



*Maciej Bukowski*

# **Blaski i cienie Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju**

### Główne założenia gospodarczej i społecznej części SOR

Celem głównym Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) jest tworzenie warunków do wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnej poprawie spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym. Posługując się mierzalnymi kategoriami ekonomicznymi, cel ten można przełożyć na oczekiwanie na tyle dużej dynamiki PKB per capita, aby ten (liczony w parycie siły nabywczej) do roku 2030 zrównał się ze średnią unijną.

Idąc głębiej oznacza to oczekiwanie, że także produktywność pracy oraz zatrudnienie zrównają się ze średnią UE lub będą się od niej niewiele różnić. Tylko w ten sposób możliwe będzie – oczekiwane w Strategii – zrównanie poziomów wynagrodzeń i dochodów gospodarstw domowych ze średnią UE oraz osiągnięcie szeregu innych wskaźników postępu społecznego opisanych w ramach celu II (spójność społeczna).

Z tego powodu wydawałoby się, że w centrum części gospodarczej SOR (cel szczegółowy I) znajdzie się dobrze mierzalne i ekonomicznie identyfikowalne pojęcie „produktywności pracy”. Odpowiednio w części społecznej (cel szczegółowy II) – liczba i odsetek pracujących. Tak się jednak nie stało. Zamiast niego autorzy części gospodarczej wybrali dyskusyjną koncepcję „konkurencyjności”, której nie tylko nigdzie nie definiują, lecz nawet w żaden sposób nie starają mierzyć.

Z kolei w wypadku – ogólnie dobrej – części społecznej SOR ograniczono się do podstawowej analizy luki zatrudnieniowej między Polską a zamożniejszymi krajami Europy Zachodniej, nie próbując (ze szkodą dla sensu planowanej interwencji) odnieść się do głębszych przyczyn za ten stan rzeczy odpowiadających. Ma to trzy ważne konsekwencje:

- Po pierwsze, ocena efektów realizacji Strategii w jej warstwie społeczno-gospodarczej będzie po kilku latach jej obowiązywania bardzo utrudniona. Obie kluczowe części SOR – mimo wielu zalet – nie tworzą spójnej, w pełni dopracowanej koncepcji, która jednocześnie spełniałaby wymóg rozliczalności (ang. accountability), a który to wymóg stawia się współcześnie tego typu dokumentom.
- Po drugie, sposób napisania Strategii sprawia, że jej analiza ex ante musi opierać się na rekonstrukcji myślenia autorów – tekst SOR jest bowiem niekiedy na tyle nieprecyzyjny, że dopuszcza różne, po części wykluczające się, interpretacje.
- Po trzecie, niedopracowanie ram pojęciowych Strategii, niedoskonałości w warstwie diagnostycznej (w niektórych częściach Strategii) oraz zbyt wielki nacisk na „projektowy” styl narracji rodzą obawę, że duża część

zaplanowanych działań prawdopodobnie w znikomym stopniu przyczyni się do osiągnięcia gospodarczych i społecznych celów SOR<sup>1</sup>.

*Poważnym mankamentem SOR jest to, że nie dostarcza ona informacji, jak duże mają być zasoby alokowane na poszczególne przedsięwzięcia.*

W SOR znajdziemy postulaty, które budzą mieszane odczucia. Dobrze ufundowane i trafnie powiązane z celami Strategii fakty mieszają się w niej z interpretacjami pozostającymi w luźnym związku z problematyką poszczególnych obszarów. W rezultacie obok wartych rozwinięcia idei, bez trudu wskażemy działania niepotrzebne, których wpływ na rozwój społeczny i wzrost dochodów polskich obywateli w horyzoncie lat 2020 i 2030 będzie w najlepszym wypadku znikomy, a w najgorszym ujemny.

Poważnym mankamentem SOR jest to, że nie dostarcza ona informacji, jak duże mają być zasoby alokowane na poszczególne i zapowiedziane przedsięwzięcia. Przeciwnie, została napisana w sposób sprawiający wrażenie, że wszystkie projekty strategiczne i flagowe oraz proponowane działania są równie ważne.

W rzeczywistości jest inaczej – przydatność poszczególnych postulatów Strategii dla osiągnięcia celów głównych i szczegółowych jest bardzo zróżnicowana. Dlatego ostateczny efekt realizacji przedstawionych tam planów można szacować krańcowo odmiennie.

Jeśli źle zaprojektowane działania miałyby stanowić tylko margines rzeczywistej interwencji wdrożonej w następstwie przyjęcia SOR, to jej efekt będzie pozytywny. Gdyby jednak przeznaczono na nie znaczące zasoby, wówczas oczekiwanie porażki nie byłoby bezzasadne.

Ta niepewność to koszt, jaki niesie za sobą tak pomyślana Strategia. Wynika to przede wszystkim z ambicji poruszenia wszystkich możliwych wątków polityki publicznej. By dokonać tego w dokumencie o ograniczonej objętości, autorzy musieli pójść na szereg kompromisów, m.in. słabo wiążąc warstwę diagnostyczną i rekomendacyjną Strategii, zdawkowo opisując poszczególne projekty strategiczne i flagowe oraz nie dokonując ich krytycznej selekcji.

---

<sup>1</sup> Koncentracja uwagi na nieprecyzyjnym pojęciu konkurencyjności i arbitralny (tj. oparty raczej o opinie niż udokumentowane regularności empiryczne) sposób pisania diagnozy w ramach celu I Strategii powodują, że związek między poszczególnymi działaniami/projektami/programami, a jej celami szczegółowymi i ogólnymi jest często nieczytelny, a niekiedy wątpliwy. SOR jako całość wymaga wielu zmian i poprawek, by stać się dobrze przemyślaną i zoperacjonalizowaną strategią rozwojową.

W dalszej części analizy przedstawiam te elementy diagnozy i rekomendacji SOR, które wydają się mieć najważniejszy ciężar gatunkowy, za każdym razem komentując ich ekonomiczną treść, a często proponując alternatywę.

### **Cel I „Trwały wzrost gospodarczy”**

#### **Obszary „Reindustrializacja”, „Rozwój innowacyjnych firm”, „Małe i średnie przedsiębiorstwa” oraz „Ekspansja zagraniczna”**

Obszary „Reindustrializacja”, „Rozwój innowacyjnych firm”, „MŚP” oraz „Ekspansja zagraniczna” tworzą jednocześnie jedną z najlepiej opisanych a zarazem najbardziej kontrowersyjnych i ryzykownych składowych SOR. Są one w Strategii traktowane rozłącznie (w ramach celu I), w istocie stanowią jedną całość.

Kluczowym pojęciem używanym w tej części SOR jest słowo „konkurencyjność”. Autorzy zdają się odnosić je do poziomu branżowego, utożsamiając w dużej mierze<sup>2</sup> z (i) dużym udziałem przemysłu w PKB, (ii) technologicznym zaawansowaniem produktowym, (iii) odpornością na zaburzenia zewnętrzne, (iv) niską materiało- i energochłonnością, (v) szerokim wykorzystaniem technologii ogólnego przeznaczenia (ang. general purpose technologies), (vi) dużym udziałem B+R w wartości dodanej przemysłu, (vii) jego wysoką innowacyjnością (rozumianą jako znaczna aktywność B+R w kluczowych sferach światowej technologii), (viii) niezależnością kapitałową oraz (ix) niezależnością technologiczną (w domyśle od innych krajów).

Tekst Strategii wychodzi przy tym z założenia, że dalszy rozwój przemysłu wymaga prowadzenia przez państwo aktywnej polityki przemysłowej. Teza ta – mimo, że bardzo dyskusyjna i silnie kwestionowana w literaturze ekonomicznej – nie została w SOR w żaden sposób uzasadniona.

Co charakterystyczne, autorzy nie mają jeszcze w pełni wyrobionej opinii o docelowym kształcie zalecanej przez siebie polityki. Jednym z projektów strategicznych SOR jest bowiem przygotowanie „Nowej polityki przemysłowej” jako osobnego dokumentu rządowego. Z tekstu Strategii można jedynie pośrednio wnioskować, że powinna ona, po pierwsze, łączyć działania horyzontalne i sektorowe, przy czym:

- działania horyzontalne nakierować na upowszechnianie w przemyśle technologii ogólnego przeznaczenia podnoszących produktywność pracy we wszystkich sektorach;

---

<sup>2</sup> Autorzy nie zawsze posługują się terminologią ekonomiczną w sposób precyzyjny. Na przykład zamiast technologii ogólnego przeznaczenia (GPT) piszą o „technologiach horyzontalnych”, a zaawansowanie produktowe utożsamiają z „wysokim poziomem usieciowienia” zakładając, że pociąga ono za sobą konieczność współpracy między firmami i branżami nie tylko w skali globalnej/kontynentalnej ale i w obrębie jednego kraju (w tym wypadku Polski).

- działania sektorowe powinny stymulować wzrost wybranych przez państwo branż w nadziei na wzmocnienie w ten sposób „konkurencyjności” całego przemysłu i gospodarki.

Po drugie zaś, powinna koncentrować wsparcie na dziedzinach ważnych dla długofalowego rozwoju kraju.

Niedopracowanie ram „Nowej polityki przemysłowej” w tekście SOR rodzi pytanie, czy kwestia ta nie została ujęta w Strategii przedwcześnie, tj. bez rozpoznania wszystkich konsekwencji, jakie prowadzenie przez państwo tego typu aktywności przyniesie dla wzrostu produktywności pracy w przyszłości. Jest to o tyle niepokojące, że bardzo trudno wskazać przekonujące dowody empiryczne, dowodzące, że powstrzymanie erozji pozycji rynkowej poszczególnych firm powinno być powinnością rządu, a aktywna polityka przemysłowa mogła skutecznie poprawić dynamikę uprzemysłowienia. Przeciwnie, większość dostępnych dowodów empirycznych wskazuje, że przemysł przetwórczy (i jego poszczególne podsektory/branże) ma, w warunkach konkurencji rynkowej, naturalną skłonność do konwergencji technologicznej i zrównywania poziomów produktywności pracy we wszystkich państwach, które weszły na ścieżkę uprzemysłowienia.

Czym jest konkurencyjność przemysłu i czy jest ona dobrze rozumiana w SOR?

Fundamentalną tezę części gospodarczej SOR jest stwierdzenie, że w przemyśle konkurencyjność nie jest dana raz na zawsze i że sytuacja ta uzasadnia prowadzenie przez państwo aktywnej polityki przemysłowej. Tylko pierwsza połowa tej tezy nie jest kontrowersyjna. Jednak – wbrew SOR – ten brak kontrowersji dotyczy jedynie konkurencyjności poszczególnych firm, a nie branż. Pozycja rynkowa przedsiębiorstw nie jest bowiem wieczna. Mogą one, przejściowo lub trwale, utracić konkurencyjność (tj. zdolność do osiągania zysków, utrzymania własnego udziału w rynku, oferowania atrakcyjnych warunków pracy dla niezbędnych specjalistów itp.). Dzieje się tak, jeśli nie nadążają za globalną zmianą technologiczną.

Przykładem może być los koncernu KODAK czy firmy Olivetti, których sztandarowe produkty zostały wyparte przez rewolucję elektroniczną. Jeśli tak rozumiana konkurencyjność zostanie utracona mniej więcej w tym samym czasie przez wiele firm działających w danej branży, można do pewnego stopnia mówić o utracie konkurencyjności całej branży. Nie powinno być to jednak – a takiego właśnie zabiegu dokonuje tekst SOR – uzasadnieniem do tworzenia trwałej kategorii „konkurencji branżowej” i uzasadniania nią postulatu prowadzenia aktywnej polityki przemysłowej na poziomie sektorowym.

Na poszczególnych rynkach konkurują ze sobą firmy, a nie branże. Te ostatnie mogą co najwyżej pośrednio rywalizować o ograniczone zasoby, np. pracowników, energię czy surowce, co może stymulować zmianę technologiczną i organizacyjną w skali globalnej,

doprowadzając do zastąpienia niektórych typów działalności (np. produkcji maszyn do pisania) przez inny (produkcję komputerów). Zjawisko to nie wpływa jednak samo w sobie na relatywną pozycję rynkową poszczególnych firm. Dzieje się tak dlatego, że to nie branże lecz firmy zyskują lub tracą udziały rynkowe.

