

Między konkurencyjnością a spójnością – jaka rola regionów?



JAN FILIP STANIŁKO

Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego,
b. Dyrektor Departamentu Innowacji w Ministerstwie Rozwoju i Technologii

Od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej, rozwój regionalny naszego kraju przebiega zgodnie z linią programową unijnej polityki spójności. Nie ma wątpliwości, że potrzebujemy większej autonomii w prowadzeniu polityki rozwojowej. Wiąże się to jednak ryzykiem zaostrenia politycznych konfliktów o sposób dystrybuowania krajowych środków publicznych. Jak możemy się do tego przygotować? Skąd wziąć pieniądze na rozwój w obliczu zaniku finansowania z UE? Co na obecnym etapie rozwoju kraju powinno być rolą poszczególnych szczebli władzy publicznej? Jaką rolę w polityce rozwojowej powinny pełnić regiony?

Nowoczesny rozwój gospodarczy jest w swej istocie stałą, strukturalną zmianą społeczną, która cechuje się kilkoma niezmiennymi prawidłami. Po pierwsze, innowacje technologiczne, będące rodzajem przemijającego monopolu na dane dobro lub rozwiązanie, zawsze są formą kreatywnej destrukcji. Tworzące się nowe rozwiązania niszczą dotychczasowe rynki, a wraz z nimi firmy, które nie zaadaptowały się do nowych warunków. Po drugie, innowacje mają swój lokalny wymiar geograficzny. Rodzą się często w skupiskach (*clusters*) bardzo specyficznych kompetencji, pozwalających zrozumieć ich rynkową i technologiczną specyfikę. Innymi słowy, kwitną one tam, gdzie jest krytyczna masa talentów zdolnych do ich rozwijania i stosowania, co określa się w ekonomii jako oszczędności bliskości (*economy of proximity*). Po trzecie, tam gdzie następuje taka aglomeracja specyficznych aktywów (talentów, technologii, infrastruktury), następuje też szybkie podniesienie wartości dodanej, a co za tym idzie – akumulacja kapitału i tzw. polaryzacja. Po czwarte, w rozwoju kraju kluczową rolę pełnią, konkurujące globalnie, duże – najlepiej rodzime – organizacje technologiczne, które integrują złożone łańcuchy wartości.

Procesy gospodarcze niemal zawsze mają swój rewers w postaci procesów politycznych, prowadzących albo do ich akceleracji, albo wyhamowania. To pierwsze kończy się konfliktami związanymi z nierównościami dochodowymi, a drugie – tyranią *status quo* i stagnacją. W pewnym sensie społeczeństwa mogą wybrać, które spory będą osią ich polityki. W praktyce widzimy, że konflikty pierwszego rodzaju coraz silniej organizują politykę w USA, drugiego zaś – coraz bardziej ciężą krajom UE. Z czasów transformacji ustrojowej wiemy, że hamowanie przemian zachodzi nie tylko ze strony tych, którzy są przegranymi zachodzących procesów, ale bardzo często ze strony tych, którzy są etapowymi zwycięzcami (np. oligarchowie lub korporacje) – uzyskali przemijającą przewagę i starają się ją utrzymać jak najdłużej, wykorzystując środki polityczne. Taki układ interesów tworzy zazwyczaj bardzo dobre podstawy dla rozwoju układów patronacko-klientelistycznych, prowadząc do powstania koalicji na rzecz zahamowania kreatywnej destrukcji. Nie można przy tym zapominać, że źródła polityki klientelistycznej sięgają w Polsce co najmniej XVII wieku i do dziś nie zanikły.

“ Z czasów transformacji ustrojowej wiemy, że hamowanie przemian zachodzi nie tylko ze strony tych, którzy są przegranymi dziejących się procesów, ale bardzo często ze strony tych, którzy są etapowymi zwycięzcami. Taki układ interesów tworzy zazwyczaj bardzo dobre podstawy dla rozwoju relacji patronacko-klientelistycznych.

