

Polityka handlowa jako polityka bezpieczeństwa



ALEKSANDER SIEMASZKO

Dyrektor Departamentu Handlu i Współpracy Międzynarodowej,
Ministerstwo Rozwoju i Technologii

Uniwersalistyczny instytucjonalizm i wolnorynkowy liberalizm lat dziewięćdziesiątych zmieniają się pod naporem napięć geopolitycznych. W tych warunkach polityka handlowa staje się jednym z filarów bezpieczeństwa państwa, a odporność – celem równoważnym z efektywnością ekonomiczną. Globalizacja jednak się nie kończy, lecz przyjmuje nową postać.

Opinie przedstawione w poniższym artykule należą wyłącznie do autora i nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Ministerstwa Rozwoju i Technologii.

Kiedy globalizacja osiągnęła swoje apogeum? W którym momencie najsilniej wierzone w nieuchronną i zbawienną współzależność ekonomiczną państw, w prymat rynku nad polityką? Niektórzy eksperci wskazują na rok 2008, gdy po dwóch dekadach nieprzerwanego wzrostu udział handlu w światowym PKB (tzw. „indeks otwartości handlowej”) osiągnął ponad 60%. Wymiana handlowa, napędzana postępowaniem organizacyjno-technologicznym, napotkała korzystne warunki do rozwoju w ramach jednobiegunowej liberalnej hegemonii. Po długich rundach negocjacyjnych ukonstytuował się światowy system handlu oparty na WTO i zasadzie niedyskryminacji, zapewniającej co do zasady równy dostęp rynkowy dla wszystkich podmiotów. Rozszerzeniu uległy Unia Europejska i ASEAN, powstały Unia Afrykańska i Mercosur. Amerykańska

marynarka wojenna zabezpieczała swobodę żeglugi, a eksperci z MFW i Banku Światowego wprowadzali reformy rynkowe w duchu konsensusu waszyngtońskiego.

Wraz ze wzrostem wiary, że rynek, współzależność i uniwersalne reguły handlu wystarczą do stabilizowania świata, globalizacja zbliżała się do swojego apogeum. Doświadczenie ogólnoświatowej pandemii pokazało, że o sile państw współdecydują jednak również odporność gospodarcza, kontrola nad kluczowymi zależnościami i zdolność łączenia logiki rynku z logiką bezpieczeństwa.

Kryzys finansowy 2008 roku naruszył pewne elementy dotychczasowego paradygmatu, nie

doprowadził jednak do jego załamania. Realną cezurą w spojrzeniu na globalizację stały się pandemia COVID-19 i rok 2020. W obliczu bezprecedensowego kryzysu zdrowotnego doszło do załamania dotychczasowych łańcuchów wartości. Po raz pierwszy od dekad światowy system gospodarczy zaczął być postrzegany nie tylko jako szansa, ale i jako ryzyko. Zarządzanie asymetrycznymi zależnościami, zapewnienie równych reguł konkurencji, ochrona własnej bazy przemysłowej – stają się pojęciami z dziedziny bezpieczeństwa, mającymi na celu minimalizację zagrożeń dla suwerenności państwa i rozwoju gospodarki w otoczeniu międzynarodowym. Globalizacja wchodzi w nową fazę, w której logika bezpieczeństwa współlistnieje z logiką rynku.

Polikryzys dotychczasowego modelu globalizacji

W 2022 roku, wraz z końcem lockdownów, następuje odbicie handlowe. Dane makro skrywają jednak rzeczywistość zmieniającego się oblicza globalizacji. Jeszcze w 2021 roku w życie wchodzi chiński Czternasty Plan Pięcioletni, obliczony na umocnienie pozycji w sektorach gospodarki o wysokiej wartości dodanej. W ramach planu Pekin wprowadza także strategię podwójnego obiegu, mającą na celu ograniczenie zależności od importu zagranicznych technologii czy inwestycji. Kryzys na rynku nieruchomości w Chinach osłabia popyt wewnętrzny, skłaniając przedsiębiorstwa, które na rodzimym rynku zmagają się z nadpodażą, do agresywnej strategii ekspansji zagranicznej – wspieranej hojnymi państwowymi subsydiami. Efektem jest rosnący deficyt głównych partnerów handlowych, w tym UE, z Chinami prowadzący

