

W stronę polityki przemysłowej. Lekcje z Chin dla Polski



DR IGNACY MORAWSKI

Zastępca Redaktora Naczelnego, Główny Ekonomista, Puls Biznesu

Globalne przesunięcia geopolityczne, wyczerpywanie się dotychczasowych źródeł wzrostu oraz rosnąca rola polityki przemysłowej zmuszają Polskę do obrania nowej ścieżki rozwoju. Aby utrzymać tempo konwergencji i wejść na wyższy poziom technologiczny, konieczne staje się przejście od imitacji do świadomego kształtowania własnych przewag – przy jednoczesnym uwzględnieniu ograniczeń instytucjonalnych i wyzwań demograficznych.

W ciągu ostatnich trzydziestu lat Polska osiągnęła imponujący sukces gospodarczo-polityczny, dokonała cywilizacyjnego skoku a awans społeczny stał się udziałem znacznej części obywateli. Gospodarka kraju szybko i stabilnie pokonywała kolejne szczeble rozwoju. Po wyjściu z systemu centralnego planowania, PKB na mieszkańca – według parytetu siły nabywczej – stanowił blisko 30 proc. poziomu USA. W momencie akcesji do Unii Europejskiej (2004) było to 36 proc., a Polska znajdowała się w gronie 26 proc. najbogatszych państw świata. W 2024 roku dołączyliśmy do ścisłego kręgu 20 proc. najbardziej zamożnych gospodarek, osiągając 60 proc. PKB na mieszkańca USA.

Pytanie jest teraz następujące: czy możemy osiągnąć kolejne szczeble na tej drabinie – 70 proc., 80 proc., a docelowo 100 proc. PKB *per capita* w relacji do granicy technologicznej

Polska doszła daleko dzięki imitacji, ale kolejne etapy rozwoju wymagają odwagi w tworzeniu własnych rozwiązań. Awans do grona najbardziej zaawansowanych gospodarek stanie się możliwy tylko wtedy, gdy odtwarzanie cudzych pomysłów zastąpi odkrywanie własnego potencjału technologicznego.

wyznaczonej przez światowego lidera innowacyjności? Może się to wydarzyć, ale będzie wymagało odważnych zmian w mechanizmach rozwojowych: budowy nowych podstaw rozwoju i uruchomienia innych niż dotychczas procesów. Polska musi przejść od bezpiecznego imitowania zachodnich rozwiązań w ramach narzuconych specjalizacji do bardziej ryzykownego eksperymentowania i odkrywania własnego potencjału technologicznego.

Dlaczego Polska musi zmienić model rozwoju?

Można zidentyfikować kilka cech polskiej gospodarki, które definiowały ją w ostatnich 15–20 latach i które niemal na pewno będą musiały ulec zmianie w najbliższej dekadzie. Te zmiany sprawiają, że utrzymanie wzrostu gospodarczego, bazując na dotychczasowych mechanizmach imitacyjnych, będzie coraz trudniejsze.

1. Niski realny kurs walutowy, czyli niskie ceny w kraju w relacji do cen zagranicznych. To pozwalało na łatwy import kapitału i technologii, ponieważ z perspektywy zagranicznych producentów Polska była krajem niskich kosztów w relacji do wydajności pracy. Ale to się zmienia – ceny krajowe będą rosły szybciej niż zagraniczne.

2. Dywidenda demograficzna – czyli wzrost udziału osób w wieku produkcyjnym w społeczeństwie. Jeszcze do połowy drugiej dekady tego wieku wynikało to z krajowych procesów demograficznych, a później zostało podtrzymane przez bardzo wysoki napływ migrantów. Dzięki temu malały koszty utrzymywania w Polsce ludności niepracującej, co z kolei umożliwiało wysokie nakłady na kapitał ludzki (edukację) i podtrzymywanie wysokiego poziomu życia. Dywidenda demograficzna już się jednak skończyła, co w wielu wymiarach zmieni polski rynek pracy i całą gospodarkę.