Nawigowanie między Scyllą a Charybdą polityki rozwojowej zostało nazwane przez Daroną Acemoglu i Jamesa Robinsona „wąskim korytarzem”¹. Jak dotąd (po upadku komunizmu) Polsce udawało się całkiem zgrabnie nawigować w jego obrębie. Nie da się ukryć, że przez ostatnie 30 lat Polska odniosła wielki sukces rozwojowy, z którym mierzyć się mogą jedynie takie kraje, jak Irlandia czy Korea Południowa².

Powyższy (mocno uproszczony) opis procesów gospodarczych jest niezbędnym tłem dla zrozumienia uwarunkowań unijnej polityki regionalnej w Polsce w 2024 r. Świadomie użyłem sformułowania „polityka unijna”, ponieważ mam duże wątpliwości, czy Polska od czasu wejścia do UE posiadała swoją własną, autonomiczną wizję rozwoju regionalnego, oderwaną od unijnego programowania polityki spójności. Jednak kiedy poziom PKB *per capita* najszybciej

¹ D. Acemoglu, J.A. Robinson, *Wąski korytarz. Państwa, społeczeństwa i losy wolności*, tłum. F. Filipowski.

² Oczywiście z zastrzeżeniem, że są one bardziej zaawansowane rozwojowo od Polski. Korzystały także ze specyficznych rent geopolitycznych, a także bardzo znaczącego – przynajmniej okresowo – wsparcia gospodarczo-politycznego z zewnątrz. W przypadku Irlandii były to inwestycje amerykańskich firm farmaceutycznych, elektronicznych oraz IT. W przypadku Korei – stałe wsparcie finansowe i militarne, gwarantujące bezpieczeństwo.

rozwijających się polskich regionów przekroczy średnią unijną, zniknie także warunkowość *ex ante* dużej części polityki rozwojowej Polski. A ewentualne przyjęcie Ukrainy do UE jeszcze bardziej przyspieszy ten proces.

Ekonomia polityczna tej zmiany nie polega tylko na tym, że 7-letnie budżety na rozwój przestaną być kształtowane w toku rozmów DG Regio z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej. Przede wszystkim, polski system polityczny – zarówno ten lokalny, jak i krajowy – nie będzie już dysponował środkami publicznymi zewnętrznego pochodzenia, co mocno zaostry polityczne spory o redystrybucję krajowych środków publicznych z danin i podatków. Będziemy więc, z jednej strony, bardziej suwerenni w decyzjach inwestycyjnych, ale z drugiej – staniemy przed rzadkim w ostatnich dwóch dekad pytaniem, jak inwestować własne środki we własny rozwój. W tym kontekście, aktualnie toczące się dyskusje wokół CPK, elektrowni atomowych czy innych kosztownych przedsięwzięć celu publicznego stanowią zapowiedź dużo poważniejszych sporów, z którymi przyjdzie nam zmierzyć się za około siedem lat.

“ **Kiedy poziom PKB *per capita* najszybciej rozwijających się polskich regionów przekroczy średnią unijną, zniknie także warunkowość *ex ante* dużej części polityki rozwojowej Polski. Z jednej strony będziemy bardziej suwerenni w decyzjach inwestycyjnych, ale z drugiej – staniemy przed nieznanym od dwóch dekad pytaniem, jak inwestować własne środki we własny rozwój.**

Dyskusję na ten temat warto zacząć od zastanowienia się nad kształtem dotychczasowej unijnej polityki spójności. Czy faktycznie odniosła ona sukces?³ Trzeba jasno powiedzieć, że unijna polityka rozwojowa opiera się na kilku dogmatach, które mają raczej słabe uzasadnienie w teorii ekonomicznej.

Przede wszystkim, nie istnieją w niej żadne ugruntowane dowody na istotną rolę rozwojową średnich i małych przedsiębiorstw. Oczywiście, „tajemniczy mistrzowie” – jak określił ich Hermann Simon⁴ – byli przez dekady źródłem ekonomicznych przewag kilku europejskich gospodarek.