Firma może zaadaptować się do zmiany technologicznej, porzucając „branżę”, której czas technologiczny minął. Jeśli np. w skutek pojawienia się niskokosztowych konkurentów zagranicznych przyszłość wszystkich lub niemal wszystkich firm zajmujących się danym typem działalności w jakimś regionie świata staje pod znakiem zapytania, to przetrwają te przedsiębiorstwa, które do tej zmiany się zaadaptują. Przykładowo w wyniku globalizacji w krajach OECD produkcja odzieży stała się ekonomicznie nierentowna, co nie oznaczało jednak utraty pozycji rynkowej przez zachodnioeuropejskie czy amerykańskie firmy odzieżowe, lecz zmusiło je do przemodelowania swoich łańcuchów wartości i koncentracji w krajach rozwiniętych jedynie wybranych ich ogniw.

Sytuacji, w których produkcja przemysłowa danego typu staje się w określonym kraju nieopłacalna, co wywołuje presję na jej restrukturyzację w konkretnym regionie, nie należy jednak utożsamiać (jak zdają się to czynić autorzy SOR) z permanentną presją konkurencyjną, która zachodzi w dowolnym segmencie gospodarki światowej.

Presja rynkowa wywierana na każdą firmę przez jej konkurentów jest nie tylko zjawiskiem normalnym, lecz także społecznie pożądanym. Jest ona główną przyczyną wzrostu jakości i wydajności produkcji w gospodarce światowej, a więc także wzrostu płac i standardu życia. To w jej wyniku firmy podejmują wysiłek B+R, szukają innowacji produktowych, zmieniają linie technologiczne, wchodzą w alianse rynkowe, kupują wyspecjalizowane usługi konsultingowe czy inżynierskie itd. Nieustanne podmywanie ich pozycji rynkowej przez konkurentów krajowych i zagranicznych nie powinno być więc, wbrew SOR, traktowane jako uzasadnienie dla prowadzenia polityki przemysłowej sensu largo, w tym zwłaszcza polityki sektorowej.

Założenie Strategii, że poszczególne branże wymagają systematycznego, finansowego, organizacyjnego czy instytucjonalnego wsparcia ze strony państwa, jest bardzo daleko idące. Taka polityka wiąże się z poważnym ryzykiem. Po pierwsze, zagraża ona (co było udziałem bardzo wielu krajów świata, np. w Ameryce Łacińskiej) podejmowaniem działań osłabiających zdolność przemysłu krajowego do konwergencji ekonomicznej i technologicznej ze światowymi liderami (pułapka protekcjonizmu). Po drugie, niesie ona za sobą ryzyko swoistego „wyręczania” firm w ich działaniach, tj. udzielania wsparcia działaniom, które i tak zostałyby przez nie podjęte bez zaangażowania publicznego (ryzyko jałowej straty – ang. deadweight loss). W tej sytuacji ograniczone zasoby publiczne zostają spożytkowane w sposób suboptymalny – nie wywołując efektu netto, wiążą się z utraconymi możliwościami poprawy dobrobytu społecznego w innych sferach.

Co charakterystyczne tekst SOR w ramach celu I w żaden sposób nie odwołuje się do pojęcia „produktywności”. Wydaje się, że jest tak dlatego, że jego autorzy milcząco zakładają, że osiągnięcie „wysokiej konkurencyjności” w przemyśle niejako automatycznie przekłada się na wysoką produktywność całej gospodarki. Zdają się także sądzić, że niespełnienie części z wymienionych przesłanek

„konkurencyjności branżowej” oznaczać musi trwałą lukę w wydajności względem krajów wysokorozwiniętych<sup>3</sup>. Obie te tezy są błędne.

Bez trudu można wskazać kraje OECD, które w rozumieniu SOR dysponują „konkurencyjnym przemysłem”, jednak których gospodarki pod względem produktywności pracy wyraźnie odstają in minus od czołówki światowej<sup>4</sup>. Takimi krajami są m.in. Korea Południowa i Japonia, których luka wydajności względem USA, Francji czy Niemiec sięga ok. 30-40 proc.

Z kolei większość najzamożniejszych krajów OECD nie spełnia jednego, a nawet dwóch lub trzech kryteriów, które zdaniem autorów SOR konstytuują „konkurencyjny” przemysł. Przykładowo Szwecja, Finlandia i Islandia czy USA są znacznie bardziej energochłonne i materiałochłonne niż Japonia. USA i Wielka Brytania mają niemal dwa razy mniejszy udział przemysłu przetwórczego w PKB niż Niemcy i Japonia. Natomiast Irlandia i Islandia są dużo bardziej wrażliwe na zaburzenia zewnętrzne niż Kanada lub Niemcy oraz znacznie bardziej zależne technologicznie i kapitałowo od „europejskiego jądra” i Stanów Zjednoczonych, będąc jednocześnie od nich wyraźnie bardziej produktywne.

### *Własny potencjał B+R służy firmom przede wszystkim do absorpcji innowacji z zewnątrz.*

Wbrew SOR właściwie żaden kraj OECD (nawet USA) nie jest niezależny technologicznie – przeciwnie, tzw. efekty rozlewania się (ang. technology spillover effects), tj. korzystania z zagranicznych innowacji przez firmy krajowe drogą imitacji, są dominującym czynnikiem wzrostu gospodarczego na świecie. Własny potencjał B+R służy firmom (a pośrednio także branżom i krajom) przede wszystkim do absorpcji innowacji z zewnątrz.

Uzyskanie trwałej przewagi technologicznej nad konkurencją jest de facto niemożliwe – ta bowiem relatywnie szybko zdobywa te same zdolności techniczne i operacyjne, co firma dokonująca danej innowacji<sup>5</sup>. Na poziomie kraju podobną

<sup>3</sup> Tylko w ten sposób można wyjaśnić obecność obszaru „Reindustrializacja” w Strategii, przy jednoczesnej jego koncentracji na pojęciu konkurencyjności w sytuacji, gdy cele Strategii mówią o wysokim dochodzie, poziomie życia, a więc PKB per capita i (pośrednio) produktywności pracy.

<sup>4</sup> Źródłem luki jest przede wszystkim sektor usługowy, a w mniejszym stopniu przetwórstwo przemysłowe.

<sup>5</sup> Dobrym przykładem jest sektor elektroniki użytkowej (telefony, komputery, telewizory itd.), gdzie wysoce zaawansowane technologicznie firmy uzyskują zaledwie kilkuprocentowe marże na sprzedaży, a jednocześnie muszą ponosić bardzo wysokie wydatki B+R stanowiące warunek konieczny dotrzymywania kroku konkurencji, bez którego szybko wypadłyby z rynku. Rotacja liderów rynku jest przy tym ogromna. Przykładowo w telefonii komórkowej liderzy sprzed zaledwie kilku lat (Blackberry, Nokia)

rolę pełni zaawansowana kultura przemysłowa, przejawiająca się m.in. w dużej skali produkcji (wartości dodanej przypadającej na jednego mieszkańca) i różnorodności branżowej przemysłu. Reprezentuje ona skumulowane know-how w różnorodnych częściach przemysłu przetwórczego, w tym wiedzę techniczną i specjalistyczną niezbędną do imitacji wzorców zagranicznych. Pierwszy z tych elementów został zupełnie pominięty w treści SOR, natomiast drugi jest z niewiadomych powodów uznawany jednocześnie za przewagę i obciążenie polskiej gospodarki.

W tym kontekście trzeba pamiętać, że najważniejszym kanałem umożliwiającym absorpcję innowacji i podnoszenie produktywności pracy w gospodarce, w tym w przemyśle przetwórczym, są inwestycje w maszyny i urządzenia oraz imitacja wzorców zagranicznych w zarządzaniu produkcją, sprzedażą, logistyką itp. Kanał ten dostępny jest także państwom nadganiającym i nie dysponującym własną bazą B+R. W przypadku krajów małych lub średniej wielkości (a więc takich jak Polska) musi z konieczności pełnić, obok efektów rozlewania, rolę podstawową w podnoszeniu produktywności.

Tylko bardzo duże kraje mogą liczyć na technologiczną samowystarczalność, z której jednak w praktyce nie korzystają, bowiem import części innowacji z zagranicy jest bardziej efektywny. Spostrzeżenia te – przywoływane w literaturze ekonomicznej przez wielu autorów – mają kluczowe znaczenie dla oceny analizowanych obszarów SOR. Prowadzą one do dwojakiemu rodzaju wniosków: albo polityka przemysłowa jest niepotrzebna, albo powinna ograniczyć się niemal wyłącznie do narzędzi horyzontalnych, tj. w podobnym stopniu skierowanych do wszystkich branż gospodarki, wspomagając szybką absorpcję innowacji światowych.

Polityki sektorowe – skoncentrowane na selekcyonowanych a priori typach działalności – są bowiem nie tylko dużo mniej owocne (tj. przynoszą mniejsze efekty makroekonomiczne, nawet jeśli są udane), ale i dużo bardziej ryzykowne (tj. wiążą się z ryzykiem utraty ograniczonych zasobów finansowych i organizacyjnych, stworzeniem klientelistycznych układów na linii biznes–państwo itp.).

*Aktywna polityka przemysłowa nie jest ani warunkiem koniecznym, ani wystarczającym dla wzrostu gospodarczego.*

Silne dowody empiryczne wskazują, że na poziomie branżowym konwergencja produktywności w przemyśle przetwórczym zachodzi we wszystkich krajach

---

wycofali się z interesu, a nowi (Samsung, Huawei) mają duże trudności z osiągnięciem wysokiej rentowności, mimo bardzo dużych obrotów.



wystawionych na konkurencję międzynarodową. Aktywna polityka przemysłowa nie jest więc ani warunkiem koniecznym, ani wystarczającym dla wzrostu gospodarczego.

Warto w tym kontekście przywołać państwa relatywnie mniej rozwinięte i od lat mające trudności z konwergencją gospodarczą (np. w Ameryce Łacińskiej). Tam obok złych lub bardzo złych instytucji gospodarczych i znacznych deficytów w kapitale ludzkim, utrudnienie stanowi znaczna odległość geograficzna od trzech światowych „fabryk” – Factory North America, Factory Europe i Factory Asia. Kraje te nie cierpią przy tym na deficyt aktywnej polityki przemysłowej. Przeciwnie, wielokrotnie i bez rezultatu prowadziły tego typu działania, m.in. chroniąc tzw. infant industries przed konkurencją zagraniczną i stymulując rozwój wybranych firm kosztem pozostałych. Co więcej, polityka ta nie przyniosła pozytywnych rezultatów.

Jednocześnie nawet w krajach latynoamerykańskich odnotowuje się konwergencję produktywności pracy w niektórych branżach przemysłu. (Dzieje się tak od czasu usunięcia barier protekcyjnych, wynikających z powszechnego prowadzenia w Ameryce Łacińskiej tzw. polityki substytuowania importu). Jednak duża odległość od światowych centrów produkcyjnych, wątpliwości co do stabilizacji makroekonomicznej oraz deficyty w kapitale ludzkim utrudniają im uprzemysłowienie sensu largo, tj. rozwój nowych typów działalności przemysłowej.

Krajom, które z racji geograficznych zostały objęte zasięgiem wymienionych „fabryk”, a także zdołały znacząco poprawić lukę instytucjonalną i kompetencyjną względem Zachodu, jest dużo łatwiej nie tylko podnosić wydajność już istniejących branż przemysłowych (na ogół nakierowanych na rynek lokalny), lecz także powiększać całkowity wolumen swojej produkcji i dywersyfikować się sektorowo i produktowo w kierunku dóbr globalnych. Tak stało się w przeszłości (w różnych okresach) na północnych i południowych peryferiach Europy, a ostatnio dzieje się także w państwach Europy Środkowej, na czele z Polską.

Oznacza to, że z perspektywy Polski (i innych państw Europy Środkowej) dla sukcesu gospodarczego w długim okresie, zwłaszcza w obszarze przemysłu przetwórczego, czynnikiem koniecznym i wystarczającym jest sama przynależność do europejskiego obszaru przemysłowego (tzw. Factory Europe<sup>6</sup>) oraz gospodarczego (Unia Europejska). Podejmowanie przez państwo aktywnej polityki przemysłowej na poziomie sektorowym wydaje się nieuzasadnione<sup>7</sup>, a jej zarys

---

<sup>6</sup> Na włączenie do Factory Europe i wykorzystanie przynależności w niej nakierowana była polityka gospodarcza do roku 2015. Do jej postaci można mieć szereg zastrzeżeń implementacyjnych, jednak nie strategicznych.

