 30. XXI w. mają powstać wielkoskalowe elektrownie jądrowe, stanowiące solidny zastrzyk stabilnych i zeroemisyjnych mocy, zwłaszcza jeśli zostaną uzupełnione modułowymi reaktorami jądrowymi. Przy każdej okazji podkreślam także, że absolutnie kluczowe są magazyny energii. Dzisiaj tę rolę pełni elektrownie szczytowo-pompowe o łącznej mocy 2,5 GW. W ciągu najbliższych kilku lat przyłączymy kolejne 2 GW bateryjnych magazynów energii, które zaczną funkcjonować w 2028 r., zaś następne 20 GW to projekty, które uzyskały zgodę na przyłączenie i mamy nadzieję, że zostaną zrealizowane.

### Jak dokonać tych wieloaspektowych zmian?

Są trzy filary transformacji: technologiczny, regulacyjny oraz międzynarodowy. Pierwszy oznacza przede wszystkim poszerzenie katalogu stabilnych i niskoemisyjnych źródeł wytwórczych w systemie oraz rozwój magazynów energii. Regulacje muszą zapewnić stabilne otoczenie inwestycyjne na rynku, który wymaga olbrzymich nakładów ze strony inwestorów prywatnych. Z kolei współpraca międzynarodowa to czynnik często pomijany. Nie należy jednak zapominać, że funkcjonujemy na jednolitym rynku. Współpraca ta będzie się tylko zacieśniać. Łączymy nie tylko sektory, ale i kraje. Na każdy z filarów nakładają się trzy megatrendy: dekarbonizacja, decentralizacja

i digitalizacja. Trzeba je uwzględnić w każdym aspekcie działalności w gospodarce. Zmiany nie mogą bowiem dotyczyć tylko energetyki, nawet rozumianej bardzo szeroko. Każdy musi wykonać swoją część pracy.

**Kluczowy wpływ na bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej będą miały: tempo budowy nowych źródeł oraz rozwoju OZE i magazynów energii, daty odstawiania elektrowni węglowych, a także możliwość importu w okresach napiętego bilansu.**

**Chciałbym zatrzymać się przy wspomnianym szerszym podejściu do energetyki. Czy wobec tego można dziś jeszcze patrzeć na nią jedynie z perspektywy produkcji, przesyłu i dystrybucji prądu, czy też konieczne jest spojrzenie rozbudowane (uwzględniające transport i ciepłownictwo, w tym kogenerację etc.)?**

Produkcja, przesył i dystrybucja prądu to podstawowe zadania, które wciąż trzeba w sposób niezawodny wypełniać. Pojawiają się jednak nowe trendy, takie jak łączenie sektorów, które nieodwracalnie zmieniają sektor energetyczny. Wkrótce każdy z nas, oczywiście w różnym stopniu, będzie współodpowiadał za to, jak zbilansowany jest system i jakie są ceny energii na rynku. Przy dynamicznie zmieniających się cenach energii dla odbiorców indywidualnych znaczenie będzie miało to, kiedy ładujemy pojazd elektryczny – im częściej robimy to w godzinach szczytu zapotrzebowania, tym więcej zapłacimy. Wpłynie to na model integracji transportu indywidualnego z systemem elektroenergetycznym. Energetyka to zatem

już dzisiaj znacznie więcej niż bierna postawa odbiorcy oczekującego „prądu w gniazdku”. Nadchodzące zmiany rynkowe i regulacyjne będą wymagały szybszego wzrostu świadomości wśród konsumentów.

## **Czy powinna nastąpić szersza integracja sektora (*sector coupling*)?**

Nie tylko powinna, ale jest nieunikniona. Najdalej w perspektywie kilkunastu lat rynek ciepła stanie się częścią rynku energii elektrycznej. Jak prognozuje Narodowe Centrum Analiz Energetycznych (NCAE), właśnie w takim horyzoncie czasowym zapotrzebowanie na moc dla sektora ciepłownictwa wzrośnie z dzisiejszych 8-9 GW o dodatkowe nawet 15 GW. Na tę sytuację można spojrzeć jak na pewną szansę. Ciepłownictwo systemowe dysponuje dużym potencjałem wykorzystywania nadwyżek produkcji OZE oraz jej magazynowania i konwersji na ciepło odnawialne. W przyszłości może zatem pełnić rolę stabilizatora systemu elektroenergetycznego. Warunkiem realizacji tego scenariusza jest wprowadzenie na dużą skalę magazynów ciepła. Jako PSE wspieramy łączenie sektorów i kibicujemy uczestnikom rynku, by jak najszybciej wykorzystali związane z tym szanse.

## **Jak zwiększyć elastyczność systemu po stronie odbiorców (*demand side response* – DSR)?**

Warto wykorzystać w tym celu istniejące narzędzia i odpowiednio je uzupełnić. W opublikowanym wiosną tego roku badaniu Urzędu Regulacji Energetyki (URE), dotyczącym głównych efektów funkcjonowania rynku mocy, ankietowani zwracali uwagę na to, że obecny kształt tego rynku preferuje źródła konwencjonalne i wciąż w niewystarczającym stopniu wspiera rozwój rozwiązań DSR

***Przy dynamicznie zmieniających się cenach energii dla odbiorców indywidualnych znaczenie będzie miało to, kiedy ładujemy pojazd elektryczny – im częściej robimy to w godzinach szczytu zapotrzebowania, tym więcej zapłacimy. Energetyka to zatem już dzisiaj znacznie więcej niż bierna postawa odbiorcy oczekującego „prądu w gniazdku”. Nadchodzące zmiany rynkowe i regulacyjne będą wymagały szybszego wzrostu świadomości wśród konsumentów.***

czy magazynowania energii. Ewentualne zmiany powinny zatem zmierzać w kierunku wspierania elastyczności systemu (być może poprzez osobny mechanizm). Można tu wymienić choćby zarządzanie ładowaniem i rozładowaniem akumulatorów pojazdów elektrycznych czy pracą pomp ciepła. Namawiamy także wszystkich do aktywnego uczestnictwa w rynku bilansującym, a także świadczenia usług, takich jak interwencyjne ofertowe zwiększenie poboru mocy przez odbiorców (IZP). Polega ono na dobrowolnym i czasowym zwiększeniu na polecenie OSP poboru mocy przez aktywnych odbiorców energii elektrycznej. Za świadczenie usługi – w zależności od oczekiwanych cen zwiększenia poboru i cen ustalonych na rynku bilansującym – mogą oni otrzymać wynagrodzenie.

## **Jak mogą nam w tym pomóc *big data*, modelowanie matematyczne i sztuczna inteligencja?**

Planowanie i prognozowanie to duża część pracy PSE. Zadanie to staje się coraz trudniejsze, a obserwowalność źródeł



wytwórczych i zachowań odbiorców zadecyduje w przyszłości o możliwości zarządzania systemem w sposób precyzyjny. Już teraz mamy do czynienia z tak dużą ilością danych, że konieczne są specjalne rozwiązania do ich przetwarzania, a w przyszłości danych będzie jeszcze więcej. Trzeba przy tym pamiętać, że odpowiadamy za infrastrukturę krytyczną i zanim zaczniemy korzystać z jakiejś technologii, musimy mieć całkowitą pewność, że jest ona bezpieczna.

### **Czy mamy szansę na budowę polskiej myśli technologicznej w energetyce?**

Polskie firmy istnieją w światowej energetyce. Na przykład w sektorze jądrowym – na przestrzeni ostatniej dekady – ok. 80 naszych przedsiębiorstw wyprodukowało komponenty dla elektrowni i wykonywało prace budowlano-montażowe przy inwestycjach w Europie, Azji czy Ameryce Północnej. Rozwijamy także kompetencje w obszarze technologii OZE, produkujemy aparaturę i urządzenia dla elektroenergetyki. Musimy jednak pamiętać, że energetyka jest tak naprawdę sektorem wielobranżowym, a kompetencje i know-how mają charakter rozproszony. Rozwinięcie krajowej myśli technologicznej z prawdziwego

***Jako PSE namawiamy do świadczenia usług, takich jak interwencyjne ofertowe zwiększenie poboru mocy przez odbiorców (IZP). Polega ono na dobrowolnym i czasowym zwiększeniu na polecenie OSP poboru mocy przez aktywnych odbiorców energii elektrycznej. Za świadczenie usługi – w zależności od oczekiwanych cen zwiększenia poboru i cen ustalonych na rynku bilansującym – mogą oni otrzymać wynagrodzenie.***

zdarzenia wymagałoby położenia na nią silnego akcentu w ramach narodowej strategii polityki przemysłowej, wraz z zapewnieniem oprzyrządowania organizacyjnego i finansowego, umożliwiającego badania oraz rozwój w obszarze autorskich rozwiązań. Taka strategia powinna wpisywać się w szerszy, europejski kontekst. Jak wskazano w raporcie Mario Draghiego, o konkurencyjności naszego przemysłu, w tym energetyki, musimy myśleć wspólnotowo – jako członkowie Unii Europejskiej. Aby umożliwić gospodarczy rozwój Polski i UE, należy bowiem zapewnić dostawę taniej, bezemisyjnej energii. Właśnie o to toczy się walka. ■

### **O ROZMÓWCY**

**Grzegorz Onichimowski** – absolwent Wydziału Fizyki Technicznej i Matematyki Stosowanej Politechniki Warszawskiej oraz podyplomowego studium zarządzania firmą w Szkole Głównej Handlowej. Przedsiębiorca i menadżer z ponad 30-letnią praktyką w sektorach energetycznym i IT. Współtwórca i długoletni Prezes (w latach 2002-2012) Zarządu Towarowej Giełdy Energii. Konsultant w wielu firmach sektora energetycznego w Polsce, Europie i USA. W latach 2015-2019 tworzył rynek energii krajów Zatoki Perskiej jako dyrektor projektu w regionalnym operatorze systemu przesyłowego. Pracował m.in. dla NFOŚiGW, Columbus, NODES. Ekspert Instytutu Obywatelskiego i współtwórca programu energetycznego Koalicji Obywatelskiej. Wykładowca Collegium Civitas i innych uczelni. Prezes Zarządu PSE S.A. od 1 marca 2024 roku.

# Ciepłownictwo na drodze do zeroemisyjności



**PIOTR GÓRNIK**  
Prezes Fortum w Polsce

**Polska stoi u progu transformacji klimatyczno-energetycznej, która wpłynie na kierunek rozwoju energetyki i ciepłownictwa w kraju. Bez przekształcenia tych sektorów nie uda nam się bowiem dokonać dekarbonizacji gospodarki ani osiągnąć neutralności klimatycznej. Jakie są najważniejsze wyzwania i dylematy związane z tymi procesami? Jak skutecznie zdekarbonizować i zazielenić polskie ciepłownictwo? Dlaczego powinniśmy dążyć do jego większej integracji z elektroenergetyką?**

*Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski  
– redaktor publikacji Kongresu Obywatelskiego.*

**Polska gospodarka stoi dziś przed wyzwaniem wielkiej transformacji klimatyczno-energetycznej. Jak jej dokonać, zachowując konkurencyjność? Jakie są w tym kontekście największe wyzwania i dylematy?**

W nadchodzących latach bez wątpienia będziemy się mierzyć z wyzwaniami dekarbonizacji i cyfryzacji przemysłu. Jest to nieodwracalny kierunek, a sposób, w jaki dokonamy tej zmiany, będzie miał przełożenie na konkurencyjność prowadzonej w Polsce działalności wytwórczej. Ta z kolei w dużej mierze wynika z kosztów energii. Chcąc zapewnić jej najniższe koszty, powinniśmy postawić na najtańsze sposoby wytwarzania prądu, którymi dziś są odnawialne źródła energii.

Gospodarka konkurencyjna to gospodarka bezpieczna. Podążając torami przewidywalnego rozwoju, nie będziemy musieli obawiać się utraty inwestorów. Jednak aby to osiągnąć, należy skupić się na zdekarbonizowaniu i zdigitalizowaniu polskiej gospodarki.

**Krwioobiegim każdej gospodarki jest energetyka, która w wypadku Polski opiera się na węglu – ją też muszą dotknąć istotne zmiany.**

To prawda, jestem jednak dobrej myśli. Uważam bowiem, że pewne zapóźnienie energetyki i ciepłownictwa w Polsce możemy wykorzystać jako nasz atut i przeskoczyć kilka stadiów, przez które przechodziły inne państwa. Zamiast „bawić się” w półśrodki, powinniśmy postawić na docelowy model dekarbonizacji i realizować go z jednej strony szybko, a z drugiej – rozsądnie. Nie oszukujmy się, nie damy

radę w rok czy dwa wybudować całkowicie nowego systemu elektroenergetycznego i ciepłowniczego. Nie unikniemy okresów przejściowych. Ważne jednak, by przyświecał nam ambitny cel – azymut na zeroemisyjną i cyfrową gospodarkę.

**Dekarbonizacja z pewnością nie będzie łatwym procesem, w szczególności dla sektorów, które nie są kojarzone z byciem „czystymi”, jak np. ciepłownictwo. Nie zmienia to jednak faktu, że Fortum – będące reprezentantem tej branży – deklaruje wyjście z węgla już w 2027 roku.**

#### **Jak to możliwe?**

Przede wszystkim nie mogę się zgodzić z tym, że Fortum jest firmą reprezentatywną dla polskiego ciepłownictwa. W większości opiera się ono na kotłach wodnych, które nie produkują energii elektrycznej, a jedynie ciepło. Jest to segment ciepłownictwa niespełniający obecnie kryteriów efektywnego systemu ciepłowniczego. Fortum z kolei posiada dwie nowe elektrociepłownie pracujące w kogeneracji i zasilające systemy spełniające te kryteria. Pozostaną one takie nawet po zaostrzeniu wymagań, które nakłada na nas Unia. Co więcej, spalamy w nich węgiel z biomasą bądź paliwem alternatywnym – RDF-em<sup>1</sup>.

Punktem wyjścia do rozmowy o ciepłownictwie powinno być to, że jego charakter jest i pozostanie lokalny. Dlatego też myśląc o jego jak największej efektywności oraz neutralności klimatycznej i środowiskowej, powinniśmy bazować na lokalnych zasobach. Jeżeli

w danym miejscu dostępna jest geotermia, to dlaczego z niej nie skorzystać? Jeżeli dostępne jest ciepło odpadowe – przemysłowe lub komercyjne (np. z hipermarketów czy centrów serwerowych) – to dlaczego nie znaleźć dla niego zastosowania? W innym wypadku zostanie bezpowrotnie stracone.

***Zapóźnienie energetyki i ciepłownictwa w Polsce możemy wykorzystać jako nasz atut i przeskoczyć kilka stadiów, przez które przechodziły inne państwa. Zamiast „bawić się” w półśrodki, powinniśmy postawić na docelowy model dekarbonizacji i realizować go z jednej strony szybko, a z drugiej – rozsądnie.***

Do zasobów lokalnych zaliczam również biomasę pochodzącą z lokalnych źródeł, a także paliwa z frakcji odpadów nienadających się już do recyklingu. Korzystając z tych paliw, ciepłownictwo może wspierać sektor leśny lub gospodarkę odpadową w miastach. Zapewne jeszcze przez długi czas polskie ciepłownictwo, przede wszystkim w dużych systemach ciepłowniczych, będzie wykorzystywało gaz ziemny. Ze względu na skalę, trudno będzie go szybko zastąpić. Docelowo w jego miejscu powinien pojawić się jednak biometan lub mieszanka biometanu i zielonego wodoru.

**Gdyby polski system elektroenergetyczny opierał się na odnawialnych źródłach energii, pożądanym kierunkiem zmian mogłaby się wydawać elektryfikacja ciepłownictwa.**

Zgadzam się – w tym też kierunku planuje iść Fortum. W naszych istniejących

<sup>1</sup> RDF – *refuse derived fuel* – paliwa pochodzące z odpadów komunalnych będące przykładem połączenia gospodarki energetycznej z gospodarką odpadową.

elektrociepłowniach chcemy odejść od węgla, wykorzystując biomasę i paliwo pochodzące z odpadów (RDF). Nowe moce będą już zupełnie zeroemisyjne – oparte na pompach ciepła czy kotłach elektrodowych i akumulatorach ciepła, wsparte działaniami cyfrowymi. Mówimy o tym jako o modelu 3D: dywersyfikacja źródeł energii w oparciu o technologie dostosowane do lokalnych warunków, dekarbonizacja oraz digitalizacja.

### **Czy w przyszłości w systemie będzie miejsce dla ciepłowni, czy też należy spodziewać się wyparcia ich przez elektrociepłownie?**

Spodziewałbym się rosnącej roli elektrociepłowni, jednak w przeciwieństwie do dotychczasowego modelu ich głównym produktem będzie energia elektryczna, natomiast ciepło – odpadem wykorzystywanym w lokalnych systemach ciepłowniczych. Rolą elektrociepłowni będzie zatem wspieranie lokalnego bilansowania energii elektrycznej w modelu *sector coupling* z ciepłownictwem. Bilansowanie następowałoby z jednej strony poprzez wykorzystywanie nadmiarów energii elektrycznej ze źródeł „pogodozależnych”, a z drugiej – poprzez uzupełnianie zapotrzebowania na energię elektryczną, gdy system będzie jej potrzebował.

Od dłuższego czasu uważam, że bez współpracy z elektroenergetyką przyszłość ciepłownictwa nie rysuje się w jasnych barwach. Po pierwsze, ciepło jest najprostszą formą energii, czyli może być produkowane z nadwyżek energii elektrycznej. Po drugie, w procesie produkcji energii elektrycznej w łatwy sposób można również wytworzyć ciepło (kogeneracja) i właśnie te układy kogeneracyjne mogą

wspierać system elektroenergetyczny. Po trzecie, lokalne bilansowanie energii może znacząco ograniczyć nakłady na budowę wielu sieci przesyłowych. Jeśli jednak charakter sektora ciepłowniczego miałby pozostać taki jak dotychczas, to nawet przy wykorzystaniu biomasy czy RDF-u produkcja ciepła w samodzielny, niezintegrowany sposób będzie generować wyższe koszty.

***Punktem wyjścia do rozmowy o ciepłownictwie powinno być to, że jego charakter jest i pozostanie lokalny. Dlatego też myśląc o jego jak największej efektywności oraz neutralności klimatycznej i środowiskowej, powinniśmy bazować na lokalnych zasobach, np. geotermii, ciepłe odpadowym, lokalnej biomasie czy paliwie z odpadów.***

### **Jakiego typu nowoczesne rozwiązania technologiczne są dziś wykorzystywane przez Fortum w celu zwiększenia efektywności w zakresie produkcji energii?**

We Wrocławiu uruchomiliśmy pompę ciepła, która – jako dolne źródło – wykorzystuje surowe ścieki. To bardzo zaawansowany i skomplikowany sposób pozyskiwania ciepła odpadowego. Pompy ciepła wykorzystujące jako dolne źródło ścieki oczyszczone lub wody rzeczne są prostsze technologicznie. Ponadto mogą wspierać lokalny ekosystem, odprowadzając ochłodzoną wodę do rzek, w której rozpuszczalność niezbędnego do życia tlenu jest znacznie większa.

Korzystamy także z narzędzi cyfrowych, które pozwalają ograniczyć zapotrzebowanie

na moc i energię zarówno w miejscu wytwarzania ciepła, jak i w przesyle oraz u klienta końcowego. W praktyce, opierając się na prognozach temperatury, wiatru czy nasłonecznienia, jesteśmy w stanie zaprogramować zapotrzebowanie na ciepło. Co więcej, dysponując takimi prognozami, możemy zakumulować część potrzebnego ciepła w okresach np. największego nasłonecznienia, nadmiaru mocy „pogodozależnej” lub najniższych cen energii, aby później wykorzystać je w czasie maksymalnego zapotrzebowania na ciepło, czyli wieczorem bądź z samego rana. Dzięki temu nie musimy w szczytowych godzinach uruchamiać dodatkowych kotłów. Na tym właśnie polega podejście *Demand Side Response* (DSR).

**Przewiduję, że w nadchodzących latach rolę elektrociepłowni będzie wspieranie lokalnego bilansowania energii elektrycznej w modelu *sector coupling* z ciepłownictwem – z jednej strony poprzez wykorzystywanie nadmiarów energii elektrycznej ze źródeł „pogodozależnych”, a z drugiej – poprzez uzupełnianie zapotrzebowania na energię elektryczną, gdy system będzie jej potrzebował.**

W obszarze digitalizacji cały czas mamy spore rezerwy. Widzę ogromny potencjał związany z wprowadzeniem zintegrowanego systemu ogrzewnictwa, czyli zaspokojenia zapotrzebowania na ciepło w domach jednorodzinnych. Obecnie coraz więcej budynków w Polsce jest ogrzewanych za pomocą pomp ciepła wspartych fotowoltaiką.

W wielu z nich powstają także magazyny energii. Wykorzystując technologie cyfrowe, powinniśmy dążyć do tego, by „przegrzewać” je w momencie, gdy jest słonecznie i „pogodozależne” źródła pracują na wysokich obrotach, a także wówczas, gdy ceny energii są niskie, np. nocą lub gdy wieje mocny wiatr. Dzięki temu ograniczone zostanie ogrzewanie w okresach maksymalnego zapotrzebowania na energię elektryczną, kiedy jej ceny są najwyższe.

### **To *de facto* taki sam mechanizm jak w przypadku systemów ciepłowniczych, o których Pan wspominał.**

Tak, ale aby skorzystać z synergii systemu elektroenergetycznego i ciepłowniczego, potrzebne są nie tylko odpowiednie narzędzia cyfrowe, ale też skłonność klienta do tego, by część sterowania oddać integratorom. Nie wyobrażam sobie bowiem, że właściciel domu jednorodzinnego będzie dzień w dzień śledził ceny energii elektrycznej i uruchamiał ogrzewanie, gdy będą one najniższe.

To powinno być zadaniem wspomnianych integratorów, czyli specjalistów profesjonalnie świadczących usługi związane z przesuwaniem zapotrzebowania na ciepło na godziny, gdy energia elektryczna jest tania, bądź gdy wiele energii jest produkowanej ze źródeł zależnych od pogody. Dzięki ich pracy będziemy mogli sporo zaoszczędzić. Tego typu rozwiązania mogą być coraz bardziej konkurencyjne w stosunku do kosztów związanych z instalacją kolejnego kotła gazowego czy węglowego. W systemach ciepłowniczych mamy do czynienia z profesjonalnym operatorem i takie działania powinien on prowadzić samodzielnie, optymalizując koszt ciepła dla klientów.

**Na zakończenie jeszcze jedno pytanie z „lotu ptaka”. Jak ważne jest wytyczenie strategicznych kierunków rozwoju na poziomie państwa, by stworzyć stabilne i długofalowe ramy transformacji klimatyczno-energetycznej?**

Inwestycje w elektroenergetykę i ciepłownictwo są niesamowicie kapitałochłonne. Aby realizować przedsięwzięcia w tych obszarach, powinniśmy stworzyć nie tylko systemy wsparcia, lecz również możliwie stabilne warunki poprzez zdefiniowanie modelu docelowego.

Niewiele firm podejmie ryzyko inwestycyjne w niepewnym otoczeniu, dlatego przepisy czy nawet priorytety wyznaczane przez państwo

***Opierając się na prognozach temperatury, wiatru, nasłonecznienia, jesteśmy w stanie zaprogramować zapotrzebowanie na ciepło. Dysponując takimi prognozami, możemy zakumulować część potrzebnego ciepła w okresach np. największego nasłonecznienia, nadmiaru mocy „pogodozależnej” czy najniższych cen energii, aby później wykorzystać je w czasie maksymalnego zapotrzebowania na ciepło, czyli wieczorem bądź z samego rana. Dzięki temu nie musimy w szczytowych godzinach uruchamiać dodatkowych kotłów.***

nie powinny się często zmieniać. Stabilność pozwala na inwestycje. ■

#### O ROZMÓWCY

**Piotr Górnik** – od 2017 roku odpowiada za obszar energetyki ciepłej w Polsce. Wcześniej, w latach 2009-2016, był odpowiedzialny za produkcję i dystrybucję energii w Fortum w Polsce. W latach 2006-2009 zajmował stanowisko Prezesa Zarządu w Fortum Częstochowa S.A. W spółce tej realizował największe zadanie inwestycyjne w Częstochowie, tj. budowę elektrociepłowni opalanej węglem i biomasą. Od 2000 do 2006 roku pełnił funkcję Prezesa Zarządu Zakładu Elektroenergetycznego Elsen w Częstochowie. Wcześniej, na początku kariery zawodowej, zatrudniony w Hucie Częstochowa, gdzie pracował do 2000 roku. Jest absolwentem Politechniki Częstochowskiej. W 1993 roku ukończył studia podyplomowe z zakresu unieszkodliwiania odpadów na Politechnice Warszawskiej, zaś w 1997 roku – z zakresu zarządzania i marketingu w Szkole Głównej Handlowej. W 2000 roku ukończył również auditing energetyczny na Politechnice Śląskiej. Jest członkiem stowarzyszeń naukowo-technicznych, sportowych oraz samorządu gospodarczego.



# **JAK WSPIERAĆ ROZWÓJ I TRANSFORMACJĘ GOSPODARKI?**

# Instrumenty rozwojowe – czy zbudują konkurencyjność polskich firm?



**JACEK ZWOLAK**

Prezes Zarządu Pomorskiego Funduszu Rozwoju

**W obliczu zaburzenia zasad sprawiedliwej konkurencji potrzebujemy modyfikacji naszego podejścia do mechanizmów rynkowych. Obecnie coraz większą rolę odgrywa i będzie odgrywać umiejętność korzystania ze wsparcia w formie zwrotnej. Czy publiczne instrumenty rozwojowe ochronią polskie firmy przed zagraniczną konkurencją dotowaną subsydiami swoich krajów? Na jakie wsparcie ze strony Pomorskiego Funduszu Rozwoju mogą liczyć pomorscy przedsiębiorcy? Czy są oni gotowi na zmianę logiki wsparcia z dotacji na pożyczki? A co z samorządami – czy dostosują się do nowej rzeczywistości, w której instrumentów bezzwrotnych będzie coraz mniej?**

*Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski  
– redaktor publikacji Kongresu Obywatelskiego.*

Przedsiębiorcy – często intuicyjnie – wiedzą, co to oznacza i tak też robią.

## **Jakie wyzwania rozwojowe stoją dziś przed Polską i Pomorzem?**

Aby nie stać w miejscu, ani się nie cofać, trzeba się rozwijać. Myślę, że mają tego świadomość mieszkańcy Pomorza, w tym także pomorscy przedsiębiorcy. O ile w skali regionu rozwój powinien zachodzić na kilku równoległych płaszczyznach, np. gospodarczej czy społeczno-kulturalnej, o tyle warto zastanowić się, co oznacza on w wypadku firm. Najprostsza odpowiedź, która zapewne przyjdzie do głowy wielu z nas, to inwestowanie. Jak jednak inwestować, by się rozwijać? Jak robić to mądrze, otwierając przed przedsiębiorstwem nowe szanse i horyzonty?

## **Na ile ważna w przypadku przedsiębiorstw jest dziś umiejętność korzystania ze wsparcia ze strony publicznych (samorządowych, rządowych) instrumentów rozwojowych?**

Od transformacji ustrojowej przez wiele lat funkcjonowaliśmy w dogmacie wolnego rynku ponad wszystko. Nieraz słyszeliśmy hasła typu: „niech wolny rynek to ureguluje”, „należy zdać się na wolny rynek” itp. Wiele osób i instytucji w to podejście głęboko wierzyło. Dziś okazuje się jednak, że wolny rynek to niekiedy hasło, a rzeczywistość jest dalece inna. Najlepszym tego przykładem są rządy, które w mniej lub bardziej jawny sposób subsydują krajowe

przedsiębiorstwa, a nawet całe branże. Zaburza to wolną, sprawiedliwą konkurencję na poziomie globalnym.

Jeszcze kilka, kilkanaście lat temu, jako gorący zwolennik wolnego rynku, sugerowałbym przedsiębiorcom zdać się wyłącznie na związane z nim reguły i mechanizmy gospodarcze. Jednak obecnie, przyglądając się ogólnosiątkowym trendom protekcyjnym, proponowałbym może nie tyle całkowite porzucenie wiary w mechanizmy rynkowe, co dokonanie w swoich założeniach kilku korekt. Byłbym zwolennikiem stwarzania – na poziomie regionu, państwa oraz całej Unii Europejskiej – narzędzi i warunków, będących tarczą chroniącą nasze firmy przed naruszającymi uczciwą konkurencję zachowaniami przedsiębiorców, np. z Chin oraz innych państw, w których wykorzystywane są metody zaburzające konkurencję i zasady wolnorynkowe.

### **Co ma Pan konkretnie na myśli?**

Przede wszystkim mam na myśli nierówność szans. Trzeba o tym mówić oraz – na ile jest to możliwe – przeciwdziałać takim sytuacjom. A przynajmniej uwzględniać je w planach strategicznych firm jako pewnego rodzaju ryzyko. Przedsiębiorcy powinni robić to, co robią od zawsze – dbać o swoje firmy, o budowę i utrzymanie ich konkurencyjności. W obecnych realiach oznacza to m.in. umiejętność wykorzystywania publicznych instrumentów rozwojowych.

Rekomendowałbym także baczne obserwowanie horyzontalnych polityk i ich długofalowych celów. Ich znajomość zmniejszy

ryzyko realizacji nietrafionych inwestycji, które np. po kilku latach będą wymagały modyfikacji, bo zamiast poprawić sytuację przedsiębiorstwa, wpłyną negatywnie na konkurencyjność firmy. Obecnie wybijającym się w skali Europy trendem jest rozwój zrównoważony, czyli uwzględniający wymiar środowiskowy oraz społeczny. Wiem, że często wiąże się on z kosztami, które trzeba ponieść dziś. Ale są to takie zmiany, które mogą istotnie implikować i wpływać na konkurencyjność firm już w nieodległym czasie. Myślę jednak, że pomorscy przedsiębiorcy mają to na uwadze.

***Wiele lat funkcjonowaliśmy w dogmacie wolnego rynku ponad wszystko. Dziś to niekiedy hasło, a rzeczywistość jest dalece inna. Coraz więcej rządów w mniej lub bardziej jawny sposób subsydiuje krajowe przedsiębiorstwa, a nawet całe branże. Zaburza to wolną, sprawiedliwą konkurencję na rynku.***

### **Jaka jest rola regionalnych funduszy rozwoju w stymulowaniu zmian dokonujących się w danych województwach?**

Jako Pomorski Fundusz Rozwoju, będąc spółką Samorządu Województwa Pomorskiego, staramy się przygotowywać w regionie ofertę sprzyjającą realizacji strategii województwa. Ponadto dążymy do zwiększania naszego potencjału, angażując się jako menadżer funduszu powierniczego, czyli operator środków unijnych w zakresie instrumentów zwrotnych. Co istotne, środki pożyczane w ramach programów unijnych wracają do PFR-u, dzięki czemu możemy je wielokrotnie wykorzystywać – obecnie i w przyszłości.

Moim zdaniem jest to prosty, ale skuteczny mechanizm budowania możliwości finansowania projektów inwestycyjnych na poziomie regionalnym.

***W obecnych realiach dbanie o swoją firmę, o budowę i utrzymanie jej konkurencyjności, jest tożsame m.in. z umiejętnym wykorzystywaniem publicznych instrumentów rozwojowych.***

### **Jakiego typu mogą to być projekty?**

Można je podzielić na dwa segmenty – pierwszy jest związany ze wzmacnianiem małych i średnich przedsiębiorców za sprawą dostarczania im kapitału do finansowania rozwoju poprzez projekty inwestycyjne, w tym także innowacyjne. Ważny jest dla nas także obszar transformacji energetycznej i zasobooszczędności. Drugim fundamentem jest natomiast wsparcie dla projektów infrastrukturalnych realizowanych przez gminy, instytucje regionalne, spółki komunalne itp., które są istotne w kontekście regionu i standardu życia jego mieszkańców.