³ Trudno jednoznacznie ocenić skuteczność unijnej polityki spójności. Niemniej warto zauważyć, że 20 lat po artikulacji strategii lizbońskiej średnie unijne PKB *per capita* spadło relatywnie do poziomu połowy PKB *per capita* w USA. Być może nie stało się to przez przypadek. Podobna różnica między UE a USA ma miejsce w nakładach na aktywa niematerialne, takie jak skomputeryzowana informacja, własność intelektualna i specjalistyczne kompetencje ekonomiczne.

⁴ H. Simon, M. Dietl, *Tajemniczy Mistrzowie XXI wieku. Strategie sukcesu nieznanych liderów na światowych rynkach*.

Niemniej, był to raczej dowód na gospodarcze znaczenie efektów aglomeracji (*clustering*)⁵ niż na jakieś przewagi średniej i małej skali. Po drugie, pozostawanie długotrwałym biorcą polityki spójności jest dowodem na brak jej sukcesu i skazywaniem się na układ *de facto* klientelistyczny, ale w szerszym, niż tylko krajowy, kontekście. Po trzecie wreszcie, niewiele jest dowodów na to, że pomoc publiczna jest w stanie doprowadzić do zbudowania gospodarki opartej na wiedzy – dokładnie rzecz ujmując – na wysoce specyficznych aktywach niematerialnych. Aby uczestniczyć w gospodarce opartej na wiedzy, trzeba albo tę wiedzę już posiadać (np. zdobyć ją dzięki pracy w globalnej korporacji), albo zdobywać ją w praktyce – metodą uczenia się przez działanie (a więc eksperymentalną, tj. startupową). Oznacza to zatem, że tej samej zasadzie powinna podlegać właściwie cała pomoc publiczna udzielana w formie grantów i zamówień publicznych. Innymi słowy, albo uczymy się na błędach i płacimy za nie, co w legalno-kontrolnym kontekście oznacza niegospodarność, albo jesteśmy gospodarni, ale premiujemy tych, którzy już wiedzę posiadają.

“ Aby uczestniczyć w gospodarce opartej na wiedzy, trzeba albo tę wiedzę już posiadać, albo zdobywać ją w praktyce. Tej samej zasadzie powinna podlegać pomoc publiczna udzielana w formie grantów i zamówień publicznych. Albo uczymy się na błędach i płacimy za nie, co w potocznym sensie oznacza niegospodarność, albo jesteśmy gospodarni, ale premiujemy tych, którzy już wiedzę posiadają.

W jaki sposób przygotować się do wygaszenia polityki spójności w formie, jaką znamy od kilku dekad? Przede wszystkim – opierając ją na aktualnych podstawach teorii ekonomicznej. A także dostosowując naszą politykę do dwóch nadrzędnych celów Europejskiego Zielonego Ładu: dematerializacji gospodarki (cyfryzacji) oraz domykania obiegów materiałowych. Innymi słowy – stawiając na rozwój gospodarki cyfrowej oraz niskoemisyjnej gospodarki o obiegu zamkniętym.

W kontekście regionalnym oznacza to, iż zróżnicowanie między regionami będzie istnieć zawsze, a relatywny awans lub spadek powinien być poniekąd wynikiem ich rywalizacji – nie tylko w skali krajowej. Dobrym przykładem skuteczności takiej filozofii jest droga, jaką w ostatnich dekadach przeszedł Rzeszów i Podkarpacie, które skutecznie inwestowały wraz z Doliną Lotniczą oraz największą polską firmą IT. Po drugie, podstawą szybkiego wzrostu jest obecnie akumulacja kompetencji związanych z wytwarzaniem i obrotem różnymi aktywami niematerialnymi – przede wszystkim zaawansowanych technologii. Proces ten w ostatniej dekadzie skutecznie zachodził w takich ośrodkach, jak Kraków, Wrocław czy Trójmiasto

⁵ Por. M.E. Porter, *Competitive Advantage of Nations*.

za sprawą coraz bardziej wyspecjalizowanych centrów usługowych wielkich korporacji. Bynajmniej nie oznacza to, że powinniśmy przestać promować inwestycje w bazę przemysłową. Wręcz przeciwnie, aby utrzymać konkurencyjność przemysłu, stale rosnąć musi jego nasycenie technologiami cyfrowymi (nazwijmy to symbolicznie „tartakiem 4.0”).