do globalnej nierównowagi i zagrażający europejskiemu przemysłowi. Stawką jest nie tylko opłacalność produkcji w wybranych sektorach, lecz zdolność do zapewnienia podstawowej autonomii gospodarczej. Zagrożenia związane z nadmierną zależnością od gospodarki chińskiej uświadamia chociażby decyzja dotycząca ograniczeń eksportu minerałów ziem rzadkich.

Polikryzys ostatnich lat odsłonił kruchość porządku opartego na założeniu, że handel, współzależność i uniwersalne instytucje same będą stabilizować świat. W nowej fazie globalizacji o sile państw współdecydują zdolność do ochrony własnej autonomii gospodarczej, sprawność reagowania na szoki i umiejętność działania w warunkach rosnącej fragmentacji.

Wskutek pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę w 2022 roku upada fundament niemieckiej polityki *Wandel durch Handel*, obliczonej na wpisanie Rosji w europejską architekturę gospodarczą i polityczną. Wzajemna zależność UE – importera energii – i Rosji – której budżet uzależniony jest od dochodów z eksportu ropy i gazu – nie okazuje się bynajmniej hamulcem dla imperialnych zapędów Kremla, lecz dodatkowym czynnikiem ryzyka, podwyższającym koszty energii dla przemysłu i konsumentów. Jednym z instrumentów odpowiedzi państw wspierających Ukrainę w obliczu rosyjskiego barbarzyństwa są sankcje, mające na celu wyłączenie Moskwy ze światowego obiegu gospodarczego.

Rok 2025 przynosi natomiast fundamentalną zmianę polityki handlowej Stanów Zjednoczonych. System światowego handlu oparty na WTO pozostaje od paru lat w kryzysie: USA oskarżają Światową Organizację Handlu o nieudolność w przeciwdziałaniu nierynkowym praktykom stosowanym przez niektóre państwa, głównie – w optyce Waszyngtonu – Chiny; kraje rozwinięte sfrustrowane są paraliżem spowodowanym źle pojmowanym wymogiem jedności i niekończącymi się wyjątkami w obowiązujących regułach na korzyść państw rozwijających się; kraje rozwijające się – tzw. „zielonym protekcjonizmem” i wolnym postępowaniem negocjacji w zakresie rolnictwa. Jednostronne różnicowanie cel przeprowadzone przez USA w trakcie tzw. „dnia wyzwolenia” było kolejnym krokiem stawiającym zasady niedyskryminacji i klauzuli najwyższego uprzywilejowania pod znakiem zapytania. Rozmowy bilateralne USA z partnerami pozwalają na relatywnie stabilne zarządzanie zaistniałą sytuacją między sojusznikami w Europie, Azji i Ameryce Północnej, nie przywracają jednak autorytetu rozwiązaniom wielostronnym.

Wymienione wyżej sytuacje – mające miejsce w przeciągu pięciu lat – są czymś więcej niż ograniczonymi wyzwaniami o charakterze geoeconomicznym, to przykłady erozji fundamentów dotychczasowego modelu globalizacji: odejścia od logiki gry o sumie dodatkowo, upadku wiary w triumf gospodarki nad polityką, podważeniu roli uniwersalnych instytucji zarządzających i legitymizujących istniejący system. To właśnie polikryzys.

Fragmentacja i usieciowienie

Na skutek wspomnianego polikryzysu zmienia się logika globalizacji i współpracy

międzynarodowej: jej dotychczasowy, uniwersalny charakter ulega fragmentacji, a zarządzanie przenosi się na poziom państw narodowych lub podmiotów takich jak Unia Europejska, kosztem wspólnych instytucji.

Nowa faza globalizacji opiera się na selektywnych powiązaniach, elastycznych koalicjach i sieciach współpracy budowanych wokół bezpieczeństwa dostaw, technologii i przewag strategicznych. O sile gospodarek coraz częściej przesądza więc zdolność łączenia otwartości handlowej z ochroną własnych interesów, odpornością łańcuchów dostaw i trafnym doborem partnerów.