Mam tu na myśli przedsięwzięcia strategiczne z punktu widzenia rozwoju województwa, czyli dotyczące np. szkół, szpitali, sektora kultury. Nie są to często projekty realizowane wprost przez przedsiębiorców, ale tworzą one niejako krwioobieg dla regionalnego systemu gospodarczego.

### **A co z programami wsparcia skierowanymi konkretnie do pomorskich przedsiębiorców?**

Obecnie realizujemy jako beneficjent cztery projekty: pożyczkę rozwojową, pożyczkę na

projekty związane z odnawialnymi źródłami energii, pożyczkę z obszaru gospodarki obiegu zamkniętego oraz pożyczkę dotyczącą efektywności energetycznej, obejmującą także termomodernizację budynków mieszkalnych, która przeznaczona będzie w dużej mierze dla wspólnot mieszkaniowych. Jesteśmy na etapie wyboru Partnerów Finansujących, którzy będą oferować pożyczki tzw. ostatecznym odbiorcom, czyli m.in. MŚP. Pożyczka rozwojowa już działa. Łącznie na te wszystkie cele rozdysponujemy środki w wysokości około pół miliarda złotych.

Niezależnie od powyższych projektów, w ramach środków unijnych, które zostały już „przepracowane” i do PFR-u wróciły, uruchamiamy także finansowanie dla przedsiębiorców w postaci pożyczki ogólnorozwojowej. Działamy tu jako tzw. hurtownik, tj. udostępniamy środki najczęściej funduszom pożyczkowym lub innym instytucjom finansowym, które dalej dystrybuują je do MŚP. Z kolei w wypadku projektów większych, finansowanych od dwóch milionów złotych wzwyż, działamy również jako bezpośredni dostawca kapitału – w tym kontekście mamy w swojej ofercie chociażby Pożyczkę Strategiczną dla Pomorza, w ramach której oferujemy środki dla projektów istotnych z punktu widzenia rozwoju województwa<sup>1</sup>.

**Wspólnym mianownikiem wymienionych przez Pana projektów jest słowo „pożyczka”. A przecież jeszcze nie tak dawno – przynajmniej jeśli chodzi o wsparcie unijne – dominowała logika dotacyjna. Dlaczego**

<sup>1</sup> Po więcej informacji zapraszam na naszą stronę internetową [www.pfr.zpomorskim.pl](http://www.pfr.zpomorskim.pl).

## obecnie preferowane jest wsparcie w formie zwrotnej?

Wynika to wprost ze zmiany nastawienia Komisji Europejskiej. Kierowanie się zasadami tej, nie takiej już nowej, logiki jest zatem niejako wymuszone. Jednak nie zawsze to, co zostaje ustalone odgórnie, jest czymś złym. Wydaje się bowiem oczywiste, że będąc dziś na znacznie bardziej zaawansowanym etapie rozwoju niż 10 czy 20 lat temu, potrzebujemy zdecydowanie mniej prostych inwestycji, związanych np. z wymianą danej maszyny, natomiast więcej projektów złożonych, bardziej zaawansowanych, które mogą generować istotne korzyści finansowe, a co za tym idzie – być finansowane poprzez instrumenty zwrotne.

***Dzięki stawianiu na instrumenty zwrotne, mogące „pracować” wielokrotnie, możemy zbudować kapitał i pewnego rodzaju instrumentarium, które będziemy mogli wykorzystywać zarówno teraz, jak i w przyszłości, kiedy kolejne perspektywy unijne będą wygasać. Myślę, że przedsiębiorcy doskonale to rozumieją i jednocześnie przyzwyczajają się do tego – oferowane przez nas pożyczki bez problemu znajdują swoich odbiorców.***

Dzięki stawianiu na instrumenty zwrotne, mogące „pracować” wielokrotnie, możemy zbudować kapitał i pewnego rodzaju instrumentarium, które będziemy mogli wykorzystywać zarówno teraz, jak i w przyszłości, kiedy kolejne perspektywy unijne będą wygasać. Myślę, że przedsiębiorcy doskonale to rozumieją i jednocześnie

przyzwyczajają się do tego – oferowane przez nas pożyczki bez problemu znajdują swoich odbiorców.

W mojej ocenie zmiana logiki wsparcia wymaga od nas wykonania pewnego rodzaju pracy mentalnej związanej z poglądem, że pożyczka jest czymś gorszym od dotacji. Wsparcie zwrotne wymaga od interesariuszy większej odpowiedzialności. Prowokuje też optymalizację działań, które chcemy podjąć w danym przedsięwzięciu, w tym m.in. przeprowadzenie rzetelnej analizy finansowej. Jako że pożyczka musi zostać po pewnym czasie zwrócona, instrument ten zmusza przedsiębiorców do należytej weryfikacji i przygotowania projektu. To dobre, odpowiedzialne, dojrzałe i efektywne podejście. Jednak mamy w PFR świadomość, że w pewnych obszarach gospodarki, jak np. w zakresie prac badawczo-rozwojowych, gdzie ryzyko jest znacznie większe, a instrumenty typu *venture capital* wciąż nie są w Polsce powszechne i „oswojone”, wsparcie dotacyjne nadal powinno funkcjonować.

## Podobne wyzwanie w sferze mentalnej czeka również samorządy?

Zdecydowanie – gminy również powinny przystosować się do tego, że środków dotacyjnych będzie coraz mniej i nauczyć się korzystania z instrumentów zwrotnych. Samorządy są generalnie dość przyzwyczajone do dotacji – i nie ma się im co dziwić, mając na uwadze projekty realizowane na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. Niemniej jednak, udział zwrotnych instrumentów finansowych będzie w kolejnych latach wzrastał. Prędzej czy później wszyscy potencjalni beneficjenci projektów unijnych

będą musieli nauczyć się korzystać z tej formy wsparcia i do niej przywyknąć.

**Wsparcie zwrotne wymaga od interesariuszy większej odpowiedzialności. Prowokuje też optymalizację działań, które chcemy podjąć w danym przedsięwzięciu. Instrument ten zmusza przedsiębiorców do należytej weryfikacji i przygotowania projektu. To dobre, odpowiedzialne, dojrzałe i efektywne podejście.**

Ale Komisja Europejska ma lepsze i gorsze pomysły. I o ile stawianie na zwiększenie roli instrumentów zwrotnych jest myśleniem perspektywicznym i długofalowym, to pojawiające się pomysły w kwestii transformacji architektury wdrożeniowej w kolejnym okresie finansowej perspektywy unijnej już nie. Chodzi o sygnały dotyczące planowanych zmian w zakresie polityki spójności. Mówiąc w dużym uproszczeniu, sprowadza się to do rezygnacji z roli regionów jako gospodarzy

programów regionalnych. A przecież mówiąc o budowaniu konkurencyjności, samorządności, samostanowienia, odpowiedzialności za realizowaną politykę rozwoju regionów, niezrozumiałym jest jednocześnie wyeliminowanie i zabranie takiej kompetencji samorządom województw i przeniesienie jej na szczebel wyżej (szczebel krajowy). To trochę jakby na szkołę przerzucać całkowitą odpowiedzialność za wychowanie dzieci, a przecież one kształtują swoje postawy i wyrastają w wartościach wyniesionych przede wszystkim z domu rodzinnego, czyli tej najmniejszej komórki społecznej. Podobnie jest w obszarach społeczno-gospodarczych, gdzie mamy jeszcze dużo do nadrobienia, takich jak np. społeczeństwo obywatelskie, przedsiębiorczość, sprawczość w rozwiązywaniu lokalnych i regionalnych problemów. Można powiedzieć, że te kompetencje i postawy kształtują się głównie małych ojczyznach, czyli regionach. Dlatego warto zabiegać o to, aby zarządzanie środkami unijnymi zostało także w gestii regionów w kolejnych perspektywach finansowych i głośno o tym wszystkim mówić i przypominać. ■

## O ROZMÓWCY

**Jacek Zwolak** – absolwent Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, od początku ścieżki zawodowej związany z Pomorzem. Posiada dwudziestoletnie doświadczenie w obszarze funduszy przedakcesyjnych PHARE i funduszy unijnych, przeznaczonych na wsparcie rozwoju pomorskich firm z poziomu regionalnego i krajowego. Od 2021 roku Prezes Zarządu Pomorskiego Funduszu Rozwoju Sp. z o.o.





# Pożyczka Strategiczna dla Pomorza

Celem finansowania jest wspieranie: rozwoju infrastruktury miast i obszarów przyległych, poprawy efektywności energetycznej i wykorzystania energii odnawialnej, rozwoju firm oraz innych działań zgodnych ze Strategią Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030 przyjętą przez Samorząd Województwa.

- ✔ **Kwota Pożyczki od 2 mln zł**
- ✔ **Środki na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych**
- ✔ **Długi okres spłaty - nawet 15 lat**
- ✔ **Przyjazne warunki finansowania**

# Jak utrzymać atrakcyjność inwestycyjną Polski?



**MIROSŁAW KAMIŃSKI**

Prezes Zarządu Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej

**Czy Polska jest gotowa sprostać wyzwaniom przyszłości i utrzymać swoją pozycję atrakcyjnego miejsca dla inwestorów? Niewątpliwie program rządowy Polska Strefa Inwestycji odgrywa w tym kluczową rolę. Oferuje szerokie wsparcie inwestycyjne, w tym ulgi podatkowe, dostęp do odpowiednio przygotowanej infrastruktury czy wsparcie start-upów, co czyni go istotnym filarem rozwoju nie tylko województw pomorskiego czy kujawsko-pomorskiego, ale całej polskiej gospodarki. Program realizowany jest za pośrednictwem spółek zarządzających, które pomagają inwestorom na poziomie regionalnym i lokalnym. Spółki te stanowią dziś fundament dla przyszłości inwestycji w Polsce, odpowiadając na potrzeby przedsiębiorców i pobudzając wzrost gospodarczy.**

## **Globalne wyzwania a lokalne możliwości**

Aby sprostać globalnym wyzwaniom i jednocześnie wykorzystać lokalne możliwości, Polska musi przystosować się do kluczowych trendów światowych. Konieczne jest nie tylko dostosowanie regulacji wewnętrznych do współczesnych wyzwań, ale także proaktywne reagowanie na zmieniające się warunki gospodarcze na świecie.

Do jednego z priorytetów na najbliższe lata należy wzmocnienie roli Polskiej Strefy Inwestycji (PSI) poprzez nadanie jej nowych uprawnień. Zarządzające nią spółki powinny funkcjonować jako platformy, które nie tylko przyciągają inwestorów, ale także wspierają ich w dostosowywaniu się do nowych regulacji i warunków gospodarczych. Chodzi tu

o działania wykraczające poza klasyczne ulgi podatkowe, a zatem: wsparcie w cyfryzacji, dostęp do nowoczesnej infrastruktury oraz ścisłą współpracę z instytucjami badawczo-rozwojowymi.

Wdrażanie tych inicjatyw musi być poparte przewidywalnym i stabilnym otoczeniem prawnym oraz finansowym, które zapewnią inwestorom pełną pomoc – od przygotowania gruntów inwestycyjnych, po dostęp do kapitału i zasobów ludzkich. Konieczne są także reformy administracyjne, w tym wypracowanie mechanizmów szybkiego reagowania na potrzeby inwestorów oraz uproszczenie procedur związanych z udostępnianiem gruntów z zasobów Skarbu Państwa. Dzięki takim działaniom Polska może stać się

liderem w przyciąganiu inwestycji i realizacji innowacyjnych projektów na dużą skalę.

### **Energetyka kluczem do przyszłości inwestycyjnej**

Koszty energii odgrywają kluczową rolę w decyzjach przedsiębiorców, zwłaszcza w przypadku przemysłów energochłonnych, wymagających stabilnych i przystępnych cenowo źródeł energii. Polska ma obecnie wyjątkową szansę na rozwój sektora odnawialnych źródeł energii, takich jak energia wiatrowa i fotowoltaika, co może przyciągnąć nowych inwestorów, szczególnie tych, którzy dążą do obniżenia kosztów operacyjnych i redukcji śladu węglowego.

***Śląsk, tradycyjnie kojarzony z energetyką, ustępuje miejsca nowym projektom w nowych lokalizacjach, takim jak elektrownie jądrowe i morskie farmy wiatrowe (offshore). W rezultacie to właśnie północna część kraju może wkrótce zyskać pozycję centrum energochłonnych inwestycji przemysłowych.***

Jednocześnie coraz większe znaczenie zyskują technologie związane z wodorem, które mogą stanowić przewagę konkurencyjną Polski na globalnym rynku. Mapa energetyczna kraju zmienia się w dynamiczny sposób. Śląsk, tradycyjnie kojarzony z energetyką, ustępuje miejsca nowym projektom w nowych lokalizacjach, takim jak elektrownie jądrowe i morskie farmy wiatrowe (*offshore*), które stają się siłą napędową polskiego sektora energetycznego. Potencjał pierwszej polskiej elektrowni jądrowej szacowany jest na 3,75 GW (3750 MW), co uczyni ją jednym

z filarów transformacji energetycznej kraju. Z kolei zgodnie z *Polityką Energetyczną Polski do 2040 roku* moc zainstalowana w morskiej energetyce wiatrowej ma osiągnąć 5,9 GW już w 2030 roku, a do 2040 roku – wzrosnąć do 11 GW. W rezultacie to właśnie północna część kraju może wkrótce zyskać pozycję centrum energochłonnych inwestycji przemysłowych.

W obliczu tych zmian niezwykle istotne jest, aby oferować inwestorom zielone rozwiązania energetyczne – nie tylko korzystne finansowo, ale również ekologicznie odpowiedzialne. W tym procesie kluczową rolę ponownie mogą odegrać spółki zarządzające Polską Strefą Inwestycji, które powinny przygotowywać kompleksowe oferty uwzględniające nowoczesne i ekologiczne propozycje energetyczne dla przedsiębiorstw, współpracując w tym zakresie z instytucjami, takimi jak PGE, Energa, Enea, PSE czy Tauron.

### **Infrastruktura i grunty inwestycyjne**

Kolejnym kluczowym elementem wpływającym na poziom inwestycji w Polsce jest dostępność odpowiednich gruntów inwestycyjnych. Niestety, brak uzbrojenia terenów należących do Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) stanowi poważny problem, który hamuje napływ kapitału. Dla wielu inwestorów istotnym czynnikiem jest szybki dostęp do terenów przygotowanych pod inwestycje, jednak proces ich uzbrajania, czyli zapewniania odpowiedniej infrastruktury, takiej jak drogi, media i sieci energetyczne, często przebiega zbyt wolno.

Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być wprowadzenie ustawowych zmian, które umożliwią szybsze przejmowanie terenów

przez samorządy lub spółki zarządzające Polską Strefą Inwestycji w momencie, gdy pojawią się potencjalni inwestorzy. Takie reformy mogłyby znacząco przyspieszyć procesy administracyjne, co zwiększyłoby atrakcyjność inwestycyjną regionów i ułatwiło pozyskiwanie nowych inwestorów.

***Polska ma szansę stać się jednym z liderów w przyciąganiu innowacyjnych inwestycji. Nowe projekty, które powstają w ramach Polskiej Strefy Inwestycji, odgrywają kluczową rolę w realizacji tego celu, a regionalne spółki zarządzające muszą być przygotowane na to, by tę okoliczność maksymalnie wykorzystać.***

Dodatkowo, istotne byłoby stworzenie specjalnego funduszu inwestycyjnego, który wspierałby spółki zarządzające PSI oraz jednostki samorządu terytorialnego w budowie infrastruktury na terenach inwestycyjnych. Taki fundusz mógłby być wykorzystywany do przygotowania terenów pod inwestycje (np. uzbrojenie, budowa dróg dojazdowych czy mediów technicznych), co pozwoliłoby na szybsze uruchamianie inwestycji oraz minimalizowanie barier wejścia dla inwestorów.

Wprowadzenie obu rozwiązań wpłynęłoby na poprawę konkurencyjności regionów w skali kraju i Europy, przyspieszając rozwój gospodarczy oraz zwiększając liczbę nowych miejsc pracy.

### **Przyszłość Polskiej Strefy Inwestycji**

Spółki zarządzające Polską Strefą Inwestycji stanowią dziś fundament rozwoju gospodarczego naszego kraju. Ich potencjał

jest ogromny, jednak by w pełni go wykorzystać, konieczne jest wprowadzenie reform, które przygotowują je na przyszłe wyzwania. Dynamicznie zmieniające się warunki gospodarcze, globalne regulacje oraz rosnące oczekiwania społeczne wymagają od nich większej elastyczności, solidnego zarządzania oraz strategicznego podejścia.

Polska ma szansę stać się jednym z liderów w przyciąganiu innowacyjnych inwestycji. Poprzez napływ nowoczesnych technologii, kapitału i *know-how* moglibyśmy nie tylko zapewnić długofalowy wzrost gospodarczy, ale również poprawić jakość życia obywateli. Nowe projekty inwestycyjne, które powstają w ramach PSI, odgrywają kluczową rolę w realizacji tego celu, a regionalne spółki zarządzające muszą być przygotowane na to, by tę okoliczność maksymalnie wykorzystać.

Obecnie widoczne jest duże zróżnicowanie pomiędzy spółkami Polskiej Strefy Inwestycji. Najmniejsze z nich kierują kilkunastoma powiatami, natomiast największe obejmują ich kilkadziesiąt. W tej sytuacji każda spółka powinna wypracować indywidualne podejście do zarządzania oraz dostosować strategię do specyficznych wyzwań danego regionu.

Rola spółek zarządzających Polską Strefą Inwestycji w realizacji strategii odpowiedzialnego rozwoju jest nieoceniona. Dzięki ich doświadczeniu w obsłudze inwestorów, realizacji projektów infrastrukturalnych oraz wspieraniu nowoczesnych technologii, spółki te mogą przyspieszyć rozwój naszego kraju. Ich współpraca z samorządami powinna wykroczać poza standardowe działania



– mogą one odgrywać kluczową rolę w procesach inwestycyjnych, szczególnie w miejscach, gdzie lokalnym władzom brakuje zasobów kadrowych i odpowiedniego przygotowania. Taka współpraca przyczyni się do zrównoważonego rozwoju wszystkich regionów, minimalizując dysproporcje i budując silną, jednolitą gospodarkę.

**Kluczem do sukcesu jest dalsze wzmacnianie roli Polskiej Strefy Inwestycji, rozwijanie infrastruktury, szybkie udostępnianie terenów inwestycyjnych oraz wprowadzanie innowacji w sektorze energetycznym. Polska Strefa Inwestycji pozostaje ważnym filarem gospodarki narodowej, a jej elastyczność i zdolność adaptacji do zmieniających się uwarunkowań międzynarodowych będą niezwykle istotne dla przyszłości naszej gospodarki.**

W kontekście przyszłości Przemysłu 4.0 spółki zarządzające PSI mogą odegrać rolę liderów w jego wdrażaniu. Kluczowym elementem tej transformacji jest rozwój *Smart Manufacturing*, który integruje zaawansowane technologie, automatyzację, digitalizację oraz systemy analizy danych w celu optymalizacji procesów produkcyjnych. Inwestycje w takie rozwiązania

zwiększają konkurencyjność przedsiębiorstw, co w skali kraju przekłada się na wzrost pozycji Polski na rynkach międzynarodowych. Przyszłość gospodarki nie zależy już tylko od liczby pracowników, ale też liczby i jakości robotów oraz automatyzacji procesów. Promowanie i wspieranie Przemysłu 4.0 przez spółki zarządzające PSI stanowi fundament dla modernizacji gospodarki i przygotowania jej na wyzwania przyszłości.

Podsumowując, Polska ma wszystkie atuty do tego, by pozostać jedną z najważniejszych lokalizacji na inwestycyjnej mapie Europy. Kluczem do sukcesu jest dalsze wzmacnianie roli Polskiej Strefy Inwestycji, rozwijanie infrastruktury, szybkie udostępnianie terenów inwestycyjnych oraz wprowadzanie innowacji w sektorze energetycznym. Polska Strefa Inwestycji pozostaje ważnym filarem gospodarki narodowej, a jej elastyczność i zdolność adaptacji do zmieniających się uwarunkowań międzynarodowych będą niezwykle istotne dla przyszłości naszej gospodarki. Sprawne zarządzanie, reformy prawne oraz rozwój OZE mogą uczynić Polskę liderem w przyciąganiu innowacyjnych inwestycji, co przyczyni się do długofalowego wzrostu gospodarczego oraz poprawy jakości życia obywateli. ■

#### O AUTORZE

**Mirosław Kamiński** – Prezes Zarządu Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (PSSE) od czerwca 2024 roku. Dysponuje ponad 25-letnim doświadczeniem w zarządzaniu przedsiębiorstwami produkcyjnymi i usługowymi oraz organizacjami gospodarczymi. W latach 2005-2024 pełnił funkcję Prezesa Zarządu Pomorskiej Agencji Rozwoju Regionalnego w Słupsku, zarządzającej Słupskim Inkubatorem Technologicznym i Słupską Specjalną Strefą Ekonomiczną w ramach Polskiej Strefy Inwestycji. Jest absolwentem zarządzania na Politechnice Gdańskiej oraz ukończył Francusko-Polskie Studium Podyplomowe w dziedzinie finansów. Jego działania od lat wspierają rozwój gospodarczy regionu poprzez innowacyjne projekty i współpracę z sektorem publicznym oraz prywatnym.

# Sektor nowoczesnych usług biznesowych – jak go rozwijać, by pozostać wśród liderów?



**WOJCIECH TYBOROWSKI**  
Dyrektor Invest in Pomerania

**Inwestorzy zagraniczni z sektora nowoczesnych usług biznesowych zabiegają dziś o pozyskiwanie pracowników o wysokich, specjalistycznych kompetencjach. Dążą przy tym do optymalizacji kosztów poprzez podział projektów pomiędzy mniejsze zespoły działające w różnych lokalizacjach. By w pełni odblokować potencjał polskiego sektora nowoczesnych usług biznesowych, należy dokładnie przyjrzeć się jego specyfice i uwarunkowaniom przestrzennym. Jakiego typu inwestycje z tej branży pojawiają się najczęściej nad Wisłą? Czy można mówić o specjalizacjach na poziomie poszczególnych polskich metropolii? Czy z perspektywy inwestorów stanowią one jedyną realną destynację na krajowym rynku, czy też swoich szans mogą szukać również ośrodki mniejsze, o bardziej peryferyjnym położeniu?**

*Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski  
– redaktor publikacji Kongresu Obywatelskiego.*

## **Jakie są dziś kluczowe czynniki lokalizacji, na które zwracają uwagę inwestorzy zagraniczni z sektora szeroko rozumianych nowoczesnych usług biznesowych?**

Na pierwszym miejscu zawsze znajdują się kompetencje oraz ich cena. Każdego inwestora interesuje przede wszystkim to, czy znajdzie w danym miejscu wykwalifikowane osoby do pracy oraz ile trzeba będzie im za tę pracę zapłacić. Co istotne, coraz częściej nie mniej od ilości dostępnych specjalistów liczy się też ich jakość. Projekty inwestycyjne w tym

sektorze na polskim rynku są dziś mniejsze, jeśli chodzi o skalę, lecz bardziej wysublimowane, zaawansowane. Firmy mają nieraz wręcz detaliczne podejście do poszukiwanych kwalifikacji, np. potrzebują kilku osób o pewnym ścisłym profilu kompetencyjnym, paru kolejnych o innym, kilku następnych o jeszcze innym itd. W ten sposób składa się to na projekty w granicach najczęściej od 50 do 100 osób.

Co więcej, obecne zmiany technologiczne zwiększają techniczne możliwości podziału projektów pomiędzy mniejsze zespoły działające w różnych lokalizacjach. W ten sposób organizacje mogą próbować



optymalizować koszty, poprzez np. zrealizowanie części projektu w jednym miejscu, w którym łatwiej znaleźć specjalistów z jednego rodzaju dziedziny, przy zachowaniu relatywnie niskich kosztów, a pozostałą część projektu prowadzić w innej części, nawet droższej, ale dysponującej zasobem pracowników o unikatowych umiejętnościach.

***W przypadku projektów lokujących się w Polsce widać przejście w kierunku tworzenia mniejszych centrów usług, wyróżniających się wysokiej jakości zasobami ludzkimi.***

**Czy zatem minęły już czasy, w których popyt na pracowników ze strony korporacji był tak duży, że zatrudnienie w nich znajdował niemalże każdy absolwent studiów znający przynajmniej jeden język obcy?**

W przypadku projektów lokujących się w Polsce widać przejście w kierunku tworzenia mniejszych centrów usług, wyróżniających się wysokiej jakości zasobami ludzkimi. Jeśli chodzi o rynek globalny, to centra zatrudniające 1000-1500 osób, najczęściej skupiające się na mniej zaawansowanych procesach, cały czas powstają. W tym momencie atrakcyjnymi lokalizacjami do ich przyjmowania są m.in. Indie czy Filipiny, gdzie zasoby siły roboczej do tego typu zadań są odpowiednie do wspomnianej skali. W Polsce projektów skupionych wokół najprostszycy procesów finansowo-księgowych czy też w zakresie obsługi klienta powstaje dziś bardzo mało. Nasz kraj, ze względu na rosnące koszty pracy, przestaje być najwłaściwszym miejscem do ich lokowania.

**Jakie państwa są dziś naszymi największymi konkurentami w kontekście lokowania inwestycji z sektora nowoczesnych usług biznesowych?**

Pierwszą piątkę konkurentów stanowią: Indie, Rumunia, Filipiny, Hiszpania oraz Portugalia. Z kolei na dalsze pozycje spadły pozostałe państwa z regionu Europy Środkowo-Wschodniej, takie jak Bułgaria, Węgry czy Czechy. Rynki te są stosunkowo małe i zdaje się, że w dużej mierze wykorzystały już swój potencjał. Z kolei Indie i Filipiny rozważa się jako lokalizacje o szerokiej podaży talentów, cechujące się niskimi kosztami pracy. Do atutów Rumunii należy niezły potencjał ludnościowy oraz umiejscowienie geograficzne, wpływające z jednej strony na wysoką dostępność pracowników władających językami obcymi, a z drugiej – na niższy niż w Europie Zachodniej poziom wynagrodzeń. Natomiast Hiszpania i Portugalia pojawiły się w gronie naszych konkurentów około dwa lata temu jako kraje, które choć mają własne wyzwania gospodarcze, to jednak dysponują pokaźną populacją młodych, dobrze wykształconych osób.

**Jakiego typu projekty z omawianego sektora są obecnie najczęściej lokowane w Polsce?**

Nowoczesne usługi biznesowe można podzielić na procesy transakcyjne oraz wiedzochłonne. Pierwsze z nich są związane z podstawowymi usługami, natomiast te drugie są uznawane za bardziej zaawansowane. Należy mieć jednak na uwadze, że i w tym wypadku istnieje wiele odcieni szarości. W tej grupie znajdziemy zarówno niezbyt zaawansowane centra usług wspólnych (SSC), jak i innowacyjne działalności

związane z obszarem B+R. Szacuje się, że obecnie w Polsce 45% rynku stanowią procesy transakcyjne, a 55% – procesy wiedzochłonne.

**Głównymi rywalami Polski w kontekście lokowania nowoczesnych usług biznesowych są obecnie Indie, Rumunia, Filipiny, Hiszpania oraz Portugalia. Z kolei na dalsze pozycje spadły pozostałe państwa z regionu Europy Środkowo-Wschodniej, takie jak Bułgaria, Węgry czy Czechy. Rynki te są stosunkowo małe i w dużej mierze wykorzystały już swój potencjał.**

### W jaki sposób wygląda ich geograficzne rozmieszczenie na mapie Polski?

Największymi rynkami w naszym kraju są Warszawa oraz Kraków – w każdej z tych lokalizacji w sektorze nowoczesnych usług biznesowych pracuje po ponad 100 tys. osób. Zaraz za nimi znajduje się Wrocław. Te trzy miasta dysponują w skali Polski największym potencjałem, co wynika również z tego, że to właśnie w nich zaczęły się pojawiać pierwsze inwestycje (w Krakowie miały miejsce już w latach 90.). Oprócz powyższego tercetu są też w Polsce metropolie, które zaczęły rozwijać się później, takie jak: Trójmiasto (około 40 tys. zatrudnionych w sektorze), Katowice (ponad 30 tys.) czy Łódź i Poznań (obydwa poniżej 30 tys.).

### Czy można mówić o pewnego rodzaju specjalizacjach poszczególnych metropolii w obszarze nowoczesnych usług biznesowych?

Zarówno w Warszawie, jak i Krakowie około 50% rynku stanowią procesy SSC. Oznacza to, że w każdej z tych metropolii w obrębie

centrów usług wspólnych pracuje po około 50 tys. pracowników. W Trójmieście z kolei SSC są reprezentowane w mniejszym stopniu, a bardziej istotny komponent stanowią procesy IT odpowiadające za około 45% lokalnego rynku. Podobny udział tego sektora występuje w Katowicach, przy czym tamtejszy rynek jest o niemal 10 tys. pracowników mniejszy. Skupiając się *stricte* na udziale procentowym, największy udział IT dotyczy rynku bydgoskiego (około 70%). Wynika on z obecności firmy Atos, która zatrudnia kilka tysięcy pracowników, stanowiąc tym samym bardzo duży udział na lokalnym rynku o „objętości” około 10 tys. osób.

Cechą charakterystyczną Trójmiasta jest także duży udział komponentu R&D w strukturze zatrudnienia. Podobnie dotyczy to także Wrocławia, Krakowa oraz Warszawy. Z kolei w przypadku Łodzi zarysowuje się duży udział w obszarze usług BPO, co z kolei wynika w dużej mierze z obecności firmy Infosys, zatrudniającej około dwóch tys. osób.

### Z czego bierze się mocna pozycja Trójmiasta w obszarze IT?

Wynika ona z historii, ale duża jest tutaj również rola Politechniki Gdańskiej. Pierwsze prywatne firmy IT powstawały na Pomorzu w latach 90. Niektóre z nich po kilku latach działalności były wykupowane przez większe zagraniczne podmioty (np. przez Intel, Lufthansę). Z kolei Politechnika Gdańska od lat wypuszcza na rynek pracy bardzo dobrze wykwalifikowanych absolwentów. Przełożyło się to na dynamiczny rozwój lokalnego rynku, w tym również pojawienie się w Trójmieście, zwłaszcza na przestrzeni ostatnich 10 lat, wielu inwestycji w obszarze IT.

### **Czy z opisanych przez Pana specjalizacji można wysnuć wniosek, że pewne polskie miasta są lepsze dla działalności SSC, inne dla BPO, a jeszcze inne dla R&D itd.?**

Byłbym ostrożny w wygłaszaniu takich osądów. Tak naprawdę wszystkie te obszary są dużymi „workami” o wielu różnych opcjach i możliwościach. O tym, która lokalizacja będzie najlepsza dla danego projektu, często decydują detale. Stwierdzenie, że metropolia X jest najlepsza dla BPO, a metropolia Y – dla R&D, byłoby znacznym nadużyciem. Wszystko zależy od konkretnych wymagań projektowych oraz oczekiwań inwestora.