3. Globalny konsensus polityczny – czyli zestaw jasnych reguł definiujących pożądane zachowanie krajów w dziedzinie polityki gospodarczej. Ten konsensus sprawiał, że

przez trzy dekady po transformacji polskie rządy prowadziły politykę gospodarczą na autopilocie: dążyliśmy do przyciągania zagranicznych inwestycji i zapewnienia inwestorom jak najbardziej przejrzystych warunków gry. Teraz jednak konsensus polityczny upada. Kraje zaczynają prowadzić własną aktywną politykę przemysłową, ingerować w rynki – do czego zmierza również Polska. Wyzwanie polega na tym, że mamy znacznie słabsze, niż kraje rozwinięte, rodzime instytucje zajmujące się aktywną polityką przemysłową.

Mechanizmy, które wyniosły Polskę w górę przez ostatnie dekady, właśnie się wyczerpują. Aby utrzymać tempo rozwoju, musimy porzucić komfort imitacji i zbudować nowe przewagi oparte na własnych instytucjach, innowacjach i odważnej polityce przemysłowej.

Potrzeba uruchomienia nowych czynników wzrostu kieruje w naturalny sposób uwagę na politykę przemysłową. Tym terminem określa się wszelkie interwencje publiczne, które służą zmianie struktury gospodarki. Mogą to być m.in. subsydia, preferencje podatkowe, dotacje do kredytów, inwestycje bezpośrednie w kluczowe sektory, zamówienia publiczne na innowacyjne produkty oraz regulacje wspierające rozwój określonych gałęzi przemysłu lub technologii. Głównym celem polityki przemysłowej jest zwiększenie konkurencyjności gospodarki, promowanie innowacji i przekierowanie zasobów w kierunku sektorów o wyższym potencjale wzrostu.

Szanse i wyzwania związane z polityką przemysłową

Ostatni raport Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR) pt. *Navigating industrial policy* dokumentuje, jak szybko rośnie liczba wdrażanych polityk tego typu w największych państwach. W Chinach liczba takich interwencji wzrosła w ciągu dekady z ok. 300 do ok. 4500, w USA – z 1200 do ponad 5000, a w Niemczech – z 300 do 2000. Są to interwencje polegające m.in. na subsydiach, grantach, preferencyjnym finansowaniu określonych branż, gwarancjach kredytowych, cłach czy wymogach lokalnego wkładu w produkcję. Część z tych działań ma charakter łagodnie wpływający na rynek (np. gwarancje kredytowe), a część bardzo silnie zaburza konkurencję (np. cła).

Polska już jest jednym z najbardziej aktywnych krajów pod względem stosowania instrumentów polityki przemysłowej, ale nie prowadzi ewaluacji ich skuteczności, nie podporządkowuje ich jasno zdefiniowanym celom i nie zachowuje zasad utrzymania konkurencji. EBOR opracował zestaw rekomendacji w tym zakresie, z których najważniejsze są następujące:

1. Trzeba jasno określać cele, które chce się osiągnąć. „Wspieranie lokalnego biznesu” to zbyt mało precyzyjny cel. Chińczycy zbudowali wielki przemysł elektromobilny, zaczynając od celu, jakim była walka ze smogiem w miastach. Innym celem było osiągnięcie pozycji światowego lidera w technologii bateryjnej. Jasne cele ułatwiają ocenę skuteczności polityki.

2. Wsparcie państwa powinno stymulować konkurencję między firmami. Ważne jest

nie tylko to, by wspierać najlepszych, ale też to, by pozwolić najsłabszym wypaść z rynku. Należy unikać sytuacji, w których zamówienia publiczne w danym obszarze realizuje jedna firma – to najprostsza droga do wysokich kosztów i niskiej efektywności.

3. Polityka przemysłowa powinna być realizowana przez kompetentną i dobrze doinwestowaną administrację. Państwo nie powinno outsourcingować strategicznych zdolności analitycznych i ewaluacyjnych do sektora prywatnego. Jeśli jest to konieczne, warto poza administracją tworzyć jednostki, w których zasady wynagradzania pozwolą szybciej pozyskiwać specjalistów.

4. Warto grać na szybkie zwycięstwa, czyli wybierać takie dziedziny, w których można osiągnąć wymierny sukces w krótkiej perspektywie i dzięki temu budować zaufanie firm i obywateli.

5. W warunkach silosowości należy koncentrować się na działaniach możliwych do wdrożenia w ramach jednej instytucji, np. ministerstwa. To pozornie drobna, ale bardzo istotna rekomendacja – trudności w koordynacji międzyresortowej często blokują dobre inicjatywy.