Percepcja nadmiernie rozciągniętych łańcuchów dostaw jako źródła ryzyka, obawy związane z wyciekami technologii czy upolitycznieniem zależności gospodarczych sprawiają, że rośnie waga czynników geopolitycznych w procesie lokowania największych inwestycji. Pojęcia takie jak *nearshoring* – czyli relokalizacja procesów produkcyjnych bliżej centrum gospodarczego danego podmiotu – lub *friendshoring*, czyli warunkowanie lokalizacji inwestycji według kryteriów polityczno-ustrojowych, zyskują na znaczeniu. Powoduje to jednak oczywiste napięcie wewnątrz poszczególnych gospodarek, gdzie dalekosiężna logika polityczna nie musi przekładać się wprost na indywidualne decyzje przedsiębiorstw, zwłaszcza tych z sektora MŚP, które mogą nie posiadać adekwatnego instrumentarium do analizy ryzyka geopolitycznego i monitorowania łańcuchów dostaw. Trudną rolę władz publicznych jest takie zaprojektowanie

instrumentów wsparcia eksportu i ekspansji kapitałowej, by napięcia te minimalizować.

Fragmentacja globalizacji nie musi zarazem oznaczać jej regionalizacji. Przeciwnie, państwa średnie, balansując między mocarstwami, szukają często możliwości gospodarczego uniezależnienia się od dominujących potęg. Rośnie zatem waga koalicji chętnych i porozumień budowanych wokół wybranych tematów, jak chociażby kwestie minerałów ziem rzadkich i gospodarki półprzewodnikowej. Najbardziej widocznym przejawem logiki multilateralnej jest przyspieszenie negocjacji umów o wolnym handlu. Porozumienia takie pozwalają na wzajemne otwarcie rynku na preferencyjnych zasadach, obniżając cła i bariery pozacelne oraz równoważąc interesy zawierających je stron.

Odporność gospodarcza Europy powstaje dzięki zdolności łączenia siły wspólnego rynku, dywersyfikacji partnerów i ochrony przed zewnętrznymi szokami. Polska może współtworzyć ten układ jako kraj uprzemysłowiony, coraz aktywniejszy eksportowo i coraz uważniej wpisujący decyzje gospodarcze w szerszy kontekst geopolityczny.

UE, dysponując największą siecią umów o wolnym handlu, tworzy kompleksową i zdywersyfikowaną sieć powiązań między średnimi potęgami. Dobór partnerów – obejmujący zarówno Wielką Brytanię, rozwinięte gospodarki azjatyckie (Japonia, Korea, Singapur), wschodzących czempionów (Indie, Indonezję, Wietnam), jak i kraje bogate w surowce naturalne (Kanadę, Australię, kraje

Mercosur) – wskazuje na szeroki zakres celów obejmujących zarówno dostęp do rynków zbytu, poszukiwanie alternatywnych partnerów w procesach produkcji, jak i zabezpieczenie łańcuchów dostaw w obszarach krytycznych, takich jak minerały ziem rzadkich czy gaz. Szanse eksportowe wynikające z umów o wolnym handlu są oczywiste, ale zbyt rzadko mówi się o konieczności zapewnienia atrakcyjnego cenowo i zdywersyfikowanego importu zaopatrzeniowego jako istotnego komponentu zwiększającego konkurencyjność gospodarki.

Z drugiej strony selektywne otwarcie idzie w parze z bardziej asertywną polityką ochrony rynku. Jest ona oczywiście widoczna we wspomnianej uprzednio chińskiej polityce podwójnego obiegu czy amerykańskich działaniach nakładających dodatkowe cła na podstawie przesłanki bezpieczeństwa narodowego, ale i Unia nie waha się śmiało sięgać po argumenty taryfowe tam, gdzie nie może być mowy o zachowaniu warunków równej konkurencji. W połączeniu z politykami sektorowymi (m.in. polityką przemysłową obliczoną na wsparcie sektora wysokich technologii i obszarów niskoemisyjnych) działania te mają wzmocnić odporność (*resilience*) gospodarczą Europy.