*O tym, która lokalizacja będzie najlepsza dla danego projektu, często decydują detale. Stwierdzenie, że metropolia X jest najlepsza dla BPO, a metropolia Y – dla R&D, byłoby znacznym nadużyciem. Wszystko zależy od konkretnych wymagań projektowych oraz oczekiwań inwestora.*

### **Jaka jest Pana zdaniem największa przewaga Trójmiasta na tle innych polskich metropolii w kontekście przyciągania inwestycji z omawianego sektora?**

Trójmiasto jest bardzo dobrym miejscem do życia, ludzie rzadko się stąd wyprowadzają. Jeżeli dochodzi do takiej migracji, to jest ona najczęściej związana z otrzymaniem lepszej oferty pracy w innym mieście z grona „wielkiej piątki”, np. w Warszawie czy Poznaniu. Niemniej muszę przyznać, że widoczna jest pewna tendencja. W badaniach menadżerów, gdy pytanie

dotyczy tego, w jaki sposób widzą oni poszczególne metropolie, Trójmiasto zawsze jest w czołówce (bardzo często na pierwszej pozycji) – wskazywane jako miejsce, w którym chcieliby mieszkać i pracować. Świadczy to o jego niewątpliwym uroku i wysokiej jakości życia, a to z kolei znacznie zwiększa szanse na długookresowe związanie nowych inwestorów z Pomorzem. Tutaj warto zamieszkać, przenieść się całą rodziną.

### **Czy można powiedzieć, że jedyną potencjalną destynacją dla inwestorów z branży nowoczesnych usług biznesowych są w Polsce największe metropolie, czy też mniejsze, bardziej peryferyjne ośrodki również mogą mieć coś do zaoferowania?**

Moim zdaniem wielu inwestorów wcale nie skreśla mniejszych miast. Jako Invest in Pomerania staramy się „odczarowywać” mniej oczywiste lokalizacje dla inwestycji z sektora nowoczesnych usług. Na Pomorzu takim przykładem może być Słupsk. Zamieszkuje w nim 90 tys. osób, co stwarza już pewien potencjał ludnościowy. Przyciągnięcie tam tego typu inwestycji wcale nie jest niemożliwe. W ciągu ostatnich dwóch lat udało się nam ogłosić w Słupsku trzy projekty z tego sektora. Nie są to duże inwestycje – każda z nich jest rzędu 30 osób. Pokazuje to jednak, że w tego typu lokalizacjach istnieje pewien potencjał. Nie zmienia to faktu, że trzeba wykonać jeszcze dużo pracy w kierunku przekonania menadżerów, by z niego skorzystali. Zmianie dotychczasowej percepcji bywa żmudnym procesem, zazwyczaj musi upłynąć trochę czasu, by dokonał się swoisty zwrot w obszarze mentalności.

## **Czy mniejsze ośrodki, które chcą liczyć się w rywalizacji o przyciągnięcie inwestycji, muszą dysponować odpowiednim potencjałem biurowym?**

Jeszcze 12, 15 czy 20 lat temu można było mówić o modelu, w którym inwestor wybierał lokalizację ze względu na potencjał lokalnego rynku pracy, nawet jeśli rynek ten nie dysponował odpowiednią infrastrukturą, w tym również zapleczem biurowym. Był w stanie poczekać dwa czy trzy lata na to, by powstała. Tak było chociażby w przypadku firmy Bayer, która zanim wprowadziła się do biurowca w Barcelonie, przez kilka lat funkcjonowała w kontenerach zaadaptowanych na funkcje biurowe.

***Słupsk jest przykładem na to, że także w mniejszych miastach istnieje pewien potencjał. Nie zmienia to faktu, że trzeba wykonać jeszcze dużo pracy w kierunku przekonania menadżerów, by z niego skorzystali. Zmianie dotychczasowej percepcji bywa żmudnym procesem, zazwyczaj musi upłynąć trochę czasu, by dokonał się swoisty zwrot w obszarze mentalności.***

Jako że w ostatnich latach w całej Polsce przybyło bardzo wiele powierzchni biurowej, trudno spodziewać się, by inwestor rozpatrywał lokalizacje, w których takowej nie ma. Jeżeli więc mówimy o tym, by „uruchomić” mniejsze miasta, trzeba wziąć pod uwagę, że wymagać to będzie z ich strony odważnego ruchu związanego z wcześniejszym przygotowaniem powierzchni biurowych, w których mógłby ulokować się potencjalny inwestor.

Niewykluczone, że zmieni się to wówczas, gdy praca w danym centrum będzie wykonywana w modelu zdalnym. Wówczas zamiast sporego biura wystarczy relatywnie niewielka powierzchnia biurowa, w której pracownicy będą się mogli spotkać, np. raz w miesiącu. Póki co nie widać jednak jeszcze takich ruchów.

## **Czy w przyszłości może się to Pana zdaniem zmienić?**

Z moich rozmów z przedstawicielami firm wynika, że w przyszłości mogą pojawić się modele dużych korporacji podzielonych na małe huby, w których ludzie będą pracowali zdalnie. Jak na razie nikt tego jeszcze realnie nie wdraża. Z drugiej jednak strony widzimy, że jeśli dany inwestor planuje zatrudnić 100 osób, to nie wynajmuje od razu biura o powierzchni np. 1000 m<sup>2</sup>. Zauważamy pewnego rodzaju dostosowanie do trendów pracy zdalnej i hybrydowej; obserwujemy też zmniejszanie się powierzchni biur. Nawet po funkcjonujących dziś centrach widać, że trend do oddawania metrów kwadratowych istnieje – jedni oddają trochę mniej, inni trochę więcej, ale generalnie biura powierzchniowo ulegają zmniejszaniu. Nie zmienia to jednak faktu, że nadal funkcjonują i inwestorzy nie wyobrażają sobie, by mogło ich nie być.

**Nie ma Pan wrażenia, że w ostatnim czasie model pracy zdalnej, który bardzo dynamicznie rozpowszechnił się w trakcie pandemii, stracił na popularności? Słyszałem o przynajmniej kilku przypadkach, w których obecne w Polsce firmy nakazały pracownikom powrót do biur – czy to na stałe, czy to w modelu hybrydowym.**

Myślę, że obecnie wiele firm dąży do rozwiązania hybrydowego. Mogą na to wpływać chociażby zlecane przez menadżerów badania, z których wynika, że w związku z rozpowszechnieniem się pracy zdalnej nastąpił spadek produktywności. Choć przypomnijmy, że na początku pandemii, gdy wielu pracownikom nakazano pracę z domu, trend był zgoła odmienny – podchodzili oni do modelu zdalnego z ekscytacją, związaną m.in. z oszczędnością czasu na dojazdy, paliwa, energii itd. Byli bardziej pobudzeni i wydajniejsi. Po jakimś czasie praca zdalna spowszedniała, doszły też problemy związane np. z izolacją społeczną, co prawdopodobnie przełożyło się na gorsze wyniki pracy.

W odpowiedzi na taką sytuację firmy starają się znaleźć optymalne rozwiązania i niekiedy faktycznie proponują powrót do biur. Nieraz są to ruchy zdecydowane i gwałtowne, co – jak sądzę – niekoniecznie dobrze wpływa na morale pracowników. Wiele organizacji próbuje natomiast stawić czoła temu wyzwaniu w sposób bardziej wyważony, ostrożny. Eksperymentują one z modelem hybrydowym,

prosząc pracowników o przyjeżdżanie do biura dwa czy trzy razy w tygodniu i obserwują, jakie przynosi to efekty.

***O ile na początku pandemii praca zdalna wiązała się często z poprawą produktywności, o tyle wraz z upływem czasu nastąpił jej spadek. W odpowiedzi na taką sytuację firmy starają się znaleźć optymalne rozwiązania i niekiedy proponują powrót do biur. Inne z kolei eksperymentują z modelem hybrydowym, prosząc pracowników o przyjeżdżanie do biura dwa czy trzy razy w tygodniu i obserwują, jakie przynosi to efekty.***

Myślę, że większość firm będzie szukała właśnie pewnego rodzaju hybryd. Póki co w takich modelach nadal więcej jest pracy zdalnej niż stacjonarnej. Czy to się zmieni? Jeżeli menadżerowie zaobserwują poprawę produktywności, to modele te mają szansę się utrzymać. Jeśli natomiast będą mieli do czynienia z jej dalszymi spadkami, perspektywa powrotu do biur stanie się coraz bardziej realna. ■

## O ROZMÓWCY

**Wojciech Tyborowski** – Dyrektor Invest in Pomerania od 2017 roku. Wcześniej pracował w Związku Liderów Sektora Usług Biznesowych (ABSL), Association of Chartered Certified Accountants (ACCA), a także pełnił funkcję Project Managera odpowiedzialnego za pozyskiwanie inwestycji zagranicznych w sektorze nowoczesnych usług dla biznesu w Invest in Pomerania. Absolwent Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Gdańskiego i studiów Executive MBA in Strategic Leadership na Valar Institute of Quantic School of Business & Technology.

**O POTRZEBIE  
KONKURENCJI  
W GOSPODARCE**



# Wolność gospodarcza a konkurencja – perspektywa prawna



**PROF. CEZARY BANASIŃSKI**

Uniwersytet Warszawski, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w l. 2001-2007

**Konkurencja to nieodłączny element modelu ustrojowego gospodarki rynkowej, powiązany z wolnością gospodarczą. Niemniej relacja między tymi mechanizmami należy do skomplikowanych, przez co prowokuje do postawienia nieoczywistych pytań. Czy konkurencja powinna wyznaczać dopuszczalne granice wolności gospodarczej? Czy prawo ochrony konkurencji ogranicza tę wolność? A może jest raczej jedną z form jej wzmocnienia?**

Zarówno konkurencja – jako zjawisko odnoszące się do mechanizmów rynku, podobnie jak i konkurowanie – jako proces rywalizacji wiążą się z wolnością przedsiębiorców na rynku<sup>1</sup>. Konkurencja „realizuje się w związku z wolnością gospodarczą i w ramach tej wolności”<sup>2</sup>. Teza ta formułowana jest praktycznie od okresu liberalizmu i nie budzi kontrowersji. Z kolei regulacja prawna ochrony konkurencji znacznie ogranicza swobodę działania przedsiębiorców na rynku, prowadząc do istotnego ograniczenia swobody umów, a tym samym autonomii woli stron umów. Specyfika reguł antymonopolowych i wskazanych w nich

zachowań przedsiębiorców jest przy tym asymetryczna od strony podmiotowej. Nie są zakazane działania wszystkich przedsiębiorców, lecz wyłącznie tych, którzy dysponują określoną siłą rynkową, umożliwiającą im wpływanie na proces funkcjonowania rynku z jego mechanizmami popytu i podaży.

Powyższe kwestie pobudzają do postawienia pytania o relacje między wolnością gospodarczą a konkurencją i jej ochroną. Wolność jest dla konkurencji warunkiem i zarazem podstawą jej występowania. Koncepcja wolności gospodarczej, sięgająca prac prekursorów liberalizmu i ekonomii klasycznej, pojawiła się w myśli ekonomicznej i politycznej jeszcze w okresie merkantylizmu (W. Petty, D. Hume czy R. Cantillon, F. Quesney, A.R. Turgot). Ideę tę, jako instrument rozwoju

1 C. Banasiński, *Dyskrecjonalność w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2014, s. 36 i n.  
2 A. Powałowski, S. Koraluk, L. Mering, *Prawo ochrony konkurencji*, Warszawa 2004, s. 16.

gospodarczego, sformułowała w pełni tzw. klasyczna myśl ekonomiczna A. Smitha i D. Ricardo, u której podstaw znalazło się założenie, że zasadniczą gwarancją efektywności gospodarki powinna być nieskrępowana realizacja wolności gospodarczej, postrzeganej we wzajemnym związku z wolnością osobistą i polityczną. Idea wolności gospodarczej z jej koncepcją wolnego rynku – jako regulatora procesów gospodarczych – pozostała w całości aktualna, tworząc ideowe, polityczne, prawne i zarazem praktyczne podstawy gospodarki rynkowej<sup>3</sup>.

Wolność gospodarcza, w znaczeniu, jakie nadaje jej art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest nie tylko zasadą prawa i jednym z konstytutywnych elementów ustroju gospodarczego, lecz także podstawą formułowania publicznych praw podmiotowych o charakterze negatywnym, skierowanych wobec państwa<sup>4</sup>. Wolność gospodarcza to kategoria prawna stworzona na potrzeby dążenia jednostki do samorealizacji na rynku. Jako zasada konstytucyjna jest ze swojej istoty względna, co oznacza, że może zostać ograniczona z uwagi na konieczność wykonania innej zasady konstytucyjnej. Ujęcie wolności

**Ujęcie wolności gospodarczej w normy prawne stwarza gwarancję jej realizacji poprzez ochronną funkcję prawa, prowadząc jednocześnie do możliwości jej ograniczenia w imię interesu publicznego. Jedną z wartości ograniczających wolność gospodarczą jest konkurencja będąca immanentnym elementem społecznej gospodarki rynkowej, a więc modelu ustrojowego polskiej gospodarki.**

gospodarczej w normy prawne stwarza gwarancję jej realizacji poprzez ochronną funkcję prawa, prowadząc jednocześnie do możliwości jej ograniczenia w imię interesu publicznego. Stąd też gwarancję wolności gospodarczej z art. 20 konstytucji uzupełnia zawarta w art. 22 konstytucji dopuszczalność jej ograniczenia. Ograniczenie to podlega nie tylko przesłankom formalnym (ustawa), lecz musi być też na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z wolnością gospodarczą rachunek aksjologiczny przeważał na korzyść ograniczenia<sup>5</sup>. Jedną z wartości ograniczających wolność gospodarczą jest konkurencja będąca immanentnym elementem społecznej gospodarki rynkowej, a więc modelu ustrojowego polskiej gospodarki.

Relacja między wolnością gospodarczą a konkurencją nie jest bynajmniej jednoznaczna. W literaturze prawniczej<sup>6</sup>, podobnie jak w ekonomii<sup>7</sup>, za niepisany

- 3 Na bazie tego pojęcia pojawiła się też cywilistyczna konstrukcja autonomii woli, traktowana jako strukturalna zasada prawa cywilnego. Polega ona na oparciu przepisów prawa prywatnego na wolności dokonywania czynności prawnej, swobodzie kształtowania treści tej czynności oraz wyborze dla niej dowolnej formy prawnej (chyba że z przepisów wynika obowiązek zastosowania określonej formy prawnej). Tak pojmowana autonomia woli w swoim formalnym, techniczno-prawnym wymiarze jest urzeczywistniana przez zasadę swobody umów, będącą jej funkcjonalnym dopełnieniem. Zob. A. Stelmachowski, *Ewolucja autonomii woli*, w: *Tendencje rozwoju prawa cywilnego*, red. E. Łętowska, Ossolineum, Warszawa 1983, s. 159-160; M. Safjan, *Dyrektywne zasady podstawowe prawa prywatnego*, w: *System prawa prywatnego*, t. 1. *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2007, s. 277-279.
- 4 R. Alexy, *Teoria praw podstawowych*, Warszawa 2010, s. 192-193.

5 *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 listopada 2005 r.*, P. 10/2003, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 116 czy *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2001 r.*, U. 7/2000, OTK ZU nr 3/2001, poz. 56.

6 M. Floriańczyk, *Wolność gospodarcza a konkurencja*, w: *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej*, red. W. Szwajdler, H. Nowicki, Toruń 2009, s. 79.

7 Niezależnie od różnych odłamów ekonomii, w okresie ponadstuletniego rozwoju tej nauki, ukształtowana i rozwinięta w XIX w. idea wolności gospodarczej z jej

paradygmat przyjmuje się, że wolność gospodarcza jest konieczną przesłanką przedsiębiorczości i konkurencji w tym sensie, że uruchamia ona mechanizm gwarantujący postęp ekonomiczny oraz podział korzyści między przedsiębiorcami a konsumentami w odniesieniu do wytworzonej na rynku wartości dodanej. Konkurencja jest zatem logiczną konsekwencją wolności gospodarczej<sup>8</sup>. Analiza funkcjonowania rynku pokazuje jednak, że wolność gospodarcza wcale nie gwarantuje konkurencji, ponieważ korzystanie z wolności przez jednych uczestników rynku może prowadzić do ograniczenia wolności innych, a tym samym również konkurencji, chociażby poprzez wykorzystanie siły rynkowej czy zawieranie antykonkurencyjnych porozumień (np. zbiorowy bojkot)<sup>9</sup>. Już Platon zwracał uwagę na paradoks autodestrukcyjnego charakteru wolności niekontrolowanej. Czy można więc przyjąć, że konkurencja powinna wyznaczać dopuszczalne granice wolności gospodarczej?<sup>10</sup>. W tym kontekście stawiane jest czasami inne pytanie – czy przepisy prawa ochrony konkurencji są ograniczeniem wolności gospodarczej, czy też jako przepisy porządkujące rynek, umożliwiając swobodne konkurowanie przedsiębiorców, są jedną z form wzmocnienia wolności

***Analiza funkcjonowania rynku pokazuje, że wolność gospodarcza wcale nie gwarantuje konkurencji, ponieważ korzystanie z wolności przez jednych uczestników rynku może prowadzić do ograniczenia wolności innych, a tym samym również konkurencji, chociażby poprzez wykorzystanie siły rynkowej czy zawieranie antykonkurencyjnych porozumień. Wolność gospodarcza nie rozstrzyga bowiem jednoznacznie o granicach oraz treści jej wykonywania, a tym samym koniecznej jej limitacji celem zachowania konkurencji.***

gospodarczej? Tak postawione pytanie inicjuje spór o wartości, a ten z samej swojej istoty jest nierozwiązywalny – jest refleksem przeciwstawnych poglądów zwolenników filozofii libertariańskiej i komunitarianizmu. Jednocześnie już samo pytanie – czy prawo stanowi ograniczenie, czy też warunek wolności – stanowi wyjątkowo wdzięczny temat, któremu filozofia prawa poświęciła niejedno opracowanie. Relacja między prawem pozytywnym a wolnością nie jest jednowymiarowa. Prawo ochrony konkurencji ogranicza wolność, ale również ją chroni. Ograniczenie to pozostaje w zgodzie z art. 22 i art. 31 konstytucji, wynikając z istoty wolności jako konstytucyjnego prawa podmiotowego. Wolność gospodarcza nie rozstrzyga bowiem jednoznacznie o granicach oraz treści jej wykonywania, a tym samym koniecznej jej limitacji celem zachowania konkurencji.

Czasami podnoszone jest też pytanie, czy prawo ochrony konkurencji chroni konkurencję jako zjawisko instytucjonalne, czy też jego celem jest ochrona wolności

koncepcją wolnego rynku, efektywnie funkcjonującą konkurencją jako regulatorem procesów gospodarczych, bez potrzeby ingerencji państwa jest do dzisiaj aktualna, stanowiąc swoisty paradygmat ekonomii, niezależnie od jej kierunków – od ewolucjonizmu (K. Popper, D. Campbell, A. Flew czy później F. Hayek), poprzez monetaryzm (M. Friedman czy K. Knight), po ordoliberalizm (W. Eucken, F. Bohm, A. Miller-Armack).

8 R. Skubisz, *Polskie prawo o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4-5, s. 88.

9 E. Kosiński, *Wolność gospodarcza i konkurencja jako elementy ustroju gospodarczego państwa*, „Radca Prawny” 2006, nr 5, s. 12.

10 M. Floriańczyk, dz. cyt., s. 69.

gospodarczej i tym samym uczestników rynku. Pytanie to jest refleksem dość uproszczonego przeciwstawienia europejskiego prawa ochrony konkurencji oraz amerykańskiego prawa antytrustowego. Współcześnie prawo antymonopolowe chroni konkurencję jako zjawisko instytucjonalne, ale także i samodzielność uczestnictwa w rynku przedsiębiorców, a zatem wolność gospodarczą.

**Zawężenie wolności gospodarczej w drodze nałożenia na przedsiębiorcę obowiązków publicznoprawnych o charakterze policyjnym czy reglamentacyjnym jest ingerencją władzy publicznej w tę wolność. W sferze regulacji publicznoprawnych każda próba „kształtowania” wolności gospodarczej będzie jej naruszeniem.**

Czy zatem prawo ochrony konkurencji w ogóle stanowi jakąkolwiek ingerencję w wolność gospodarczą? W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>11</sup> przyjmuje się, że nie każda ustawowa regulacja dotycząca działalności gospodarczej może być pojmowana jako ograniczenie wolności gospodarczej. Do tego rodzaju regulacji należeć ma także prawo ochrony konkurencji. Pogląd ten wynika z treści art. 22 konstytucji, a dokładnie z uzasadnienia, że ograniczenia wolności gospodarczej, o jakich mowa w tym przepisie, są ograniczeniami zamierzonymi przez ustawodawcę i nie należy ich traktować jako faktyczny skutek obowiązującego prawa, postrzeganego subiektywnie przez przedsiębiorcę. Zdaniem

Trybunału Konstytucyjnego właściwe ograniczenia wolności gospodarczej odnoszą się wyłącznie do tych regulacji, które wprowadzają bezwzględne i względne zakazy podejmowania oraz wykonywania działalności gospodarczej. Koncepcja TK traktowania ograniczeń wolności gospodarczej jako tych, które nie są ograniczeniami właściwymi, jest recepcją nawiązującej do – sformułowanej przez Hegla – idei wolności poprzez ustawę, w myśl której wolności urzeczywistniają się dzięki prawu, znajdując swój wyraz w określonych przepisach. Prawo ma być w efekcie emanacją wolności<sup>12</sup>. Współcześnie zarzuca się jednak tej koncepcji brak logicznej spójności. Prawo, ograniczając wolność, tak czy inaczej pozostaje ograniczeniem, nawet jeżeli z innego punktu widzenia oddziałuje kształtująco<sup>13</sup>. W konsekwencji stanowiska TK nie da się obronić. Z jednej strony zalicza w całości przepisy *Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów* do regulacji, która nie wprowadza ograniczeń wolności gospodarczej w znaczeniu wąskim<sup>14</sup>, z drugiej zaś podnosi np. problematykę prewencyjnej kontroli koncentracji, zaliczając ją do ograniczeń wolności gospodarczej w znaczeniu ścisłym, znajdujących swoje uzasadnienie w treści interesu publicznego, o których mowa w art. 22 konstytucji. Tkwi w tym wewnętrzna sprzeczność.

Zawężenie wolności gospodarczej w drodze nałożenia na przedsiębiorcę obowiązków publicznoprawnych o charakterze policyjnym czy reglamentacyjnym jest ingerencją władzy

<sup>11</sup> Por. np. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 stycznia 2010 r., SK 35/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2.

<sup>12</sup> H. Hart, *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998, s. 7 i n.

<sup>13</sup> R. Alexy, dz. cyt., s. 255

<sup>14</sup> Pkt III 1.8 Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 stycznia 2010 r., SK 35/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2.

publicznej w tę wolność. Do tego rodzaju ograniczenia działalności gospodarczej nie należą jedynie regulacje, których funkcją jest „kształtowanie” wolności gospodarczej, co dotyczy ustawowych norm kompetencyjnych, należących do sfery prawa cywilnego. W sferze regulacji publicznoprawnych każda próba „kształtowania” wolności gospodarczej będzie jej naruszaniem.

***Ustawodawstwo chroniące konkurencję stanowi wyjątek od wolności gospodarczej i nie zmienia tego faktu, że jego funkcją zasadniczą jest przeciwdziałanie ograniczaniu konkurencji w drodze nadużycia wolności gospodarczej. Oznacza to też, że – jako odstępstwo od wolności gospodarczej – należy je stosować wyjątkowo ostrożnie.***

Podsumowując, prawo ochrony konkurencji tworzy podstawy prawne do daleko idącej ingerencji państwa w gospodarkę. Dość wspomnieć, że osiągnięcie określonego stopnia rozwoju przez przedsiębiorcę, które można zakwalifikować jako pozycję dominującą na rynku, skutkuje zmianą jego sytuacji prawnej i ograniczeniami dopuszczalnych zachowań rynkowych. Nie da się w sposób tożsamy traktować, np. obowiązków ewidencyjnych (rejestracyjnych) przedsiębiorców oraz regulacji prawa ochrony konkurencji. Ustawodawstwo chroniące konkurencję stanowi wyjątek od wolności gospodarczej i nie zmienia tego faktu, że jego funkcją zasadniczą jest przeciwdziałanie ograniczaniu konkurencji w drodze nadużycia wolności gospodarczej. Oznacza to też, że – jako odstępstwo od wolności gospodarczej – należy je stosować wyjątkowo ostrożnie. ■

#### O AUTORZE

**Prof. Cezary Banasiński** – prof. Uniwersytetu Warszawskiego, dr hab. nauk prawnych, pracownik naukowy w Zakładzie Prawa Administracyjnego Gospodarczego i Prawa Bankowego Wydziału Prawa i Administracji UW. Specjalista w dziedzinie publicznego prawa gospodarczego, a zwłaszcza prawa antymonopolowego, a także praktyk – w rządzie Jerzego Buzka odpowiedzialny za dostosowanie prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej oraz były wieloletni Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Radca prawny. Stypendysta Uniwersytetu w Wiedniu, Fundacji Humboldta na Uniwersytecie w Konstancji, Monachium i Wiedniu oraz Uniwersytetu w Tybindze. Autor i współautor książek, artykułów, komentarzy do ustaw oraz komentarzy do wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z zakresu prawa publicznego gospodarczego.



# Wzmocnienie systemu ochrony konkurencji w Polsce: lekcje z kryzysu polskiej demokracji



**PROF. MACIEJ BERNATT**

Dyrektor Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych,  
Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski

**Prawo konkurencji należy postrzegać jako kluczowy bezpiecznik gospodarki rynkowej służący demokracji. Polska potrzebuje bardziej efektywnego systemu ochrony konkurencji, ukierunkowanego na takie praktyki i transakcje, które stanowią zagrożenie dla funkcjonowania rynku i interesów ekonomicznych polskiego społeczeństwa. Negatywne skutki populizmu dla demokracji konstytucyjnej oraz zapisanej w Konstytucji RP społecznej gospodarki rynkowej powinny być impulsem do reformy prawa konkurencji w Polsce. Jakie są możliwe kierunki zmian systemu ochrony konkurencji? Czy odpowiedzą one na wyzwania gospodarcze i społeczne kojarzone z populizmem?**

## Wprowadzenie

Wyjaśnienie przyczyn kryzysu polskiej demokracji konstytucyjnej po 2015 r. jest zadaniem trudnym, a odpowiedzi nie muszą być jednoznaczne. Jednak poddając to zjawisko refleksji, nie należy abstrahować od zagadnień ekonomicznych, w tym skutków polskiej transformacji po 1989 r., praktyki funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej w Polsce i nierówności społecznych. Pomocne może być postawienie pytania o ekonomiczne przyczyny sukcesu prawicowego populizmu<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Za istotę populizmu można uznać odrzucenie pluralizmu i twierdzenie, że rządzący powinni mieć nieskrępowane prawo realizowania interesu większości. Istotą zaś demokracji liberalnej (w opozycji do której stoi populizm) jest nałożenie na rządzących ograniczeń mających zapewnić, że przy sprawowaniu władzy uwzględniany będzie także głos mniejszości. Zob. E. Łętowska, *Po co ludziom konstytucja*, Warszawa 1995, s. 82.

w Polsce. Ograniczenie dyskusji na jego temat wyłącznie do zagadnień ideologicznych i konstytucyjnoprawnych prowadzić może do pominięcia realnych lęków społecznych, które mają swoje podłoże gospodarcze i mogą wpływać na decyzje wyborców<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Trafne jest spostrzeżenie W. Osiatyńskiego: „Decyzje publiczne mają trzy wymiary: ekonomiczny, polityczny (demokratyczny) i właśnie symboliczny (kulturalny). Ten ekonomiczny, wraz z redystrybucyjnym – czy jest ludziom lepiej, czy gorzej – to ważny element. Bo jeżeli są środki, bochenek się powiększa i można go dzielić, wtedy ludzie mniej będą wchodzić w kwestie autorytetu, symboli religijnych czy narodowych. Gdy bochenek maleje albo jest nierówno dzielony, symbole mogą łatwiej zagospodarowywać ich lęki i głosy wyborcze” (zob. W. Osiatyński, *Gdy Demokracja przegrywa z symbolami*, 27.04.2018, <https://archiwumosiatsynskiego.pl/wpis-w-debacie/gdy-demokracja-przegrywa-z-symbolami/> [dostęp online]; tekst oparty na wykładzie prof. Wiktora Osiatyńskiego *Gdy prawo przegrywa z symbolami – o kryzysie demokracji* wygłoszonym 19 października 2016 r. w ramach cyklu „Ochota na demokrację” zorganizowanego przez Instytut Biochemii i Biofizyki PAN; tekst został



Jest to szczególnie istotne w czasie trwających obecnie transformacji gospodarczych: cyfrowej i środowiskowej, będących nie tylko szansą, ale także niosących za sobą zagrożenia, także z perspektywy negatywnych skutków społeczno-gospodarczych.

W tym kontekście należy zastanowić się nad gospodarczo-społeczną rolą prawa i polityki konkurencji, mając na uwadze doświadczenia funkcjonowania systemu ochrony konkurencji w ostatnich latach. Stawiam następującą tezę: Polska potrzebuje bardziej efektywnego systemu ochrony konkurencji, ukierunkowanego na takie praktyki i transakcje, które stanowią zagrożenie dla funkcjonowania rynku i interesów ekonomicznych polskiego społeczeństwa. By to osiągnąć, konieczne jest przeznaczenie większych środków finansowych na zwalczanie praktyk ograniczających konkurencję w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), wzmocnienie jego faktycznej niezależności i zaplecza eksperckiego (w tym w zakresie zagadnień cyfrowych), przyspieszenie postępowań na etapie administracyjnym i sądowym. Równocześnie niezbędną jest dyskusja nad reformą UOKiK, pozwalającą na włączenie szerszej grupy podmiotów w proces podejmowania decyzji<sup>3</sup>. Warto także rozważyć, jakie zmiany w polskim prawie konkurencji

---

po raz pierwszy opublikowany z „Gazecie Wyborczej”, nr 47, wydaniu z dnia 25.02.2017). Opierając się na pracy Karla Polanyiego *The Great Transformation* z 1944 r., Robert Kuttner podkreśla, że „oderwanie rynków od ich społeczeństw i wynikająca z tego nieuwaga dla konsekwencji społecznych nieuchronnie wywołuje reakcję”. Innymi słowy, jeśli rynki nie działają dla większości ludzi, demokracja staje się podatna na rozwiązania autorytarne (zob. R. Kuttner, *Can Democracy Survive Global Capitalism*, W. W. Norton & Company, New York 2018, s. 7).

3 Pozwoliłoby to lepiej zrozumieć szersze, społeczne skutki antykonkurencyjnych praktyk.

lub w jego interpretacji umożliwią skuteczne przeciwdziałanie praktykom mającym negatywne skutki, o szerszym wymiarze niż wyłącznie wąsko rozumiany ekonomiczny dobrobyt konsumentów<sup>4</sup>. Takie zmiany służyłyby założeniom społecznej gospodarki rynkowej zapisanej w polskiej konstytucji, tj. takiej, która poza funkcjonowaniem samego mechanizmu rynkowego bierze pod uwagę negatywne, społeczne i środowiskowe skutki jego funkcjonowania<sup>5</sup>.

### **Ekonomiczne przyczyny populizmu<sup>6</sup>**

Ekonomiści kojarzą populizm z nieodpowiedzialnymi działaniami polityków, które „często kończą się katastrofą i ranią najbardziej zwykłych ludzi, którym rzekomo mają pomóc”<sup>7</sup>, za przykład podając doświadczenia krajów Ameryki Łacińskiej, poprzedzające lata 90. XX wieku. Jednak badania nad obecnymi przejawami populizmu ukazują bardziej złożony obraz. W szczególności zwraca się w nich uwagę na ekonomiczne przyczyny leżące u źródła współczesnego populizmu. Za jedną z najważniejszych przyczyn uważana

---

4 Tj. praktykom kojarzonym z obniżeniem efektywności funkcjonowania rynku.

5 Zob. M. Bernatt, *Competition law through the lenses of national constitutions: connecting competitive markets with socio-economic and environmental values*, „Journal of Antitrust Enforcement” 2024, <https://doi.org/10.1093/jaenfo/jnae047> [dostęp online].