<sup>7</sup> Nieprzerwane podnoszenie wydajności i skali produkcji przemysłowej w Polsce od roku 1992 w średnim tempie ok. 6 proc. rocznie (w cenach stałych) w sytuacji prowadzenia polityk horyzontalnych i braku istotnych polityk sektorowych uprawdopodobnia słuszność

zaprezentowany w SOR i zapowiedź nowego dokumentu w tym zakresie jest jedną z największych słabości tego programu.

Inaczej można oceniać zapisy SOR odnoszące się do polityk horyzontalnych, choć i w tym wypadku można sformułować szereg zastrzeżeń. Uzasadnione jest więc m.in. dążenie do poprawy regulacji gospodarczych, służących podniesieniu poziomu konkurencji rynkowej, a także promocja gospodarki i eksportu sensu largo (niezależnie od branży).

Podobnie wartościowa mogłaby być polityka akcentująca podejmowanie ryzyka B+R i modernizację technologiczną w firmach – niezależnie od typu prowadzonej przez nie działalności (w tym usługowych). Pożądaną polityką horyzontalną byłoby także zwiększenie finansowania i restrukturyzacja system edukacji wyższej w sposób zwiększający szansę dostarczenia dużej liczby wysokokwalifikowanych absolwentów, m.in. kierunków STEM (ang. Science, Technology, Engineering and Mathematics).

Z kolei wzmocnienie instytucji gwarantujących rozwój lokalnego rynku kapitałowego (giełda, private equity, fundusze emerytalne) mogłoby podnieść krajową stopę oszczędności i inwestycji oraz poprawić mechanizm alokacyjny w gospodarce. Szanse na szybką konwergencję gospodarczą wobec Zachodu wzrosłyby także, gdyby regulacje dotyczące procesu inwestycyjnego promowały urbanizację, a zwłaszcza wzrost najsilniejszych, najlepiej położonych geograficznie ośrodków miejskich. Ewentualna polityka mieszkaniowa (wynikająca z przesłanek społecznych) musiałaby być przy tym spójna z tym procesem.

Działania dotyczące niektórych z wymienionych powyżej sfer są obecne w tekście SOR, innych brakuje. Zastrzeżenie można mieć jednak do ekonomicznego sensu, jaki politykom horyzontalnym nadają autorzy Strategii. Ich głównym celem jako narzędzia rozwojowego nie powinien być bowiem „wzrost innowacyjności gospodarki”, lecz „wzrost jej produktywności”.

*Brak refleksji nad sektorem usługowym jest niewątpliwą wadą SOR jako dokumentu strategicznego, odnoszącego się do polskiej gospodarki.*

Autorzy SOR nie dostrzegają, że innowacyjność gospodarki – rozumiana jako zdolność do tworzenia własnych rozwiązań technicznych – jest pochodną

---

twierdzenia, że prowadzenie sektorowej polityki przemysłowej jest w Polsce na ogół niepotrzebne.

zdolności do absorpcji innowacji, a nie odwrotnie. Głównymi kanałami ułatwiającymi tę absorpcję są, w tej kolejności: (i) inwestycje w maszyny i urządzenia, (ii) rozwój sektora nauki (dobrej klasy uniwersytety i instytuty badawcze) oraz (iii) wsparcie dla własnej działalności B+R firm.

Nacisk SOR na uprzemysłowienie jest poprawny, jednak przesadny. O ile bowiem utrzymanie wysokiej dynamiki wzrostu produkcji przemysłowej jest ważne – bowiem to w przemyśle przetwórczym, obok rolnictwa, luka produktywności między Polską a Europą Zachodnią jest największa, to dbanie o rozwój i konkurencję w sektorze usług (m.in. handel, finanse, logistyka itd.) jest jeszcze ważniejsze. Sektor ten – jak pokazują doświadczenia innych krajów – nie ma (w odróżnieniu do przemysłu) naturalnej tendencji do konwergencji poziomów produktywności w skali międzynarodowej. Jest też narażony w większym stopniu niż przemysł na błędy polityki lokalnej (np. regulacje ograniczające konkurencję). W efekcie luki w zamożności w obrębie państw rozwiniętych wynikają niemal w całości z różnic produktywności w sektorze usług, a nie w przemyśle.

Brak refleksji nad sektorem usługowym jest niewątpliwą wadą SOR jako dokumentu strategicznego, odnoszącego się do polskiej gospodarki.

Bazując na wstępnej liście projektów flagowych i sektorowych przedstawionych w SOR, można żywić obawę, czy potrzeba nadania polityce gospodarczej także wymiaru horyzontalnego jest czymś więcej niż tylko nieprecyzyjnym postulatem. Zgodnie z deklaracją autorów ich selekcja miałaby bazować na zobiektywizowanych kryteriach analizujących „potencjał konkurencyjności” poszczególnych branż. W chwili obecnej wydaje się ona być jednak odbiciem struktury polskiego przemysłu, a nawet ukrytych preferencji, jakie rząd ma wobec konkretnych przedsiębiorstw.

Przykładowo w programie „Ekobudownictwo” mowa jest o „stymulowaniu przygotowania i wdrażania wybranych<sup>8</sup> produktów budownictwa ekologicznego (w tym z surowców naturalnych), z uwzględnieniem wymogów efektywności energetycznej”. Trudno jest się oprzeć wrażeniu, że w tym zapisie Strategia ma na myśli konkretnego producenta drewnianej stolarki budowlanej<sup>9</sup>, w sytuacji gdy termin „ekobudownictwo” odnosi się do bardzo zróżnicowanej branży obejmującej m.in. produkcję szerokiej gamy materiałów izolacyjnych (niekoniecznie z surowców naturalnych), różnorodnych elementów konstrukcyjnych oraz produktów chemii budowlanej. Przede wszystkim jednak – branży opierającej się o sektor zaawansowanych usług architektonicznych i inżynierskich.

O ile więc uzasadnienia dla programu przemysłowego „Ekobudownictwo” można by szukać w potrzebie zmniejszenia rachunków energetycznych polskich

---

<sup>8</sup> Podkreślenie moje.

<sup>9</sup> Dzieje się tak, gdy w polskim przemyśle działa m.in. porównywalny co do skali działalności producent plastikowej stolarki budowlanej.

gospodarstw domowych, poprawie jakości powietrza w miastach czy dekarbonizacji gospodarki, to zawężenie tego programu do „wybranych produktów” do tych celów nie doprowadzi.

W tym kontekście poważnym mankamentem SOR jest także brak powiązań części przemysłowej z działaniami dotyczącymi mieszkalnictwa, rozwoju miast czy ochrony powietrza, przewidzianymi w innych częściach Strategii. Pogłębia to wrażenie o dyskrecjonalnym charakterze projektu sektorowego „Ekobudownictwo”, pokazując sedno krytyki, jaką kieruje się wobec programów sektorowych w światowej literaturze ekonomicznej<sup>10</sup>.

Kiedy programy sektorowe mogą mieć sens?

O ile sektorowa polityka przemysłowa jest obciążona „grzechem pierworodnym” niskiej efektywności makroekonomicznej, a nawet ryzykiem kontrproduktywności (jeśli jej rezultatem będzie subsydiowanie nieefektywnych firm, będących w szczególnie dobrych relacjach z rządem), to w rzadkich wypadkach można znaleźć dla niej dodatkowe uzasadnienie. Takim wyjątkiem mogą być – ograniczone w czasie i przestrzeni – programy restrukturyzacyjne, dotyczące wybranych gałęzi przemysłu, np. wydobywczego (ich konieczność w obecnych warunkach polskich słusznie deklaruje SOR), których celem może być np. „cywilizowane”, możliwie bezbolesne zamknięcie kopalń węgla kamiennego w konkretnym regionie oraz restrukturyzacja ekonomiczna społeczności lokalnych od tego przemysłu uzależnionych. Warunkiem jest, aby programy te służyły rozwiązaniu strukturalnych problemów branż, których czas ekonomicznego życia się wyczerpuje, przynosząc przy okazji szereg korzyści ogólnospołecznych (np. rekultywacja terenów poprzemysłowych, ograniczenie wykluczenia itp.).

Uzasadnienia dla sektorowej polityki przemysłowej można także szukać w nielicznych (wąsko definiowanych) branżach, pozostających (z innych powodów) pod silnym oddziaływaniem polityki publicznej. Takimi branżami mogą być np. energetyka (która jest silnie współzależna od polityki środowiskowej) oraz przemysł obronny (będący tradycyjną domeną polityki bezpieczeństwa). W ich wypadku jednak cele ewentualnych programów sektorowych powinny pochodzić spoza sfery stricte gospodarczej.

<sup>10</sup> Podobną krytykę można skierować także wobec programu „Inteligenta kopalnia” odnoszącego się do relatywnie niewielkiego segmentu przemysłu maszynowego, którego adresatem mają być prawdopodobnie dwie firmy, przeżywające kłopoty wynikające z kryzysu w sektorze wydobywczym. W tym wypadku trudno określić, dlaczego akurat ten segment przemysłu został wyróżniony projektem/programem flagowym, podczas gdy na taki program nie zasłużyli wytwarzający podobną wartość dodaną i zatrudniający podobną liczbę ludzi producenci maszyn rolniczych, budowlanych czy obrabiarek. Te same znaki zapytania pojawiają się w stosunku do projektów „Luxtorpeda 2.0”, „Batory” oraz „Żwirko i Wigura” (z wyjątkiem sfery militarnej). W ich wypadku całkowicie wystarczające wydają się być programy horyzontalne, w tym polityka ekologicznych zamówień publicznych typu market pull.

Przykładowo implikowana przez globalne ocieplenie konieczność transformacji gospodarki światowej w kierunku zeroemisyjnym wywołuje w konsumujących dużo energii gospodarkach półkuli północnej konieczność daleko idących zmian technologicznych w sektorze energetycznym. Zdając sobie sprawę z nieuchronności tej transformacji (czego świadectwem może być np. porozumienie USA–Chiny odnośnie do redukcji emisji gazów cieplarnianych do roku 2030 czy Europejska Polityka Klimatyczna), państwa rozwinięte wspierają na różne sposoby inwestycje ograniczające emisje gazów cieplarnianych. Starają się przy tym zapewnić, że ich przemysł będzie miał szansę na znalezienie swojego miejsca w nowej, zeroemisyjnej niszy technologicznej gospodarki światowej.

W praktyce okazuje się jednak, że tylko w nielicznych przypadkach (np. Dania) polityka sektorowa tego typu doprowadziła do powstania istotnej gałęzi lokalnego przemysłu, zyskując dodatkowe (poza środowiskowe) uzasadnienie. W pozostałych przypadkach efekty stricte gospodarcze wymieniane w SOR (np. rozlewanie się wiedzy tj. „sieciovanie”, czy duże nasycenie zaawansowanymi technologiami ogólnego przeznaczenia, jak np. Big Data albo znaczne wydatki na B+R) mogą być co najwyżej skutkiem ubocznym polityki nakierowanej na transformację energetyczną i redukcję emisji, a nie jej celem samym w sobie (jak chcieliby autorzy SOR).

Kluczowym warunkiem prowadzenia polityki przemysłowej powiązanej z polityką ochrony środowiska jest uzyskanie przy jej okazji korzyści ogólnospołecznych. Dlatego w wielu krajach tego typu polityka często uzyskuje kształt polityki typu market pull, tj. np. poprzez wyznaczenie odpowiednich standardów energochłonności stawianych budownictwu mieszkaniowemu i przemysłowemu albo polityce zamówień publicznych w miastach i zarządzaniu ruchem w miastach, służących poprawie jakości powietrza i zmniejszeniu hałasu w aglomeracjach.

Samo stworzenie rynku dla nowego typu projektów architektonicznych, rozwiązań technicznych, materiałów budowlanych czy firm produkujących sprzęt transportowy nie jest wystarczającym uzasadnieniem tego typu polityki. Efekt środowiskowy i efekty społeczne powinny być dominantą. Pożądane jest przygotowanie odpowiedniej analizy ex ante, prezentującej oczekiwany bilans zysków i strat programów środowiskowych.

Pokrewnym przypadkiem sektorowej polityki przemysłowej, która może mieć pewne uzasadnienie, są programy skierowane do branż produkujących uzbrojenie<sup>11</sup>. W wielu krajach produkcja tego typu jest w sposób szczególny kontrolowana, wspierana i stymulowana przez państwo. Główną przesłanką jest przy tym zwykle uzyskanie kontroli nad użytym sprzętem wojskowym i/lub osiągnięcie odpowiedniej przewagi militarnej nad innymi państwami.