“ Przygotowania do wygaśnięcia obecnego kształtu polityki spójności powinny opierać na rozwoju gospodarki cyfrowej oraz niskoemisyjnej gospodarki o obiegu zamkniętym, a więc inwestowaniu w specjalistyczny kapitał ludzki, wiedzę i kompetencje.

Po trzecie, oznacza to, iż zwrot z inwestycji w betonową infrastrukturę i aktywa trwałe będzie relatywnie maleć na rzecz inwestycji w kapitał ludzki, wiedzę i dane – z tym zastrzeżeniem, że o ostatecznym ich powodzeniu będzie decydować stopień wzajemnej komplementarności. Innymi słowy, inwestując intensywnie w technologie, musimy tak samo inwestować w dane czy kompetencje oraz specyficzną infrastrukturę. Inaczej nie ma to ekonomicznego sensu. W kontekście regionalnym oznacza to, że ośrodki posiadające głębokie zaplecze akademickie i badawcze będą absorbować zagraniczne inwestycje o znaczeniu globalnym, a te, które takowego nie posiadają – o znaczeniu jedynie regionalnym. Dla tych, których nie stać na dużą skalę, drogą jest oczywiście inteligentna specjalizacja (bardzo dobrym przykładem jest firma Ekoenergetyka i jej współpraca z Uniwersytetem Zielonogórskim).

“ W niedalekiej przyszłości czeka nas bardzo bolesna dyskusja na temat dystrybuowania budżetu krajowego. Premię redystrybucyjną powinny otrzymywać ośrodki, które inwestują w wiedzę, dematerializację i zieloną transformację. Natomiast radykalnemu ograniczeniu ulegać powinny instrumenty pomocowe oparte o pomoc bezzwrotną (dotacje i granty) oraz instrumenty, których realizacja odbywa się bez udziału kapitału prywatnego.

Skąd wziąć pieniądze na zasypanie dziury po znikających funduszach unijnych? Odpowiedź nieco brutalna, ale jednocześnie prawdziwa, brzmi – z naszych wspólnych podatków oraz prywatnych oszczędności (niekoniecznie krajowych). Oznacza to, że czeka nas bardzo bolesna

dyskusja na temat dystrybuowania budżetu krajowego. W kontekście polityki regionalnej oznacza to, że premię redystrybucyjną powinny otrzymywać ośrodki, które inwestują zgodnie z podaną powyżej logiką – w wiedzę, dematerializację i zieloną transformację. Również przedsiębiorstwa powinny być objęte ulgami podatkowymi na szeroko rozumiane inwestycje w wiedzę (tym większymi, im mniej atrakcyjny jest to region) – w szczególności na fundowanie stanowisk akademickich i grantów badawczych, które pomogą naukowcom oderwać się od zinstytucjonalizowanej nauki. W kontekście czysto finansowym, radykalnemu ograniczeniu ulegać powinny instrumenty pomocowe oparte o pomoc bezzwrotną (dotacje i granty) oraz instrumenty, których realizacja odbywa się bez udziału kapitału prywatnego.

Jaką rolę w polityce rozwojowej powinny pełnić regiony i jaki powinien być rodzaj interwencji z tym związanych? Przede wszystkim, regiony powinny stać się faktycznymi właścicielami uczelni wyższych. Pozwoli to wówczas poszerzyć ich misję i funkcje, nadając im rolę wielowymiarowych narzędzi, tworzących nie tylko spójny z niższymi szczeblami system formacji kwalifikacji, dostosowany do lokalnych priorytetów rozwojowych, ale również faktyczne ośrodki inkubacji i akceleracji nowych przedsięwzięć gospodarczych (nie tylko prywatnych) i kompetencyjnych. Musi być to uzupełnione o budowę parków technologicznych i zaangażowanie prywatnych funduszy *venture capital*, które powinny otrzymać zastrzyk kapitału z PFR Ventures. Takie sprzęgnięcie musi być oczywiście objęte kompleksową i spójną stymulacją w formie ulg podatkowych. Ponadto państwo w ścisłej współpracy z regionami powinno fundować nowe instytuty w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz – tak jak się to dzieje w przypadku niemieckiego Fraunhofer-Gesellschaft⁶.