6 W podrozdziale wykorzystuję fragmenty rozdziału mojego autorstwa; zob. M. Bernatt, *O potrzebie refleksji nad ekonomicznymi aspektami populizmu w dyskusji o kryzysie demokracji liberalnych*, w: *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Wolters Kluwer 2020, s. 160-173.

7 D. Rodrik, *Is Populism Necessarily Bad Economics?*, „AEA Papers and Proceedings” 2018, nr 108; B. Eichengreen, *The Populist Temptation: Economic Grievance and Political Reaction in the Modern Era*, Oxford University Press 2018, s. 5.

jest globalizacja<sup>8</sup>. Za drugie ważne źródło uznawana jest niepewność ekonomiczna w społeczeństwie<sup>9</sup>. Za istotne uznać należy także rosnące nierówności społeczne oraz kumulację bogactwa przez najbogatszy 1% społeczeństwa. W odniesieniu do krajów Europy Zachodniej i USA podkreśla się także, że popularność populizmu nie wynika z rosnącej liczby osób najbiedniejszych, a raczej z osłabienia klasy średniej<sup>10</sup>. Ekonomiści wskazują także na niechęć do technokratycznych, niezależnych instytucji odpowiedzialnych za regulację rynku (takich jak np. banki centralne).

Dla ekonomistów kasus Polski nie jest jednak oczywisty, ponieważ zmianom politycznym w naszym kraju w 2015 r. nie towarzyszył kryzys gospodarczy i kwestie dotyczące rynku nie były w centrum debaty politycznej. Dane OECD nie pokazują istnienia wzrostów cen, ubóstwa czy bezrobocia. Przypadek

**Populizm jest łączony z takimi zjawiskami, jak globalizacja czy niepewność ekonomiczna w społeczeństwie. Za istotne uznać należy także rosnące nierówności społeczne oraz kumulację bogactwa przez najbogatszy 1% społeczeństwa. W odniesieniu do krajów Europy Zachodniej i USA podkreśla się równocześnie, że popularność populizmu nie wynika z rosnącej liczby osób najbiedniejszych, a raczej z osłabienia klasy średniej.**

Polski uzmysławia jednak, że poczucie bycia wykluczonym z pozytywnych zmian gospodarczych zachodzących w kraju może mieć wpływ na preferencje polityczne wyborców. Na przykład, mimo znaczącego wzrostu gospodarczego w Polsce, poziom średniego wynagrodzenia nie rósł znacząco w okresie przed 2015 r.<sup>11</sup>. Dostrzega się także, że w naszym kraju zwiększała się różnica w poziomie zarobków klasy średniej i osób najbogatszych<sup>12</sup>. Do takich wniosków prowadzi również lektura raportu z badań jakościowych prowadzonych pod kierownictwem Macieja Gduli w jednym z małych polskich miast<sup>13</sup>. Sugeruje on, że poczucie bycia wykluczonym z korzyści, które przyniosła transformacja po 1990 r., było jednym z powodów poparcia dla Prawa i Sprawiedliwości. W podobnym tonie wypowiada się Ewa Łętowska, zauważając że transformacja w Polsce po roku 1990 była bolesna dla słabszych warstw społeczeństwa

- 8 L. Guiso i in., *Global Crises and Populism: The Role of Eurozone Institutions*, „Economic Policy” 2019, nr 34(97). Dla przykładu, badania empiryczne pokazują korelację między negatywnymi skutkami globalizacji dla danego regionu/grupy społecznej a propopulistycznymi preferencjami wyborczymi; zob. I. Colantone, P. Stanig, *Global Competition and Brexit*, „American Political Science Review” 2018, nr 112(2).
- 9 Zob. B. Eichengreen, *The Populist Temptation...*, dz. cyt. Równocześnie rozumienie populizmu odpowiada temu, które jest obecne w naukach politycznych. Dani Rodrik łączy populizm „z podejściem antyestabliszmentowym, twierdzeniem o reprezentowaniu ludzi w opozycji do elit, sprzeciwem wobec liberalnej ekonomii i globalizacji oraz częstym zamiłowaniem do autorytarnych rządów” (zob. D. Rodrik, *Populism and the Economics of Globalization*, „Journal of International Business Policy” 2018, s. 1.). Z kolei według Barry’ego Eichengreena populizm jest „ruchem politycznym o tendencjach antyelitarnych, autorytarnych i natywistycznych” (B. Eichengreen, *The Populist Temptation...*, dz. cyt.). Definicje te są podobne do tych proponowanych przez przedstawicieli nauk politycznych.
- 10 R. Dixon, J. Suk, *Liberal Constitutionalism and Economic Inequality*, „University of Chicago Law Review” 2018, nr 85.

- 11 Zob. *Average annual wages*, OECD, <https://data.oecd.org/earnwage/average-wages.htm> [dostęp online].
- 12 U. Dallinger, *The Endangered Middle Class? A Comparative Analysis of the Role Played by Income Redistribution*, „Journal of European Social Policy” 2013, nr 23(1), s. 95.
- 13 M. Gdula, *Dobra zmiana w Miastku. Neoautorytaryzm w polskiej polityce z perspektywy małego miasta*, Warszawa 2017, <https://krytykapolityczna.pl/kraj/neoautorytaryzm-a-nie-populizm-skad-sie-wziela-dobra-zmiana/> [dostęp online].

i powiązana z występującym w mediach przesłaniem, że przegrani sami są sobie winni<sup>14</sup>. Z taką opinią korespondują dane statystyczne. Przez pierwsze 15 lat transformacji utrzymywała się w Polsce wysoka stopa bezrobocia<sup>15</sup>, osiągająca wśród młodych ludzi maksymalnie 45% w listopadzie 2002 r.<sup>16</sup>. Oczywiście po 2005 r. sytuacja wyraźnie się poprawiła. Nie można jednak wykluczyć, że obawa utraty pracy pozostawała trwałą konsekwencją wysokiego poziomu bezrobocia w przeszłości. Poczucie zagrożenia ekonomicznego można zaś wiązać z powszechnym stosowaniem, zwłaszcza w przypadku osób młodych, umów cywilnoprawnych (zamiast umów o pracę), a także znaczącym zadłużeniem gospodarstw domowych, wynikającym m.in. z konieczności spłaty wysokich rat kredytów, przede wszystkim hipotecznych.

### **Prawno-gospodarcze skutki populizmu<sup>17</sup>**

Przy analizie tego, jakie są skutki populizmu dla liberalnego porządku konstytucyjnego i jak oddziałuje on na zapisaną w Konstytucji RP społeczną gospodarkę rynkową, opartą o konkurencję podmiotów gospodarczych, wolność działalności gospodarczej i ochronę własności prywatnej, należy zwrócić uwagę na dwa procesy. Pierwszy dotyczy zwiększającej się roli państwa w gospodarce nie tylko jako regulatora, ale także jako właściciela.

Drugi wiąże się z rosnącym patriotyzmem gospodarczym. Oba uzależnione są od zmian w prawie i praktyce jego stosowania. W szczególności obserwuje się osłabienie mechanizmów gwarancji proceduralnych w prawie gospodarczym, faworyzowanie przedsiębiorców krajowych i podnoszenie barier wejścia na rynek krajowy. Procesy te postrzegać można jako zagrażające liberalnemu porządkowi gospodarczemu i pozostające w związku z innymi procesami, takimi jak np. osłabienie niezależności sądownictwa<sup>18</sup>.

**Jakie są skutki populizmu dla liberalnego porządku konstytucyjnego? Jak oddziałuje on na społeczną gospodarkę rynkową? Przede wszystkim zwiększa się rola państwa w gospodarce nie tylko jako regulatora, ale także jako właściciela. Rośnie także patriotyzm gospodarczy; dochodzi do faworyzowania przedsiębiorców krajowych i podnoszenia barier wejścia na rynek krajowy. Obserwuje się też osłabienie kontroli konstytucyjności i gwarancji proceduralnych w sferze gospodarczej.**

### **Powrót państwa jako właściciela**

Pierwszym procesem zasługującym na uwagę był rosnący udział właścicielski Skarbu Państwa, związane z odwróceniem procesów prywatyzacyjnych, charakterystycznych dla lat 90. i pierwszego dziesięciolecia XXI w. W literaturze ekonomicznej dostrzega się, że spowolnione już w latach wcześniejszych

14 E. Łętowska, *Convulsions in the Rule of Law*, „Osteuropa Recht” 2018, nr 64(4).

15 Na przykład, między 2000 a 2006 r. poziom bezrobocia w Polsce przekraczał 15%; zob. *Unemployment rate*, OECD, <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm> [dostęp online].

16 Zob. *Youth unemployment rate*, OECD, <https://data.oecd.org/unemp/youth-unemployment-rate.htm#indicator-chart> [dostęp online].

17 W podrozdziale wykorzystuję fragmenty rozdziału mojego autorstwa; zob. M. Bernatt, *O potrzebie refleksji nad ekonomicznymi aspektami populizmu...*, dz. cyt.

18 O tym, jakie konsekwencje w systemie prawno-gospodarczym przyniosły zmiany w polskim sądownictwie zob. w: M. Bernatt, *Rule of Law Crisis, Judiciary and Competition Law*, „Legal Issues of Economic Integration” 2019, nr 4(46).

procesy prywatyzacyjne po 2015 r. zostały całkowicie wstrzymane, a Skarb Państwa zaczął przejmować kontrolę nad spółkami, które wcześniej znajdowały się w rękach prywatnych lub były kontrolowane przez kapitał zagraniczny<sup>19</sup>. Najbardziej spektakularnym przykładem jest wykupienie przez PZU S.A. (wspólnie z Polskim Funduszem Rozwoju) od grupy bankowej UniCredit pakietu kontrolnego w Pekao S.A. – drugim co do wielkości banku w Polsce. Innym przykładem jest przejęcie przez PGE S.A. EDF Polska – spółki zależnej od francuskiego EDF, czwartego co do wielkości producenta energii elektrycznej w Polsce i jedynego niekontrolowanego przez polski kapitał państwowy. W rezultacie w sektorach bankowym i energetycznym dominują obecnie spółki nadzorowane przez Skarb Państwa. Równoległe po 2015 r. dochodziło do łączenia się spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa, czego konsekwencją była rosnąca koncentracja na rynku. Przykładem jest przejęcie przez Orlen spółek Lotos, Energa oraz PGNiG.

### Patriotyzm gospodarczy i faworyzowanie

Rosnąca rola państwa w gospodarce jest powiązana z innym procesem: patriotyzmem gospodarczym, który sprawia, że polityka gospodarcza staje się platformą do budowania tożsamości i dumy narodowej. Polega on na wspieraniu przez państwo przedsiębiorców krajowych lub wręcz ich faworyzowaniu. Koncentracja na rynku, służąca wzmocnieniu siły rynkowej przedsiębiorców uważanych za

„narodowe czempiony” (takich jak np. Orlen S.A. w Polsce), stanowi jeden ze środków patriotyzmu gospodarczego. Nie jest więc przypadkiem, że w 2019 r. Polska opowiedziała się za zmianą unijnych przepisów regulujących kontrolę koncentracji przedsiębiorców przez Komisję Europejską, tak aby nie stały one na przeszkodzie do tworzenia takich czempionów. W proces ten wpisują się także duże plany inwestycyjne, takie jak np. budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego.

Patriotyzmowi gospodarczemu może towarzyszyć faworyzowanie wybranych przedsiębiorców lub sektorów gospodarki. Do polskich przykładów w tym zakresie należą restrykcyjne przepisy regulujące zakładanie farm wiatrowych<sup>20</sup>, które zatrzymały ich rozwój jako coraz bardziej konkurencyjnej alternatywy dla produkcji energii opartej na węglu kamiennym<sup>21</sup>. Wprowadzane przepisy mogły też skutkować podniesieniem barier wejścia na rynki krajowe dla podmiotów zagranicznych. Przykładem są polskie przepisy ograniczające możliwość prowadzenia aptek. Jednym z ograniczeń jest powiązanie ich liczby z liczbą mieszkańców na danym terytorium oraz uregulowanie minimalnej odległości między nimi. Dalsze ograniczenia znacząco zawężają możliwość prowadzenia większej liczby aptek przez ten sam podmiot<sup>22</sup>.

### Kontrola konstytucyjności i stanowienie prawa

Kolejnym procesem, na który warto zwrócić uwagę, jest osłabienie kontroli konstytucyjności

19 P. Kozarzewski, M. Bałtowski, *Return of State-Owned Enterprises in Poland*, maj 2019, [https://www.researchgate.net/publication/333480750\\_Return\\_of\\_State-owned\\_Enterprises\\_in\\_Poland](https://www.researchgate.net/publication/333480750_Return_of_State-owned_Enterprises_in_Poland) [dostęp online]; K. Jasiński, *The Nature of Capitalism in Poland. Controversy over the Economy since the End of 2015: The Prospects of Business Elite and Employer Associations*, „Corvinus Journal of Sociology and Social Policy” 2017, nr 8(3).

20 *Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*, Dz.U. z 2016 r. poz. 961.

21 Zob. J. Szymczak, *Prąd z wiatru 2 razy tańszy! Ale rząd zatrzymał wiatraki i... dopłaca do węgla. Gorzej niż błąd*, 3.12.2019, <https://oko.press/prad-z-wiatru-dwa-razy-tanszy/> [dostęp online].

22 Zob. art. 99 *Ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne*, Dz. U. z 2001 r. nr 126 poz. 1381, ze zm.

i gwarancji proceduralnych w sferze gospodarczej. Znaczenie ma też sposób stanowienia prawa.

Po pierwsze, zaobserwować można erozję i opieszałość kontroli konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny w zakresie przepisów prawa gospodarczego. W szczególności w postępowaniach przed TK w dwóch sprawach, będących częścią zmian w gospodarce wprowadzonych przez poprzedni rząd, tj. w sprawie orzeczenia zgodności z Konstytucją RP przepisów zamrażających sprzedaż gruntów rolnych<sup>23</sup> oraz *Ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*<sup>24</sup>, które toczyły się przez cztery lata i ostatecznie zostały umorzone.

Po drugie, istotny jest sposób stanowienia prawa. Proces legislacyjny po 2015 r. w sprawach uznanych przez rządzących za priorytetowe toczył się bardzo szybko, przez co brakowało czasu na dogłębną analizę proponowanych przepisów. Jedną ze stosowanych technik było wprowadzanie pod obrady parlamentu faktycznych ustawodawczych inicjatyw rządowych jako indywidualnych propozycji posłów partii rządzącej.

### Reforma systemu ochrony konkurencji<sup>25</sup>

Opisane wyżej uwarunkowania zachęcają do postawienia pytania o rolę prawa konkurencji w czasach populizmu. Przeprowadzone badania pokazały, że kryzys demokracji konstytucyjnej opierającej się na rządach prawa oraz opisane wyżej procesy gospodarcze,

zmierzające w istocie nie tylko do centralizacji władzy politycznej, ale też gospodarczej, osłabiają system ochrony konkurencji<sup>26</sup>. Dotyczy to m.in. zmniejszenia niezależności organów ochrony konkurencji, ich wiedzy eksperckiej oraz zakresu kompetencji, a także wybiórczego i ograniczonego stosowania prawa przez te organy (np. w odniesieniu do spółek kontrolowanych przez rządzących)<sup>27</sup>. Obecnie największym wyzwaniem w Polsce są niewystarczające środki finansowe pozostające w dyspozycji UOKiK na zwalczanie praktyk ograniczających konkurencję. To jedna z przyczyn, z powodu których UOKiK koncentruje się na porozumieniach ograniczających konkurencję o charakterze wertykalnym (szczególnie związanych z dystrybucją), nie zaś na najbardziej szkodliwych dla rynku porozumieniach horyzontalnych (zwłaszcza kartelach cenowych). Niedostateczne finansowanie może także wpływać na zdolność UOKiK do zwalczania nadużywania pozycji dominującej przez największych graczy rynkowych, w tym takich, którzy mają powiązania z rządzącymi (chodzi zwłaszcza o spółki kontrolowane przez Skarb Państwa), i ograniczać możliwość budowania kompetencji w zakresie stosowania prawa konkurencji na wymagających specjalistycznej wiedzy i narzędzi rynkach cyfrowych. Mając to wszystko na uwadze, postulować należy zmiany, które z jednej

23 Sprawa o sygn. K 36/16.

24 Sprawa o sygn. K 51/16.

25 Podrozdział oparty jest o ustalenia poczynione w rozdziale pt. *Conclusions and the Way Forward*, będącego częścią mojej monografii; zob. M. Bernatt, *Populism and Antitrust: The Illiberal Influence of Populist Government on the Competition Law*, Cambridge University Press 2022, <https://www.cambridge.org/core/product/3619BEAF21AE0E-A9A6F7AFA015670C3C> [dostęp online].

26 Tamże, s. 66-170.

27 Tamże, s. 63-83. W okresie transformacji ustrojowej intensywnie stosowano w Polsce prawo konkurencji w zakresie porozumień ograniczających konkurencję oraz nadużywania pozycji dominującej wobec spółek Skarbu Państwa. Jednakże od 2015 roku, kiedy UOKiK wydał ostateczną decyzję stwierdzającą nadużywanie pozycji dominującej przez spółkę Skarbu Państwa, stosowanie prawa konkurencji wobec spółek Skarbu Państwa zostało istotnie ograniczone.



strony uczyniłyby system ochrony konkurencji w Polsce bardziej odpornym na wpływ rządów populistów, a z drugiej pozwoliły lepiej oddziaływać mu na gospodarczo-społeczne przyczyny popularności populizmu<sup>28</sup>.

### Niezależność

Pierwszym istotnym elementem jest niezależność organu ochrony konkurencji. Wiązać ją należy z takim ukształtowaniem organu, by podejmował on decyzje, kierując się wyłącznie prawem i działając w jego granicach, będąc chronionym przed zewnętrznymi naciskami zarówno ze strony polityków, jak i podmiotów prywatnych. W ocenie niezależności krajowych organów ochrony konkurencji należy zastosować test zewnętrznego obserwatora, uwzględniający odpowiednie okoliczności prawne i faktyczne, które mogłyby zwiększyć lub zmniejszyć pozory niezależności w oczach postronnych osób<sup>29</sup>. Służą temu przejrzyste reguły naboru osób pełniących funkcje kierownicze (zwłaszcza tych kierujących organem i odpowiedzialnych za jego decyzje), powoływanie ich na kadencję oraz wprowadzenie zamkniętej i obiektywnej listy przesłanek, które mogą uzasadniać odwołanie. Ważne są także: stopień wiedzy eksperckiej i doświadczenia osób pełniących funkcje kierownicze, autonomia budżetowa organu i wielkość budżetu oraz poziom wynagrodzeń<sup>30</sup>. Kluczowe jest przy tym nie

tylko zapisanie niezależności w obowiązujących przepisach, ale również zagwarantowanie takich mechanizmów, aby móc osiągnąć ją w praktyce (niezależność funkcjonalna). Równocześnie nie oznacza ona zanegowania potrzeby istnienia mechanizmów rozliczalności organów ochrony konkurencji – są one konieczne (dotyczy to zarówno kontroli sądowej, jak i nadzoru parlamentarnego).

***Kryzys demokracji konstytucyjnej opierającej się na rządach prawa oraz procesy gospodarcze zmierzające do centralizacji władzy politycznej, ale też gospodarczej osłabiają system ochrony konkurencji. Należy zatem wprowadzić takie zmiany, które z jednej strony uczyniłyby ten system bardziej odpornym na wpływ rządów populistów, a z drugiej pozwoliły mu lepiej oddziaływać na gospodarczo-społeczne przyczyny popularności populizmu.***

Pierwsze zalecenie odnosi się zatem do opartego o kompetencje charakteru mianowania liderów organów ochrony, w szczególności szefów organów (w przypadku Polski – Prezesa UOKiK) oraz wiceszefów. Proces selekcji powinien być przejrzysty w odniesieniu do zasad, które go regulują, kryteriów, które muszą spełniać kandydaci, oraz przebiegu procedur selekcji (publiczne ogłoszenie rozpoczęcia procesu selekcji, dostęp do nazwisk kandydatów itp.) Od kandydatów należy wymagać znaczącej wiedzy specjalistycznej i doświadczenia związanego z prawem i polityką konkurencji (analizowanych i ocenianych w ramach procedury selekcji). W skład komisji rekrutacyjnej powinni wchodzić szanowani eksperci zewnętrzni. Należy także

28 Poniższe rozważania stanowią powtórzenie wniosków zaprezentowanych w mojej książce; zob. M. Bernatt, *Populism and Antitrust...*, dz. cyt., s. 228-239.

29 M. Bernatt, M. Sznajder, *Praworządność w prawie gospodarczym – o rozszerzeniu stosowania testu LM w wyroku Sądu w sprawie T-791/19, Sped-Pro przeciwko Komisji Europejskiej i płynących z tego konsekwencjach dla stosowania prawa konkurencji w Polsce*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 12, s. 4-10.

30 Tamże.



uregulować sposób wybierania tych ekspertów oraz uzgodnić listę czynników branych pod uwagę w procesie selekcji. Po drugie, prawo powinno określać jasne zasady zakazujące nieuzasadnionego odwołania szefa organu i członków organu decyzyjnego. Zwolnienia związane z rozstrzygnięciem spraw przez agencję powinny być zakazane. Niezależność organu wiązać też należy z doświadczeniem jego pracowników. Wydaje się bowiem, że pracownicy, znając dotychczasową praktykę stosowania prawa konkurencji i będąc przyzwyczajonymi do stosowania obowiązujących przepisów proceduralnych, mogą być mniej podatni na wpływ politycznego kontekstu danej sprawy. Należy zatem tworzyć zachęty do ich zatrudniania i zatrzymywania. Wreszcie – trzeba również chronić autonomię budżetową organów ochrony konkurencji.

### Rozliczalność

Kolejny istotny obszar dotyczy reguł rozliczalności działań organów ochrony konkurencji. Rozliczalność można zapewnić przez stosowanie przejrzystych zasad regulujących działania organów ochrony konkurencji, kontrolę sądową, ich kompleksową sprawozdawczość oraz organizację wewnętrzną. Wpływa to pozytywnie na zdolność tych organów do reagowania na wyzwania społeczne i gospodarcze, w tym te, które umacniają popularność populizmu. Innymi słowy, organy

***Należy zadbać o niezależność organów ochrony konkurencji. Muszą one podejmować decyzje, kierując się wyłącznie prawem i działając w jego granicach, będąc chronionymi przed zewnętrznymi naciskami zarówno ze strony polityków, jak i podmiotów prywatnych.***

ochrony konkurencji, pozostając niezależne i eksperckie, nie powinny być izolowane od dynamiki gospodarczej i społecznej, na którą egzekwowanie prawa konkurencji ma stanowić odpowiedź. W tym względzie można przewidzieć kilka zaleceń.

### Demokratyzacja postępowania

Populizm wynika m.in. z poczucia ludzi, że ich głos nie jest słyszany przez elity polityczne. Dlatego podczas procesu decyzyjnego w ramach organów ochrony konkurencji powinno się zapewniać przestrzeń do rozważenia i potencjalnego uwzględniania poglądów różnych interesariuszy. Nie oznacza to, że muszą oni posiadać formalny status strony postępowania i mieć dostęp do akt sprawy. Chodzi raczej o możliwość wyrażania swoich poglądów w sposób ogólny na temat kluczowych problemów związanych z funkcjonowaniem danego rynku. Prawo do komentowania powinno być przyznane w szczególności organizacjom pozarządowym (takim jak organizacje konsumenckie), instytutom badawczym, środowiskom akademickim i odpowiednim instytucjom państwowym (takim jak Rzecznik Praw Obywatelskich), ale też osobom, które uważa się za bezpośrednio dotknięte domniemaną praktyką lub zgłoszoną koncentracją. Innymi słowy, potrzebna jest demokratyzacja postępowań z zakresu ochrony konkurencji.

Po drugie, organy ochrony konkurencji powinny mieć możliwość ustalania priorytetów, tak aby prawo konkurencji stosowane było w tych obszarach gospodarek, w których praktyki ograniczające konkurencję mogą generować największe szkody dla największych grup konsumentów.

Po trzecie, istnieje potrzeba przejrzystych i publicznie dostępnych informacji na temat tego, jakie sprawy nie zostały wszczęte przez organ (pomimo otrzymania skargi lub przeprowadzenia wstępnego dochodzenia), tak aby opinia publiczna była informowana o tym, jakie działania nie zostały podjęte przez organ. Krótkie i zwięzłe uzasadnienie, dlaczego nie otwarto postępowania, powinno być również podawane do wiadomości publicznej. Takie zasady mogłyby rozwiązać, przynajmniej w pewnym stopniu, problemy związane z niedostatecznym egzekwowaniem prawa w odniesieniu do poszczególnych sektorów gospodarki lub kategorii przedsiębiorstw (np. spółek Skarbu Państwa).

**Prawo konkurencji może odegrać pozytywną rolę w zakresie rozwiązywania niektórych problemów leżących u źródła sukcesu populizmu.**

Po czwarte, w celu zapewnienia odpowiedniej równowagi między niezależnością organów ochrony konkurencji a ich rozliczalnością, okres pełnienia funkcji przez szefów organów ochrony konkurencji i członków organu decyzyjnego organów ochrony konkurencji powinien być ograniczony w czasie. Kadencja nie może być zbyt długa (prawdopodobnie nie dłuższa niż pięć lat i niepodlegająca automatycznemu odnowieniu); obejmująca maksymalnie dwie kadencje.

### Zakres kompetencji

Ważne jest właściwe określenie zakresu kompetencji organów ochrony konkurencji. Mandat nie powinien być zbyt szeroki. Podczas

gdy połączenie w ramach tego samego organu ochrony konkurencji mandatów w zakresie ochrony konkurencji i konsumentów może być korzystne dla obu obszarów (o ile organizacja instytucjonalna tworzy synergii między nimi, a zasoby są wystarczające), to dodanie innych obszarów kompetencji jest problematyczne<sup>31</sup>.

### Zasoby

Zasoby organów ochrony konkurencji muszą być wystarczające do właściwego wywiązywania się z powierzonych im zadań. Dla przykładu, niedofinansowany organ ma ograniczone możliwości przyciągania i kontynuacji zatrudnienia najbardziej utalentowanych osób. Innymi słowy, organy ochrony konkurencji muszą dysponować takimi środkami, które umożliwią im realizację ich misji. Wielkość budżetu powinna odpowiadać wielkości gospodarki. Co ważne, jego znaczną część należy przeznaczyć na egzekwowanie prawa konkurencji, co jest kluczowym obszarem misji organów ochrony konkurencji. Ponadto budżet musi pozwalać na zatrudnienie i utrzymanie personelu eksperckiego, w tym ekonomistów i ekspertów w tych sektorach gospodarki, w których najczęściej dochodzi do naruszeń prawa konkurencji. Organ powinien być również w stanie zapewnić sobie sprzęt techniczny umożliwiający skuteczne monitorowanie rynków i wykrywanie karteli. Budżety muszą również wystarczyć na zaangażowanie organów ochrony konkurencji w rzecznictwo (*advocacy*), zwłaszcza w odniesieniu do procesów legislacyjnych, które skutkować mogą ograniczeniem warunków konkurencji na rynku polskim.

<sup>31</sup> Zob. szerzej: M. Bernatt, *Mandate of Competition Agency in Populist Times*, w: Eleanor M. Fox *Liber Amicorum, Antitrust Ambassador to the World*, „Concurrences” 2021, s. 391-402, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3971697> [dostęp online].

## Cele prawa konkurencji i jego stosowanie

Jak wskazano wyżej, istnieją różne powody sukcesu wyborczego populistów. Choć stosowanie prawa konkurencji samo w sobie tych powodów nie rozwiąże, to może ono odegrać pozytywną rolę w tym zakresie. W tym względzie proponuję dwa możliwe podejścia<sup>32</sup>.

Pierwsze jest bardziej kontrowersyjne. Zakłada ono poszerzenie celów prawa konkurencji, tak aby działania organów ochrony konkurencji mogły promować inne interesy publiczne niż te związane wyłącznie z ochroną konkurencji. W niektórych krajach prawo konkurencji służy takim zadaniom, jak np. promowanie postępu i rozwoju gospodarczego, zwalczanie ubóstwa lub promowanie uczciwości, równości i sprawiedliwości. W państwach, w których prawo konkurencji jest zorientowane na jeden cel, rozszerzenie celów powinno być przeprowadzane ostrożnie i podlegać debacie publicznej. W ramach takiej debaty należy z wyprzedzeniem opracować ramy dotyczące tego, w jaki sposób organ powinien równoważyć różne cele w ramach stosowania prawa konkurencji. Jednym z zagrożeń, które należy wziąć pod uwagę, jest to, że szerokie ujęcie celów może stwarzać przestrzeń do nadużyć i być wykorzystywana przez populistyczne rządy, aby zmusić organ do poświęcenia konkurencji jako wartości wymagającej ochrony i skupienia się na innych wartościach przy podejmowaniu decyzji. Innymi słowy, poszerzenie celów prawa konkurencji powinno uwzględniać potrzebę stworzenia jasnych ram prawnych i zabezpieczeń przed nadużyciami. Rządy prawa muszą być zachowane.

Drugie proponowane podejście jest mniej kontrowersyjne. Polega ono na intensywnym egzekwowaniu prawa konkurencji w ramach jego jednorodnego celu związanego z zachowaniem konkurencji na rynku. Po pierwsze, wysokie bariery wejścia na rynek są szczególnie problematyczne, ponieważ ograniczają możliwości, jakie oferuje on przedsiębiorcom. Po drugie, priorytety egzekwowania prawa konkurencji powinny dotyczyć praktyk szkodzących szerszym grupom społecznym, w szczególności osobom żyjącym w relatywnym ubóstwie i przedstawicielom klasy średniej. Działania w zakresie egzekwowania prawa w sektorach, takich jak: rynek żywności, rynek usług użyteczności publicznej (elektryczność, woda, gaz, gospodarka odpadami, internet), rynek budowlany, rynek nieruchomości i kredytów hipotecznych, rynek farmaceutyczny i opieki zdrowotnej, edukacja oraz transport należy traktować priorytetowo. Wydaje się, że przedmiotem zainteresowania organów powinny być także eksploatacyjne praktyki nadużywania pozycji dominującej (np. zawyżone ceny leków); nie powinny koncentrować się one wyłącznie na zachowaniach wykluczających dominantów. Przedmiotem zainteresowania organów mogą być także zmywy przedsiębiorców ograniczające siłę przetargową pracowników w negocjowaniu wynagrodzeń z pracodawcami. Ważną rolę do odegrania ma również dobrze funkcjonujący system kontroli koncentracji: organy ochrony konkurencji powinny dołożyć wszelkich starań, aby zapewnić dogłębną kontrolę transakcji, które prowadzą do dalszej koncentracji na już skoncentrowanych rynkach oraz tych, które skutkują wysokimi barierami wejścia. Ponadto stosowanie prawa konkurencji powinno być neutralne – tak aby żaden przedsiębiorca nie był uprzywilejowany

32 M. Bernatt, *Populism and Antitrust...*, dz. cyt.

wyłącznie ze względu na swoją charakterystykę własnościową (prywatną lub państwową, krajową lub zagraniczną). Równocześnie wszelkie postępowania przez organy ochrony konkurencji należy poprzeć dowodami i prowadzić w granicach przewidzianych przez prawo, przy zagwarantowaniu sprawiedliwości proceduralnej, w tym sądowej kontroli decyzji organów ochrony konkurencji<sup>33</sup>.