Realizacja ogólnych celów przemysłowych i gospodarczych powinna być ewentualnym efektem ubocznym. Szansę na to stwarza między innymi znaczny poziom zaawansowania technicznego wielu typów uzbrojenia, który w długim okresie może powodować, że program zbrojeniowy pozytywnie oddziałuje na resztę gospodarki poprzez dodatnie efekty zewnętrzne (np. budując kompetencje/know-how, który następnie jest wykorzystywany w

---

<sup>11</sup> Takiego uzasadnienia nie ma natomiast „Polski Narodowy Holding Spożywczy”, który wydaje się być nową nazwą dla portfela firm spożywczych, wciąż pozostających własnością Skarbu Państwa. Powinien on być jak najszybciej sprywatyzowany, zwłaszcza, że przez 25 lat transformacji polska gospodarka dorobiła się kilku rodzimych, prężnych, prywatnych firm spożywczych.

firmach spoza kompleksu militarnego). Tak dzieje się m.in. w USA, Szwecji czy Izraelu, ale już np. w Rosji efekty silnego kompleksu militarnego dla reszty gospodarki są mniejsze, wskazując na dominujące znaczenie, jakie mają tam inne czynniki o charakterze horyzontalnym.

Oznacza to, że nie zawsze krajowy przemysł obronny zasługuje na sektorową politykę przemysłową i odpowiednio duże finansowanie. Jeśli nie istnieje militarne/strategiczne uzasadnienie dla zamawiania pewnego typu uzbrojenia w firmach rodzimych (a nie np. koncernach międzynarodowych), to wdrażanie ewentualnego programu sektorowego narażone jest na podobne ryzyka implementacyjne, co każdego innego adresowanego do dowolnego segmentu gospodarki. Czyli, podobnie jak w wypadku polityki środowiskowej, koszty i korzyści tego rodzaju polityki przemysłowej powinny być oszacowane ex ante i transparentnie zaprezentowane, zanim przeznaczy się na nią środki finansowe.

Krytyka ta wskazuje na silne narażenie polityk sektorowych na ryzyko nadużycia: selekcja branż i firm strategicznych przez państwo odbywa się często w sposób nietransparentny, kosztem innych segmentów gospodarki i przedsiębiorstw. Jednocześnie rośnie ryzyko osłabienia zdolności wspieranego przemysłu do samodzielnego konkutowania ze światowymi liderami (pułapka protekcjonizmu).

Zagrożeniem jest także możliwość udzielania wsparcia przedsięwzięciom, które go nie wymagają (i problem deadweight loss). Ogólnie rzecz biorąc ograniczone zasoby publiczne angażowane w politykę sektorową są na ogół pożytkowane w sposób suboptymalny. Nie wywołują efektu netto i wiążą się z realnym kosztem utraconych możliwości poprawy dobrobytu społecznego w innych sferach.

Sceptycyzm ekonomistów wobec programów sektorowych nie oznacza, że producenci, do których mają być skierowane programy wymienione w SOR, nie powinni mieć szansy na skorzystanie z dobrze zaprojektowanych programów horyzontalnych. Przeciwnie, SOR zawiera wiele wartościowych pomysłów takiej polityki, które w dużej mierze wydają się być kontynuacją pomysłów realizowanych w poprzednich latach.

Zwraca uwagę relatywnie dobra konceptualizacja tych działań, których zadaniem ma być wspieranie w sposób organizacyjny i finansowy m.in.:

- BIZ klastrujących i siecujących działalność przedsiębiorstw (tj. inwestycji zaawansowanych technologicznie o silnych powiązaniach międzygałęziowych);
- inwestycji zmniejszających energochłonność i emisyjność gospodarki, a także poprawiających efektywność energetyczną przemysłu;
- projektów tworzących nowe produkty i usługi wysoko zaawansowane technologicznie;
- wykorzystania w firmach współczesnych technologii ogólnego przeznaczenia (internet rzeczy, sensory, sztuczna inteligencja itd.);
- firm eksportujących i inwestujących na rynkach zagranicznych;

- działalności badawczej i rozwojowej oraz budowy jej podstawy w postaci podaży ludzi o odpowiednich kompetencjach;
- przemysłów kreatywnych (obejmujących, jak można wnosić z dostępnych opisów, bardzo szeroki wachlarz typów działalności – od gier komputerowych, po projekty architektoniczne, film czy wzornictwo przemysłowe).

Do najważniejszych przewidzianych w Strategii horyzontalnych polityk przemysłowych należą zapowiedzi reform szkolnictwa wyższego oraz instytutów badawczych i powiązane z nimi deklaracje powstania Narodowego Instytutu Technologicznego i Europejskiego Laboratorium Badawczego Nowych Materiałów, a także zapowiedzi nowelizacji ustawy o wspieraniu innowacyjności i opracowanie zmian prawnych wspierających własność intelektualną wynalazców. Ze skrótowych zapisów SOR trudno jest jednak wnioskować o szczegółach tych propozycji, choć w ogólnym zarysie wydają się one kontynuować dotychczasowy kierunek reformy wyższej uczelni i naukowego otoczenia biznesu.

Trzeba przy tym pamiętać, że w kraju wielkości Polski podstawową rolę gospodarczą sektora nauki nie jest dostarczanie wynalazków nadających się do wdrożeń w lokalnym przemyśle, lecz kształcenie wysokokwalifikowanych kadr dla gospodarki (nie tylko przemysłu, ale i usług) oraz tworzenie bazy do absorpcji innowacji globalnych w firmach. Nie oznacza to, że polskie uczelnie czy Narodowy Instytut Technologiczny nie będą mogły być efektywnymi instytucjami tworzącymi innowacje, ale jedynie to, że przeważająca część aktywności biznesu faktycznie podnosząca produktywność polskich firm będzie opierała się o innowacje zagraniczne – wymiana parku maszynowego (np. automatyzacja kolejnych procesów produkcyjnych), kopiowanie wzorców konkurencji, dodawanie do nich ulepszeń itp. Wraz z przesuwaniem się poszczególnych firm wyżej w hierarchii zaawansowania technicznego rosnąć będzie także ich popyt na innowacje.

*W kraju wielkości Polski podstawową rolę gospodarczą sektora nauki nie jest dostarczanie wynalazków nadających się do wdrożeń w lokalnym przemyśle, lecz kształcenie wysokokwalifikowanych kadr dla gospodarki oraz tworzenie bazy do absorpcji innowacji globalnych w firmach.*

Bez silnego sektora naukowego i badawczego istnieje ryzyko, że firmy napotkają na barierę podażową – nie będą mogły znaleźć w kraju odpowiednio wykształconych specjalistów, zdolnych do stworzenia, a następnie pracy w działach B+R. Zapowiadane zmiany w sektorze nauki mogą temu zapobiec, o ile ich implementacja okaże się odpowiednio dobra. W tym kontekście warto wskazać na to, że poważnym deficytem SOR – widocznym także w innych

fragmentach Strategii – jest brak ram finansowych zapowiadanych przedsięwzięć horyzontalnych. Bazując na doświadczeniach zagranicznych można niestety sądzić, że nawet najlepsze reformy strukturalne szkolnictwa wyższego i instytutów badawczych nie przyniosą jakościowych zmian, jeśli nie będą się wiązały ze znaczącym wzrostem finansowania tego działu gospodarki.

### Syntetyczna ocena głównych projektów i programów przemysłowych SOR

PROGRAMY I PROJEKTY	SEKTOROWY	HORYZONTALNY
	<p><b>Programy najbardziej ryzykowne, których opis wskazuje na błędną specyfikację i preselekcję zwycięzców lub duże ryzyko jałowej straty (niepotrzebnego wsparcia publicznego):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Batory – przemysł okrętowy</li> <li>▪ Żwirko i Wigura – przemysł lotniczy</li> <li>▪ E-bus, Samochód elektryczny, Luxtorpeda 2.0 – przemysł transportowy</li> <li>▪ Ekobudownictwo – przemysł materiałowy</li> <li>▪ Polski Narodowy Holding Spożywczy – przemysł spożywczy</li> </ul>	<p><b>Programy za które nie powinien odpowiadać rząd, lecz sektor prywatny:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Polska platforma przemysłu 4.0</li> <li>▪ Polityka zakupowa państwa</li> <li>▪ Akademia menedżera innowacji</li> <li>▪ Dom Turystycznych Marek Terytorialnych</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>prawd. niepotrzebne z punktu widzenia celów gospodarczych SOR lub ryzykowne w warstwie implementacyjnej, lecz których wyjątkowo dobre wdrożenie może tę ocenę zmienić</b></li> <li>▪ <b>pozostałe pozycje mają prawdopodobnie znikome znaczenie dla celu głównego i celów szczegółowych SOR</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Telemedycyna, Biotechnologia, Polskie Wyroby Medyczne – przemysł medyczny</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Narodowa Agencja Kosmiczna</li> <li>▪ Surowce dla przemysłu</li> <li>▪ Szkoła dla innowatora</li> <li>▪ Zintegrowany system promocji kultury polskiej</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>najlepiej uzasadnione i warte dobrego zaprojektowania, co nie oznacza, że nie obciążone ryzykiem błędnej implementacji</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nowoczesne produkty przemysłu obronnego – przemysł obronny</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Narodowy Instytut Technologiczny i ELA-MAT</li> <li>▪ Polityka zakupowa państwa</li> <li>▪ Reformy szkolnictwa wyższego oraz instytutów badawczych</li> <li>▪ Start – in – Poland</li> <li>▪ Konstytucja dla biznesu</li> <li>▪ Nowelizacja ustawy o wspieraniu innowacyjności</li> <li>▪ Własność intelektualna dla wynalazcy</li> <li>▪ System promocji polskiej gospodarki</li> <li>▪ Pakiet dla przemysłów kreatywnych</li> <li>▪ GLOBAL Inno Stars oraz Wystawy Expo</li> </ul>



Ostatnim mankamentem SOR, na który warto zwrócić uwagę w warstwie gospodarczej, jest mała integracja części poświęconej celowi I z innymi fragmentami Strategii.

Dobrym przykładem mogą być tu deklaracje prowadzenia polityki przemysłowej nakierowanej na redukcję emisji gazów cieplarnianych i zużycia energii w gospodarce. Jest to polityka horyzontalna (dotyczy wszystkich przedsiębiorstw). Jednak w odróżnieniu od strategii rozwojowych innych krajów europejskich (m.in. Niemiec, Wielkiej Brytanii czy Danii), w SOR nie widać ścisłego związku między jej planowanym kierunkiem w sferze przemysłowej a polityką środowiskową i energetyczną, opisywaną w częściach „Środowisko naturalne” oraz „Energia”.

W tym drugim przypadku można mieć wątpliwość, czy ograniczenie emisji gazów cieplarnianych jest przez autorów SOR oczekiwane. Piszą oni bowiem: „Problematyczną kwestią jest również emisja gazów cieplarnianych. Polityka UE zmierza do systematycznego obniżenia emisji tych gazów, co w przypadku Polski jest zadaniem stosunkowo trudnym ze względu na wysoką emisyjność polskiej gospodarki wynikającą z dominującej roli węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej i ciepła”<sup>12</sup>.

Wymowa nie tylko cytowanego wyżej akapitu, ale całej części poświęconej ochronie środowiska naturalnego jest – w warstwie klimatycznej – wyraźnie inna niż obszaru „Reindustrializacja”. Ten rozdzwięk wynika albo z niejednolitego autorstwa poszczególnych części SOR i nieuzgodnienia w pełni koherentnej linii strategicznej całego dokumentu, albo z celowego rozróżnienia między warstwą stricte przemysłową transformacji niskoemisyjnej, a działaniami zmierzającymi do ograniczenia emisji na obszarze Polski<sup>13</sup>.

Podobnie zawężone ujęcie dostrzec można także w innych priorytetach i działaniach SOR. Otóż rzadko kiedy autorzy Strategii podjęli wysiłek wzajemnego powiązania poszczególnych obszarów/projektów/programów dokumentu w ten sposób, aby pełniły one spójną całość prowadzącą do jasno zdefiniowanego celu.

---

<sup>12</sup> Opinia ta jest fałszywa – krańcowy koszt redukcji emisji jest tym niższy, im większy jest udział węgla w bilansie energetycznym danego kraju. By to zrozumieć, wystarczy zauważyć, że udział elektrowni węglowych w produkcji energii elektrycznej i ciepła innych państw OECD jest znacząco niższy niż Polski, a koszt energii podobny. Do wyraźnej redukcji emisji wystarczy więc modyfikacja polskiego bilansu energetycznego do stanu zbliżonego do innych państw rozwiniętych (istnieje kilka alternatywnych modeli opartych o energię jądrową, OZE i gaz). O ile bowiem nie ma na świecie dużego kraju, który nie miałby w ogóle paliw kopalnych w swoim systemie energetycznym, to niemal wszystkie kraje mają ich znacznie mniej niż Polska.

