



Czas przełomów

Wpływ pandemii i wojny na trendy gospodarcze





**Klub
Jagielloński**

Czas przełomów

Wpływ pandemii i wojny na trendy gospodarcze

Raport powstał w ramach projektu realizowanego we współpracy z Polskim Funduszem Rozwoju S.A., który sfinansował jego wydanie



Redakcja:
Michał Wojtyło

Projekt graficzny:
Rafał Gawlikowski
Magdalena Karpińska
Magdalena Milert

Skład:
Rafał Siwik

Zdjęcie na okładce:
Sylwia Bartyzel

ISBN 978-83-963944-7-7

Klub Jagielloński
Kraków 2022

Ten utwór jest udostępniony na licencji [Creative Commons Uznanie Autorstwa 4.0 Międzynarodowe](#). Zachęcamy do jego przedruku i wykorzystania. Prosimy jednak o zachowanie informacji o finansowaniu raportu oraz podanie linku do naszej strony.

Spis treści

8 / Słowo wstępne

Paweł Musiałek, Michał Wojtyło

10 / Geopolityka i gospodarka

10 / Europa między amerykańskim i chińskim *decouplingiem*. O postępującej kontrolowanej deglobalizacji

dr Jakub Jakóbowski

19 / Konkurencyjność europejskiej gospodarki zagrożona. O konflikcie gospodarczym UE z USA

Dominik Cheda

29 / Usługi publiczne

29 / COVID-19 i wojna za granicą podkreślają znaczenie odporności. O trajektorii polityk publicznych w Polsce

prof. Andrzej Zybała

37 / Potrzebujemy sojuszu państwa i społeczeństwa. O przejmowaniu usług publicznych przez rynek

dr Marcin Kędzierski

43 / Finanse publiczne

43 / Walka z kryzysem wymaga zwiększenia podatków. O ograniczeniach dla polskich finansów publicznych

dr Michał Możdżeń

51 / Po pierwsze: inwestycje w ludzi. O konieczności zmiany priorytetów polskich finansów publicznych
dr Wojciech Paczos

60 / Walka z inflacją

60 / Kredyty hipoteczne narastającym obciążeniem dla polskich rodzin. O źródłach i konsekwencjach inflacji
dr Marcin Wroński

70 / Ceną walki z inflacją będzie spowolnienie gospodarcze. O interakcji pomiędzy polityką monetarną i fiskalną
Hanna Cichy

78 / Rozwój regionalny

78 / Ucieczka metropolii i zaginione regiony. O potrzebie polityki rozwoju (całego) kraju
dr Łukasz Zaborowski

86 / Polska już nie dzieli się na Wschód i Zachód. O rosnącej nierównowadze centrum-peryferia
Karol Wałachowski

93 / Polityka energetyczna

93 / Czasy drogiej energii w Europie szybko się nie skończą. O energetycznym krajobrazie czasów pandemii i wojny na Ukrainie
Paweł Musiałek

105 / Uważajmy na uzależnienie od gazu. O perspektywach dla polskiej energetyki po 2025 r.
Daniel Radomski

115 / Inwestycje, infrastruktura i informacja. O skutecznej walce z ubóstwem energetycznym
dr Joanna Mazurkiewicz

124 / Interwencjonizm w energetyce

124 / Kryzys energetyczny pcha Europę w stronę interwencjonizmu. O ogromnych kosztach walki z rekordowymi cenami energii

Michał Wojtyło

132 / Windfall tax ma zapewnić sprawiedliwość w niespokojnych czasach. O koncepcji nadmiarowych zysków w dobie sankcji

Magdalena Maj

Paweł Musiałek, Michał Wojtyła

Słowo wstępne

Kiedy w grudniu 2019 r. do Europy dotarły informacje o tajemniczym wirusie w Chinach, niewielu sądziło, że świat stanie w obliczu ogromnego wyzwania. Konsekwencje pandemii daleko wykroczyły poza obszar zdrowia publicznego. Konieczność zahamowania transmisji COVID-19 spowodowała, że niemal wszystkie państwa świata zdecydowały się na bezprecedensowy krok, jakim był lockdown. Na wiele tygodni aktywność gospodarcza zamarła.

Zamknięcie dużej części gospodarki spowodowało konieczność reakcji państwa w celu utrzymania dotychczasowych perspektyw rozwojowych. Bezprecedensowe środki, jakie zostały podjęte – zaciągnięciem wspólnego długu przez Unię Europejską na czele – jasno wskazywały, że gospodarcza rzeczywistość już nie będzie taka sama.

Szczepionki, leki i doświadczenie sprawiły, że coraz lepiej radzący sobie z pandemią świat zaczął z nadwyżką nadrabiać zaległą konsumpcję. Faza skokowego odzyskiwania dynamiki gospodarczej zrodziła kolejne wyzwania. Nienaoliwione łańcuchy dostaw zacierały się, a rozpędzająca się inflacja spowodowała, że trudno było mówić o powrocie do tego, co znane.