33 Zob. M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2011, <https://ssrn.com/abstract=1982596> [dostęp online].

## Wnioski

Prawo konkurencji to kluczowy bezpiecznik gospodarki rynkowej służący demokracji. Mając na uwadze polskie doświadczenia z ostatnich lat, postulować należy takie zmiany, które zwiększą efektywność jego egzekwowania i pozwolą na wywiązywanie się z jego kluczowej, społeczno-gospodarczej roli. Prawo konkurencji zasługuje na kompleksową debatę publiczną i szerokie zainteresowanie, a organy państwowe odpowiedzialne za jego stosowanie (UOKiK i sądy) – na hojne finansowanie. ■

## O AUTORZE

**Dr hab. Maciej Bernatt** – profesor Uniwersytetu Warszawskiego, doktor habilitowany nauk prawnych (2018), doktor nauk prawnych (2011). Kierownik Zakładu Europejskiego Prawa Gospodarczego Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego; Dyrektor Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych WZ UW (CARS); Redaktor Naczelny „Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies”; Dyrektor ASCOLA Central Europe Chapter; wykładowca akademicki. Specjalizuje się w prawie konkurencji, prawie konstytucyjnym, postępowaniu administracyjnym i sądowej kontroli administracji, prawie UE oraz prawach człowieka. Jego badania naukowe dotyczą zagadnień związanych m.in. z praworządnością i stosowaniem reguł konkurencji w Europie Środkowej, UE i USA. Stypendysta Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej, Instytutu Maxa Plancka w Monachium, Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego dla wybitnych młodych naukowców, Polsko-Amerykańskiej Komisji Fulbrighta i Fundacji na rzecz Nauki Polskiej. Pracował w Sądzie Najwyższym (2017), Trybunale Konstytucyjnym (2010-2016) oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (2006-2010). Jego najnowsza książka *Populism and Antitrust. The Illiberal Influence of Populist Government on the Competition Law System* została opublikowana w 2022 r. przez Cambridge University Press.

# **JAK BUDOWAĆ ODPORNOŚĆ POLSKI?**

# Odporność strategiczna państwa – jak ją budować?



## ANTONI PODOLSKI

Dyrektor Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON,  
b. Wiceminister Spraw Wewnętrznych i Administracji

**Odporność strategiczna państwa to jeden z najważniejszych elementów systemu bezpieczeństwa. Ważne jest, by budować ją zarówno w wymiarze militarnym, jak i pozamilitarnym. W tym celu należy podjąć ponadpartyjną współpracę administracji państwowej i polityków ze społeczeństwem obywatelskim, przedstawicielami samorządów i biznesu. Jakie elementy w zakresie odporności są najistotniejsze dla Polski? Jakie regulacje prawne należy wprowadzić? Dlaczego tak ważna jest aktywność społeczna w tym procesie?**

Ostatnie lata – pełne krytycznych zagrożeń zarówno o charakterze naturalnym (pandemia COVID-19, powódzie), jak i spowodowanych przez intencjonalne działania ludzi (terroryzm) lub podmiotów państwowych (agresja Rosji na Ukrainę) – zmusiły europejskie elity polityczne do szybkich działań wzmacniających, a w niektórych obszarach tworzących system odporności państwa. Proces ten ma miejsce również w Polsce. Oczywiście mówimy tutaj o budowaniu odporności państwa w szerszym, obywatelskim, nieetatystycznym podejściu, obejmującym nie tylko odporność militarną, ale również pozamilitarną w obszarach samorządności społecznej, ochrony ludności i infrastruktury krytycznej, zakładającą zwalczanie dezinformacji, zagrożeń hybrydowych, ataków kognitywnych czy też w końcu – na wypadek wojny – obronę cywilną. Odporności, która rozciąga się na wszystkie

aspekty obrony oraz ochrony państwa i jego obywateli, czasem określanej (np. w Norwegii) jako obrona totalna (*total defence*).

Odporność państwa jest jednym z najważniejszych elementów systemu bezpieczeństwa, dlatego, logicznie rzecz biorąc, strategia jej budowy lub rozbudowy powinna wynikać z założeń nowej *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (dalej SBN). Jednak obecnie obowiązująca SBN pochodzi z 2020 roku – jest więc zdezaktualizowana, m.in. na skutek wybuchu regularnej wojny konwencjonalnej za naszą wschodnią granicą. Wojna ta niemal codziennie od 24 lutego 2022 roku testuje polski system odporności zarówno w wymiarze militarnym, jak i pozamilitarnym. Najpierw w zakresie zdolności do podniesienia w stan gotowości kluczowych służb i systemów



państwa; następnie w zakresie przyjęcia, dyslokacji i aprowizacji milionów uchodźców; kolejno – rozmieszczenia wojsk sojuszniczych oraz organizacji hubu logistycznego w Jasionce pod Rzeszowem i korytarzy transportowych dostaw na Ukrainę. Wreszcie także w zakresie coraz częstszych ataków hybrydowych i kinetycznych (seria pożarów) na polską infrastrukturę (również krytyczną) oraz stałą presji hakerskiej i dezinformacyjnej, spełniającej wszelkie kryteria wojny kognitywnej.

***Kluczowymi regulacjami przygotowywanymi w zakresie odporności państwa są projekty ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz nowelizacji Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, implementującej do polskiego prawa unijną dyrektywę o odporności podmiotów krytycznych. Obie ustawy przyjmują nieetatystyczne, pozarządowe i ponadadministracyjne, prospołeczne, prosamorządowe i probiznesowe podejście do kwestii odporności państwa (bezpieczeństwa narodowego).***

Na wszystkie te zagrożenia państwo polskie nie było do końca przygotowane. W efekcie reakcja była często podejmowana *ad hoc*, z dużą dozą improwizacji (dobrze znaną już zresztą z czasów równie improwizowanej i pozaustawowej reakcji państwa na pandemię COVID-19). Chaos pogłębiły także decyzje podejmowane na poziomie państwowym, takie jak chociażby likwidacja w kwietniu 2022 r. (przy okazji uchwalania *Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny*) podstawy prawnej funkcjonowania w Polsce obrony cywilnej (dalej OC), czyli ochrony ludności w czasie wojny.

Znosząc nową regulacją ustawową poprzednią *Ustawę o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, wraz z zawartym w niej rozdziałem o OC, nie wprowadzono nowych regulacji prawnych w tym zakresie. Dodatkowo nieodpowiedzialne zapowiedzi likwidacji Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (dalej RCB) w trakcie nieskończonych, ponaddwuletnich prac nad nową ustawą o zarządzaniu kryzysowym i ochronie ludności zdeorganizowały cały system zarządzania kryzysowego i ochrony infrastruktury krytycznej. Niewłaściwe okazały się też wcześniejsze, politycznie motywowane decyzje o zminimalizowaniu roli Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej ABW), a zwłaszcza o likwidacji szeregu jej delegatur, w tym wschodnich (sic!). Działania te utrudniały budowanie właściwej odporności wobec narastających zagrożeń.

Władze wybrane w ostatnich wyborach muszą obecnie łączyć proces przywracania demokracji, praworządności i samorządności z zarządzaniem bezpieczeństwem narodowym w warunkach wojny hybrydowej Rosji z NATO i UE oraz budowaniem nowoczesnej odporności państwa w wymiarze militarnym i pozamilitarnym. Poza odnoszącą się do specyficznych kwestii militarnych i natowskich nowelizacją *Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny*, kluczowymi regulacjami przygotowywanymi w zakresie odporności państwa są projekty ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz nowelizacji *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, implementującej do polskiego prawa unijną dyrektywę o odporności podmiotów krytycznych. Obie ustawy przyjmują nieetatystyczne, pozarządowe i ponadadministracyjne, prospołeczne,

prosamorządowe i probiznesowe podejście do kwestii odporności państwa (bezpieczeństwa narodowego). Zakładają synchronizację autonomicznych działań i odpowiedzialności różnych podmiotów w ramach ustawowych, wyznaczonych przez najwyższe władze państwowe działające na zasadzie subsydiarności i zarządzania na możliwie najniższym poziomie decyzyjnym państwa.

**Odporność państwa musi być ponadpartyjna. Sprzyja temu decentralizacja i oparcie o samorządy, które siłą rzeczy, w zależności od regionu kraju, są kontrolowane przez różne siły polityczne, bez monopolu żadnej ze stron politycznego konfliktu w Polsce.**

Z drugiej strony trudno mówić o budowaniu odporności państwa bez odpowiedniej refleksji na poziomie strategicznym (strategicznych dokumentów państwa). Mam na myśli zarówno wspomnianą wcześniej SBN, oczywiście nową i dostosowaną do wyzwań i warunków strategicznego konfliktu – na szczęście na razie nie klasycznie kinetycznego, ale hybrydowego – Rosji z NATO i UE. Istotną będzie również nowa *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju* (dalej ŚSRK). Oba dokumenty przygotowuje rząd, niemniej o ile ŚSRK jest jedynie dokumentem rządowym, to wprowadzenie SBN wymaga zatwierdzenia dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednak w obecnej sytuacji dokument ten, a nawet prace nad nim mogą stać się elementem walki politycznej koalicji rządzącej z opozycją parlamentarną i obozem prezydenckim. Kalendarz wyborczy może spowodować, że

w tej sytuacji przyjęcie nowej SBN opóźni się co najmniej do sierpnia 2025 roku. Tymczasem odporność państwa wymaga ponadpartyjnej współpracy. Sprzyja temu decentralizacja i oparcie o samorządy, które siłą rzeczy, w zależności od regionu kraju, są kontrolowane przez różne siły polityczne, bez monopolu żadnej ze stron politycznego konfliktu w Polsce.

Ważnym elementem odporności strategicznej powinna być również *Strategia Bezpieczeństwa Gospodarczego*, określająca wyzwania stojące przed systemem gospodarczo-finansowym państwa w warunkach konfliktu polityczno-ekonomicznego świata zachodniego z Rosją i Chinami. Warto wspomnieć, że w ubiegłym roku (20 czerwca 2023 roku) opublikowano komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej w sprawie potrzeby wypracowania Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa Gospodarczego. Już chociażby dwa pierwsze postulaty z szeregu wniosków zawartych w tym dokumencie mogą być cenną wskazówką na rzecz budowania polskiej odporności w tym zakresie. Po pierwsze, warto opracować ramy oceny zagrożeń mających wpływ na bezpieczeństwo gospodarcze Polski. Obejmuje to sporządzenie wykazu technologii o krytycznym znaczeniu dla bezpieczeństwa gospodarczego oraz ocenę związanego z nimi ryzyka w celu wypracowania odpowiednich środków łagodzących. Po drugie, konieczne jest podjęcie zorganizowanego dialogu z sektorem prywatnym, aby zachęcić podmioty z tego sektora do stosowania zasad należytej staranności w zarządzaniu tym ryzykiem.

W tym kontekście szczególnie istotne jest odmienne niż dotychczas podejście do kwestii budowania odporności militarnej

państwa. Powinna być ona ukierunkowana na maksymalizację zdolności produkcyjnych i remontowych na terenie kraju – oczywiście zarówno w ramach inwestycji zagranicznych, jak i krajowych. Inwestycje oparte do tej pory na bezpośrednich zakupach zagranicznych jedynie drenowały budżet państwa. Do tego były ryzykowne z punktu widzenia utrzymania ciągłości dostaw części zamiennych i serwisu, często nawet bez stosownego offsetu. Kwestia bezpiecznego łańcucha dostaw dotyczy jednak nie tylko obronności, ale także wszystkich istotnych z punktu widzenia odporności państwa sektorów, jak chociażby zaopatrzenia w leki czy dostaw energii lub dostępności komponentów do jej wytwarzania (np. komponenty do produkcji tzw. zielonej energii).

***Projekt nowej ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej zakłada decentralizację oraz usamorzędowanie procesu budowania odporności. O ile odporność militarna musi być kreowana przez państwo, lub znajdować się pod jego ścisłą kontrolą, o tyle w zakresie odporności cywilnej i gospodarczej istnieje ogromne pole dla aktywności społecznej.***

Podsumowując, budowanie odporności państwa jest wyzwaniem ponadsektorowym, ponadpolitycznym i planowym, wymagającym

jasnego określenia wyzwań i zagrożeń, a następnie optymalnych metod i zakresu odpowiedzi na nie. Ważne jest, by nie blokować przy tym możliwości rozwojowych państwa i nie drenować jego zasobów finansowych, lecz wspomagać rozwój gospodarczy i społeczny, chociażby przez udoskonalenie nowoczesnych technologii uniezależniających nas od dostaw z obszarów ryzyka w zakresie energii i technologii.

Niezbędnym elementem tego procesu powinna być synergia pomiędzy administracją państwową i politykami a społeczeństwem obywatelskim, samorządami i biznesem. Podejście charakterystyczne dla poprzedniego rządu było maksymalnie etatystyczne i centralistyczne, jak chociażby w głośnej sprawie projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym, który zawierał klauzule dające możliwość dość uznaniowego wprowadzania rządów komisarycznych w samorządach. Przykładem odmiennego podejścia jest projekt nowej ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej przygotowany przez obecną koalicję rządzącą, który zakłada decentralizację oraz usamorzędowanie procesu budowania odporności. O ile odporność militarna musi być kreowana przez państwo, lub znajdować się pod jego ścisłą kontrolą, o tyle w zakresie odporności cywilnej i gospodarczej istnieje ogromne pole dla aktywności społecznej. ■

#### O AUTORZE

**Antoni Podolski** – Dyrektor Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON, Wiceminister Spraw Wewnętrznych i Administracji w latach 1999-2001 i 2008-2009. Ekspert w zakresie bezpieczeństwa narodowego, współtwórca systemu ochrony ludności, ratownictwa i zarządzania kryzysowego w Polsce. Twórca i pierwszy Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Były Dyrektor Programowy Centrum Stosunków Międzynarodowych.

# Jak budować odporność administracji państwowej?



**PROF. IRENA LIPOWICZ**

Rzeczniczka Praw Obywatelskich w l. 2010-2015, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

**Zagrożenia zewnętrzne, niepewna przyszłość oraz postępujący rozwój technologiczno-cyfrowy powinny nas zmotywować do budowy konkurencyjnego i odpornego na wstrząsy państwa. Aby zrealizować ten postulat, w pierwszej kolejności należy zadbać o sprawnie działającą administrację. Jak tę efektywność powinniśmy rozumieć we współczesnych czasach? W jaki sposób dokonać jakościowej zmiany?**

Konkurencyjność naszego państwa i jego odporność w trudnym otoczeniu wymagają istnienia sprawnej, innowacyjnej i przyjaznej obywatelom administracji: zarówno rządowej, jak i samorządowej. Aby gospodarka mogła być konkurencyjna, państwo musi stwarzać do tego odpowiednie ramy prawne i organizacyjne. Charakterystyczne jest także zachowanie aktywnej roli administracji europejskiej we wspieraniu innowacji, rozwoju gospodarczego oraz spójności społecznej. Polska administracja musi być w tym zakresie samodzielnym i konsekwentnym partnerem. Również korzystanie z funduszy Unii Europejskiej odbywa się przecież za pośrednictwem administracji publicznej – powinna to być więc administracja efektywna, z silną legitymacją demokratyczną.

Niestety nie gwarantuje tego obecnie stan prawny i faktyczny administracji centralnej, będącej zbiorem resortów zarządzanych na

bieżąco przez ministrów i wiceministrów. To model charakterystyczny jeszcze dla czasów PRL, gdy kierownictwo polityczne pozostawało w strukturach partii komunistycznej, a parlament pozbawiony był znaczenia. Monopartia potrzebowała centralnego aparatu wykonawczego, w tym rządu, ale ministrowie byli tylko administracyjnymi kierownikami resortów. Posiadali oni ponadto „nadzorców” resortów w centralnym aparacie partyjnym. Po zmianie ustroju w 1989 roku w pierwszej kolejności skupiono się na przywróceniu samorządu terytorialnego, odkładając reformę administracji centralnej na kolejne – jak sądzono – nieodległe lata. Dalsze modyfikacje funkcjonowania Rady Ministrów,

***Mimo reformy administracyjnej przeprowadzonej po 1989 roku, „silosowość”, czyli izolacja resortów, przetrwała – tak samo, jak przewlekłość, konflikty i rozproszenie polityk publicznych.***

mimo zmienionych w 1997 roku podstaw konstytucyjnych i uchwalenia *Ustawy o działach administracji publicznej*, nie poprawiły sytuacji. „Silosowość”, czyli izolacja resortów, przetrwała – tak samo, jak przewlekłość, konflikty i rozproszenie polityk publicznych.

Minister jest nadal bardziej kierownikiem administracyjnym resortu niż członkiem rządu skupionym na zarządzaniu działem administracji. Nie jest wystarczająco często obecny w parlamencie i traci przywództwo na rzecz standardowego kierownika jednostką. Odpowiedzią typową dla cywilizacji zachodniej powinna być odbudowa, poważnie zniszczonej w ostatnich latach, instytucji służby cywilnej, która zajmie się bieżącym kierowaniem administracją rządową, przywracając ministrom ich konstytucyjną rolę. Wzmocnienie pozycji Prezesa Rady Ministrów – w nadziei na uzdrowienie sytuacji – postępuje od lat. Premier, z początkowej roli niemal „pierwszego wśród równych”, uzyskał miano dominującego organu władzy wykonawczej, wiele czasu poświęcając na koordynację i rozwiązywanie konfliktów.

W dalszym ciągu nie doszło jednak do uelastycznienia struktur departamentów i referatów, a modernizacja w ramach „strategii domina” była ograniczona do „dostawiania” nowo powstających organów. Teoria prawa znalazła dla nich zbiorcze pojęcie: „nietypowe organy administracyjne”, co ukrywa ich hybrydowy charakter<sup>1</sup>. Powstawały one w okresie pracy różnych rządów, ale

żaden z nich nie wziął na siebie ciężaru przeprowadzenia fundamentalnych zmian. Struktura wewnętrzna administracji centralnej, skomplikowana i sztywna, pochodzi z czasów sprzed internetu. Ani materie podejmowanych decyzji, ani wewnętrzne procedury nie zostały nigdy poddane skutecznej rewizji w kontekście informatyzacji administracji publicznej. Zbyt powolne i skostniałe są również konsultacje międzyresortowe, co powodowało ucieczkę w fikcyjne projekty poselskie (przynajmniej ta dysfunkcja została ostatnio zmieniona). W kontekście cyfryzacji mamy swoiste „wyspy” sukcesów, takie jak e-recepta czy e-podatki. Problemy z elektronicznym obiegiem dokumentów administracji centralnej pochodzą po części także z braku przeglądu procesów decyzyjnych przed ich cyfryzacją.

***Odporność (resilience) to szybkie podnoszenie się po ciosach i kryzysach; elastyczność natomiast pozwala im zapobiegać. Współczesna, efektywna administracja oznacza raczej struktury płaskie niż smukłe, a jedną z jej najważniejszych cech powinna być odporność na kryzysy: bezpieczeństwa, klimatyczne, gospodarcze czy zdrowotne.***

W literaturze przedmiotu rozróżniamy archaiczne, sztywne struktury o ustalonych granicach zadań oraz struktury elastyczne, szybko adaptujące się do nieoczekiwanych zmian<sup>2</sup>. Odporność (*resilience*) to szybkie podnoszenie się po ciosach i kryzysach; elastyczność natomiast pozwala im zapobiegać.

1 M. Tabernacka, *Pravidłowość kształtowania struktur i procedur w świetle standardów demokratycznego państwa prawnego*, w: *Płaszczyzny konfliktów administracji publicznej*, red. M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałeka, Warszawa 2010.

2 M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 422- 423. Chodzi np. o uelastycznienie struktur administracyjnych w postaci organizacji macierzowej.



Dużą rolę odgrywają tu struktury sieciowe, a optymalne kierownictwo zachowuje realistyczną, niewielką rozpiętość kierowania. Współczesna, efektywna administracja oznacza raczej struktury płaskie niż smukłe, a jedną z jej najważniejszych cech jest odporność na kryzysy: bezpieczeństwa, klimatyczne, gospodarcze czy zdrowotne. Można sprostać nowym wyzwaniom działania w warunkach lekkiej, sieciowej i przyjaznej obywatelom e-administracji.

Nieodłączną cechą współczesnej administracji musi być także płynne zintegrowanie postępującej cyfryzacji z wykorzystaniem sztucznej inteligencji. Bardzo ważne jest również uwzględnienie jej „odmiejscowienia”, a więc możliwości wykonywania zadań administracyjnych w innym czasie i w innej przestrzeni niż ta tradycyjna. Z jednej strony może to być „przerzucanie” zadań administracji publicznej z okresowo przeciążonych – na przykład z powodu zagrożenia bezpieczeństwa kraju – jednostek administracyjnych do zdalnej pracy innych jednostek, a z drugiej – wirtualna deglomercja, odbywająca się bez przenoszenia głównej siedziby (np. ministerstwa) ze stolicy<sup>3</sup>. Lepsze rozproszenie części zadań, wykonanie ich w lokalizacjach o niższych miejscowych kosztach najmu (przez pracowników usytuowanych w mniejszych ośrodkach) prowadzi równocześnie do ochrony tych miejscowości przed depopulacją poprzez wykorzystanie wykształconych kadr lokalnych<sup>4</sup>.

3 Por. M. Janik, *Adaptacja organizacji publicznych do ekstremalnych zdarzeń*, w: *Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, red. E. Ura, Rzeszów 2022, s. 227 i n.; H. Hill, *Die Transformation von Staat und Verwaltung*, „Innovative Verwaltung” 2023, nr 3, s. 10-12.

4 Szerzej piszę o tym w: I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny dwudziestego pierwszego wieku*, Warszawa 2019, s. 221 i n.

Taka administracja jest skupiona wokół zadań strategicznych i priorytetów oraz skoncentrowana na bezpieczeństwie i rozwoju państwa, pozostawiając z kolei zadania lokalne i regionalne dobrze funkcjonującemu samorządowi terytorialnemu. Akceptacja dokonanej z sukcesem decentralizacji, koniec „wojny” z samorządem, oznacza uwolnienie energii administracji centralnej do realizacji zadań dla niej podstawowych.

***Nieodłączną cechą współczesnej administracji musi być płynne zintegrowanie postępującej cyfryzacji z wykorzystaniem sztucznej inteligencji. Bardzo ważne jest również uwzględnienie jej „odmiejscowienia”, a więc możliwości wykonywania zadań administracyjnych w innym czasie i w innej przestrzeni niż ta tradycyjna.***

Należy poszerzyć obszar odpowiedzialności samorządu i organizacji pozarządowych za państwo oraz jego obronę cywilną. Wojewoda, realizujący politykę rządu w terenie, zbyt często skupia się wyłącznie na nadzorowaniu samorządu terytorialnego, zaniedbując inne swoje funkcje: ochronną i wspierającą. W perspektywie agresji niemilitarnej zadania terenowego organu administracji rządowej w zakresie zarządzania kryzysowego nabierają szczególnej wagi. W przypadku urzędu wojewody pierwszoplanową kwestią jest spójność celów administrowania z samorządem i centrum administracyjnym kraju.

Do dokonania tej jakościowej zmiany nie wystarczy tylko wymiana kadr. Niezbędna jest również poprawa adekwatności struktur



**Do dokonania jakościowej zmiany niezbędna jest poprawa adekwatności struktur do realizowanych zadań, m.in. przebudowa systemu współpracy nauki z praktyką, tworzenie koalicji w strukturach sieciowych, wprowadzenie nowych mechanizmów koordynacji polityki europejskiej w administracji rządowej, poszerzenie zadań publicznych samorządu z zakresu rozwoju OZE, gospodarki wodnej, obrony cywilnej, bezpieczeństwa energetycznego.**

do realizowanych zadań<sup>5</sup>. Ustawa o działach administracji publicznej daje złudne poczucie, że kolejne rządy mogą dość elastycznie dostosowywać strukturę administracji centralnej do swoich priorytetów<sup>6</sup>. Wybrane elementy postulowanej zmiany to:

5 Z. Duniewska, *Zasada proporcjonalności w działaniach administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym – kilka refleksji*, w: *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022, s. 175 i n.

6 M. Swora, *Niezależne organy administracji*, Warszawa 2012; por. B. Banaszak, *Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów wydane w celu utworzenia rad i zespołów opiniodawczych lub doradczych w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub premiera*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 4, s. 7 i n.

- przebudowa systemu współpracy nauki z praktyką – modernizacja udziału ekspertów w rządowym procesie legislacyjnym, obligatoryjne uwzględnienie urzędów centralnych w rządowym procesie stanowienia prawa;
- tworzenie koalicji w strukturach sieciowych – realizacja interesów narodowych w strukturach zintegrowanych, lepsze komunikowanie międzysektorowe (przepływ informacji pomiędzy resortami, efektywność w strukturach agencyjnych współpracy międzyrządowej);
- koordynacja polityki europejskiej w administracji rządowej – nowe mechanizmy: uzgadniania stanowiska, efektywnej prezentacji w organach UE, wpływania na proces decyzyjny w UE;
- po stronie samorządu – poszerzenie zadań publicznych z zakresu rozwoju OZE (zadania własne), gospodarki wodnej, obrony cywilnej, bezpieczeństwa energetycznego. Ze strony administracji centralnej należy przetransferować część zadań i kompetencji z tego właśnie zakresu. ■

#### O AUTORCE

**Prof. Irena Lipowicz** – absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego. W latach 1991-2000 była posłem na Sejm oraz członkiem Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Jako Przewodnicząca Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego współtworzyła reformę samorządową. Była ambasadorem RP w Republice Austrii. Od 2010 r. do 2015 r. pełniła funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich. Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

# **JAKA EDUKACJA I POLITYKA MIGRACYJNA?**

# Edukacja – pole międzynarodowej konkurencji?



**PROF. MACIEJ JAKUBOWSKI**

Dyrektor Instytutu Badań Edukacyjnych, Uniwersytet Warszawski



**DR TOMASZ GAJDEROWICZ**

Zastępca Dyrektora Instytutu Badań Edukacyjnych, Uniwersytet Warszawski

**Jakie są mocne i słabe strony polskiej szkoły? Zdaje się, że kształcimy nie najgorzej, co odzwierciedlają chociażby sukcesy absolwentów na rynku pracy. Wciąż brakuje nam jednak większej elastyczności i autonomiczności oraz budowania kompetencji miękkich i samodzielności uczniów. Przede wszystkim jednak musimy zacząć podchodzić do edukacji na serio. Oznacza to zarzucenie podejścia intuicyjnego bazującego na indywidualnym doświadczeniu na rzecz rzetelnych badań. Jak stworzyć kulturę opartego na dowodach, świadomego nauczania?**

Na pytanie, jakiej edukacji potrzebujemy, czy też jaka powinna być edukacja przyszłości, odpowiadano już w setkach artykułów i prezentacji. Odpowiedzi te bardzo się różnią, jednak wiele z nich cechuje pewność co do tego, jak będzie wyglądać przyszłość i jakiej edukacji potrzeba, żeby w tej przyszłości się odnaleźć – zarówno indywidualnie, jak i w wymiarze społecznym. My takiej pewności nie mamy.

W szybko zmieniającym się świecie nie da się określić, jakie umiejętności będą na wagę złota. Nie ma to też większego znaczenia. Szkoła, a także edukacja wyższa powinny dawać podstawę do ciągłego rozwoju. Tę podstawę

tworzą umiejętności i fundamentalna wiedza: nie tylko w kluczowych dziedzinach, ale także dotycząca tego, jak samodzielnie się uczyć.

Szkoły i uczelnie powinny być bardziej autonomiczne i elastyczne, tak by przekazywać absolwentom kompetencje, dzięki którym zmierzają się z dynamicznie zmieniającym się światem. Rolą systemu jest troska o to, żebyśmy wiedzieli, jakie działania edukacyjne przynoszą spodziewane korzyści, a jakie nie. W tym celu należy zbudować infrastrukturę pozwalającą nam to monitorować. Inaczej mówiąc, na poziomie systemu musimy zadbać o to, żeby edukacja przestała być dziedziną, w której rządzą intuicja i własne

doświadczenie, a stała się domeną opartą na rzetelnej ocenie efektów. Wzmocnienie roli badań i racjonalnych argumentów jest też potrzebne w innych dziedzinach, gdzie intuicja lub polityka wygrywają z rzetelnymi analizami i obiektywnymi danymi.

### Najlepiej wykształcone generacje Polaków, populistyczne decyzje i pandemia

Jaki jest obecny stan polskiej edukacji? Do czasu zmian w szkolnictwie, wprowadzanych stopniowo od 2016 roku, w międzynarodowych rankingach nasi uczniowie plasowali się w europejskiej, ale też światowej czołówce. Piętnastolatki błyszczeli w największym światowym badaniu umiejętności uczniów PISA<sup>1</sup>. Jeszcze w 2018 roku ostatnie kohorty kształcone w systemie z gimnazjami posiadały wiedzę i umiejętności należące do najlepszych w Europie, a w matematyce uczniów na najwyższym poziomie umiejętności mieliśmy nawet więcej niż Finlandia czy Dania. Reforma z 1999 roku wprowadzająca gimnazja znacząco podniosła poziom najstarszych uczniów, a kolejne reformy podstaw programowych z 2008 roku pozwoliły zwiększyć liczbę uczniów na najwyższym poziomie umiejętności. Niestety, w 2018 roku gimnazja zlikwidowano – wbrew sprzeciwom ekspertów, badaczy i nauczycieli; wbrew jakimkolwiek danym oraz racjonalnym argumentom.

Okres pandemii był kolejnym trudnym etapem dla polskiej edukacji. Zabrakło dyskusji o tym, czy szkoły powinny być aż tak długo zamknięte. Zabrakło nawet świadomości, że

**Jeszcze w 2018 roku ostatnie kohorty kształcone w systemie z gimnazjami posiadały wiedzę i umiejętności należące do najlepszych w Europie, a w matematyce uczniów na najwyższym poziomie umiejętności mieliśmy nawet więcej niż Finlandia czy Dania.**

okres ten był jednym z najdłuższych w całej Unii Europejskiej – szkoły w Polsce zamknięte były przez 62 tygodnie. W innych krajach, gdzie wzięto pod uwagę analizy wskazujące na to, że koszty edukacyjne i społeczne przewyższają korzyści zdrowotne, szkoły otwierano szybciej. Wprowadzono szczególne środki ostrożności, a mało efektywne nauczanie online dość sprawnie zastąpiono tradycyjnymi lekcjami. W Polsce żadne dane nie były w stanie przekonać decydentów, że szkoły można bezpiecznie otworzyć. Konsekwencją tego były: po pierwsze, większy niż w innych krajach spadek umiejętności uczniów<sup>2</sup>, po drugie zaś – poważne koszty społeczne. Wiązały się one choćby ze słabszymi relacjami rówieśniczymi, trudnościami psychicznymi, m.in. tymi związanymi z powrotem do szkoły, czy wreszcie ze znacznym ograniczeniem możliwości pracy rodziców. Spadek umiejętności związany z zamknięciem szkół miał też istotne konsekwencje ekonomiczne. Okazało się, że straty kapitału ludzkiego są trwałe i przekładają się na rozwój gospodarczy w przyszłości<sup>3</sup>.

1 PISA – ang. *Programme for International Student Assessment* (Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów).

2 T. Gajderowicz, M. Jakubowski, H.A. Patrinos, S. Wrona, *Capturing the Educational and Economic Impacts of School Closures in Poland*, „IZA Discussion Paper” 2022, nr 15787.

3 G. Psacharopoulos, V. Collis, H.A. Patrinos, E. Vegas, *The COVID-19 Cost of School Closures in Earnings and Income across the World*, „Comparative Education Review” 2021, nr 65(2), s. 271-287.

### Trzy źródła negatywnych opinii o polskiej szkole, w tym jedno słuszne

W tym miejscu warto skonfrontować dane świadczące o wysokiej jakości nauczania w polskich szkołach z dość powszechnym przekonaniem, że nie spełniają one oczekiwań. Poglądy te mają naszym zdaniem trzy źródła.