<sup>13</sup> Być może autorzy SOR zakładają, że w Polsce da się rozwinąć przemysł produkujący rozwiązania technologiczne dla zeroemisyjnej generacji energii w innych krajach OECD, jednocześnie w kraju utrzymując węglowy mix energetyczny. Ta interpretacja abstrahuje jednak od horyzontalnych polityk UE, w tym polityki energetycznej i środowiskowej, a także podpisanych przez Polskę umów międzynarodowych, które implikują poważną redukcję emisji gazów cieplarnianych w polskiej energetyce i przemyśle.

Przykładowo trudno jest mówić o rozwoju niskoemisyjnego transportu zbiorowego opartego o energię elektryczną (co deklaruje SOR), jeśli jednocześnie energia elektryczna pozyskiwana będzie ze źródeł emisyjnych (na co wskazuje zapis obszaru „Energia”, mówiący o realizacji projektów inwestycyjnych w nowe moce wytwórcze w energetyce w oparciu o tradycyjne źródła energii). Taki transport może być elektryczny, nie będzie jednak niskoemisyjny<sup>14</sup>.

Większą spójność SOR wykazuje w zakresie efektywności energetycznej. Jest ona wymieniana zarówno wśród celów polityki przemysłowej (wzrost efektywności energetycznej w przemyśle), jak i energetycznej (sprawność wytwarzania energii, zmniejszenie strat w przesyłce, wsparcie dla produkcji energii elektrycznej i ciepła w skojarzeniu). Działania te jednak – podobnie jak większość zapisów SOR – pozostają na poziomie bardzo ogólnych zapisów, a Strategia unika deklarowania jakichkolwiek wielkości liczbowych.

### **Obszar: „Kapitał dla rozwoju”**

Obszar „Kapitał dla rozwoju” jest prawdopodobnie tym elementem SOR, którego wdrożenie może mieć największe – dobre lub złe – konsekwencje makroekonomiczne.

Głównym celem działań przewidzianych w tym obszarze ma być wzrost stopy inwestycji brutto w polskiej gospodarce oraz zwiększenie udziału kapitału krajowego w ich finansowaniu. By to osiągnąć, autorzy SOR proponują m.in:

- Utworzenie kilku instytucji odpowiedzialnych za różne elementy procesu inwestycyjnego:

Polskiej Grupy Kapitałowej – agencji rządowej, nadzorującej wybrane spółki Skarbu Państwa, co w intencji autorów SOR ma poprawić jakość ich zarządzania aktywami,

Polskiego Funduszu Rozwoju – instytucji koordynującej działania kluczowych agencji publicznych, zajmujących się wsparciem finansowym i operacyjnym inwestorów (m.in. ARP, BGK, KUKE, PaliIZ i PARP),

Centrum ratingu i analiz – profesjonalnej instytucji zajmującej się oceną ryzyka finansowego;

- Opracowanie i wdrożenie kilku programów szczegółowych dotyczących odrębnych sfer aktywności inwestycyjnej i jej finansowania, w tym:

---

<sup>14</sup> Tzw. carbon footprint samochodów benzynowych to ok. 180gCO<sub>2</sub>e/km, samochodów elektrycznych przy obecnym miksie energetycznym ok. 240gCO<sub>2</sub>e/km. Elektryfikacja transportu zmniejszy więc emisje CO<sub>2</sub>, pod warunkiem co najmniej częściowej dekarbonizacji sektora energetycznego (o ok. 40-50 proc.).

Polityki inwestycyjnej – polityki wsparcia i obsługi inwestorów zagranicznych i prywatnych,

Programu dla rynku kapitałowego – zmian regulacyjnych, których efektem ma być wzrost znaczenia finansowania udziałowego oraz instrumentów dłużnych w finansowaniu inwestycji polskich firm oraz wzrost znaczenia Warszawy na europejskiej mapie finansowej,

Nowej operacjonalizacji wdrożenia polityki spójności, mającej na celu wzmocnienie systemu wydatkowania środków UE w Polsce,

Polityki dla PPP – służącej wzrostowi efektywności wydatków publicznych, m.in. na cele infrastruktury publicznej,

Koordinacji działań administracji i spółek SP w zakresie pozyskiwania finansowania z EFIS (tzw. Plan Junckera);

- Zwiększenie skali dobrowolnych oszczędności prywatnych z myślą o emeryturze poprzez:

Reformę Otwartych Funduszy Emerytalnych – której celem ma być opracowanie i wdrożenie Programu Budowy Kapitału – nowego, dobrowolnego systemu oszczędzania na emeryturę.

Pod względem konstrukcyjnym „Kapitał dla rozwoju” jest najlepiej przemyślanym elementem SOR, w dużej mierze opartym na doświadczeniach poprzedniego rządu (m.in. PIR). Jednocześnie jest to część napisana w sposób bardzo skrótowy, a przez to niezwykle enigmatyczny.

Bazując na opisie przedstawionym w tekście Strategii można powiedzieć jedynie, że jej autorzy mają dobrze przemyślany zarys ogólnych ram instytucjonalnych wszechstronnej obsługi i wsparcia procesu inwestycyjnego, który mają nadzieję pobudzić za pomocą instrumentów przewidzianych w innych częściach SOR (np. „Reindustrializacja”, „Energia” czy „Spójność Społeczna”). Jest to jednak wciąż zarys. Od napełnienia go treścią w trakcie kolejnego roku (np. ostateczne ukonstytuowanie się PFR przewidziane jest na rok 2017, a początek działania Programu Budowy Kapitału na rok 2018) – bardzo wiele zależy. Dziś można powiedzieć jedynie, że na porażkę lub sukces „Kapitału dla rozwoju” wpłyną:

- Rozstrzygnięcia dokonane w fazie dopracowywania szczegółów zarysu przedstawionego w SOR i ich implementacja w postaci konkretnych regulacji prawnych;
- Dobre lub złe cechy projektów/programów przewidzianych w innych częściach SOR, których finansowaniu i operacyjnemu wspieraniu mają służyć instrumenty KDR;
- Działanie PFR czy instytucji powołanych w wyniku wdrożenia PBK.

Wszystkie etapy realizacji SOR wydają się w tej chwili równie ryzykowne. Można z góry założyć (m.in. w oparciu o doświadczenia PIR), że nawet przy najlepszym wykonaniu program ten będzie wymagał wielu zmian już w trakcie swojego obowiązywania.

Poważnym obszarem ryzyka wydają się być zwłaszcza projekty i programy wynikające z innych obszarów Strategii, których jakość może być bardzo zróżnicowana. Prawdopodobnie trudno będzie także utrzymać ambitne terminy. Infrastruktura obsługi inwestycji, jaka powstanie w latach 2016-2019 wytworzy nową rzeczywistość gospodarczą, której ewentualne późniejsze modyfikacje prawdopodobnie nie zmienią w sposób fundamentalny. Z tego względu warto ją szczegółowo analizować na etapie implementacyjnym, w nim bowiem ryzyko popełnienia błędów jest niezwykle wysokie.

Dobrym przykładem tego, że „diabeł tkwi w gospodarczych szczegółach”, może być ten element „Kapitału dla rozwoju”, o którym wiemy więcej dzięki obszernej prezentacji upublicznionej niemal równoległe co SOR. Jest nim Program Budowy Kapitału wraz z projektem reformy OFE.

Wydaje się, że pomysły Ministerstwa Rozwoju w tej sferze należy przede wszystkim interpretować jako chęć trwałego rozgraniczenia między publiczną, przymusową i repartycyjną częścią systemu emerytalnego, a produktami prywatnymi, dobrowolnymi i kapitałowymi. MR chce także zachęcić Polaków do długoterminowego oszczędzania poprzez szereg propozycji organizacyjnych i fiskalnych skierowanych do sektora prywatnego.

Obie propozycje Ministerstwa są – co do zasady – godne wsparcia, choć jednocześnie można mieć uzasadnione zastrzeżenia do wielu ich szczegółowych elementów<sup>15</sup>.

Głównym problemem propozycji MR w sprawie OFE jest zbyt daleko idąca kontrola państwa nad w pełni prywatnymi środkami, w jakie mają przekształcić się OFE. Nadwątała ona zaufanie co do intencji rządu i może stanowić słaby punkt proponowanej reformy. Korekty wymagają zwłaszcza:

- ograniczenie wypłat ze zgromadzonych środków zarówno przed, jak i po osiągnięciu wieku emerytalnego – zapisy te utrudniać będą przekonanie obywateli, że państwo nie zechce tych pieniędzy przejąć, a przez to rzutować będą na postrzeganie całego programu w społeczeństwie,
- wysoki, 25-proc. parapodatek, pobierany w momencie transferu środków z sektora publicznego do prywatnego; nie ma on uzasadnienia ekonomicznego innego niż koncesja polityczna w obrębie obozu władzy, umożliwiająca przeprowadzenie prywatyzacji OFE przez parlament.

---

<sup>15</sup> Szczegółową krytykę propozycji MR przedstawili Maciej Bitner i Maciej Bukowski w opracowaniu „Emerytury kapitałowe – nowe otwarcie”, WiseEuropa, 2016.

Alternatywą dla tych propozycji MR mogłoby być:

- przekazanie 100 proc. aktywów OFE na IKZE lub 90-100 proc. na IKE, co będzie źle przyjęte przez głośnych sceptyków emerytur kapitałowych, zostanie jednak bardzo dobrze odebrane przez obywateli; rekompensata na FRD, którą proponuje MR, nie jest równie dobrą alternatywą;
- zgoda na wypłaty zgromadzonych środków w dowolnym momencie, z tym że (przez najbliższe trzy lata) ich realizacja byłaby odroczone o rok, a wypłata następowałaby w pięciu ratach;
- zapewnienie pełnej swobody dysponowania środkami z OFE po ukończeniu określonego wieku (np. 60 lat) – nie ma uzasadnienia, dlaczego np. człowiek chory musiałby wykupić rentę dożywotnią wiedząc, że jego indywidualna oczekiwana długość życia jest dużo niższa od przeciętnej; filar kapitałowy ma do spełnienia inną rolę niż filar repartycyjny; w szczególności oznacza to, że ochrona oszczędzających przed ryzykiem ubóstwa w wieku podeszłym nie jest celem jego powołania.

Z kolei w wypadku Programu Budowy Kapitału można wskazać następujące problemy:

- chęć powierzenia gromadzonych środków TFI zarządzanemu przez państwową instytucję (PFR) jest systemowo i operacyjnie bardzo ryzykowna; to ryzyko utraty reputacji (państwo odpowiadające za system poniesie koszt jego ewentualnej porażki czy poślizgu); ma ono także charakter systemowy (przedłużanie rzekomego okresu przejściowego, w którym zarządzaniem środkami prywatnymi zajmuje się instytucja publiczna jest bardzo prawdopodobne); można sądzić, że ta cecha PBK spowoduje, że ludzie będą bardzo sceptyczni wobec całego programu, który poniesie klęskę;
- propozycja MR nie zawiera także konkretnego pomysłu na to, jak mają funkcjonować prywatne fundusze emerytalne; tymczasem taki produkt należy przemyśleć i skonsultować z rynkiem;
- w propozycji zawarty są także: „łagodny przymus” domyślnego zapisania do programu dużej części pracujących w sektorze prywatnym (lecz już nie publicznym, który nie ma być objęty programem, co samo w sobie budzi poważne wątpliwości), i potencjalnie kosztowne zachęty fiskalne;
- PBK przewiduje – podobnie jak propozycje dot. OFE – nadmierne obostrzenia w wycofywaniu środków; w sytuacji gdy podstawą zabezpieczenia emerytalnego jest system repartycyjny, założenie ciasnego gorsetu regulacyjnego na system dobrowolnego oszczędzania jest systemowym błędem, który może zaowocować niską partycypacją.