Polska w architekturze odporności gospodarczej Europy

To właśnie proces budowy odporności gospodarczej – zdolności do zapobiegania, a w przypadku niepowodzenia działań wyprzedzających – do absorpcji szoków, adaptacji i odbudowy, najlepiej oddaje charakter wyzwań, przed którymi stoi Polska i inne państwa członkowskie UE. Szeroki zakres

wyzwań wymusza odejście od binarnego podziału na gospodarkę zamkniętą i otwartą, skłaniając raczej do elastycznego doboru instrumentów i partnerów. Europejskie działania opierają się zatem na trzech filarach: zwiększaniu własnych zdolności wytwórczych (poprzez pogłębianie Jednolitego Rynku, programy inwestycyjne czy wsparcie dla suwerenności technologicznej), ochronie przed zewnętrznymi szokami (w postaci nieuczciwej konkurencji czy wykorzystywania surowców w celu wywarcia presji politycznej na Unię) oraz dywersyfikacji handlu.

Polska ma pewne atuty, pozwalające mówić o naszym realnym wkładzie w europejską odporność, jak chociażby dobre tempo wzrostu gospodarczego czy relatywnie wysokie uprzemysłowienie kraju. Pozostajemy wiarygodni w zakresie pogłębiania Jednolitego Rynku i jego deregulacji, a ogłoszone niedawno programy rządowe, wzmacniające komponent krajowy w zamówieniach, wpisują się w szersze tendencje tworzenia przestrzeni dla wzrostu europejskich czempionów.

Ograniczona przestrzeń fiskalna, niekorzystny miks energetyczny i poziom innowacyjności oznaczają jednak, że większość działań wzmacniających odporność gospodarczą podejmowana będzie w ramach UE-27. Z racji podziału kompetencji między instytucje europejskie i państwa członkowskie trudno także mówić o niezależnej polityce handlowej Warszawy.

Równocześnie Polska pozostaje istotnym węzłem regionalnym – poprzez aktywność w ramach Inicjatywy Trójmorza czy zaangażowanie gospodarcze na Ukrainie; ta rola Warszawy została zresztą dostrzeżona

w postaci zaproszenia do prac w ramach G-20. Wysoki poziom umiędzynarodowienia ekonomicznego (wśród dużych gospodarek UE Polska pozostaje najsilniej zorientowana na eksport, wyprzedzając pod tym względem m.in. Niemcy) i dywersyfikacja sektorowa eksportu napotykają jednak na wyzwanie silnej koncentracji geograficznej – blisko 80% polskiego eksportu kierowane jest na Jednolity Rynek. Stanowi to wyzwanie tak dla władz publicznych, jak i samego biznesu, który dla zachowania dynamiki rozwoju powinien ograniczyć swoje uzależnienie od koniunktury – nienajlepszej, przynajmniej – w Europie. Istnieją przesłanki, by sądzić, że ekspansja polskich przedsiębiorstw nabiera dynamiki – napędzana zarówno eksportem na rynki pozaeuropejskie, jak i bardziej zaawansowanymi formami internacjonalizacji, jak chociażby zaangażowaniem polskich firm i instytucji rozwojowych w projekty infrastrukturalne realizowane w Afryce. Coraz większe zainteresowanie budzą porozumienia o wolnym handlu Unii z krajami trzecimi.

Skuteczna polityka handlowa wymaga dziś równowagi między otwartością rynku a świadomą ochroną kluczowych interesów gospodarczych państwa. Prawdziwa odporność powstaje tam, gdzie liberalizacja, wsparcie strategicznych sektorów i instrumenty ochronne tworzą spójną architekturę bezpieczeństwa ekonomicznego.

Są one postrzegane nie tylko jako istotny instrument zwiększający konkurencyjność bezcłowego eksportu z Polski, ale także jako szansa na dywersyfikację łańcuchów dostaw

i ograniczenie zależności od niepewnych partnerów. Świadczy to o rosnącej dojrzałości polskiego biznesu i gotowości do silniejszego uwzględniania czynników geopolitycznych.