**Pogląd, że szkoła jest zła, bo wymaga za dużo wiedzy, jest błędny. Nie zmienia tego dostępność internetu czy AI. Z ich olbrzymich możliwości w pełni skorzysta ten, kto będzie miał sporą wiedzę, a co za tym idzie – będzie wiedział, czego szukać na dany temat oraz umiejętnie oceni przydatność i wiarygodność informacji.**

Pierwsze źródło to negatywna opinia wykładowców akademickich, szczególnie tych wieloletnich i wiekowych, która ma poniekąd racjonalne podstawy. Rzeczywiście kolejne roczniki studentów, przychodzące na uniwersytety od – powiedzmy – 2000 roku, były średnio coraz słabsze. Wynikało to jednak z upowszechnienia kształcenia wyższego, a nie ze słabości polskiej szkoły. Mimo że każdy kolejny rocznik, który ją opuszczał, miał średnio wyższy poziom wiedzy i umiejętności niż poprzedni, to ponieważ co roku coraz większa jego część wybierała studia wyższe, średni poziom studentów spadał<sup>4</sup>.

Drugim źródłem są opinie na temat tego, czego powinna nauczać szkoła. Przeciążone programy wydają się odstawać od współczesnych

potrzeb. To prawda, że zbyt szczegółowa wiedza nie jest potrzebna, a odpytywanie z faktów przynosi stosunkowo niewielkie korzyści. Nieprawdą jest jednak to, że jeśli chcemy nauczać krytycznego myślenia, czy nawet kreatywności, to możemy całkowicie abstrahować od pogłębionej wiedzy w danej dziedzinie. Przeciwnie – stanowi ona podstawę skutecznego rozwiązywania problemów<sup>5</sup>. Tak więc pogląd, że szkoła jest zła, bo wymaga za dużo wiedzy, jest błędny. Nie zmienia tego dostępność internetu czy AI. Z ich olbrzymich możliwości w pełni skorzysta dopiero ta osoba, która ma sporą wiedzę – wie, czego szukać na dany temat oraz potrafi ocenić przydatność i wiarygodność informacji. Natomiast laik przyjmie wszystko bezkrytycznie, co stanowi spore zagrożenie, biorąc pod uwagę to, że w sieci jest równie dużo prawdziwych, jak i fałszywych informacji.

Trzecie źródło negatywnych opinii ma mocne podstawy w danych. Polska szkoła nie dba o relacje, współpracę czy samodzielność i sprawczość uczniów. O ile nie można się zgodzić z tym, że wiedza przekazywana w szkole jest nieprzydatna, o tyle wyniki badań potwierdzają, że uczniowie nie czują się w niej dobrze. Nie dość, że nie budują relacji, to jeszcze zapewne nie uczą się, jak je nawiązywać i podtrzymywać poza placówką. Co więcej, nie uczą się także tego, jak skutecznie samodzielnie pracować oraz jak podejmować ryzyko i brać za nie odpowiedzialność. To są rzeczywiste mankamenty polskiej szkoły, które wymagają poprawy. Podobne defekty można znaleźć na uczelniach wyższych. Kształcimy niezłe, co

4 M. Jakubowski, I. Białecki, J. Wiśniewski, *Education policy in Poland: The impact of PISA (and other international studies)*, „European Journal of Education” 2017, nr 52(2), s. 167-174.

5 D.T. Willingham, *How to Teach Critical Thinking*, „Education: Future Frontiers” 2019, nr 1, s. 1-17.

pokazują chociażby sukcesy na rynku pracy. Wciąż brakuje jednak nacisku na kompetencje miękkie, samodzielność i sprawczość.

**Oceniając potrzeby edukacyjne, powinniśmy bazować na wiedzy z rzetelnych badań i danych. Skuteczny system można budować, czerpiąc z następujących źródeł: reprezentatywne badania uczniów i szkół, analizy na podstawie danych administracyjnych oraz badania eksperymentalne z losowo dobranymi grupami kontrolnymi, a także towarzyszący im program metaanaliz badań edukacyjnych.**

Musimy zmieniać edukację, ale nie wylewając przy tym dziecka z kąpielą. Poprawić to, co wymaga poprawy, czyli zwiększyć nacisk na kompetencje miękkie i samodzielność, a także ograniczyć czysto encyklopedyczną wiedzę i ciągle ocenianie dla samego tworzenia rankingów. Wreszcie – podtrzymać i doskonalić to, co nam się świetnie udaje. Polska szkoła daje bazę do dalszej nauki w postaci fundamentalnych kompetencji czytania, podstaw matematyki czy nauk przyrodniczych (choć z tymi ostatnimi jest coraz gorzej po błędnej decyzji o wycofaniu przedmiotów przyrodniczych z egzaminu ósmoklasisty). Te podstawy powinien mieć w XXI wieku każdy, kto kończy szkołę średnią na poziomie pozwalającym wybrać dowolną ścieżkę edukacyjną czy określony zawód.

To właśnie poziom kompetencji podstawowych decyduje o sukcesach gospodarczych krajów, na co jasno wskazują badania<sup>6</sup>. Polska powinna

pod tym względem ścigać kraje azjatyckie, chociażby kładąc jeszcze silniejszy nacisk na naukę czytania i matematyki we wczesnych latach edukacji, podobnie jak ma to miejsce w przedszkolach w Singapurze. Powinniśmy też zadbać o wyrównywanie szans, żeby uzyskać niski poziom nierówności, taki jak w Estonii czy Finlandii. Skupmy się na podjęciu wymienionych kroków, zamiast mówić o rewolucji i nauczaniu kompetencji przyszłości, które za chwilę mogą się zmienić.

### **Edukacja na serio, czyli rzetelne badania w miejsce intuicji i własnych doświadczeń**

Zniszczenie gimnazjów – bez oglądania się na dane świadczące o sukcesie reformy z 1999 roku – jest tylko jednym z wielu, choć chyba najbardziej dotkliwym, przykładem kierowania się w edukacyjnych zmianach intuicją i własnym doświadczeniem czy też populistyczną odpowiedzią na sentymenty wyborców. W każdej szkole, każdego dnia kształcenie uczniów odbywa się z wykorzystaniem intuicji i własnych doświadczeń. Nauczyciele nie są temu winni. Mają najlepszą wiedzę o tym, jak nauczać skutecznie i często bronią się przed wymysłami różnej maści ekspertów czy innowatorów chcących wyrzucić do góry nogami „tradycyjne” nauczanie. Szkoły atakowane są takimi mitami, jak ten, że każdy uczeń ma swój styl przyswajania wiedzy i żeby lepiej uczyć, trzeba się do niego dostosować, co już od wielu lat wskazywane jest jako przesąd nieoparty badaniami<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> E.A. Hanushek, L. Woessmann, *The High Cost of Low Educational Performance: The Long-run Economic Impact of*

*Improving PISA Outcomes*, „OECD Publishing” 2010, Paryż.  
<sup>7</sup> C.R. Riener, D. Willingham, *The Myth of Learning Styles*, „Change The Magazine of Higher Learning” 2010, nr 42(5), s. 32-35.



Intuicyjnie uczymy także czytania, często metodami obalonymi przez naukowców (np. czytanie globalne). Z kolei w matematyce rozwiązujemy całe problemy, licząc na domyślność uczniów, co nie tylko obniża skuteczność nauczania, ale też demotywuje i upewnia młodych ludzi w przekonaniu, że matematyka jest trudna. Dlatego powtórzmy: edukacja potrzebuje oprzeć się na rzetelnych badaniach i danych. Skuteczny system można budować, czerpiąc z trzech źródeł.

Pierwsze źródło to reprezentatywne badania uczniów i szkół. Dzięki temu zyskamy dostęp do bieżących informacji o postępach w nauce, a także dobrostanie uczniów, relacjach, sposobach nauki i nauczania. Takich danych bardzo nam brakuje. Zamiast nich zbyt często przywoływane są opinie czy pseudobadania w rodzaju wypełnianych na ochotnika ankiet internetowych. Bywa, że dają one kuriozalne, lecz podchwytywane ochoczo przez media rezultaty.

Drugie źródło to analizy na podstawie danych administracyjnych, przede wszystkim te uwzględniające śledzenie losów uczniów od przedszkola, przez wszystkie etapy systemu edukacji, aż po rynek pracy. Bazy SIO<sup>8</sup>, egzaminacyjne, uczelniane, ZUS-u i Ministra Finansów są wystarczające do oceny wielu reform i programów edukacyjnych. Ich wykorzystanie wymaga woli politycznej i relatywnie niewielkich środków. Przykłady już są: system ELA<sup>9</sup> do monitorowania sytuacji na rynku pracy absolwentów szkół wyższych i, realizowany w Instytucie Badań Ekonomicznych (IBE), system monitorowania losów absolwentów

szkół średnich. Nieco więcej wspomnianej woli politycznej potrzeba, żeby połączyć to z danymi Ministerstwa Finansów i w rezultacie wykształcić taki system, jaki funkcjonuje w krajach skandynawskich. Daje on świetną podstawę do oceny przedsięwzięć edukacyjnych.

***Dostęp do rzetelnych danych powinien stymulować szkoły do wprowadzania usprawnień, które realnie wpływają na rozwój uczniów. W dłuższej perspektywie pozwoli to stworzyć kulturę opartego na dowodach, świadomego nauczania.***

Trzecie, zapewne najważniejsze, źródło stanowią badania eksperymentalne z losowo dobranymi grupami kontrolnymi, a także towarzyszący im program metaanaliz badań edukacyjnych. Wciąż są one rzadkością w edukacji, ale działania *Education Endowment Foundation* (EEF) w Wielkiej Brytanii pokazują, że stworzenie podobnego systemu jest możliwe i skutkuje całkowitą zmianą kierunku dyskusji o edukacji i kształceniu. Po kilkunastu latach pracy EEF zasób wyników badań eksperymentalnych zwiększył się z kilku do ponad 200. Nauczyciele w wielu krajach świata traktują EEF i ich metaanalizy jako podstawowe źródło wiedzy o tym, co działa w edukacji. Kształcenie i doskonalenie zawodowe także w coraz większym stopniu opiera się na metaanalizach i wynikach badań eksperymentalnych, co prowadzi do tego, że kierowanie się intuicją i mitami edukacyjnymi wreszcie zaczyna być kwestionowane.

Aby edukacja skutecznie wspierała poprawę jakości kształcenia, system powinien być zaprojektowany tak, by dane i wyniki badań motywowały interesariuszy do zmiany.

8 SIO – System Informacji Oświatowej.

9 ELA – ogólnopolski system monitorowania Ekonomicznych Losów Absolwentów szkół wyższych.

Oznacza to, że nauczyciele, decydenci i rodzice muszą mieć możliwość zapoznania się z wysokiej jakości informacjami. Takie podejście nie tylko podnosi poziom nauczania, zwiększa troskę o dobrostan uczniów (gdy jest odpowiednio mierzony i raportowany), ale także tworzy środowisko odpowiedzialności. Dostęp do rzetelnych danych powinien stymulować szkoły do wprowadzania usprawnień, które realnie wpływają na rozwój uczniów. W dłuższej perspektywie pozwoli to stworzyć kulturę opartego na dowodach, świadomego nauczania.

Możemy tak zrobić również w Polsce. Właśnie taki program budujemy w Instytucie Badań Edukacyjnych, przy zrozumieniu i finansowym wsparciu MEN. Miejmy nadzieję, że odmieni to polską dyskusję o edukacji i nie tylko unikniemy kolejnych błędnych decyzji, których niestety było sporo w ostatnich latach, ale też sprawimy, że polscy uczniowie będą jeszcze lepsi. Dzięki temu podstawy rozwoju naszej gospodarki, opartej w coraz większym stopniu na kapitale ludzkim, zostaną ugruntowane na lata. ■

### O AUTORACH

**Prof. Maciej Jakubowski** – Dyrektor Instytutu Badań Edukacyjnych oraz profesor na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2008-2012 był analitykiem w zespole PISA w OECD w Paryżu. W latach 2012-2014 pełnił funkcję Podsekretarza Stanu w MEN, gdzie odpowiadał za strategię i finansowanie. Założyciel Fundacji Evidence Institute, która promuje wykorzystanie badań w praktyce nauczania i budowaniu polityki edukacyjnej. Jego pasją są badania edukacyjne, ale także przekazywanie nauczycielom, uczniom i rodzicom wiedzy o metodach nauczania mających mocne oparcie w badaniach. Współpracował jako konsultant z rządami oraz instytucjami międzynarodowymi, takimi jak Bank Światowy, OECD, UNESCO, UNDP czy Komisja Europejska.

**Dr Tomasz Gajderowicz** – Zastępca Dyrektora ds. Badań w Instytucie Badań Edukacyjnych. Naukowiec i ekspert z doświadczeniem krajowym i międzynarodowym. Specjalizuje się w mikroekonometrycznej analizie motywacji i wyborów w edukacji oraz pracy zawodowej, publikując na temat kapitału ludzkiego w zielonej i cyfrowej gospodarce. Związany z Wydziałem Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Zdobywał wiedzę m.in. na Uniwersytecie w Glasgow. Laureat prestiżowych nagród, takich jak Stypendium Ministra Nauki dla wybitnych młodych naukowców czy Stypendium START Fundacji Nauki Polskiej. W swojej karierze współpracował z UNESCO, Bankiem Światowym, Komisją Europejską oraz instytucjami międzynarodowymi i rządami w zakresie polityki edukacyjnej. Prywatnie pilot samolotowy i pasjonat nurkowania.

# Polska – od kraju emigracyjnego do imigracyjnego – co to dla nas oznacza?



**PROF. PAWEŁ KUBICKI**

Uniwersytet Jagielloński, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

**Po raz pierwszy w historii Polska stała się krajem imigracyjnym, czyli takim, w którym więcej osób się osiedla, niż z niego wyjeżdża. Z czego to wynika? Jakie rodzi to skutki? Co taka zmiana oznacza dla polskiej gospodarki oraz naszych miast? Jakie wyzwania są z tym związane i jakie otwiera to szanse?**

*Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski  
– redaktor publikacji Kongresu Obywatelskiego.*

## **Czy można powiedzieć, że Polska przeszła transformację z kraju emigracyjnego w imigracyjny?**

Tak – co więcej, stało się to po raz pierwszy w historii. Do tej pory, z różnych powodów, Polska była państwem raczej emigracyjnym, z którego się wyjeżdżało. Tzw. przejście (przesilenie) migracyjne, czyli moment, w którym do naszego kraju więcej osób zaczęło przybywać niż z niego wyjeżdżać, miało miejsce w 2016 r. Od tego czasu liczba imigrantów osiedlających się nad Wisłą sukcesywnie rośnie, znacznie przewyższając liczbę polskich obywateli opuszczających Polskę.

Tak przynajmniej wskazuje statystyka. Z drugiej strony – zmianę tę widzimy

w codziennych doświadczeniach.

W szczególności mieszkańcy miast dostrzegają obecność obcokrajowców na ulicach, w sklepach, w instytucjach publicznych. Trudno jest dziś mieszkać w dużej metropolii pokroju Warszawy, Wrocławia czy Trójmiasta, ale i w mniejszych ośrodkach, nie mając codziennej styczności z imigrantami. Są naszymi sąsiadami, robią zakupy w tych samych sklepach, co my, a ich dzieci chodzą do tych samych szkół, co nasze dzieci itd.

Zatem zarówno statystyka – która nieraz potrafi zakłamać pewne zjawiska – jak i nasze codzienne obserwacje wskazują, że Polska staje się krajem coraz bardziej wielokulturowym. Warto dodać, że na to przesilenie wpłynął także sukces gospodarczy i cywilizacyjny, jaki stał się niewątpliwie udziałem Polski na przestrzeni minionych lat. W jego efekcie znacznie mniej naszych rodaków zaczęło wyjeżdżać z kraju.

**Wspomniane przez Pana przesilenie nastąpiło w 2016 r. Oznacza to, że Polska nie stała się państwem imigracyjnym za sprawą wojny w Ukrainie, w której następstwie – począwszy od 2022 r. – osiedliło się u nas około miliona uchodźców z tego kraju? Zatem był to tylko czynnik, który nasilił istniejący już wcześniej trend?**

Nie możemy zapomnieć, że wojna w Ukrainie wybuchła w 2014 r. Moim zdaniem do przejścia migracyjnego znacznie przyczyniła się pierwsza fala migracji z tego kraju, która miała miejsce bezpośrednio po wybuchu konfliktu. Z kolei od 2022 r. mamy do czynienia z drugą falą, wynikającą już bezpośrednio z pełnoskalowej wojny. Ważnym czynnikiem przyciągającym cudzoziemców do Polski był również kryzys na Białorusi związany z wyborami prezydenckimi. Wówczas wielu Białorusinów – a wśród nich liczni specjaliści, m.in. w obszarze IT – przeniosło się do naszego kraju. W przypadku wszystkich tych zdarzeń nasze państwo było pierwszą destynacją osiedleńczą ze względu na bliskość geograficzną.

Oczywiście zjawiska te są skoordynowane z innymi procesami. Polska od 1989 r. notuje nieprzerwany wzrost gospodarczy. Do tego dwie dekady członkostwa w Unii Europejskiej znacznie wpłynęły na poprawienie infrastruktury oraz podniesienie jakości życia w polskich miastach. Zaczęły stawać się one coraz bardziej atrakcyjnymi destynacjami dla imigrantów – zarówno tych z dalekich stron świata, jak również dla Europejczyków, w szczególności odczuwających skutki kryzysu z lat 2007-2008 obywateli państw Południa, jak np. Włochów, Greków, Portugalczyków czy

Hiszpanów. Jest im w Polsce znacznie łatwiej znaleźć pracę, nieraz nawet lepiej płatną niż w ich ojczyznach.

***Tzw. przejście migracyjne, czyli moment, w którym do naszego kraju więcej osób zaczęło przybywać niż z niego wyjeżdżać, miało miejsce w 2016 r. Od tego czasu liczba imigrantów osiedlających się nad Wisłą sukcesywnie rośnie, znacznie przewyższając liczbę polskich obywateli opuszczających Polskę.***

**No właśnie – obywatele jakich krajów w największym stopniu emigrują do Polski?**

W strukturze tej dominują Ukraińcy – szacuje się, że w polskich miastach stanowią oni około 50% cudzoziemców. Wielu jest także Białorusinów. Najlepiej znany jest mi jednak kontekst krakowski i na nim pragnąłbym się skupić. Wśród imigrantów w stolicy Małopolski – co nie stanowi większego zaskoczenia – dominują obcokrajowcy bliscy nam kulturowo, pochodzący z krajów słowiańskich, takich jak wspomniana Ukraina i Białoruś, ale też Rosja czy inne kraje byłego Związku Radzieckiego. Stanowią oni około 60% struktury migracyjnej. Oprócz nich jest też wielu migrantów-ekspertów (profesjonalistów), którzy przemieszczają się w ramach UE. Znajdziemy tu sporą grupę reprezentantów tzw. globalnej Północy, w skład której wchodzi takie kraje, jak m.in. Wielka Brytania, Norwegia, Stany Zjednoczone czy Kanada. Ze względu na bardzo dobrze rozwinięty rynek IT osiedliło się tu również wielu specjalistów z tej branży pochodzących z Indii czy Bangladeszu.

**Dla uciekających przed wojną czy dyktaturą obywateli Ukrainy czy Białorusi Polska jawi się jako lokalizacja znacznie bardziej bezpieczna. Co jednak przemawia za atrakcyjnością osiedleńców polskich miast z perspektywy obywateli innych państw? Czy decydujące są tu względy ekonomiczne, związane z możliwością znalezienia dobrej pracy?**

Względy ekonomiczne – tak jak Pan powiedział – są kluczowe: polskie miasta mają do zaoferowania cudzoziemcom wiele bardzo dobrych miejsc pracy. Natomiast nie jest to jedyny czynnik wpływający na ich atrakcyjność. Używając języka znanego teoretyka rozwoju miast, Richarda Floridy, istotnym elementem przyciągającym jest tzw. potęga miejsca – to, że miasto samo w sobie jest atrakcyjne, że jest w nim co robić po pracy, gdyż dysponuje szeroką ofertą rozrywkową, kulturalną czy kulinarną. To bardzo istotne dla tzw. profesjonalistów, którzy posiadają kompetencje pozwalające im na znalezienie pracy praktycznie wszędzie i osiedlają się tam, gdzie będzie im się żyło najlepiej. Z tego punktu widzenia miasta środkowoeuropejskie, w tym polskie, zyskują na atrakcyjności.

Do tego, co nierzadko umyka uwadze, ich zaletą jest to, że są po prostu bezpieczne. Kwestia poczucia bezpieczeństwa podczas codziennego wychodzenia na ulicę jest bardzo często podkreślana przez wielu migrantów, zwłaszcza z Ameryki Południowej, gdzie nawet zwykły spacer może stanowić zagrożenie utraty zdrowia czy życia. Dla nas to oczywiste, że wychodzimy z domu i nie obawiamy się, że zostaniemy napadnięci. Owszem, zdarzają się napaści, ale na polskich ulicach są to wyjątki. Natomiast w wielu miejscach świata

występują one na porządku dziennym. Okazuje się, że wysoki poziom bezpieczeństwa, jaki zapewniają generalnie wszystkie polskie miasta, stanowi bardzo dużą wartość.

***Polskie miasta są atrakcyjne dla specjalistów z zagranicy, gdyż jest w nich co robić po pracy – dysponują one m.in. szeroką ofertą rozrywkową, kulturalną czy kulinarną. Do tego ich zaletą jest to, że są po prostu bezpieczne.***

To, jak funkcjonują dziś nasze ośrodki miejskie, jest dowodem na ich niebywały rozwój w ostatnich latach. Kiedy 20 lat temu wchodziliśmy do UE, dysponowały one znacznie uboższą ofertą usługową, wyraźnie gorszą infrastrukturą, niższą dostępnością transportową. Nie były też tak bezpieczne, jak dziś. Na przestrzeni dwóch dekad dokonaliśmy ogromnego, cywilizacyjnego skoku, który uczynił polskie, a szerzej – środkowoeuropejskie miasta miejscami bardzo atrakcyjnymi dla osiedlania się imigrantów.

**W polskich miastach spotkamy obecnie wielu cudzoziemców trudniących się zawodami zarówno prostszymi, jak również tymi wymagającymi wysokich kwalifikacji.**

O ile tych pierwszych jest z pewnością zdecydowanie więcej, o tyle są też miejsca, w których dominują ci drudzy. Tak jest chociażby w Krakowie. Z przeprowadzonych dwa lata temu badań wynika, że ponad połowa z nich zarabia powyżej średniej pensji krakowskiej, która należy do najwyższych w Polsce. Wśród profesjonalistów znajdują się

przede wszystkim pracownicy korporacji, firm IT czy innych wiodących branż.

z obcokrajowcami – zarówno prywatnych, jak i zawodowych.

Taki rozkład osobowy ma kolosalny wpływ na kształt polskich miast. Profesjonaliści zatrudnieni w najbardziej zaawansowanych branżach generują lokalnie dodatkowe miejsca pracy dla osób wykonujących prostsze zawody – opiekunek do dzieci, taksówkarzy, kucharzy czy kelnerów. Dlatego też obecność w regionie centrów badawczo-rozwojowych czy central IT, gdzie większość pracowników – wśród których wielu to zresztą ekspaci<sup>1</sup> – zarabia znacznie powyżej średniej, stanowi bodziec do rozwoju wielu innych gałęzi lokalnych gospodarek.

### W jaki jeszcze sposób obecność migrantów wpływa na rozwój polskich miast?

Szacuje się, że co piąty lub co szósty mieszkaniec Krakowa czy Wrocławia to obcokrajowiec. Osoby te korzystają z usług publicznych – chodzą do urzędów, do lekarza, uczęszczają do szkół itd. Wyzwaniem stojącym przed tego typu usługami jest dostosowanie się do cudzoziemców – chodzi tu o skalę, ale też kompetencje językowe. Jeszcze 20 lat temu wszelkie sprawy leżące w obszarze usług publicznych można było załatwiać niemal wyłącznie w języku polskim. Dziś natomiast język angielski staje się w polskich miastach (w instytucjach w nich ulokowanych) *lingua franca*. Coraz więcej mieszkańców widzi też, że jego znajomość jest niezbędna do budowania bardziej wartościowych i pogłębionych relacji

<sup>1</sup> Ekspaci – wysokiej klasy specjaliści, którzy opuścili ojczyznę, aby pracować za granicą. Określenie branżowe zapożyczone z języka angielskiego. Za: <https://www.nck.pl/projekty-kulturalne/projekty/ojczysty-dodaj-do-ulubionych/ciekawostki-jezykowe/ci-ekspaci-ten-ekspat> [dostęp online].

**Profesjonaliści zatrudnieni w najbardziej zaawansowanych branżach generują lokalnie dodatkowe miejsca pracy dla osób wykonujących prostsze zawody – opiekunek do dzieci, taksówkarzy, kucharzy czy kelnerów. Dlatego też obecność w regionie centrów badawczo-rozwojowych czy central IT stanowi dla metropolii bodziec do rozwoju wielu innych gałęzi lokalnych gospodarek.**

Ciekawe obserwacje dotyczą także sfery kultury w największych polskich ośrodkach miejskich, gdzie wśród migrantów przeważają profesjonaliści. Z reguły są to osoby młode, dobrze zarabiające, często jeszcze bezdzietne. Dysponując dużymi nadwyżkami finansowymi, są oni bardzo częstymi konsumentami kultury, która sama w sobie jest dość droga – bilety do teatru, kina czy na koncerty nie kosztują bowiem mało. Z przeprowadzonych przez nas badań wynika, że osoby te są istotnymi, dodatkowymi klientami finansującymi kulturę publiczną. Są oni zresztą na partycypację w kulturze niejako „skazani” – będąc stosunkowo nowymi mieszkańcami miast, którzy nie posiadają jeszcze szerokich sieci kontaktów, nie pójdą przecież na „niedzielny obiad” do mamy, cioci czy babci. Dla tych osób wyjście do teatru czy do kina jest ważnym elementem socjalizacji. Nie może zatem dziwić, że korzystają oni z oferty kultury częściej niż „starzy” mieszkańcy.

Napływ imigrantów siłą rzeczy wymusza też kosmopolityzację społeczeństwa ich



przyjmującego. Lokalni mieszkańcy wiedzą, że nie są to turyści, lecz osoby, które na stałe mieszkają i funkcjonują z nimi w danym miejscu. Obcokrajowcy w pewien sposób oswajają z wielokulturowością, wpływając nieraz na zmianę naszych postaw.

***Napływ imigrantów siłą rzeczy wymusza też kosmopolityzację społeczeństwa ich przyjmującego. Lokalni mieszkańcy wiedzą, że nie są to turyści, lecz osoby, które na stałe mieszkają i funkcjonują z nimi w danym miejscu. Obcokrajowcy w pewien sposób oswajają z wielokulturowością, wpływając nieraz na zmianę naszych postaw.***

### **Czy codzienne obcowanie z cudzoziemcami może wpłynąć na nasz samorozwój?**

Uważam, że wpłynie to pozytywnie na naszą kreatywność, czyli na atrybut, który do znudzenia jest opisywany w kontekście gospodarki kreatywnej czy miasta kreatywnego. Aby się rozwinąć, potrzebuje on specyficznej przestrzeni. Nie ma natomiast lepszego pola dla rozwoju kreatywności niż środowisko wielokulturowe, w którym poszczególni uczestnicy patrzą na dane sprawy przez pryzmat różnych doświadczeń i perspektyw.

Obecnie w wielu firmach spotykają się osoby z Polski, Ukrainy, Francji, Indii itd. To właśnie w takich środowiskach tworzy się kreatywność. Jestem przekonany, że taka wielokulturowa współpraca w niedalekiej

przyszłości przełoży się na powstanie w naszej gospodarce chociażby wielu ciekawych start-upów.

### **Jaki ma to związek?**

Kraków to jedno z pierwszych polskich miast, w których otwierały się centra outsourcingowe. Pierwotnie wiele osób z przekąsem mówiło o tym, że „wklepuje” się w nich jedynie faktury korporacyjne – i często było to prawdą. Dziś natomiast stolica Małopolski staje się coraz ważniejszym centrum start-upowym. Dzieje się tak dlatego, że osoby, które zaczynały pracę w prostych centrach usług, zyskały doświadczenie współpracy w środowisku międzykulturowym. Nasiąkając nim, rozwijały swoją kreatywność, która jest warunkiem *sine qua non* dla miejsc chcących być start-upowym hubem.

***Nie ma lepszego pola dla rozwoju kreatywności niż środowisko wielokulturowe, w którym poszczególni uczestnicy patrzą na dane sprawy przez pryzmat różnych doświadczeń i perspektyw.***

Ikoniczne miasta pokroju Londynu czy Nowego Jorku reprezentują modelowy przykład wielokulturowości. W tym kierunku zmierza też Kraków. Nowa struktura ludności będzie wpływać na poziom kreatywności lokalnej społeczności. Zaprocentuje to nie tylko w branżach związanych z outsourcingiem, ale też w obszarach zaawansowanych technologii, które rozwijają się najlepiej w kreatywnym środowisku. ■

## O ROZMÓWCY

**Prof. Paweł Kubicki** – socjolog i antropolog kultury, adiunkt w Instytucie Europeistyki UJ, kierownik studiów podyplomowych „Miasto i miejskość. Jak współtworzyć dobrze miasto”. Specjalizuje się w badaniu tożsamości miast i społeczności lokalnych. Autor wielu publikacji poświęconych kwestiom miejskim, między innymi książek: *Miasto w sieci znaczeń. Kraków i jego tożsamości* (2010), *Wynajdywanie miejskości. Polska kwestia miejska z perspektywy długiego trwania* (2016), współautor: „Efekt ESK. Jak konkurs na Europejską Stolicę Kultury zmienił polskie miasta” (2017) oraz raportu badawczego „Nowi mieszkańcy w Nowej Polsce” (2011). Publikował w wielu czasopismach naukowych, między innymi w: „Polish Sociological Review”, „Colloquia. Journal of Central European History”, „Studia Socjologiczne”, „Politeja”, „Kultura Współczesna”, „Zarządzanie w kulturze”, „Pogranicze. Studia Społeczne”, „Jagiellońskie Forum Europejskie”. Członek krajowych i międzynarodowych zespołów badawczych. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego,

# **POLITYKA PRZESTRZENNA I SYSTEM MOBILNOŚCI**

# Polityka przestrzenna zwornikiem polityk sektorowych?



**PROF. TOMASZ KOMORNICKI**

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Polska Akademia Nauk,  
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

**Terytorialna integracja polityk publicznych sprzyja zwiększeniu odporności regionów na wypadek wystąpienia kryzysów (klimatycznych, gospodarczych czy geopolitycznych). Z tego względu zdecydowanie należy pochylić się nad zorganizowaniem przestrzennym Polski. Jaką funkcję powinny pełnić jednostki terytorialne? Na czym powinna polegać integracja polityk w przestrzeni? Jakich zmian legislacyjnych potrzebujemy?**

Współczesna literatura naukowa, a także liczne dokumenty strategiczne, często odnoszą się do tzw. zintegrowanej polityki rozwoju. Nie zawsze jednak prawidłowo definiujemy, co kryje się za tym pojęciem. Trudno jest nam także oceniać zmiany legislacyjne faktycznie lub pozornie zmierzające w kierunku owej „integracji”.