Podobnie jak w wypadku propozycji dotyczących OFE, także w kwestii domyślnego zapisywania warto rozważyć propozycję alternatywną:

- zamiast proponowanej w PBK konstrukcji Planów Kapitałowych (będących, jak się można domyślać, czymś w rodzaju IKE) lepiej opracować ramy regulacyjne

w postaci Funduszu Inwestycji Emerytalnych wypracowanego w dialogu z rynkiem na bazie obecnych FIO (z nieco innymi założeniami);

- FIE stanowiłyby naturalne dostosowanie FIO i FIZ do potrzeb oszczędzania z myślą o emeryturze; ramy regulacyjne im towarzyszące powinny być jednocześnie na tyle elastyczne, aby rynek miał możliwość zaoferowania szerokiej gamy opcji inwestycyjnych przedstawionych przez konkurujące między sobą instytucje finansowe, a zarazem na tyle ścisłe, by oszczędzający mieli pewność, że decydując się na konkretny produkt nie kupują kota w worku;
- ramy te zostałyby następnie wypełnione przez sektor prywatny konkretnymi ofertami oszczędzania na emeryturę skierowanymi do gospodarstw domowych i firm; w sytuacji gdy sektor zarządzania aktywami jest w Polsce dobrze rozwinięty nie ma więc powodu, aby zarządzanie środkami emerytalnymi powierzać instytucjom publicznym;
- zamiast motywacji fiskalnych najlepszą zachętą byłaby jednorazowa dopłata powitalna; musiałaby być ona bezzwrotna; warto rozważyć formę dopłaty nie rodzącą bezpośrednich skutków budżetowych, np. w formie przekazania do FIE akcji spółek skarbu państwa już notowanych na GPW; byłby to sposób na ich szybką, skuteczną i zarazem powszechną i akceptowalną przez ogół społeczeństwa prywatyzację, co samo w sobie przyniosłoby gospodarce długofalowe korzyści, a państwu ułatwiłoby przekształcenie w bezstronnego regulatora poszczególnych rynków (finansowego, energetycznego itp.).

## Wnioski

- Pierwotną słabością polityki przemysłowej przedstawionej w SOR jest samo założenie, że dalsza industrializacja Polski wymaga aktywnego wsparcia ze strony „inteligentnego” państwa. Innymi słowy, że bez włączenia się finansowego, instytucjonalnego i organizacyjnego strony publicznej w bieżącą działalność przemysłu ten nie przejdzie przeobrażeń niezbędnych do osiągnięcia nie tylko wysokiego poziomu uprzemysłowienia, ale i konwergencji produktywności względem Zachodu. Jest to z dużym prawdopodobieństwem założenie fałszywe, a na pewno nie zostało w żaden sposób udokumentowane w tekście Strategii. Samo słowo „wsparcie” pojawia się w niej setki razy, często w kontekstach nie pozwalających na ocenę ani na czym miałyby ono w praktyce polegać, ani na jakiego typu nieprzewidywalne wewnętrznie wyzwania miałyby ono odpowiadać.
- Na krytykę zasługuje też bardzo silna koncentracja SOR na sektorowej polityce przemysłowej – literatura ekonomiczna wskazuje, że jest to polityka nieskuteczna, obciążona bardzo dużym ryzykiem jałowej straty (deadweight loss) oraz ryzykiem nadużycia polegającego na wytworzeniu się wadliwych związków między biznesem a polityką, zmniejszających poziom konkurencji rynkowej i dynamikę produktywności. Nie są jasne ani faktyczne kryteria wybrania konkretnych „projektów/programów strategicznych” zasługujących

na wsparcie, ani to na jakich zasadach i komu wsparcie branżowe będzie rzeczywiście udzielane (i odmawiane).

- SOR zapowiada, że szczegółowy kształt polityki państwa wobec przemysłu zostanie dopiero dopracowany w „Nowej polityce przemysłowej”. Dobrym pomysłem byłoby przedyskutowanie przez rząd założeń takiego dokumentu już dziś, a zwłaszcza deklaracja, czy jego główny ciężar będzie skierowany na politykę sektorową, czy też na, znacznie lepsze, działania horyzontalne. Zagrożenie „wybieraniem zwycięzców” wydaje się być bardzo duże w dzisiejszym kształcie SOR. Alternatywą byłoby wytworzenie w Polsce – za pomocą narzędzi horyzontalnych – wyjątkowych warunków do inwestycji przemysłowych, a więc do wykorzystania głównego atutu, jakim jest przynależność do europejskiego obszaru przemysłowego (tzw. Factory Europe).
- Sednem polityki horyzontalnej powinno być z jednej strony wzmacnianie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów dla inwestorów zagranicznych, a z drugiej tworzenie warunków sprzyjających tworzeniu i wzrostowi firm rodzimych. Polityka ta nie powinna skupiać się przy tym na sektorze przemysłowym, lecz całej gospodarce. Wymaga to m.in. (i) ciągłego udoskonalania systemu obsługi inwestorów przez wyspecjalizowane agencje rządowe (m.in. PAIIIZ, promocja eksportu) i wdrożenia zarządzania nimi przez cele, (ii) przebudowy struktury kształcenia na szczeblu wyższym w kierunku wzrostu odsetka absolwentów kierunków kluczowych dla przemysłu i usług wysokiej jakości (STEM, zarządzanie itp.), (iii) włączenia przemysłu do programowania szkolnictwa zawodowego, (iv) zwiększenia finansowania nauki ze środków publicznych do ok. 1 proc. PKB wraz z głębokimi reformami strukturalnymi w tym sektorze, (v) stworzenia i szybkiego wdrożenia kompleksowego „Programu odrodzenia polskiego rynku kapitałowego” zatrzymującego stopniowy uwiad GPW, (vi) stworzenia sieci flagowych instytucji badawczych na wzór Instytutów Fraunhofera, (vii) przemyslenia zmian w polityce fiskalnej promującej rozwój działów B+R w firmach (zamiast ulgi w CIT może ulga w PIT dla pracowników B+R), (viii) udostępnienia publicznego finansowania dla przedsięwzięć badawczych sektora prywatnego ale w sposób nie substytuujący rynku kapitałowego (koncentracja na MŚP), (ix) ujęcia w programach wspierających mieszkalnictwo kwestii rozwojowych tj. stymulowaniu rozwoju aglomeracji (x) proaktywnego podejścia do europejskich polityk horyzontalnych, w tym zwłaszcza polityki naukowej, energetycznej i klimatycznej (np. wykorzystanie środków europejskich i środków z EU ETS jako dźwigni do rozwoju OZE, transportu elektrycznego oraz budynków efektywnych energetycznie) – zadbanie o spójność warstwy finansowej i regulacyjnej (która powinna być pierwotna).
- Wartościową inicjatywą SOR jest Program Budowy Kapitału oraz proponowana w Strategii reforma OFE. Do przedstawionej koncepcji można mieć jednak szereg zastrzeżeń szczegółowych i systemowych. Szczegółowe propozycje alternatywne można znaleźć w publikacji WiseEuropa pt. „Rynek

kapitałowy – nowe otwarcie”, w tym miejscu należy jedynie podkreślić to, że wdrażanie PBK bez szerokiej konsultacji z interesariuszami może być bardzo ryzykowne. Wydaje się, że w propozycji rządowej brakuje zwłaszcza: (i) przekazania w ręce prywatne 100 proc. środków OFE, (ii) zagwarantowania maksymalnej swobody wypłaty środków w systemie, (iii) powszechności III filara, a więc objęcia nim także pracowników publicznych, samozatrudnionych i rolników, (iv) koncepcji wykorzystania tak powołanego „III filara” do powszechnej prywatyzacji SSP, tj. przekazania na w pełni prywatny III filar aktywów spółek skarbu państwa, w tym tych powoływanych obecnie w programie konsolidacyjnym zapowiadanych m.in. w SOR.

- Ważną wadliwością, jaką można mieć nie tylko wobec części gospodarczej SOR, ale całej Strategii, jest rzeczywista ranga przewidzianych w niej działań, w ogóle interwencji publicznej podejmowanej przez rząd w najbliższych latach. Może się zdarzyć, że faktycznie podjęta zostanie tylko niewielka część zapowiedzianych w SOR przedsięwzięć, a trzon działań rządu będzie zupełnie inny. W tekście Strategii nie znajdziemy m.in. omówienia szczegółów i ekonomicznego uzasadnienia tzw. jednolitego podatku, który może mieć bardzo znaczące (złe i dobre) konsekwencje dla opodatkowania pracy w Polsce, a także zagrażać zburzeniem związków między składką a świadczeniem w części repartycyjnej systemu emerytalnego. Z kolei jeśli nawet SOR faktycznie zdefiniuje całość działań gospodarczych państwa w najbliższej przyszłości, może się okazać, że praktyka jego wdrażania daleko odejdzie od zapowiedzi powodując, że końcowy efekt będzie bardzo różny od zapowiadanego.

## **Cel II: spójność społeczna i terytorialna**

### **Spójność społeczna**

Część społeczna SOR jest – w porównaniu do części gospodarczej i terytorialnej – bardzo krótka. Poświęcono jej zaledwie 15 stron z prawie 300 stronicowego dokumentu. Dla porównania część gospodarcza zajęła 63 strony, a terytorialna 44. Mimo to część ta wyróżnia się od innych klarownością przekazu i trafnym doбором wskaźników wyznaczających cele, jakie autorzy Strategii stawiają sobie w obszarze polityki zatrudnieniowej i społecznej w horyzoncie lat 2020 i 2030.

Z punktu widzenia celu głównego SOR najważniejsza jest deklaracja podniesienia wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20-64 do 71 proc. w roku 2020 i 80 proc. w roku 2030. Oznacza to, że autorzy SOR chcieliby uzyskać w Polsce północnoeuropejski model podaży pracy, w którym niemal wszyscy mężczyźni i kobiety w tzw. prime age pracują.

Tu jednak Strategia zatrzymuje się w pół kroku. Opisując niezwykle zdawkowo większość zmian regulacyjnych i instytucjonalnych, które do tak znaczącego (13 pkt. proc. wzrostu wskaźnika zatrudnienia w 15 lat) zwiększenia odsetka pracujących mają doprowadzić. Deklaracja woli „aktywizacji zawodowej osób



młodych, osób 50+, osób z niepełnosprawnościami, kobiet i osób długotrwale bezrobotnych” nie jest bowiem nawet zarysem instrumentarium regulacyjno-instytucjonalnego, które miałyby do roku 2030 uprawdopodobnić osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia na poziomie skandynawskim (80 proc.).

W odróżnieniu od części przemysłowej, która zapowiada przedstawienie polityki przemysłowej w osobnym opracowaniu, nie zadeklarowano przygotowania dużo bardziej szczegółowego programu aktywizacyjnego w formie odrębnego dokumentu. Z lektury przedstawionej diagnozy i zapowiadanych działań można żywić obawy o adekwatność przyszłej interwencji. Luka zatrudnieniowa między Polską a Skandynawią wynika bowiem z wyraźnie niższej aktywności i zatrudnienia w kilku grupach społecznych<sup>16</sup>:

- wśród najmłodszych uczestników rynku pracy (20-24) – zarówno kobiet jak i mężczyzn, niezależnie od poziomu wykształcenia, czego powodem jest prawdopodobnie niski poziom urbanizacji w Polsce, owocujący dużą liczbą osób młodych na wsi i w małych ośrodkach miejskich, gdzie miejsc pracy w usługach jest mało;
- wśród kobiet i mężczyzn o wykształceniu podstawowym we wszystkich grupach wiekowych, przy czym luka zatrudnienia kobiet o niskich kwalifikacjach jest wyraźnie większa (wskaźniki zatrudnienia są o kilkadziesiąt punktów niższe niż w Skandynawii);
- wśród kobiet o wykształceniu średnim we wszystkich grupach wiekowych, przy czym luka, choć bardzo wysoka już u 24-latek, wyraźnie wzrasta po 50 roku życia, kiedy wcześniej dezaktywizują się (na ogół w wyniku przejścia na emeryturę bądź rentę) kobiety do tej pory zatrudnione;
- wśród mężczyzn o wykształceniu średnim po 45 roku życia, przy czym luka narasta wraz z wiekiem, tj. prawdopodobieństwo dezaktywizacji mężczyzn o średnim wykształceniu w każdym wieku 45+ jest wyższe niż w Skandynawii, co wiązać należy z funkcjonującym w Polsce systemem zabezpieczenia społecznego (emerytury górnicze i mundurowe, renty z tytułu niezdolności do pracy), szarą strefą i, w małym stopniu, wyższą wypadkowością;
- wśród kobiet (lecz nie mężczyzn) o wykształceniu wyższym po 55 roku życia, przy czym wśród kobiet 24-50 oraz mężczyzn 24-64 o wykształceniu wyższym wskaźnik zatrudnienia jest taki sam jak w Skandynawii, a więc lukę 50+ należy wiązać wyłącznie z systemem emerytalnym.

