

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 technologiczna). 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 wspiera, 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 należycie 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 światowych¹.

¹ 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 roku² (m.in. sektory: biotechnologiczny

i wyrobów medycznych, przetwórstwa spożywczego, elektrotechniczny, maszynowy, produkcji taboru szynowego, lotniczo-kosmiczny, BSP, odzysku surowców wtórnych, baterijny, nowoczesnych technologii energetycznych). Mamy też inicjatywę Krajowych Inteligentnych Specjalizacji³.

Warto ten wybór na nowo przeanalizować 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/aktualnosci/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, ARP⁴ 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”.

Partnerzy



Partnerzy numeru



Pomorski **Thinkletter**

2024 nr 4 (39)

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 PORĄCZE?



POBIERZ CAŁĄ PUBLIKACJĘ

www.kongresobywatelski.pl