Między protekcyjnym a otwartością

Zastąpienie logiki nieskrępowanej globalizacji logiką odporności nie powinno jednak oznaczać snucia fantazji o autarkii gospodarczej. Łatwo o pokusę nadużycia pojęcia bezpieczeństwa gospodarczego – w procesie nazwanym przez badaczy szkołą kopenhaskiej sekurytyzacją – w celu uzasadnienia nieefektywnego protekcyjizmu. Strategiczne wsparcie dla wybranych sektorów gospodarki może przynieść korzystne efekty branżowe, jak miało to miejsce w Azji Wschodniej, może jednak prowadzić do nieudanych

eksperymentów z substytucją importu rodzimą produkcją w duchu Ameryki Łacińskiej z lat siedemdziesiątych XX wieku. Wyzwaniem jest stworzenie takiego mixu polityk publicznych, który pozwoli na redukcję niekorzystnych zależności bez nadmiernego poświęcania efektywności całej gospodarki i bez wywołania szkodliwych wojen handlowych. Wymaga to selektywnego doboru partnerów i sektorów, w których dochodzi do dalszej liberalizacji, przy jednoczesnej budowie wiarygodnego arsenału „odstraszania” w postaci instrumentów ochrony rynku i narzędzi wspomagających wzrost wybranych branż przyszłości. Tak rozumiana polityka handlowa staje się jednym z elementów budowy bezpieczeństwa państwa – przy zachowaniu podstawowych pryncypiów otwartości. ■

O AUTORZE

Aleksander Siemaszko – Dyrektor Departamentu Handlu i Współpracy Międzynarodowej w Ministerstwie Rozwoju i Technologii. Przedstawiciel Polski w Komitecie Polityki Handlowej UE, Członek Rady Ośrodka Studiów Wschodnich. Absolwent Uniwersytetu Warszawskiego, Szkoły Głównej Handlowej i Kolegium Europejskiego w Brugii, studiował także na Northeastern Illinois University i Sciences-po Paris. Ukończył kursy podyplomowe na Uniwersytecie Oksfordzkim (Blavatnik School of Government Rising Public Leaders) i Uniwersytecie Stanforda (Stern Leadership Academy na Stanford Graduate School of Business). W latach 2014–2017 pełnił funkcję Doradcy w Parlamencie Europejskim, gdzie zajmował się kwestiami polityki zagranicznej i bezpieczeństwa energetycznego. Pracował także w Komisji Europejskiej oraz think-tanku Security & Defence Agenda.

Partnerzy



SAMORZĄD
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI

Maritex®
ELECTRONIC COMPONENTS



PFR
Polski Fundusz Rozwoju



Polska
Strefa Inwestycji



POMORSKA
SPECJALNA STREFA
EKONOMICZNA



BNP PARIBAS



PGZ

ICEYE



Łukasiewicz
Sieć Badawcza

Mazowsze.
serce Polski

PODKARPACKIE
przestrzeń otwarta

IRT

DOLNY
ŚLĄSK

Podlaskie

Pomorski Thinkletter

2026 nr 2 (25)

BEZPIECZEŃSTWO I ODPORNOŚĆ POLSKI W CZASACH PRZEŁOMU I NOWYCH ZAGROZEŃ

MODERNIZACJA I ROZWOJ ARMII

- JAK TO ZROBIĆ MĄDRZE I EFEKTYWNIJE

SUWERENNOŚĆ TECHNOLOGICZNA I RODZIMY PRZEMYSŁ

- NOWY EKOSYSTEM ROZWOJU POLSKI

SPÓJNE PAŃSTWO I SPOŁECZEŃSTWO

WOBEC WOJNY KOGNITYWNEJ I HYBRYDOWEJ

REGIONALNE I LOKALNE FILARY BEZPIECZEŃSTWA

- NOWE PRIORYTETY SAMORZĄDÓW

POBIERZ CAŁĄ PUBLIKACJĘ

www.kongresobywatelski.pl