Te cechy polskiego rynku pracy wskazują wyraźnie nie tylko do kogo powinny być skierowane działania aktywizujące, aby deklarowane w SOR domknięcie luki zatrudnieniowej ze Szwecją stało się realne, ale także na to, jaki powinny mieć one

<sup>16</sup> Luki zatrudnieniowej względem Skandynawii nie ma wśród mężczyzn z wykształceniem wyższym w wieku 24-64 oraz wśród kobiet z wykształceniem wyższym w wieku 24-54, a więc podnoszeniu stopy zatrudnienia służy także coraz wyższa skolaryzacja na poziomie akademickim.

charakter. Niestety o większości z nich SOR nie wspomina, a pozostałe zapowiedzi są na tyle ogólne, że na ich podstawie nie sposób ocenić ich trafności.

GRUPA	POŻĄDANY KIERUNEK INTERWENCJI	STATUS W SOR
<b>20-24</b>	Program aktywizacji osób młodych połączony z polityką edukacyjną i mieszkaniową, zachęcającą do przeprowadzki do większych ośrodków miejskich (miasta 300 tys. +).	Częściowo uwzględnione – jest zapowiedź przygotowania „Programu dla Młodzieży”, ale jego treść jest nieznana. Program mieszkaniowy nie uwzględnia aspektów urbanizacyjnych i rozwojowych (przeciwnie, zdaje się być skierowany do małych miast), zaś program edukacyjny nie mówi np. o stworzeniu większej szansy dla młodzieży z mniejszych miejscowości do studiowania/pracy w większych ośrodkach miejskich.
<b>Wykształcenie podstawowe</b>	Polityka edukacyjna zapobiegająca wczesnemu drop-out z edukacji. Kompleksowa reforma polityki społecznej ograniczająca jej nadużywanie na wzór brytyjski lub skandynawski. Wzmacnianie systemu pośrednictwa pracy i szerzej aktywnych polityk rynku pracy, w tym ich kontraktowanie poza system publiczny ze szczególnym naciskiem na tzw. „trudnych klientów”.	Częściowo uwzględnione – w SOR znajdują się zapowiedzi programów nakierowanych na aktywizację osób niepełnosprawnych oraz program „Skuteczna pomoc społeczna”. Są one jednak jedynie tytułami – nie przedstawiono żadnych szczegółów. Brakuje refleksji nad relacjami między pomocą społeczną a urzędami pracy. Nie ma żadnego konkretnego odnoszącego się do osób długotrwale bezrobotnych.
<b>Kobiety ze średnim wykształceniem</b>	Powiązanie 500+ z faktem pracy (objęcia podatkiem PIT, w tym włączenie rolników do systemu PIT), przekształcenie 500+ w ulgę/kredyt podatkowy. Opieka przedszkolna i żłobkowa nad dziećmi, kluby malucha uprawdopodobniłyby m.in. osiągnięcie (zakładanego w SOR) celu lizbońskiego (33 proc. dzieci 0-3 w żłobkach) i pozwoliłyby na łatwiejszy wzrost aktywności zawodowej kobiet ze średnim wykształceniem w wieku najwyższej dzietności (24-35). Wczesna interwencja zapobiegałaby wypadnięciu z rynku pracy młodych kobiet w okresie wychowania najmłodszych. Aktywne polityki rynku pracy nakierowane na powrót na rynek pracy i podniesienie kwalifikacji wspomogłyby je w tym procesie, co jest o tyle ważne, że główną przyczyną niskiej podaży kobiet ze średnim wykształceniem jest	Częściowo uwzględnione – W SOR brak jest jakichkolwiek działań wspomagających aktywność kobiet 35-49, jednak w odniesieniu do kobiet młodszych zawarto w nim m.in. zapowiedź przygotowania programów: „Przedszkole dla każdego dziecka” oraz „Polityka rodzinna”. Ten ostatni ma być nakierowany na opiekę instytucjonalną nad najmłodszymi (0-3). W dokumencie brakuje jednak refleksji nad interakcją tych programów z 500+, a także wielu szczegółów, w tym m.in. planowanych inwestycji publicznych w infrastrukturę przedszkolną i żłobkową.

	<p>powiązanie problemu opieki nad małymi dziećmi i niskich kwalifikacji. Ich dezaktualizacja uniemożliwia znalezienie odpowiednio atrakcyjnej oferty na rynku pracy, co zmniejsza szansę na powrót na rynek pracy. Wczesne powiązanie z rynkiem pracy jak największego odsetka tej grupy jest kluczowe do tego, by stopniowo malała luka w ich zatrudnieniu względem Skandynawii. Konieczne jest także skonstruowanie konkretnej oferty służb zatrudnienia w modelu otwartym, tj. poprzez kontraktowanie podmiotów prywatnych.</p>	
<p><b>Mężczyźni ze średnim wykształceniem 45+</b></p>	<p>Reforma specjalnych systemów emerytalnych (górnictwych i mundurowych) podnosząca o co najmniej 10 lat efektywny wiek emerytowania w tych systemach. Reformy sektorowe (sanacja górnictwa, której elementem musi być redukcja zatrudnienia, stopniowy phasing-out wydobycia na Śląsku w horyzoncie 20-letnim). Dalsze wzmocnienie systemu rehabilitacji rentowej (przywracanie zdolności do pracy osób niepełnosprawnych). Dbałość o stały wzrost standardów BHP w przemyśle i usługach budowlanych. Edukacja zdrowotna (jedzenie, tryb życia itd.).</p>	<p>Nieobecny. Zapowiedzi programu dla Śląska i programu dla górnictwa w innych częściach Strategii. Brak w nich jednak mowy o kluczowych kwestiach zatrudnieniowych.</p>
<p><b>Kobiety 55+</b></p>	<p>Szybkie zrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Programy aktywizujące osoby 50+, zwłaszcza kobiety (nie będą one skuteczne przy niskim ustawowym wieku emerytalnym). Zmiany promujące jednocześnie oszczędzanie na emeryturę i pracę 50+.</p>	<p>Brak kwestii emerytalnych w SOR. Zapowiedź przeglądu systemu emerytalnego, ale bez szczegółów i bez powiązania z rynkiem pracy. Program Budowy Kapitału kładzie nacisk na ludzi młodych, zapominając o prime age i 55+. Niesłusznie. W SOR znajduje się zapis o przygotowaniu „Programu Solidarność pokoleń 50+”, jednak podobnie jak w wypadku „Programu dla Młodzieży” jego treść jest nieznaną nawet w zarysie.</p>

Obok kwestii zatrudnieniowych SOR porusza także kwestie spójności społecznej, ubóstwa, ekonomii społecznej, opieki nad seniorami i osobami niesamodzielnymi i niepełnosprawnymi (wraz z ich aktywizacją). Podobnie jak poprzednio głównym mankamentem jest nie tyle dobór priorytetów, co bardzo ogólne odniesienie się

do natury wyzwań, jakie wiążą się m.in. z wykluczeniem społecznym, ubóstwem czy podeszłym wiekiem itp. Nie wiadomo w szczególności, czym miałyby być reforma polityki społecznej (projekt „Skuteczna pomoc społeczna”), albo interwencja skierowana do osób niesamodzielnych (projekt „(NIE)Samodzielni”) a także starszych (projekt „Srebrna Gospodarka”). Strategia ogranicza się jedynie do wyrażenia intencji lepszej integracji społecznej grup wykluczonych, ich aktywizacji zawodowej lub społecznej, a także do deklaracji woli poprawy jakości działania instytucji publicznych (np. odpowiadających za pomoc społeczną).

Mimo więc dobrej (choć bardzo skrótowej i pozbawionej kluczowych szczegółów) diagnozy oraz trafnego doboru wskaźników mierzących spójność społeczną, ten obszar SOR pozostawia bardzo dużo niedosytu.

Nieco jaśniejszymi punktami Strategii zdają się być liczne działania skierowane do osób niepełnosprawnych, których opis jest bardziej szczegółowy od pozostałych, a także ciekawe deklaracje dotyczące imigracji zarobkowej (otwarcia na nią rynku polskiego). W tym względzie SOR deklaruje przygotowanie programu „Polska – Twoje miejsce na przyszłość”, który miałby m.in. „określić ścieżki imigracji dla wybranych kategorii cudzoziemców, m.in. dla pracowników wysokokwalifikowanych (...)”. Opis założeń tego programu jest dość szczegółowy, wskazując na dokonywanie się pewnego przełomu mentalnego w polskiej polityce imigracyjnej. W tym wypadku kluczem będzie więc nie tyle warstwa strategiczna, ale implementacyjna.

### Rozwój zrównoważony terytorialnie

Przeciwie do „spójności społecznej” obszar „spójność terytorialna” oparto na bardzo (wręcz nadmiernie) rozbudowanej diagnozie. Można ją streścić następująco:

- Polska jest silnie zróżnicowana terytorialnie pod względem gospodarczym, przy czym źródłem tego zróżnicowania jest m.in. niejednorodna urbanizacja poszczególnych regionów kraju, w tym zwłaszcza brak większych aglomeracji w dużej części Polski wschodniej i północnozachodniej;
- istnieje wiele przyczyn relatywnie gorszego położenia gospodarczego; obok niskiej urbanizacji można go upatrywać w deficytach infrastrukturalnych (rzutujących m.in. na mobilność), jakości polityki publicznej, kapitale społecznym oraz niskiej produktywności pracy niektórych regionów<sup>17</sup>;
- z tego zróżnicowania wynika szereg innych problemów rozwojowych (demograficznych, społecznych, dostępu do usług publicznych itp.), które w

---

<sup>17</sup> To ostatnie jest w SOR przedstawione błędnie – niska wydajność pracy jest ekonomicznie tym samym, co niski poziom rozwoju gospodarczego – jest to konsekwencja głębszych problemów endogenicznych, takich jak niedostateczna urbanizacja, infrastruktura czy deficyty w kapitale ludzkim i społecznym w danym regionie (problem niewymieniony w SOR), które rzutują na atrakcyjność inwestycyjną regionu, a w konsekwencji na rozwój.

sposób szczególny dotyczą regionów peryferyjnych położonych na wschodzie i północnym zachodzie Polski,

- większość problemów koncentruje się w spójnych obszarach kraju, jednak niektóre z nich mają charakter rozproszony; takim problemem jest stopniowa erozja znaczenia gospodarczego wielu miast średniej wielkości;
- specyficznym regionem jest Śląsk, który (mimo dużego PKB per capita, niskiego bezrobocia i dobrego poziomu wielu innych wskaźników społeczno-gospodarczych) stoi przed poważnymi wyzwaniami restrukturyzacyjnymi.

Głównym zastrzeżeniem, jakie można postawić przedstawionej w SOR diagnozie, jest nie tyle pominięcie istotnych determinantów rozwoju regionalnego, co raczej brak ich przejrzystej hierarchizacji. W szczególności tekst SOR nie podkreśla dostatecznie mocno, że główną przyczyną niejednorodnego poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów jest zróżnicowany poziom urbanizacji, w tym brak dużych aglomeracji miejskich w Polsce północnozachodniej i północnowschodniej. Diagnoza wymienia ten czynnik wśród wielu innych mimo, że ma on charakter pierwotny – regiony relatywnie słabiej zurbanizowane, o większym znaczeniu rolnictwa a mniejszym przemysłu i usług w lokalnej gospodarce, są gorzej rozwinięte nie tylko w Polsce, ale we wszystkich krajach OECD.

Pozostałe wymienione w SOR czynniki rozwojowe mają wobec urbanizacji charakter wtórny. Przykładowo poprawa stanu infrastruktury sprzyja wzrostowi gospodarczemu peryferyjnych regionów rolniczych słabiej niż regionów z dużymi aglomeracjami miejskimi. Dlatego to właśnie urbanizacja regionów peryferyjnych, a więc wzrost liczebności ośrodków miejskich w nich położonych, w tym zwłaszcza największych z nich, musi stać w centrum polityki regionalnej.

W tym ostatnim kontekście Strategia nie wspomina także, że warunkiem koniecznym rozwoju regionów peryferyjnych jest ich stopniowa deagraryzacja. Międzysektorowa realokacja zasobów pracy (tj. przechodzenie pracujących z rolnictwa do przemysłu i usług) odpowiada za ok. 25-30 proc. całego wzrostu gospodarczego w Polsce w ostatniej dekadzie. Ponieważ zatrudnienie w rolnictwie jest (w relacji do ogółu pracujących) nadal 5-6 krotnie wyższe niż w krajach rozwiniętych (ok. 10-12 proc. wobec ok. 1-2 proc.) proces ten stanowi bardzo ważną rezerwę wzrostu gospodarczego w kolejnych dwóch dekadach. Tyle bowiem powinna potrwać redukcja zatrudnienia w sektorze rolnym do wartości charakterystycznych dla innych państw rozwiniętych.