W końcu zachęcająco brzmiący postulat musi posiadać jakieś ramy. Zgodnie z opiniami wielu specjalistów<sup>1</sup> funkcję taką w naturalny sposób powinny pełnić jednostki terytorialne. Innymi słowy, integracja planowania oraz

polityk sektorowych musi dokonywać się w przestrzeni. To w przestrzeni geograficznej widzimy ostatecznie skutki wszelkich działań podejmowanych (lub niepodejmowanych) na różnych poziomach administracji oraz w obrębie programów rozwojowych. Są tam one widoczne zarówno w wymiarze realnym (zagospodarowanie przestrzenne), jak też w postaci struktur opisywanych wskaźnikami statystycznymi (struktury demograficzne, gospodarcze, społeczne). Postępujące różnicowanie się jednostek terytorialnych, które obserwujemy zarówno w Europie, jak i w Polsce, jest jednocześnie uwarunkowaniem, ale i skutkiem prowadzonych polityk.

Integrująca rola podejścia terytorialnego była w ostatnich dekadach podkreślana w celach i działaniach Unii Europejskiej (szczególnie w polityce spójności), a także w polskich dokumentach krajowych. Jego wdrażanie napotykało jednak wiele trudności. Dokumenty

<sup>1</sup> Zob. T. Markowski, *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania*, „Studia KPZK” 2015, nr 161, s. 12-26; T. Komornicki, *Przestrzeń między nauką i praktyką*, w: *Nauka Polska. Szanse, bariery i wyzwania*, red. M.J. Nowak, R. Rakoczy, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2023, s. 119-130; A. Nowakowska, *Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej*, w: *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. A. Nowakowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015; P. Churski, P. Motek, *Zintegrowane planowanie rozwoju: projekt przygotowania programu i uruchomienia kształcenia na nowym kierunku studiów w obszarze gospodarki przestrzennej*, „Biuletyn KPZK PAN” 2016, z. 260, s. 22-40.

rozwojowe o charakterze przestrzennym nie przyjmowały roli nadrzędnej względem planów sektorowych. Stawały się raczej ich terytorialną inwentaryzacją. Mimo to miały znaczenie dla prowadzenia polityk na szczeblu regionalnym. Od roku 2020 obserwujemy powolny odwrót od tych założeń, mimo że wiele faktów przemawia raczej za wzrostem ich znaczenia.

***Dokumenty rozwojowe o charakterze przestrzennym miały szczególne znaczenie dla prowadzenia polityk na szczeblu regionalnym. Mimo to od roku 2020 obserwujemy powolny odwrót od tych założeń zarówno na poziomie UE, jak i w Polsce.***

Prymat zyskują rozwiązania łatwiejsze, a jednocześnie mniej precyzyjne terytorialnie. Przykładem tych zmian na poziomie europejskim jest fundusz *Next Generation EU* (Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności oparty na realizacji reform ogólnokrajowych, a nie na specyfice regionów), a w Polsce – odchodzenie od dokumentów przestrzennych, szczególnie na poziomie ogólnokrajowym (likwidacja KPZK 2030<sup>2</sup>). Obserwacja procesów zachodzących w przestrzeni Europy i Polski skłania do refleksji na ten temat.

### **Dlaczego integracja polityk w przestrzeni staje się coraz ważniejsza?**

Jak już wspomniano, zachodzące w Europie i w Polsce procesy społeczno-gospodarcze, a także częste ostatnio tzw. szoki zewnętrzne są coraz bardziej terytorialnie zróżnicowane. Choć teza o potrzebie podejścia terytorialnego przestała

być dominująca w dyskursie politycznym (także europejskim), to udowodnienie jej roli jest obecnie łatwiejsze. Sprzyja temu zwiększona dostępność danych nie tylko o samych jednostkach terytorialnych, lecz także o powiązaniach i przepływach między nimi.

Na jednostki terytorialne w Polsce wpływa ich zróżnicowana odporność na wyzwania klimatyczne, gospodarcze czy geopolityczne, przyspieszone ruchy migracyjne, a także nierównomierny rozwój infrastruktury. W okresie transformacji systemowej oraz bezpośrednio po akcesji do Unii Europejskiej skala zaniedbań inwestycyjnych, a także problemów społecznych (np. bezrobocie) niwelowała lub przynajmniej ukrywała różnice przestrzenne. Pozytywne efekty wielu działań były bezsprzeczne, nawet gdy ich wybór i priorytetyzacja bywały chaotyczne. Na obecnym poziomie rozwoju gospodarki, infrastruktury i instytucji sytuacja ta uległa jednak zasadniczym zmianom. Ich wyrazem są m.in. procesy o silnym wymiarze przestrzennym, będące bądź to konsekwencją prowadzonych polityk sektorowych, bądź też determinantą konieczności ich geograficznego zróżnicowania, np.:

- kumulacja negatywnych efektów ruchów migracyjnych oraz polityki mieszkaniowej i przestrzennej w strefach suburbanizacji wokół zarówno dużych, jak i mniejszych ośrodków,
- relatywne pogorszenie się poziomu dostępności transportowej (zwłaszcza w transporcie publicznym) jednostek oddalonych od nowej infrastruktury (paradoksalny efekt udanej polityki transportowej),

<sup>2</sup> *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.*

- coraz częstsze lokalne konsekwencje zjawisk ekstremalnych związanych z kryzysem klimatycznym (powodzie, miejskie wyspy ciepła, stepowanie; także efekty polityki przestrzennej – zabudowa terenów zalewowych, polityki wodnej i rolnej),
- różnicowanie się jakości życia w miastach małych i średnich, związane z dostępnością i standardem usług pożytku publicznego (efekty takich polityk, jak: oświatowa, ochrony zdrowia, kulturalna),
- ograniczenie szans edukacyjnych i zawodowych młodzieży wykluczonej transportowo (efekt polityki transportowej oraz związanej z rozmieszczeniem usług publicznych)<sup>3</sup>,
- upowszechnienie pracy zdalnej i usług cyfrowych (zróżnicowane w różnych sektorach, a w konsekwencji – w jednostkach terytorialnych, zależnie od ich specjalizacji),
- drastyczne pogorszenie się sytuacji obszarów przygranicznych wzdłuż granic z Białorusią i Rosją (efekt polityki obronnej i migracyjnej).

### **Czy zmiany prawne w Polsce zmierzają w kierunku integracji?**

Polski system planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego jest od dawna podzielony pomiędzy dwa odrębne resorty. Ich nazwy zmieniały się na przestrzeni lat. Obecnie są to: Ministerstwo Rozwoju i Technologii (planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym) oraz Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (planowanie społeczno-gospodarcze oraz przestrzenne na wyższych poziomach). Próby integracji obu systemów

<sup>3</sup> Wykluczenie transportowe dzieci i młodzieży, UNICEF Polska, 2024.

**W okresie transformacji systemowej oraz bezpośrednio po akcesji do Unii Europejskiej skala zaniebań inwestycyjnych, a także problemów społecznych (np. bezrobocie) niwelowała lub przynajmniej ukrywała różnice przestrzenne. Na obecnym poziomie rozwoju gospodarki, infrastruktury i instytucji sytuacja ta uległa jednak zasadniczym zmianom.**

podejmowano kilkakrotnie, w tym w *Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Zgodnie z jej zapisami dokumentom rozwojowym odpowiadał na każdym poziomie równoległy dokument przestrzenny. Poziom realizacji zapisów tej ustawy był jednak wielokrotnie krytykowany. W roku 2020 przeprowadzono jej gruntowną nowelizację, u której podstaw leżały zgłaszane przez środowiska eksperckie postulaty zintegrowanego rozwoju. Zdecydowano o zastąpieniu dwóch dotychczasowych dokumentów strategicznych poziomu regionalnego (strategię rozwoju województwa i plan zagospodarowania przestrzennego województwa) jedną zintegrowaną strategią rozwoju. Do jej uchwalenia regiony zobowiązano do końca roku 2025. Później datę tę przesunięto o rok. Komponent przestrzenny w zintegrowanej strategii stanowić ma tzw. model struktury funkcjonalno-przestrzennej. Analogiczny model zawierać ma także obligatoryjną obecnie strategię rozwoju gminy. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej zdefiniowano w znowelizowanych ustawach z 2020 roku o samorządzie wojewódzkim, o samorządzie gminnym i o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Jego ustawową istotą jest planistyczny wybór tych elementów, którym da się przypisać określone



działania zgodne z kompetencjami w sferze funkcjonalnej i przestrzennej. Założono, że model ma być ramą dla prowadzenia procesów rozwojowych na danym terytorium przez różnych interesariuszy rozwoju: rząd, władze samorządowe, potencjalnych inwestorów, właścicieli nieruchomości (a także organy nimi zarządzające i gospodarujące), innych zainteresowanych lub włączonych partnerów. Przyjęto, że na bazie modelu można w kolejnym kroku rozmieszczać strategiczne inwestycje celu publicznego oddziałujące na przestrzeń oraz wpisać w model obszary strategicznej interwencji.

Zmianom na poziomie wojewódzkim i gminnym towarzyszyły jednak także daleko idące korekty zapisów na poziomie krajowym. Zlikwidowano dokument przestrzenny szczebla krajowego, jakim była *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. W przeciwieństwie do dokumentów wojewódzkich nie pozostawiono przy tym czasu na opracowanie nowego dokumentu (jakim zgodnie z nowelizacją ma być tzw. komponent przestrzenny do długookresowej i średniookresowej koncepcji rozwoju kraju). W efekcie Polska – jako jeden z nielicznych krajów Unii Europejskiej – od czterech lat nie posiada dokumentu przestrzennego na poziomie krajowym. Znajdująca się obecnie w konsultacjach *Koncepcja Rozwoju Kraju 2050* nie spełnia tej roli. Jest dokumentem

***Ocena prawna specustaw jest na ogół negatywna. Uważa się, że wypierają one ustawy zwykłe i jednocześnie dublują cele ustawodawcy. Trzeba je również traktować jako wyraz podejścia sektorowego, przeczącego integracji.***

opartym na analizie scenariuszowej i *de facto* nie posiada komponentu przestrzennego. Warto wskazać, że krytyczne stanowiska w tej sprawie przyjmował m.in. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk<sup>4</sup>.

W roku 2023 w istotnym stopniu znowelizowano także *Ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Już wcześniej usunięto z niej wszystkie części dotyczące wyższych poziomów planowania (wojewódzkiego i krajowego). Wymagała tego opisana wyżej nowelizacja Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Planowanie przestrzenne zostało tym samym ograniczone do poziomu lokalnego. W tych warunkach w miejsce studium zagospodarowania wprowadzono obligatoryjny plan ogólny. Było to odpowiedzią na trwającą od dawna krytykę nieskuteczności polskiego planowania miejscowego w przeciwdziałaniu kreowania chaosu przestrzennego. Jednocześnie jednak niektóre gminy miały obowiązek opracowania w bardzo krótkim czasie dwóch nowych dokumentów: strategii rozwoju (z modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej) oraz planu ogólnego. Oba dokumenty muszą powstać w sytuacji, kiedy nie są gotowe nowe zintegrowane strategie rozwoju województw oraz w momencie, w którym brakuje jakiegokolwiek dokumentu krajowego. Taka sekwencja zdarzeń przeczy logice rozwoju zintegrowanego oraz samej idei integracji.

Wprowadzane obecnie zmiany nie rozwiązały też problemu tzw. specustaw. Ich rola została

<sup>4</sup> *Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju – perspektywa długookresowa*, „Studia KPZK PAN”, nr 16(208), s. 68.

zachowana, a wpływ na przestrzeń i rozwój społeczno-gospodarczy jest nadal bardzo duży. Celem specustaw było ułatwienie realizacji dużych inwestycji po akcesji do UE. Uchwalono m.in. następujące specustawy: drogową, kolejową, lotniczą, jądrową, przesyłową, mieszkaniową oraz CPK. Na mocy specustaw decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji krajowych i regionalnych podejmuje z reguły wojewoda, z pominięciem władz samorządowych szczebla wojewódzkiego oraz szczebli niższych (które zachowują jedynie prawo opiniowania). Analogicznie, w przypadku inwestycji powiatowych i gminnych, organem decydującym jest starosta powiatu, z pominięciem samorządu gminnego (który także zachowuje prawo opiniowania).

Okres obowiązywania specustaw był już kilkakrotnie przedłużany. Dużą część treści wszystkich tych aktów prawnych zajmują regulacje związane z uproszczonym systemem wykupu gruntów. Szczególny charakter ma *Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym*, która jest dokumentem dużo bardziej rozbudowanym – zawiera ona np. paragraf dotyczący rezerwacji terenu na wnioski powołanej spółki celowej. Element planistyczny znajduje się także w specustawie przesyłowej, do której dołączono aneks w postaci wykazu planowanych inwestycji. Należy podkreślić, że ocena prawna specustaw jest na ogół negatywna. Uważa się, że wypierają one ustawy zwykłe i jednocześnie dublują cele ustawodawcy<sup>5</sup>. Trzeba je również traktować jako wyraz podejścia sektorowego, przeczącego integracji.

<sup>5</sup> Ł. Zaliwski, *Specustawy w prawodawstwie polskim – zjawisko incydentalne czy stałe?*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Legnicy” 2018, nr 27(2).

Reasumując, ocena zachodzących zmian legislacyjnych nie jest jednoznaczna. Można je postrzegać pozytywnie z punktu widzenia uporządkowania planowania miejscowego, ewentualnie pod względem integracji planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego na poziomie województw. Jednocześnie zmiany trudno określić jako zintegrowane w sensie czysto technicznym (pomiędzy obydwoma nadzorującymi je resortami oraz pod względem harmonogramu wdrażania). W oczywisty sposób sprowadziły one planowanie przestrzenne do poziomu lokalnego, co ograniczyło integracyjną rolę przestrzeni na poziomie krajowym, a do pewnego stopnia także europejskim.

### Czego potrzebujemy?

Powyzsza refleksja pozwala na sformułowanie kilku rekomendacji pod kątem kształtowania przyszłej terytorialnej integracji polityk publicznych.

1. Aktywne wzmocnienie i propagowanie roli polityki przestrzennej oraz terytorializacji polityk sektorowych na forum europejskim. Oznacza to m.in. przygotowanie nowego dokumentu przestrzennego dla UE (na wzór opracowanej w latach 90. *Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego*), utrzymanie obecnego systemu dystrybucji środków w ramach polityki spójności (w tym możliwie dużej roli regionów w tym zakresie), upowszechnianie instrumentów integrujących (jak zintegrowane instrumenty terytorialne, programy współpracy transgranicznej) oraz narzędzi monitorujących wpływ polityk na terytorium (*Territorial Impact Assessment*). Ważną okazją do realizacji tego celu jest

- polska prezydencja w UE, rozpoczynająca się 1 stycznia 2025 roku. W trakcie jej trwania kontynuowana będzie m.in. dyskusja o kształcie polityki spójności po roku 2027.
2. Dokończenie, skorygowanie i pełniejsze skoordynowanie zmian w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz *Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Warunkiem dla integrującej roli przestrzeni i jednostek terytorialnych jest wzmocnienie rangi planowania przestrzennego na poziomach ponadlokalnych. W tym kontekście ważne jest wzmocnienie podejścia funkcjonalnego w planowaniu rozwoju, zarówno w ramach regionów (obszary metropolitalne, miejskie obszary funkcjonalne), jak też na ich styku oraz w układach transgranicznych.
  3. Możliwie szybkie uzupełnienie braków w polskich dokumentach strategicznych o charakterze przestrzennym. Dotyczy to zwłaszcza dokumentu zastępującego unieważnioną *Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. Dokument taki powinien mieć charakter długookresowy, co oznacza horyzont roku 2050. Obecnie taki zakres ma jedynie opracowywana *Koncepcja Rozwoju Kraju 2050*, która jednak nie jest *de facto* koncepcją, a jedynie zbiorem analiz scenariuszowych. To właśnie przestrzeń, jako wolno zmieniające się dobro, powinna w pierwszej kolejności podlegać planowaniu długookresowemu. Polityki sektorowe oraz strategie regionalne powinny uwzględniać uwarunkowania przestrzenne zapisane w takim dokumencie.
  4. Wsparcie pozycji regionu jako jednostki, na której poziomie powinna się odbywać integracja i koordynacja polityki

sektorowych, zwłaszcza w zakresie usług publicznych, transportu i ochrony środowiska. W polskich warunkach ważne jest zarówno utrzymanie pozycji województw jako podmiotu dysponującego funduszami strukturalnymi UE, jak i zapewnienie regionom innych krajowych narzędzi umożliwiających prowadzenie zintegrowanej interwencji publicznej.

**Zachodzące zmiany legislacyjne można postrzegać pozytywnie, np. z punktu widzenia uporządkowania planowania miejscowego. Jednocześnie jednak sprowadziły one planowanie przestrzenne do poziomu lokalnego, co ograniczyło integracyjną rolę przestrzeni na poziomie krajowym, a do pewnego stopnia także europejskim.**

Wyzwanie integracji dotyczy także świata nauki zajmującej się przestrzenią. Już ponad 30 lat temu Ryszard Domański dowodził, że „geografia ekonomiczna wyodrębniła się [...] jako nauka graniczna, z przedmiotem badań usytuowanym na styku nauk przyrodniczych i ekonomicznych”<sup>6</sup>. Przywołany cytat zyskał na aktualności obecnie, kiedy to tradycyjnie rozumiana geografia przeżywa głęboki kryzys (głównie za sprawą jej eliminacji z systemu edukacji szkolnej), a jednocześnie szybko zwiększa się szeroko rozumiany popyt na interdyscyplinarne badania przestrzenne o dużym znaczeniu aplikacyjnym<sup>7</sup>. ■

6 R. Domański, *Teoretyczne podstawy geografii ekonomicznej*, Warszawa 1982.

7 T. Komornicki, *Przestrzeń między nauką...*, dz. cyt.

## O AUTORZE

**Prof. Tomasz Komornicki** – kierownik Zakładu Przestrzennego Zagospodarowania w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Zajmuje się geografią społecznoekonomiczną, polityką transportową oraz planowaniem przestrzennym. Przewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, wykładowca UMCS w Lublinie, członek Rady Doskonałości Naukowej. Autor ponad 400 publikacji naukowych. W przeszłości współautor *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

# Jaki system mobilności i logistyki dla przyszłego rozwoju Polski?



**PROF. MICHAŁ WOLAŃSKI**

Dyrektor Instytutu Infrastruktury, Transportu i Mobilności,  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

**Jeśli marzymy o zwiększeniu dostępu do wykształcenia, przyjaznym środowisku, policentrycznym i inkluzywnym rozwoju, powinniśmy skończyć z prostymi inwestycjami infrastrukturalnymi i polityką transportową zdominowaną przez budowę dróg ekspresowych. Oczywiście poprawiają one konkurencyjność Polski jako „montowni” oraz podwyższają jakość życia bogatszej części społeczeństwa. Swoją nowoczesnością mogą nawet robić wrażenie na mieszkańcach Europy Zachodniej, którzy własną sieć drogową tworzyli dziesiątki lat temu. Czy jednak faktycznie na tym nam zależy, taki powinien być nasz cel? Koniec końców inwestowanie w tym modelu powoduje wzmożony ruch samochodowy, zwiększa emisyjność i energochłonność. Ponadto tworzymy system dla względnie uprzywilejowanych. Realizacja naszych marzeń rozwojowych, takich jak poprawa dostępu do wykształcenia, obniżanie emisyjności, budowa lokalnych centrów oraz systemu mobilności przyjaznego osobom defaworyzowanym, wymaga zmiany paradygmatu z proinfrastrukturalnego na prorozwojowy. Na jakich filarach należy oprzeć tę transformację?**

## **Ogólnopolski system mobilności**

Pierwszym filarem powinno być stworzenie ogólnopolskiego systemu mobilności opartego na integracji wszystkich rodzajów transportu publicznego (w tym kolei i autobusów), ich rozwoju oraz prostej ofercie taryfowej. Dzięki temu mieszkańcy terenów wiejskich będą mogli dojechać do usług miejskich, zwłaszcza do dobrej szkoły średniej oraz osiągalnej finansowo szkoły wyższej – tym bardziej, że koszty studiów w największych polskich miastach (np. Warszawie czy Krakowie) robią się coraz wyższe. Dodatkowym beneficentem byłby poprawiony dostęp ludności wiejskiej do

miejsc pracy, zaś pracodawców z mniejszych miast – do siły roboczej. Listę korzyści zamknę lepszym dostępem do usług ochrony zdrowia czy kultury.

Na ten temat pisałem już nieco w „Pomorskim Thinkletterze” nr (2)17/2024 pt. *Polska wielośrodkowa – dlaczego jej potrzebujemy i jak ją realizować?*, wskazując, że takie rozwiązania najlepiej byłoby wdrażać w formule związków subregionalnych, których stabilne funkcjonowanie gwarantuje budżet państwa. Współdziałanie na terenie kilku powiatów zapewniłoby jednolity system transportowy,

począwszy od niewielkiego sołectwa, skąd zaczyna się podróż, a skończywszy na jej celu – dobrej szkole średniej, lokalnej szkole wyższej, strefie aktywności gospodarczej czy szpitalu. To doskonały przykład pokazujący, jak wizja rozwoju doprowadza do optymalnych rozwiązań z zakresu mobilności.

***Kluczowe jest stworzenie ogólnopolskiego systemu mobilności opartego na integracji wszystkich rodzajów transportu publicznego (w tym kolei i autobusów), ich rozwoju oraz prostej i przemyślanej ofercie taryfowej. Warto przy tym wykorzystać doświadczenie innych europejskich państw.***

Rozbudowie oferty powinny towarzyszyć odpowiednie działania poprawiające interfejs użytkownika. W 2024 r. Węgry wprowadziły – wzorem m.in. Austrii – nową, ogólnokrajową taryfę obejmującą tanie bilety miesięczne i dzienne na cały kraj oraz pojedyncze komitaty. Przykładowo, bilet całodzienny na komitat kosztuje ok. 11 zł, zaś bilet miesięczny na cały kraj – ok. 200 zł (pociągi dalekobieżne wymagają miejscówek). Polska nie powinna być tutaj gorsza. Doświadczenia Niemiec pokazują jednak, że takie działanie może wzmacniać ruch kolejowy, pogarszając przy tym dostępność usług i nie przejmując zbyt wiele ruchu drogowego. Dlatego właśnie podstawą musi być dobra oferta taryfowa w skali subregionu i województwa. Przed wprowadzeniem taryfy konieczne jest zwiększenie podaży usług. Należy także unikać zbyt taniego biletu ogólnokrajowego. Element tego interfejsu powinna stanowić również baza danych o połączeniach autobusowych, w tym o ich

położeniu w czasie rzeczywistym. Podobne rozwiązanie funkcjonuje na Węgrzech, a ilość korzyści związanych z jego funkcjonowaniem jest gigantyczna.

Takie podejście zapewni niskoemisyjną i inkuzywną alternatywę dla komunikacji indywidualnej, zwłaszcza w obliczu rosnących kosztów korzystania z samochodu. Wprowadzając dobrze funkcjonujący transport publiczny w całej Polsce, przestalibyśmy w końcu przymykać oko na „patomotoryzację” i ustanowilibyśmy uczciwy system badań technicznych pojazdów, wykrywający wszystkie wycięte filtry cząstek stałych czy katalizatory – co jest prawdopodobnie główną przyczyną zanieczyszczeń motoryzacyjnych.

### **Konkurencja na kolei pasażerskiej**

Drugim filarem musi być znaczne zwiększanie podaży usług kolejowych. Obecnie w Polsce pojawiają się pewne trudności z zakupem biletu na połączenia dalekobieżne. Kto nie kupi go kilka dni wcześniej, ten może mieć poważny problem z jego zdobyciem. Równocześnie statystyki dotyczące zarówno podaży, jak i popytu na usługi kolejowe są w naszym kraju bardzo niskie, co sygnalizuje duży potencjał do zwiększania ruchu.

Przepisy unijne wymagają, by od 2030 r. dotacje do regionalnych i międzywojewódzkich przewozów kolejowych były przyznawane w trybie konkurencyjnym; nie ma już także możliwości zawierania nowych umów „z wolnej ręki”. Oznacza to konieczność organizacji przetargów zarówno przez samorządy województw, jak i ministra właściwego do spraw transportu – z tego wymogu zwolnione mogą być co najwyżej koleje aglomeracyjne.



Połączeń międzywojewódzkich, realizowanych obecnie przez PKP Intercity, nie można zlecać w całości, lecz należy je podzielić na mniejsze pakiety przetargowe w celu zachowania konkurencyjności.

**Wyraźna zmiana nie dokona się bez znacznego zwiększenia podaży usług kolejowych.**

**Możliwe, że wymaga to dopuszczenia bardziej rynkowych zasad funkcjonowania. Przez to, że samorzady i regulator przez lata chronili rynek kolei pasażerskiej przed konkurencją, nie stworzyliśmy w Polsce sensownych pretendentów do wygrania przetargu na realizację połączeń międzywojewódzkich. Może powstaną oni na bazie towarowych przewoźników kolejowych albo będą oddziałami kolei zagranicznych, które są już aktywne w wielu państwach?**

Powiedzmy wprost – przeprowadzenie takiego przetargu, wraz z czasem na przygotowanie świadczenia usług, wymaga około czterech lat, co oznacza ogrom prac przygotowawczych do wykonania w trybie natychmiastowym. Należy się zastanowić, jak podzielić rynek na pakiety i jakie zasady współpracy z oferentami ustalić. Oczywiście istnieje możliwość, że wszystkie pakiety wygra PKP Intercity. Jednak być może inny scenariusz byłby korzystniejszy, gdyż pozwoliłby zapewnić presję konkurencyjną oraz współfinansowanie rozwoju taboru (koniecznego dla poprawy oferty). Problemem jest natomiast brak firm krajowych. Przez to, że samorzady i regulator przez lata chronili rynek kolei pasażerskiej przed konkurencją, nie stworzyliśmy w Polsce sensownych pretendentów. Może powstaną oni na bazie przewoźników kolejowych albo będą

oddziałami kolei zagranicznych, które są już aktywne w wielu państwach (np. koleje włoskie jeżdżą komercyjnie w Hiszpanii, zaś francuskie – m.in. we Włoszech).

Aby prace przygotowawcze do przetargu postępowały sprawnie, musi powstać odpowiednia struktura do ich realizacji. Coraz więcej mówi się o ustanowieniu krajowego zarządu transportu – na wzór zarządów transportu miejskiego, powoływanych przez miasta przy znacznie mniejszych budżetach na transport publiczny. Pozostaje pytanie, czy administracja państwowa nie powinna dysponować strukturą bardziej wielofunkcyjną, do czego jednak wrócimy.

### **Siatka połączeń intermodalnych**

Odrębnym wyzwaniem jest realizacja hasła „tiry na tory”. Nie należy go rozumieć dosłownie, gdyż wożenie całego samochodu ciężarowego na platformie kolejowej jest dublowaniem kosztów. Takie rozwiązanie przyjęło się na świecie tylko w przypadku krótkich, szczególnie trudnych odcinków – jak np. przeprawa przez Alpy. Dużo efektywniejsze jest transportowanie kontenerów koleją. Pozwala to realizować przewozy „ostatniej mili” transportem samochodowym oraz łatwo łączyć się z morskimi. W pewnym uproszczeniu nazywa się je przewozami intermodalnymi.

Niestety rynek przewozów intermodalnych jest trudny. Obecność na nim wymaga wykreowania stałych, liniowych połączeń kolejowych, w które należy sporo zainwestować w okresie rozruchu. Co więcej, później takie połączenia muszą cały czas bezpośrednio konkurować z przewozami drogowymi, więc możliwości odrobienia straty

z początkowego etapu ich funkcjonowania są niskie. Konkurencja jest trudniejsza także dlatego, że przewozy kolejowe muszą płacić stawkę dostępu do infrastruktury za każdy przejechany kilometr, zaś ich punktualność i czas przejazdu są dużo gorsze. Na Zachodzie koleje wykreowały takie połączenia, mając do reinwestowania zyski z transportu towarów masowych. Z drugiej jednak strony, kolej towarowa boryka się obecnie z odpływem ładunków, gdyż raptownie zmniejszyły się przewozy węgla. Znalezienie nowych możliwości dystrybucji staje się niezbędne, by utrzymać dotychczasową skalę przewozów.

***Kontraktowanie nowych, regularnych pociągów towarowych w fazie rozruchu pozwoliłoby pokryć całą Polskę siatką połączeń intermodalnych i stworzyć ofertę przewozu koleją kilku kontenerów w typowych relacjach. Działaniem uzupełniającym powinna być świadoma budowa sieci terminali intermodalnych, obsługiwanych przez nowe połączenia i skracających odcinek dowozu transportem drogowym.***

Rozwiązanie tego problemu – poprzez zwiększenie kosztów przewozów drogowych albo wsparcie w wykreowaniu oferty przewozów intermodalnych – może być trudne bez interwencji państwa. Obecnie pomoc polega na obniżeniu stawek dostępu i dofinansowaniu zakupu taboru oraz budowy terminali. Jest ona jednak nieprecyzyjnie celowana, nie doprowadzając tym samym do odpowiednio ukierunkowanego rozwoju nowych połączeń. Istnieje ryzyko, że kolejne terminale będą powstały w najatrakcyjniejszych lokalizacjach (np. Poznań, Śląsk), konkurując ze

sobą, natomiast wagony po okresie trwałości trafią do innych krajów.

Redefinicja tej pomocy i kontraktowanie nowych, regularnych pociągów towarowych w fazie rozruchu (np. w formie przetargów lub wejść kapitałowych) pozwoliłoby pokryć całą Polskę siatką połączeń intermodalnych i stworzyć ofertę przewozu koleją kilku kontenerów w typowych relacjach. Działaniem uzupełniającym powinna być świadoma budowa sieci terminali intermodalnych, obsługiwanych przez nowe połączenia i skracających odcinek dowozu transportem drogowym.

### **Infrastruktura powiązana z rozwojem przestrzennym**

Ważnym filarem budowy prorozwojowego systemu transportowego powinno być powiązanie rozwoju infrastruktury z planowaniem przestrzennym. Przez ostatnie lata utrwalił się paradygmat, w ramach którego typowy program funkcjonalny przystanku kolejowego obejmuje parking *Park and Ride* i ewentualnie centrum przesiadkowe. Równocześnie setki osiedli oraz stref przemysłowych powstawały i powstają w oddaleniu od linii kolejowych, również na terenach słabo zurbanizowanych. Skazuje to pracowników i mieszkańców na wybór pomiędzy słabej jakości autobusami lub własnym samochodem – i w większości przypadków wygrywa samochód. Zmusza to również przedsiębiorców do dowożenia towarów transportem samochodowym do oddalonego terminala kolejowego, co obniża konkurencyjność kolei i przewozów intermodalnych względem przewozów drogowych. Wreszcie – ograniczamy w ten

sposób konkurencyjność polskiego przemysłu, gdyż w dobie rosnącej roli raportowania ESG tych emisji się nie ukryje.

Modernizując i budując linie kolejowe w przyszłości, powinniśmy starannie zastanowić się nad zagospodarowaniem ich okolic. Konieczna jest redefinicja sieci przystanków, tak by jak najwięcej z nich spełniało funkcje lokalnych centrów. Wokół nich powinny powstawać nowe osiedla, parki logistyczne czy terminale intermodalne. Skupienie rozwoju przestrzennego wokół linii kolejowych pozwoli obniżyć emisyjność i energochłonność raportowaną w ramach sprawozdań ESG. Oczywiście takie podejście wymaga zupełnie innego poziomu zaangażowania władz lokalnych, a także otwarcia na współpracę z prywatnymi inwestorami. Zarządca infrastruktury kolejowej powinien pomagać inwestorom, którzy chcieliby budować blisko linii kolejowych. Jednocześnie jednak potrzebne są jasne zasady określające, w jakich sytuacjach nie jest możliwa budowa nowego przystanku lub bocznicy.