Drugim filarem rozwojowej funkcji regionów powinna być szeroko rozumiana funkcja komunikacyjna. Mam tu na myśli z jednej strony przywrócenie lub doprowadzenie linii kolejowych do każdego miasta powiatowego w Polsce i puszczanie po nich regionalnego transportu szynowego. Bez tego nie tylko nie da się szybko zredukować emisji z sektora transportowego, ale przede wszystkim opanować rosnących kosztów życia w metropoliach (i presji na ich rozlewanie się). Z drugiej strony, regiony powinny też wziąć na siebie rolę pośredniego ogniwa cyfrowej infrastruktury państwa – zapewniając zarówno centra obliczeniowe (np. współdzielone z uczelniami), jak i przede wszystkim tzw. zarządzane usługi cyberbezpieczeństwa dla gmin i powiatów.

Trzecim filarem rozwojowej roli regionów powinno być aktywne zaangażowanie się w zieloną transformację, a w szczególności substytucję paliwową. Z jednej strony, wymaga to regionalizacji polityki odpadowej (która w skali gmin ma z duże koszty i zbyt małą specjalizację), z drugiej zaś – konieczne jest sprzęgnięcie jej z polityką energetyczną – poprzez budowanie spalarni, klastrów energetycznych i regionalnych obszarów samobilansujących się, dolin paliw alternatywnych (np. wodorowych) czy lokalnych systemów ciepłowniczych w partnerstwie z firmami przemysłowymi. Transformacja ta jest tak wielowymiarowa, że wymaga głębokiego zaplecza kompetencyjnego oraz wyspecjalizowanych regionalnych agencji, w których

⁶ Dobrą ilustracją skuteczności takiej współpracy jest Drezno, które mimo lokalizacji w dawnym NRD, stało się jednym z głównych centrów rozwoju półprzewodników w Niemczech.

pracować muszą osoby o profilu menedżersko-ekspersckim, sprawnie łączące logikę celów publicznych i współpracy z biznesem, co oznacza w praktyce szeroko rozumiane partnerstwa publiczno-privatne.

Należy podkreślić, że dla powodzenia zaawansowanej aktywności inwestycyjnej, konieczna jest zdolność pokonywania tzw. *coordination failures*. Kluczem do powodzenia nowej polityki regionalnej będzie więc przede wszystkim zdolność do wielopoziomowej współpracy instytucji publicznych, organizacji *not-for-profit* i firm. A zatem pojawienie się nowej klasy menedżerów publicznych, którzy umieją budować praktyczne zaufanie.

“ **Udział regionów w polityce rozwojowej Polski powinien opierać się na trzech filarach: wiedzy, komunikacji (transport, cyfryzacja) oraz zielonej transformacji. Kluczem do powodzenia nowej polityki regionalnej będzie również zdolność do wielopoziomowej współpracy instytucji publicznych i organizacji prywatnych.**

O autorze



JAN FILIP STANIŁKO

Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego,
b. Dyrektor Departamentu Innowacji w Ministerstwie Rozwoju i Technologii

Jan Filip Staniłko – ekspert w dziedzinie zarządzania rozwojem nowych produktów i strategii firm technologicznych. Były Dyrektor w Ministerstwie Rozwoju i Technologii (Departamentu Innowacji) oraz w Vigo Photonics SA i NASK PIB. Absolwent studiów doktoranckich z nauk ekonomicznych na Akademii Leona Koźmińskiego. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.