Bardzo duże sukcesy w polityce przemysłowej mają Chiny, co skłania wielu ekspertów do szukania inspiracji w tym modelu. Jeszcze 20 lat temu Państwo Środka specjalizowało się w produkcji tanich i prostych towarów przemysłowych, tymczasem obecnie konkuruje z gospodarkami rozwiniętymi w obszarach wysokich technologii – elektronicznych, maszynowych, energetycznych czy

motoryzacyjnych. W przeciwieństwie do dawnego ZSRR udało im się stworzyć produkty pożądane nie tylko przez wojsko, ale także przez globalnych konsumentów: ludzie chcą kupować chińskie samochody, chińskie telefony i korzystać z chińskich platform e-commerce.

Chiny jako drogowskaz

W jaki sposób Chiny przeszły od modelu taniej produkcji do zaawansowanego technologicznie systemu przemysłowego? Odpowiadając na to pytanie, warto ostrożnie oddzielić elementy, które zasługują na naśladowanie, od tych, których należałoby się wystrzegać.

Chiny wypracowały efektywny system transferu i dyfuzji technologii od zagranicznych inwestorów. Zmuszały firmy inwestujące w ich kraju i korzystające z dużego rynku zbytu do wchodzenia w spółki *joint venture* z lokalnymi producentami i dzielenia się technologią. Przez lata zagraniczne koncerny samochodowe, takie jak Volkswagen, General Motors czy Toyota, aby wejść na ogromny i szybko rosnący chiński rynek, musiały obligatoryjnie tworzyć tego rodzaju spółki z chińskimi partnerami (np. SAIC, FAW, Geely).

Podczas jednej z debat w ramach XX Kongresu Obywatelskiego¹ Jakub Jakóbowski, wiceprezes Ośrodka Studiów Wschodnich, podkreślał, że Polska powinna nauczyć się stosować podobne instrumenty: „Dla mnie – i to jest bardzo chińsko-koreańskie – inwestor zagraniczny

ma służyć do tego, żeby zaszedł transfer technologii. To znaczy, żeby utworzyć własne zdolności technologiczne i intelektualne w ramach polskich podmiotów, stworzyć zaczyn jakiegoś ekosystemu i szansę na to, żeby skalować się i tworzyć samemu wysokomarżowe produkty”.

Polityka przemysłowa może stać się impulsem rozwojowym – pod warunkiem, że wzmacnia konkurencję, opiera się na jasnych celach i działa szybciej niż zmienia się gospodarcze otoczenie.

Trzeba jednak pamiętać, że chiński model kopiowania technologii nie może zostać zastosowany w Polsce jeden do jednego. Po pierwsze, Polska nie posiada tak dużego rynku zbytu, a więc tak silnej karty przetargowej. Po drugie, Chiny przez lata zajmowały się masowym kopiowaniem zachodnich technologii, często naruszając prawa własności intelektualnej. Dla Polski jest to model niemożliwy do powtórzenia, choćby z powodu respektowania fundamentalnych zasad ochrony własności.

Warto również podkreślić, że Chiny nie tylko ściągały, kopiowały i skalowały zachodnie technologie – zaczęły od podstaw budowy własnego ekosystemu naukowego. Rozumiały, że postęp wymaga nie tylko wiedzy praktycznej, ale też badań podstawowych. Ten kraj zbudował cały łańcuch wartości w branżach, które uznał za strategiczne: od wiedzy, przez ekosystem biznesowy i finansowy, po wsparcie popytu poprzez odpowiednie regulacje. Dziś stopa wydatków na badania i rozwój w Chinach (2,6 proc. PKB)

¹ Debaty *Nowe motory rozwoju Polski*, zorganizowana 7 listopada 2025 r. w ramach XX Kongresu Obywatelskiego. Uczestnicy: dr Paweł Dobrowolski (Polski Fundusz Rozwoju S.A.), dr Ignacy Morawski (Puls Biznesu), Paweł Śliwowski (Polski Instytut Ekonomiczny), dr Jakub Jakóbowski (Ośrodek Studiów Wschodnich), Andrzej Haleśiak (moderator) [[dostęp online](#)].

jest niemal dwukrotnie wyższa niż w Polsce (1,4 proc. PKB). W wielu dziedzinach Chiny mają bardzo wysokie kompetencje technologiczne.