Przeniesienie zasobów pracy z rolnictwa do przemysłu i usług w regionach peryferyjnych stanowi więc ich największą rezerwę rozwojową, której wykorzystanie z korzyścią dla gospodarek lokalnych wymagać będzie jednak wzmocnienia procesów urbanizacyjnych we wszystkich regionach Polski. Jednak – ze względu na tzw. prawo Zipfa – bardzo trudno sądzić, by możliwy był rozwój tylko miast określonej wielkości (np. średnich). Realna urbanizacja musi mieć

charakter powszechny, obejmując zarówno wzrost liczebności największych aglomeracji (na czele z Warszawą), jak i miast średniej wielkości i mniejszych.

Autorzy Strategii zdają się tej prawidłowości nie zauważać, co może grozić kontrproduktywnym „skrzywieniem” polityki regionalnej w kierunku miast małych i średniej wielkości, do których skierowano szczególną ofertę (aż pięć odrębnych projektów strategicznych). Bardziej uniwersalne i niekontrowersyjne polityki dotyczą przeciwdziałania suburbanizacji i wspierania zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich (powrót do centrów miast), rozwoju systemów komunikacji zbiorowej w aglomeracjach, selektywnego wspierania aglomeracji z dużymi problemami strukturalnymi (np. Łódź, Szczecin, Śląsk), wsparcia dla działań podnoszących jakość środowiska naturalnego w miastach, w tym zwłaszcza jakości powietrza (niskie emisje) itp.

*Skuteczna polityka rozwoju regionalnego nie powinna wspierać rozwoju miast mniejszych kosztem zaniedbania aglomeracji, co może być skutkiem ubocznym planów przedstawionych w SOR.*

Ze względu na wymienione niedostatki diagnozy, a także znaczną skrótowość opisów poszczególnych projektów trudno jest jednak dokonać szczegółowej oceny polityki regionalnej SOR. Przykładowo program „Zamieszkać w mniejszym mieście” ma być skierowany do mieszkańców terenów wiejskich. W jaki sposób brać on będzie pod uwagę różny endogeniczny potencjał rozwoju poszczególnych ośrodków miejskich? Nie jest jasne, czy działania SOR w tym obszarze będą wzmacniały czy osłabiały potencjał wzrostowy Polski.

Środki wspierające urbanizację powinny być kierowane w pierwszej kolejności do tych miast, których industrializacja zachodzi endogenicznie, choć jest wolniejsza od potencjału, np. na skutek wąskich gardeł infrastrukturalnych czy niedostatków instytucjonalnych. Nie każde miasto średniej wielkości może mieć tę cechę, a skierowanie znacznych środków publicznych do tych z nich, których rozwój utrudnia np. położenie geograficzne lub inne, trudne do zniwelowania deficyty, może okazać się ekonomicznie nieefektywne.

Skuteczna polityka rozwoju regionalnego nie powinna wspierać rozwoju miast mniejszych kosztem zaniedbania rozwoju aglomeracji, co może być (choć niekoniecznie jest) skutkiem ubocznym planów przedstawionych w SOR. Najważniejszą jej rolą jest jednak przyspieszenie mechanizmów realokacyjnych, tj. rozwoju zatrudnienia w przemyśle przetwórczym i usługach oraz redukcji zatrudnienia w rolnictwie. Doświadczenia wzrostu gospodarczego krajów OECD (m.in. Niemiec, Francji, USA) wskazują przy tym jednoznacznie, że postawiony w

Strategii cel wzrostu udziału województw wschodnich w PKB Polski z obecnych 15 proc. do 20 proc. w roku 2030 jest całkowicie nierealistyczny.

Celem zasługującym na wsparcie ze strony polityki gospodarczej powinien być raczej szybszy wzrost PKB per capita w tym regionie, nawet jeśli oznaczałby on spadek jego udziału w PKB ogółem za sprawą intensywniejszej emigracji wewnętrznej, np. na uprzemysłowiony Śląsk. Nie jest bowiem a priori jasne potencjały endogeniczne których regionów peryferyjnych pozwalają im na rozwój ekstensywny, tj. zakładający zarówno wzrost poziomu zamożności jak i udziału w PKB całego kraju, a których jedynie na rozwój intensywny, tj. możliwy pod warunkiem eksportu nadwyżki ludności do dużych aglomeracji.

W obu wypadkach można jednak sądzić, że warunkiem koniecznym szybkiego wzrostu gospodarczego Polski wschodniej i północnozachodniej jest wzmocnienie kilku największych lokalnych ośrodków miejskich: Lublina, Rzeszowa, Kielc, Białegostoku, Słupska czy Bydgoszczy z Toruniem. Bazując na doświadczeniach krajów zachodnich można jednak z całą pewnością powiedzieć, że nie będzie ono możliwe bez jednoczesnego szybkiego rozwoju gospodarczego większych aglomeracji: Warszawy, Łodzi, Trójmiasta, Poznania, Krakowa, Wrocławia czy konurbacji Śląskiej. To bowiem aglomeracje „ciągną rozwojowo” miasta nieco mniejsze, a w dalszej kolejności miasta średniej wielkości. W tym sensie widoczne „przeciążenie” SOR w kierunku miast średnich może ex post okazać się wyborem kontrproduktywnym.

## Wnioski

- Zagadnienia spójności społecznej i terytorialnej zostały w SOR ujęte w sposób trafny, lecz niepogłębiony. W przypadku spójności społecznej brakuje zrozumienia pełnej złożoności wyzwań na rynku pracy – zalecenia SOR skupiają się niemal wyłącznie na kwestii polityki prorodzinnej oraz programów pomocy dla osób niepełnosprawnych. Z kolei w odniesieniu do kwestii rozwoju regionalnego zbyt duży nacisk położono małe i średnie miasta, zapominając o większych organizmach miejskich i aglomeracjach.
- W odniesieniu do rynku pracy ustalenia SOR warto uzupełnić lub zmodyfikować w zakresie przedstawionym w tabeli powyżej, w taki sposób, by zaadresować odrębne przyczyny niższej aktywności zawodowej i zatrudnienia np. kobiet i mężczyzn z wykształceniem średnim. Na szczególną uwagę zasługują kwestie związane z zabezpieczeniem społecznym (w tym powiązanie 500+ i pomocy społecznej, reforma IPS) oraz emerytalnym (systemy specjalne), a także powiązane z nimi reformy strukturalne (np. restrukturyzacja górnictwa, objęcie rolników podatkiem PIT itd.).
- Analizując logikę całości interwencji w obszarze polityki rodzinnej można się obawiać, że część reform zapowiadanych w SOR odnoszących się m.in. do opieki nad dziećmi w wieku 0-6 lat nie będzie wdrażana lub będzie wdrażana jedynie szcątkowo. Pogląd ten wynika z odrębnej logiki tych interwencji i

innych działań już podejmowanych przez rząd (500+, zmiany w systemie szkolnym itd.) oraz ograniczeń fiskalnych, jakie one wywołują, zmniejszając środki dostępne dla innych typów polityki społecznej. Rodzi to obawę o realność zakładanego w SOR celu w obszarze zatrudnienia, którego osiągnięcie wymaga znacznego wzrostu aktywności zawodowej kobiet w wieku rozrodczym z wykształceniem podstawowym i średnim.

- W odniesieniu do spójności terytorialnej w SOR brakuje programu dla aglomeracji, a rozumienie potrzeby ich szybkiego rozwoju (także populacyjnego) m.in. dzięki uporządkowaniu spraw własnościowych, umożliwieniu dysponowania ziemią rolną, środkom na rozwój infrastruktury (transport zbiorowy, w tym trzecia linia metra w Warszawie i kolej miejska w innych miastach), jest niedostateczne. Główny nacisk polityki regionalnej powinien być przesunięty na powiązanie rozwoju miast średniej wielkości z rozwojem aglomeracji (w tym budowę połączeń transportowych i innej infrastruktury między nimi). Przesłanką gospodarczą dla tego wyboru jest (dostrzeżona w SOR) pilna potrzeba przyspieszenia urbanizacji w skali całego kraju oraz wzmocnienie realokacji zasobu pracy z rolnictwa do produktywnego przemysłu i usług.
- Odrębną kwestią jest zapowiedziany w SOR „Program dla Śląska”. Lepsze byłoby przygotowanie 16 szczegółowych programów regionalnych dla poszczególnych województw i ich stolic. Programom takim towarzyszyłby jeden program spajający wskazujący, jak władza centralna wesprze samorządy lokalne w ich działaniach np. poprzez zmiany regulacyjne i instytucjonalne oraz dostarczenie finansowania dla szczególnie dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych. W przypadku Śląska elementem takiego programu powinna być kwestia głębokiej restrukturyzacji górnictwa i wsparcia dla zmian w tym regionie zakładających trwałe odejście od wydobycia węgla kamiennego, które jest branżą schyłkową. W przypadku innych regionów problematyka byłaby inna jednak za każdym razem adekwatna do lokalnych wyzwań i ich percepcji przez mieszkańców.

### Podsumowanie

Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju to dokument ważny, choć nie pozbawiony wad. Można powiedzieć, że jest to krok w przód wobec Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju, jednak krok relatywnie niewielki w porównaniu do postępu w jakości planowania strategicznego, jakiego dokonała DSRK i towarzyszące jej strategię sektorowe. Widać wyraźnie, że SOR jest dokumentem niedokończonym, który może (choć nie musi) ulec poważnym zmianom w okresie konsultacyjnym.

SOR to dokument, który znajduje się relatywnie wysoko w hierarchii priorytetów polityki państwa, wokół którego toczy się intensywna debata w środowiskach branżowych i który jest generalnie rzecz biorąc odbierany pozytywnie. Dokumentuje to błąd, jakim było przyjmowane w poprzedniej kadencji założenie, że polityka publiczna nie potrzebuje „wizji” i „strategii”. W dużej mierze tzw. Plan



Morawieckiego jest dla zwolenników rządu dowodem, że rząd wie, co robi w warstwie gospodarczej, nawet jeśli uważa lektura szczegółów Planu wskazuje, że dopiero się do tego przygotowuje<sup>18</sup>.

Z drugiej strony nie jest jasne, czy SOR jest dokumentem realnym w tym sensie, że stanie się środkiem umożliwiającym rzeczywiste skupienie steru władzy nad polityką gospodarczą w Ministerstwie Rozwoju<sup>19</sup>. Doświadczenia DSRK wskazują raczej, że w Polsce rola tego typu dokumentów jest przede wszystkim porządkująca, a nie decyzyjna. Organizują one myślenie administracji i części elit społeczno-gospodarczych o polityce publicznej, nie przekładając się jednocześnie na rzeczywiste działania polityczne, które będą swoim torem pod wpływem okoliczności i pomysłów wrzucanych ad hoc.

W niektórych sferach (np. Program Budowy Kapitału, polityka przemysłowa, konsolidacja spółek skarbu państwa) propozycje SOR są na tyle daleko idące, że jeśli się powiodą, to wytworzą zupełnie nową rzeczywistość gospodarczą, do której nie będą miały bezpośredniego zastosowania recepty sprzed 2015 roku.

Jednocześnie kształt proponowanej interwencji jest bardzo zróżnicowany – od niekontrowersyjnego, przez dyskusyjny, aż po bardzo wątpliwy. Przejrzystość zamiarów rządu w kwestii co faktycznie będzie wdrażane – jest znikoma (Strategia nie zawiera żadnych planów finansowych). Z tego względu konieczny jest ścisły monitoring statusu Strategii i przebiegu jej wdrażania, a także krytyczna ocena jej sukcesów i porażek oraz przygotowanie koncepcji działań do podjęcia po 2-3 latach jej obowiązywania.

**\*dr Maciej Bukowski** – adiunkt na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego

---

<sup>18</sup> Szereg zapisów SOR ogranicza się tylko do zapowiedzi przygotowania strategii szczegółowej.

<sup>19</sup> W przypadku DSRK tak się nie stało. W rezultacie był to dokument potrzebny do planowania nowej perspektywy finansowej UE, ale nie do kształtowania polityki publicznej sensu largo (a nawet polityki gospodarczej).



ul. Wiejska 12 lok. 9  
00-490 Warszawa  
tel. +48 22 459 64 41  
biuro@instytutobywatelski.pl  
www.instytutobywatelski.pl