### **Centralny Port Komunikacyjny**

Pisząc o systemie mobilności dla rozwoju Polski, nie sposób pominąć kwestii Centralnego Portu Komunikacyjnego<sup>1</sup>. Moim zdaniem inwestycja ta jest potrzebna, aczkolwiek trzeba mieć świadomość jej

specyfiki, a także jasno założyć, że nie może być głównym działaniem z zakresu polityki infrastrukturalnej państwa.

***CPK to szansa na wykreowanie nowej oferty lokalizacji przemysłu wysokich technologii przy liniach kolejowych w rejonie obejmującym Łódź, Bydgoszcz i Warszawę, z uwzględnieniem miast, takich jak Płock i Włocławek, a zapewne również aglomerację kalisko-ostrowską. Tereny te zyskają bliskość lotniska dla ruchu towarowego, co pozwoli lepiej wykorzystać ich potencjał akademicki i produkcyjny.***

Co do zasady makroregion centralnej Polski potrzebuje nowego lotniska – nie tylko dla ruchu pasażerskiego (który wciąż mamy dwa razy mniejszy niż Niemcy), ale również dla ruchu towarowego, którego potencjał nie jest wykorzystany. Jednak CPK powinno być przede wszystkim szansą na wykreowanie nowej oferty lokalizacji przemysłu wysokich technologii przy liniach kolejowych w rejonie obejmującym „trójkąt” sięgający co najmniej do Łodzi, Bydgoszczy i Warszawy, z uwzględnieniem miast, takich jak Płock i Włocławek, a zapewne również aglomerację kalisko-ostrowską. Tereny te zyskają bliskość lotniska dla ruchu towarowego, co pozwoli w pełni odblokować potencjał akademicki i produkcyjny Łodzi, Torunia i Bydgoszczy. Aby wykorzystać tę szansę, konieczne jest odpowiednie rozumienie projektu CPK. Bardzo ważne jest tutaj wzmocnienie szkół wyższych oraz średnich na obszarze sięgającym co najmniej Łodzi i Bydgoszczy, a także współdziałanie wielu resortów w strukturze projektowej.

<sup>1</sup> Trzymam się tutaj oficjalnej nazwy projektu, chociaż osobiście niezbyt mi się podoba. „Porty komunikacyjne” są co najwyżej w komputerach, zaś samo słowo „komunikacja” jest w języku polskim bardzo wieloznaczne i utożsamiane raczej z komunikacją społeczną. Z kolei w teorii ekonomiki transportu bywa rozumiane zarówno jako synonim transportu publicznego, jak i transportu oraz łączności ogółem. Co więcej jest trudno przetłumaczalne.

Wszystkie zaprezentowane postulaty wymagają dodatkowo odpowiednich struktur. Spółka CPK stanowi w tym momencie silny zespół ok. 700 ekspertów, którzy mogliby je wdrażać, a także pracować nad wspólnym biletem, powołaniem zarządu transportu, siatką połączeń intermodalnych oraz koordynacją rozwoju transportu z planowaniem przestrzennym. Potrzebują jednak do tego odpowiedniego umocowania.

***Dysponując ograniczonym budżetem, powinniśmy pamiętać, że głównym priorytetem rozwojowym jest edukacja. Dobrze wykształcone, przyszłe pokolenie samo zarobi na infrastrukturę na miarę wyzwań kolejnych dekad, a „przy okazji” wykreuje przemysł wysokich technologii i przyciągnie inwestorów. Tymczasem luki w wykształceniu nie da się szybko uzupełnić, a nowe drogi nie wyciągną nas z pułapki średniego rozwoju.***

## **Transport to nie wszystko**

Na koniec muszę powtórzyć to, od czego zacząłem ten tekst – infrastruktura, transport i mobilność nie mogą być faktycznym celem polityki rozwojowej i trzeba je sprowadzić do roli środka. Dysponując ograniczonym budżetem, powinniśmy pamiętać, że

głównym priorytetem rozwojowym jest edukacja, co może oznaczać zmianę akcentów w priorytetach finansowych.

Dobrze wykształcone, przyszłe pokolenie samo zarobi na infrastrukturę na miarę wyzwań kolejnych dekad (być może z myślą o autonomicznych środkach transportu), a „przy okazji” wykreuje przemysł wysokich technologii i przyciągnie inwestorów. Tymczasem luki w wykształceniu nie da się szybko uzupełnić, a nowe drogi nie wyciągną nas z pułapki średniego rozwoju, bowiem za kilkanaście lat będziemy potrzebowali gigantycznych środków na ich naprawę. Co więcej, np. dobra sieć szkół, przedszkoli i żłobków na nowych osiedlach miejskich zracjonalizuje nasze zachowania transportowe, jeśli tylko znajdziemy je blisko domu (oczywiście benefity z tytułu ich budowy są znacznie szersze).

Mimo to dojazd do placówek edukacyjnych (zwłaszcza na terenach wiejskich) i miejsc pracy wciąż pozostanie ważnym środkiem rozwoju. W dobie ESG istotne jest również zapewnienie firmom możliwości nisko- lub zeroemisyjnego transportu oraz dowozu pracowników. A zatem myślimy o zapewnieniu dojazdu, a nie budowie infrastruktury – i twórzmy struktury w tym kierunku. ■

## **O AUTORZE**

**Prof. Michał Wolański** – profesor Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Stypendysta na University of Leeds, Institute for Transport Studies oraz University of Sydney, Institute of Transport and Logistics Studies. Konsultant m.in. Banku Światowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, polskiego Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz współpracownik wiodących międzynarodowych firm doradczych. Współzałożyciel startupu KOLEO – najlepszej polskiej niezależnej platformy sprzedaży biletów kolejowych oraz firmy doradczej Wolański. Kierownik projektu wsparcia polskich aglomeracji w przygotowywaniu Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

# Wykorzystać potencjał rozwoju – droga Gdyni



**BARTŁOMIEJ AUSTEN**  
Wiceprezydent Gdyni

**Gdynia zawsze była związana z portem; a port z Gdynią. Jeżeli będzie się on dalej rozwijał – rozwijać się będzie również i miasto. Nie powinno zatem dziwić, że kluczowy priorytet rozwojowy dla Gdyni stanowi dziś realizacja Drogi Czerwonej, która umożliwi kolejne inwestycje i pozwoli wykorzystać pełen potencjał portu morskiego. Jakie jeszcze cele rozwojowe stoją w nadchodzących latach przed Gdynią?**

*Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski  
– redaktor publikacji Kongresu Obywatelskiego.*

## **Jakie są obecnie najważniejsze priorytety rozwojowe Gdyni? W czym należy upatrywać filarów dalszego rozwoju miasta?**

Przede wszystkim musimy korzystać z naszej spuścizny; z naszego nadmorskiego charakteru – z tego, na czym nasze miasto wyrosło. Gdynia zawsze była związana z portem, a port z Gdynią. Jeżeli będzie się on dalej rozwijał – rozwijać się będzie również miasto.

Mechanizm ten najlepiej obrazuje przykład naszego sąsiada – Gdańska, który korzysta z owoców handlu morskiego. Ponad 20 lat temu w Trójmieście był jeden terminal kontenerowy, zlokalizowany w Gdyni, na czym bardzo zyskiwaliśmy. Natomiast po powstaniu terminalu w Gdańsku, który rozwinął się w ostatnich latach w nieprawdopodobnym

tempie, gdański port oraz znaczenie tego miasta na ekonomicznej mapie Europy współmiernie urosły. O ile wielkość przeładunków w gdyńskim terminalu wynosi dziś około 30 mln TEU, o tyle w Gdańsku – który zaczynał później od nas – jest to 80 mln TEU, z realnymi planami dojścia do 100 mln TEU w niedalekiej przyszłości.

## **Jak duży wpływ na rozwój lokalny może mieć obecność portu morskiego?**

W ostatnich latach mieliśmy do czynienia z ogromnym rozwojem i sukcesem polskich portów, czego wyrazem jest wzrost przeładunków (również z racji na nowe zapotrzebowanie wynikające z zablokowania portów czarnomorskich w wyniku wojny w Ukrainie). Trójmiejskie porty odgrywają dziś też niezwykle istotną rolę związaną z dostarczaniem wsparcia, w tym również militarnego, do naszych wschodnich sąsiadów.



Odpowiadając jednak na Pańskie pytanie, porty morskie są dziś kluczowymi hubami – w kontekście zarówno tradycyjnego handlu, jak również m.in. rewolucji energetycznej. Wszelkie elementy niezbędne do budowy elektrowni wiatrowych czy atomowych transportowane są drogą morską. Porty, przez które przechodzą, stanowią doskonałą lokalizację do bycia bazą dla firm działających w tych branżach, co wpływa na rozwój całego miasta czy nawet regionu. Rozwijający się port to także wielki potencjał z perspektywy firm spedycyjnych, transportowych czy działających w obrębie gospodarki magazynowej.

Nie mam żadnych wątpliwości, że dalszy rozwój Gdyni – jego charakter i tempo – będzie uzależniony od rozwoju gdyńskiego portu. Leży to niejako w DNA naszego miasta, które od zawsze było nie tylko „morskie”, ale i „kupieckie”. Stanowiliśmy, także w czasach PRL-u, połączenie z całym światem, gdzie docierały zagraniczne towary, co pozwoliło m.in. na rozwinięcie się znanej w całym kraju ulicy Świętojańskiej.

### **Jak w takim razie uwolnić potencjał rozwojowy gdyńskiego portu, a co za tym idzie – stworzyć szanse rozwojowe dla całego miasta?**

Zdecydowanym priorytetem jest w tym kontekście budowa tzw. Drogi Czerwonej, która stanowi dziś kluczową determinantę rozwoju zarówno samego portu morskiego, jak i szeregu inwestycji związanych z jego działalnością. Realizacja tej arterii zagwarantowałaby pełny dostęp do gdyńskiego portu. Osobiście o projekcie Drogi Czerwonej usłyszałem po raz pierwszy, kiedy byłem na studiach, czyli na początku lat 2000. Po ponad dwóch

dekadach nadal nie jest ona wybudowana i to niezwykle martwi.

**Porty morskie są dziś niezwykle istotnymi hubami w kontekście m.in. rewolucji energetycznej. Wszelkie elementy niezbędne do budowy elektrowni wiatrowych czy atomowych transportowane są drogą morską. Porty, przez które przechodzą, stanowią doskonałą lokalizację do bycia bazą dla firm działających w tych branżach.**

Dziś jedyną drogą dojazdową do terenów portowych jest *de facto* Estakada Kwiatkowskiego, znajdująca się w bardzo kiepskim stanie technicznym. Była ona budowana kilka dekad temu, jeszcze przed tzw. rewolucją kontenerową. W efekcie w niektórych miejscach charakteryzuje się nośnością zaledwie na poziomie 30 ton, choć na co dzień przejeżdża po niej średnio 1800 TIR-ów wiozących kontenery o ciężarze przekraczającym 40 ton. Tym samym droga ta ulega coraz większej degradacji. Jej dalsza eksploatacja wymaga gruntownego remontu, którego koszt może wynosić ponad 0,5 mld zł. Są to pieniądze nieosiągalne dla gminy, którą co najwyżej stać na przeprowadzanie bieżących, najpilniejszych prac utrzymaniowych. To natomiast może się skończyć poważnymi problemami technicznymi i koniecznością wyłączenia z użytku tej drogi.

### **Ten czynnik najmocniej ogranicza możliwości rozwojowe gdyńskiego portu?**

Zdecydowanie. Obecnie żaden inwestor, chcąc długoterminowo ulokować znaczne środki na



terenie portu morskiego, nie będzie ryzykował, że dostęp do jego inwestycji zostanie w jakiejś (trudnej do określenia) perspektywie czasowej odcięty. Zdarzały się już przecież sytuacje, w których droga ta, z uwagi na remonty, musiała być zamykana. To powoduje, że tereny te nie są na poważnie brane pod uwagę jako miejsce lokalizacji istotnych projektów, a miasto na tym traci. W efekcie gdyński port od wielu lat się nie rozwija, a gdański, „wyposażony” w nieporównanie lepszą infrastrukturę dojazdową, bije rekordy przeładunków.

Co istotne – bez Drogi Czerwonej na pewno nie powstanie, planowany obecnie, port zewnętrzny. Bez niego z kolei dalszy rozwój gdyńskiego portu będzie mocno zagrożony. Pomijając fakt, że ze względu na to, iż tereny pod Drogę Czerwoną są od dłuższego czasu „zarezerwowane”, nie możemy realizować w tym rejonie innych projektów.

### Jak wyjść z impasu w przypadku tej inwestycji?

Port morski służy przede wszystkim nie danemu miastu, lecz całemu państwu. Obsługuje ruch towarów z całego kraju, będąc dla niego oknem na świat. Porty generują ogromne wpływy podatkowe do budżetu państwa, liczone w miliardach złotych. Tymczasem Estakada Kwiatkowskiego, a zatem główna droga dojazdowa do gdyńskiego portu, jest utrzymywana przez Gdynię. Rodzi to dla miejskiego budżetu ogromne koszty, gdyż wymaga ona nieustannych napraw, modernizacji, a tak naprawdę – generalnego remontu. Do portu powinna prowadzić bowiem droga spełniająca parametry współczesnych przewozów. Bez tego gdyński port będzie dalej wegetował. Koszty takiego remontu są

z perspektywy gminy niebotyczne, niemożliwe do poniesienia. Dla budżetu państwa – przeciwnie.

Uważam więc, że najlepszym wyjściem z obecnego impasu jest przejęcie remontu i utrzymania estakady przez państwo. Dodatkowym argumentem za takim rozwiązaniem powinien być tu fakt, że droga ta jest obecnie strategicznie ważna z punktu widzenia NATO. Większość towarów transportowanych w celu wsparcia Ukrainy, ale też polskiej armii, dostarcza się właśnie przez gdyński port.

***Jedyną drogą dojazdową do gdyńskiego portu jest obecnie Estakada Kwiatkowskiego, znajdująca się w bardzo kiepskim stanie technicznym. Była ona budowana kilka dekad temu, jeszcze przed tzw. rewolucją kontenerową, nie będąc dostosowaną do ruchu TIR-ów woźących kontenery o ciężarze przekraczającym 40 ton.***

### **Istotną gałęzią transportową – także z punktu widzenia portów morskich – jest kolej. Czy w najbliższym czasie pojawi się – tak jak w Gdańsku – szansa jej rozwoju na terenie Gdyni?**

Rozwój kolei aglomeracyjnej do północnych dzielnic Gdyni stanowi jeden z priorytetów rozwojowych miasta. Wiadomo, że inwestycje kolejowe są bardzo kosztochłonne. Z tego też względu przez lata wmawiano nam, że budowa nowych połączeń zupełnie nie będzie się spinała finansowo. Tymczasem spójrzmy na to, co się dzieje w Gdańsku – nie dość, że miasto korzysta z oferty Pomorskiej

**Obecnie żaden inwestor, chcąc długoterminowo ulokować znaczne środki na terenie portu morskiego, nie będzie ryzykował, że dostęp do jego inwestycji zostanie w jakiejś perspektywie czasowej odcięty. W efekcie tereny te nie są na poważnie brane pod uwagę jako miejsce lokalizacji istotnych projektów, a miasto na tym traci.**

Kolei Metropolitalnej, to jeszcze niebawem realizowany będzie kolejny jej etap.

Natomiast Gdynia z PKM korzysta w znacznie bardziej ograniczonym stopniu. Podobnie jak w przypadku Drogi Czerwonej, od ponad 20 lat czekamy na realizację nitki kolei aglomeracyjnej w kierunku północnych dzielnic miasta. W poprzedniej kadencji, w mojej opinii, rozmowy władz Gdyni z władzami regionu na ten temat miały niewystarczającą dynamikę – brakowało determinacji. Warto uznać to za priorytet, mając na uwadze nie tylko rozwój Obłęża czy Pogórza, lecz również sąsiadujących miejscowości, jak np. Kosakowa. Realizacja kolei metropolitalnej powinna w końcu przebiegać na przestrzeni całej aglomeracji.

### **Jakie są inne priorytety rozwojowe Gdyni na najbliższe lata?**

Gdynia jest fantastycznym miejscem do życia – położona nad morzem, posiadająca świetne powietrze i mnóstwo terenów zielonych dookoła. Uwarunkowania te powinny stanowić magnes do osiedlania się tu kolejnych inwestycji usługowych. Mamy ku temu argumenty, w tym – co jest pozostałością po pandemii – dostępną przestrzeń biurową, jak również ciekawą ofertę gastronomiczną i kulturową. Nasz potencjał rozwojowy jest

bardzo duży i mam nadzieję, że będzie w kolejnych latach należycie wykorzystywany.

**Inwestorzy często postrzegają Trójmiasto jako jeden obszar, bez rozróżnienia na Gdańsk oraz Gdynię. Jak to natomiast wygląda z perspektywy dwóch oddzielnych jednostek samorządowych – rywalizujecie ze sobą o inwestycje czy też „gracie do jednej bramki”?**

Zdecydowanie to drugie. Gdynia, Gdańsk, Sopot, ale też Wejherowo, Rumia czy Pruszcz Gdański stanowią jedną, dobrze ze sobą skomunikowaną – w dużej mierze za sprawą Szybkiej Kolei Miejskiej – aglomerację. Działając wspólnie, możemy przyciągać do Trójmiasta kolejnych inwestorów, również tych bardzo dużych. Czy ostatecznie ulokują się oni w Gdańsku czy Gdyni, nie ma aż tak dużego znaczenia. Osoby pracujące „za miedzą” mogą przecież równie dobrze mieszkać w naszym mieście i dojeżdżać do biura albo pracować zdalnie, korzystając przy tym z lokalnych sklepów, usług, kultury itd.

**Gdynia, Gdańsk, Sopot, ale też Wejherowo, Rumia czy Pruszcz Gdański stanowią jedną, dobrze ze sobą skomunikowaną aglomerację. Działając wspólnie, możemy przyciągać do Trójmiasta kolejnych inwestorów, również tych bardzo dużych. A to, czy ostatecznie ulokują się oni w Gdańsku czy Gdyni nie ma aż tak dużego znaczenia.**

Z mojej perspektywy ważniejsze jest to, gdzie będą one płaciły podatki. W tej chwili duży problem dla miasta stanowi nierozliczanie PIT-u

przez wielu faktycznych mieszkańców Gdyni w gdyńskich urzędach skarbowych. Tworzy to dla miasta lukę liczoną w dziesiątkach milionów złotych. Dlatego też dążymy do stworzenia stabilnej bazy podatkowej, zachęcając gdynian do rozliczania się w swoim mieście.

### **Jakie kierunki rozwoju przestrzennego Gdyni są planowane w najbliższych latach?**

Ze względu na to, że nasze miasto z jednej strony graniczy z morzem, a z drugiej z Trójmiejskim Parkiem Krajobrazowym

jego możliwości rozwoju przestrzennego są mocno ograniczone. Obszarem, na którym się skupimy, będzie z pewnością centrum Gdyni, gdzie nadal mamy jeszcze sporo niezagospodarowanych obszarów (np. tereny dawnego Dalmoru czy tzw. Międzytorze). Cały czas intensywnie rozwijać się będzie także Chwarzno. Jako władze samorządowe zadbamy o to, żeby tereny te – będące jednymi z ostatnich do zagospodarowania w mieście – zostały wykorzystane w optymalny sposób. Wierzę, że podołamy temu zadaniu. ■

#### **O ROZMÓWCY**

**Bartłomiej Austen** – absolwent studiów ekonomicznych Uniwersytetu Gdańskiego na kierunku handel morski. Do momentu objęcia funkcji Wiceprezydenta Miasta Gdyni – wieloletni przedsiębiorca. Od 2015 roku był właścicielem firmy Jase Foods, zajmującej się produkcją, eksportem, importem i dystrybucją hurtową mrożonych owoców i warzyw do sektora B2B, HoReCa na rynek polski, ukraiński, europejski i Bliskiego Wschodu. Wcześniej, jako Dyrektor handlowy, przez ponad 10 lat związany z firmą P.P.Ch. Lodmor S.A. Stały publicysta „Liberté!”, piszący także w mediach ogólnopolskich i lokalnych, głównie w sprawach gospodarczych i podatkowych. W przeszłości członek kilku think-thanków gospodarczych. Członek organizacji Pracodawcy Pomorza. Jeden z założycieli i liderów Gdyńskiego Dialogu. Twórca Stowarzyszenia „Zielona Dąbrowa”. Z zamiłowania sportowiec. Wciąż aktywny koszykarz, piłkarz, biegacz, dwukrotny maratończyk, snowboardzista, pływak, certyfikowany nurek. Miłośnik zwierząt, muzyki rockowej, kina i książek.



K O N G R E S  
O B Y W A T E L S K I

# POMORSKI THINKLETTER

w liczbach:



**18**

numerów



ponad

**450**

autorów



blisko

**3900**

stron publikacji



ponad

**69 000**

widzów debat wideo



blisko

**89 000**

dedykowanych  
wysyłek e-mail



blisko

**240 000**

odbiorców uzyskanych  
poprzez kanały  
naszych autorów  
i instytucjonalnych  
partnerów



### **Mieczysław Struk**

Marszałek Województwa Pomorskiego

*Cieszę się, że w 2020 roku zaufaliśmy Instytutowi Badań nad Gospodarką Rynkową, który zaproponował, by w miejsce Pomorskiego Kongresu Obywatelskiego, odwołanego z powodu pandemii, zacząć wydawać „Pomorski Thinkletter” i organizować debaty online. Ta decyzja wydała dobre i obfite owoce. Jesteśmy dumni, że możemy być strategicznym partnerem tego kwartalnika.*



### **Aleksandra Dulciewicz**

Prezydent Gdańska

*„Pomorski Thinkletter” to ważne forum prezentowania myśli, które zgodnie z założycielskimi tezami skupiają się na budowaniu pomostów między przedstawicielami różnych sektorów i branż reprezentujących również przeciwstawne opcje polityczne, często bardzo spolaryzowane. To ewenement na polskim rynku wydawniczym udowadniający, że osiąganie wspólnych celów jest możliwe we współpracy i dialogu. W świecie, w którym jakość przestała być priorytetem, kwartalnik wyróżnia się w sposób znaczący poziomem artykułów oraz prowadzonych na jego łamach dyskusji. Jestem dumna, że po raz kolejny w historii wiatr zmian powiał od morza...*



### **prof. Jerzy Bralczyk**

Uniwersytet Warszawski

*Łączy nas to, co dzielimy ze sobą. „Pomorski Thinkletter” zaprasza nas do dzielenia się tym, czym dzielić się najtrudniej – opiniami, przemyśleniami, naszymi różnymi perspektywami postrzegania świata. Dzięki atmosferze wzajemnego szacunku, otwartości i zrozumienia oraz dbałości o kulturę języka, to wymagające zadanie okazuje się możliwe, przyjemne i inspirujące.*

# OPINIE



### **prof. Jerzy Buzek**

b. Poseł do Parlamentu Europejskiego, Przewodniczący Parlamentu Europejskiego w latach 2009-2012, Prezes Rady Ministrów w latach 1997-2001

*Bardzo cenię wydawany w Gdańsku „Pomorski Thinkletter” jako ważne miejsce debaty publicznej w Polsce. Na najwyższe uznanie zasługuje jego dojrzałość i otwartość na różne środowiska ideowe i zawodowe, na różne pokolenia, na różne perspektywy i wrażliwości terytorialne. Polska potrzebuje tego rodzaju „hubu komunikacyjnego”, by wydobywać z siebie mądrość zbiorową służącą dobremu zrozumieniu współczesnych wyzwań i nowego wspólnego kierunku oraz woli, by im sprostać. „Pomorski Thinkletter” to kwartalnik wart dostrzeżenia, czytania i wspierania.*



### **Anna Streżyńska**

ekspert rynku ICT, Minister Cyfryzacji w latach 2015-2018, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

*„Pomorski Thinkletter” należy zaliczyć do nielicznych już ośrodków idei, które patrzą na wyzwania stojące przed Polską i Polakami z perspektywy dobra wspólnego i troski o państwo. Publikacje z tej serii nie są jednak „zestawem gotowych rekomendacji” czy kolejnym wycinkowym raportem – traktują czytelnika po partnersku. Asystują na drodze do prawdy oraz prowadzą ku „istocie rzeczy” – nie narzucając jednej interpretacji świata.*



Pomorski Thinkletter 2024 nr 4 (15)

# POLSKA – JAKA STRATEGIA ROZWOJU?

KONKURENCYJNOŚĆ, ODPORNOŚĆ, NOWE POZYCJONOWANIE

ŚWIAT W REKONSTRUKCJI, UE PRZED ZMIANA, CO NAS CZEKA?  
 ROZWÓJ – ODPORNOŚĆ – BEZPIECZEŃSTWO, JAK JE ZAPEWNIĆ?  
 ZMIANY W GLOBALNYCH ŁAŃCUCHACH WARTOŚCI, SZANSA NA NOWE POZYCJONOWANIE?  
 NOWE DETERMINANTY ROZWOJU I KONKURENCYJNOŚCI, CO ZADECYDUJE O SUKCESIE LUB PORAŻCE?

Pomorski Thinkletter 2024 nr 3 (18)

# ROLNICTWO

JAKIE WARTOŚCI, REGUŁY GRY I KIERUNKI ZMIAN?

PUNKT ZWROTNY W ROLNICTWIE, JAKI CZEKA NAS WYBÓR?  
 USTRÓJ ROLNY – REGUŁY GRY – INSTYTUCJE, GDZIE POTRZEBUJEMY ZMIAN?  
 KONKURENCYJNOŚĆ I ZIELONA TRANSFORMACJA, JAK POŁĄCZYĆ TE CELE?  
 NOWY WYMIAR BEZPIECZEŃSTWA ŻYWIŃCIEGO, NA CZYM POLEGA?

Pomorski Thinkletter nr 2(17)/2024

# Polska wielośrodkowa

– dlaczego jej potrzebujemy i jak ją realizować?

Nowa strategia rozwoju przestrzennego – dlaczego Polska jej potrzebuje?  
 Polska lokalna – bezsilna wobec demografii czy przed wielką szansą?  
 Jaka rola regionów i subregionów w rozwoju wielośrodkowym?  
 Co zrobić, by lepiej wykorzystać potencjał powiatów i gmin?

Pomorski Thinkletter nr 1(16)/2024

# Samorządy – nowe otwarcie

Co o idei Samorządnej Rzeczpospolitej myślą dziś jej „ojcowie założyciele”?  
 Przewrót kopernikański w funkcjonowaniu samorządów – na czym polega, dlaczego go potrzebujemy?  
 Jak otworzyć samorządy na mieszkańców i NGO-sy?  
 Rola, kompetencje i przyszłość samorządowych regionów – co nas czeka, jak poprawić mechanizmy polityki regionalnej?  
 W jaki sposób wzmocnić fundamenty finansowe samorządów?

Pomorski Thinkletter nr 4(15)/2023

# Druga transformacja polskiej gospodarki – co nas czeka?

Co nowe, „zielone” reguły gry UE oznaczają dla polskich przedsiębiorstw?  
 Jak się odnaleźć w sytuacji geopolitycznych pęknięć?  
 Na czym polega technologiczno-cyfrowa zmiana, z AI na czele?  
 Jak będzie wyglądał przemysł kolejnej generacji?  
 Centrum czy periferie – co wybierzymy?

Pomorski Thinkletter nr 3(14)/2023

# Polskie rolnictwo u progu wielkiej transformacji

Globalna perspektywa żywnościowa – czy powinniśmy się bać?  
 Polskie rolnictwo wobec integracji Ukrainy z UE  
 Jak rozwijać sektor z troską o klimat i środowisko?  
 Modernizacja rolnictwa i wsi – jakie kierunki?  
 Woda, ziemia i bioróżnorodność – jak zadbać o kluczowe zasoby?

Pomorski Thinkletter nr 2(13)/2023

# Regiony motorem drugiej fali modernizacji Polski?

Dlaczego regiony są kluczem do drugiej fali modernizacji Polski?  
 Jak połączyć zieloną transformację z transformacją instytucjonalno-kulturową?  
 Nowa geografia rozwoju regionalnego – jakie siły napędowe i kierunki?  
 Dlaczego musimy połączyć planowanie przestrzenne z rozwojem gospodarczym?  
 Jak budować siłę kapitałową regionów?

Pomorski Thinkletter nr 1(12)/2023

# Zielona transformacja i rozwój miast

Niezależność energetyczna miast – jak ją stworzyć?  
 Dlaczego bez modernizacji budynków nie będzie zielonej transformacji?  
 Zurbanizowany ślad węglowy – jak go redukować?  
 Co ze strategią rozwoju w niestabilnych czasach?  
 Czego możemy się nauczyć od mniejszych ośrodków?  
 Jak wzmocnić wspólnotowość miejską?

Pomorski Thinkletter nr 4(11)/2022

# Nowa era globalizacji – co nas czeka, jakie szanse dla Polski?

Wielka geostrategiczna szachownica – jak ją czytać?  
 Czy czeka nas deglobalizacja, reglobalizacja, a może podział na „dwa światy”?  
 Jak zmiany kulturowe, wędrowni ludów i powszechna cyfryzacja przeformatują świat?  
 Na czym polega gra o surowce przemysłu przyszłości?  
 Co powinna zrobić Europa, by stawić czoła transformującej się globalizacji?  
 Czy międzynarodowe przetarasowania mogą być szansą dla Polski?



„**Pomorski Thinkletter**” to nowy jakościowo **hub komunikacyjny** wokół wyzwań rozwojowych Pomorza i Polski, zainicjowany oraz wydawany przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (z siedzibą w Gdańsku) w ramach Pomorskiego Kongresu Obywatelskiego.

Zależy nam, aby „Pomorski Thinkletter” był przestrzenią skupiającą przedstawicieli różnych sektorów i branż – zarówno osoby zaangażowane społecznie, jak i sektor nauki, biznesu czy administracji. Chcemy, aby była to agora wielostronnej dyskusji, wymiany doświadczeń oraz uspoźniania perspektyw.

Zachęcamy do **zapisania się do grona stałych odbiorców**, aby informację o nowych wydaniach otrzymywać bezpośrednio na adres e-mail. Subskrypcja jest **bezpłatna**.

## Dotychczas opublikowane numery:

- 3/2024 **Rolnictwo – jakie wartości, reguły gry i kierunki zmian?**
- 2/2024 **Polska wielośrodkowa – dlaczego jej potrzebujemy i jak ją realizować?**
- 1/2024 **Samorządy – nowe otwarcie**
- 4/2023 **Druga transformacja polskiej gospodarki – co nas czeka?**
- 3/2023 **Polskie rolnictwo u progu wielkiej transformacji**
- 2/2023 **Regiony motorem drugiej fali modernizacji Polski?**
- 1/2023 **Zielona transformacja i rozwój miast**
- 4/2022 **Nowa era globalizacji – co nas czeka, jakie szanse dla Polski?**
- 3/2022 **Zielona transformacja polskiego rolnictwa – sens, filozofia i drogi do celu**
- 2/2022 **Polskie regiony wobec nowej rzeczywistości**
- 1/2022 **Jaka logika rozwoju miast?**
- 4/2021 **Człowiek vs. algorytmy i sztuczna inteligencja – kto kogo zaprogramuje?**
- 3/2021 **Sens i drogi do Zielonego Ładu**
- 2/2021 **Drogi do innowacyjnych regionów i Polski**
- 1/2021 **Siła sąsiedztwa i lokalności dla budowy lepszej Polski**
- 3/2020 **Siła lokalności dla budowy Europejskiego Zielonego Ładu**
- 2/2020 **Stawka i oblicza cyfryzacji**
- 1/2020 **Pomorskie miasta wobec pandemii i wyzwań klimatycznych**

Wszystkie numery w wygodnym formacie PDF można pobrać

na stronie [www.kongresobywatelski.pl](http://www.kongresobywatelski.pl)