Najbardziej wyrazistym przykładem tej strategii jest sektor pojazdów elektrycznych (EV). Na początku, poprzez zmuszenie zagranicznych gigantów (jak Volkswagen) do tworzenia wspomnianych spółek *joint venture*, Chiny zapewniły sobie dostęp do zaawansowanych technik produkcji i zarządzania, jednocześnie budując własne, kompletne łańcuchy dostaw. Państwo inwestowało w badania nad akumulatorami, ustanawiało rygorystyczne normy oraz masowo subsydiowało zakup EV od krajowych firm, efektywnie kreując popyt. Dzięki temu przedsiębiorstwa takie jak BYD i CATL (globalny lider produkcji baterii) osiągnęły efektywną skalę na rynku wewnętrznym, co – w połączeniu z inwestycjami w badania podstawowe – pozwoliło im wyprzedzić konkurentów globalnie i stać się symbolem technologicznej suwerenności Chin.

Nie byłoby tych sukcesów, gdyby nie rynkowe fundamenty chińskiej gospodarki. Chiny budowały politykę przemysłową w oparciu o konkurencję rynkową między przedsiębiorstwami, często bardzo brutalną. Zdaniem analityka Dana Wang, autora popularnego newslettera o Chinach oraz książki *Breakneck. China's Quest to Engineer the Future*, źródłem spektakularnego postępu gospodarczego Chin jest połączenie kultury inżynierskiej – nastawionej na budowanie i doskonalenie technik produkcji – z brutalną konkurencją rynkową obecną od lat 80. W chińskim systemie powszechne jest kopiowanie udanych produktów, modeli

biznesowych czy strategii między firmami. Konkuruje nie tylko przedsiębiorstwa, ale też regiony. Partia wspiera zaś tych, którzy wygrywają – a tym, którzy przegrywają, bez sentymentu, pozwala zniknąć z rynku. Wsparcie polityczne dotyczy systemu, a nie konkretnych ludzi, grup interesu czy koterii.

Chiński sukces technologiczny nie wynikał z jednego narzędzia, lecz z umiejętnego połączenia transferu wiedzy, budowy własnego ekosystemu naukowego i silnej konkurencji rynkowej. Inspiracje można czerpać, ale bez złudzeń: skutecznej polityki przemysłowej nie da się skopiować, jeśli nie stoi za nią zdolność do tworzenia własnych kompetencji.

W głośnej publikacji *Industrial Policy and Competition* Philippe Aghion (laureat Nagrody Nobla z ekonomii z 2025 r.) wraz z kilkoma innymi ekonomistami pokazał, że polityka przemysłowa wspierająca firmy w określonych branżach – np. poprzez kreowanie popytu – a jednocześnie wzmacniająca konkurencję między nimi, może mieć bardzo pozytywny wpływ na wzrost produktywności kraju. Badanie to oparto właśnie na danych z Chin.

Poruszenie tego aspektu to jednak dobry moment, aby przejść do wad chińskiego systemu i zwrócić uwagę na te jego elementy, które są niemożliwe do naśladowania w polskich uwarunkowaniach.

Nie wszystko da się naśladować

Przede wszystkim chiński sukces odbywa się za cenę dużego kosztu społecznego i ekonomicznego, możliwego do utrzymania

wyłącznie w warunkach państwa autorytarnego. Na przykład osiąganie celów produkcyjnych odbywa się kosztem akceptacji strat w przedsiębiorstwach prywatnych, co przekłada się na dużą liczbę złych kredytów w systemie bankowym. Utrzymanie takiego stanu rzeczy byłoby niemożliwe w systemie czysto rynkowym, w którym aktorzy podejmują decyzje wyłącznie na podstawie własnego interesu. W Chinach państwo może zmuszać firmy do akceptowania strat, a banki – do rolowania złych kredytów.

Chiński model pokazuje, że szybki wzrost technologiczny bywa możliwy kosztem, którego państwa demokratyczne nie są w stanie – ani nie powinny – ponosić. Inspiracje można czerpać, lecz kierunek rozwoju musi wynikać z naszych wartości i instytucji, a nie z prób kopiowania rozwiązań nieprzystających do naszych realiów.

Chiny są rządzone przez ludzi wykształconych na uczelniach technicznych, dla których miarą sukcesu nie jest zysk, lecz budowla, produkt czy technologia. Im więcej produkujesz, tym lepszą masz pozycję zarówno na rynku, jak i w systemie władzy. Najważniejszy nie jest zysk, lecz wolumen sprzedaży i osiągnięcia technologiczne. To kraj stachanowców. Dlatego firmy mogą tam funkcjonować długo na stratach, a banki – z dużymi portfelami złych kredytów. Partia pomoże.

Jednocześnie aktorzy gry rynkowej konkurują ze sobą w sposób, dla którego trudno znaleźć odpowiednik w świecie zachodnim. Dobrym przykładem jest historia przytaczana przez Dana Wanga. Pewien burmistrz postanowił

– w ramach konkurencji z innymi miastami
– uczynić ze swojej miejscowości centrum turystyki narciarskiej mimo niesprzyjających warunków klimatycznych. Budował stoki i infrastrukturę, kupował armatki śnieżne. Turyści jednak tego nie docenili, sprzedaż usług była słaba, a miasto zostało z długiem rzędu 20 mld USD. Partia komunistyczna wszczęła kontrolę i oskarżyła burmistrza o przepalenie pieniędzy. Ostatecznie burmistrz został skazany na karę śmierci. Trudno ocenić, na ile jest to opowieść reprezentatywna, ale bez wątpienia Chiny są krajem, w którym konkurencja w polityce i biznesie toczy się o znacznie wyższą stawkę niż w państwach zachodnich.

Kultura inżynierska może przynosić wielkie sukcesy w produkcji i wytwarzaniu technologii, ale słabo radzi sobie z budowaniem miękkiej siły państwa i społeczeństwa. Chiny nie tworzą kultury atrakcyjnej dla kogokolwiek poza własnymi obywatelami (w przeciwieństwie do Korei czy Japonii). Nie przyciągają najwybitniejszych umysłów. Nie są krajem budzącym zazdrość. Nie mają wielu laureatów naukowych Nagród Nobla. Ich sukces polega ostatecznie na tym, że doskonale robią coś, co u podstaw wymyślili Amerykanie.

Z chińskich doświadczeń możemy czerpać pewne inspiracje, ale jesteśmy częścią innego kręgu kulturowego i powinniśmy korzystać z doświadczeń nam bliższych. Polska polityka gospodarcza powinna lepiej definiować dziedziny, w których polskie firmy mogą odnosić sukcesy, a następnie – poprzez zamówienia publiczne – tworzyć rynek, na którym będą powstawały innowacje. Polityka publiczna musi wspierać konkurencję, a nie dominującą pozycję spółek państwowych.

Powinna znacznie mocniej doceniać cały łańcuch wartości: od badań podstawowych po popyt finalny.

Jednocześnie nie możemy oczekiwać, że w Polsce uda się zarządzić całym procesem

w sposób całkowicie przewidywalny.

Ostatecznie najważniejszym celem polityk publicznych jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa i dostarczenie usług publicznych. Na tych celach ostatecznych powinniśmy koncentrować uwagę. ■

O AUTORZE

dr **Ignacy Morawski** – Zastępca Redaktora Naczelnego i Główny Ekonomista „Pulsu Biznesu”, a także Dyrektor centrum analiz SpotData. Przez wiele lat pracował jako ekonomista w sektorze bankowym m.in. w WestLB, czy Polskim Banku Przedsiębiorczości. W latach 2012–2016 zdobył wiele wyróżnień w rankingach dla analityków makroekonomicznych, zajmując m.in. dwukrotnie miejsce na podium konkursu na najlepszego analityka makroekonomicznego organizowanego przez dziennik „Rzeczpospolita” i Narodowy Bank Polski. W 2017 roku znalazł się na liście New Europe 100, wyróżniającej najbardziej innowacyjne osoby Europy Środkowej, publikowanej przez „Financial Times”. W 2019 r. i 2022 r. wyróżniony przez ThinkTank jako jeden z dziesięciu najbardziej słuchanych przez polski biznes ekonomistów. W 2019 r. projekt SpotData, którego jest założycielem, został nominowany do nagrody GrandPress Digital. Absolwent ekonomii na Uniwersytecie Bocconi w Mediolanie oraz nauk politycznych na Uniwersytecie Warszawskim.

Partnerzy