Gdy wydawało się, że w końcu wychodzimy z kryzysu, na horyzoncie pojawił się kolejny „jeździec apokalipsy”. Pełnoskalowa agresja Rosji na Ukrainę wywoływała istotne reperkusje gospodarcze nie tylko w regionie Europy Wschodniej, ale na całym świecie. Zagrożenie kryzysem żywnościowym, bezprecedensowe sankcje nałożone na Rosję, unijny kurs na derusyfikację surowcową dodatkowo podniosły inflację. Przełomowe zmiany w polityce gospodarczej zbiegły się w czasie ze zmianami w samej myśli ekonomicznej. Na popularności zyskują nowe koncepcje, a stare założenia odchodzą do lamusa. Wielu na zachodzące zmiany patrzy z nadzieją, inni z niepokojem.

Przełomowe zmiany, jakie obserwujemy, skłoniły Klub Jagielloński do stworzenia platformy dyskusji nad naturą i konsekwencją trwających zmian. Publikacja, którą oddajemy w Państwa ręce, jest efektem namysłu osób z naszego środowiska i zaproszonych ekspertów nad tym, w którą stronę będą zmierzać trendy gospodarcze. Teksty, które składają się na publikację, zawdzięczamy nie tylko autorom, ale także kilkudziesięciu ekspertom, którzy podczas kilku seminariów pomogli nam skonfrontować hipotezy z różnymi perspektywami.

Niniejsze opracowanie ma ambicję rozpocząć debatę, szczególnie że oddajemy je w momencie, kiedy wciąż wojna trwa i liczba znaków zapytania przeważa nad tym, co wydaje się przesądzone. Jednak niezależnie od skali zmian możemy obiecać, że kolejne istotne gospodarcze zmiany będą przedmiotem kolejnych prac analitycznych Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego. W tych niespokojnych czasach chcemy być aktywnymi uczestnikami dyskusji, która zdefiniuje nową gospodarkę po pandemii i wojnie.

Paweł Musiałek
Dyrektor Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego

Michał Wojtyło
Członek zespołu Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego

Geopolityka i gospodarka

dr Jakub Jakóbowski

Europa między amerykańskim i chińskim *decouplingiem*. O postępującej kontrolowanej deglobalizacji

Joe Biden nie tylko utrzymał wysokie cła na chińskie towary, ale uzbroił istniejącą głęboką zależność chińskiej gospodarki od amerykańskiego systemu innowacji, przepływu wiedzy i zasobów technologicznych. W odpowiedzi Chiny intensyfikują selektywną deglobalizację na własnych zasadach. Ryzyko eskalacji konfliktu między USA i Chinami więc wzrasta i zaczyna realnie wpływać na decyzje polityczne i biznesowe, w tym także transnarodowych korporacji. Rozpoczyna się nowe rozdanie w globalnych łańcuchach dostaw, które wpłynie bezpośrednio również na Polskę.

Wszystkie znaki na niebie i ziemi wskazują, że okres nieskrępowanej globalizacji kończy się. Przez dekady główną zasadą porządkującą organizację światowego podziału pracy, inwestycji, handlu i wymiany technologicznej była optymalizacja. Obok wzrostu światowego bogactwa – ale i poziomu nierówności – napędzanego włączaniem państw rozwijających się w globalne łańcuchy dostaw, model ten

przyniósł systemowe zagrożenia. Współzależności w ramach globalnych sieci kapitałowych, energetycznych, technologicznych, informacyjnych i produkcyjnych stały się źródłem podatności na gospodarcze naciski, sankcje i szantaże. „Uzbrajanie” globalnych powiązań stało się bronią zdolną rozstrzygać konflikty między państwami i rzutować na przyszłość całych społeczeństw.

Manipulowanie globalnymi powiązaniem w celu niszczenia swoich rywali wkroczyło na zupełnie nowy poziom wraz z rosyjską inwazją na Ukrainę. Sankcje wobec Rosji złamały pewne globalne tabu – okazało się, że „optymalne” globalne współzależności mogą być zerwane praktycznie z dnia na dzień w reakcji na wydarzenia polityczne. Doświadczenie to już dziś odbija się bardzo szerokim echem na całym świecie, przekładając się między innymi na amerykańskie i europejskie myślenie o relacjach z Chinami.

Próba zepchnięcia Chin na margines

Decoupling, czyli motywowane politycznie wypinanie gospodarek rywali z globalnych sieci powiązań, zyskało na popularności w czasie prezydentury Donalda Trumpa, pierwszego przywódcy USA, który porwał się na konsekwentne „uzbrajanie” globalizacji. Termin ten w światowej debacie bardzo mocno zrosł się z celami politycznymi i stylem Trumpa. Amerykański prezydent skupił się na kwestiach najsilniej dotyczących jego własny elektorat – zapaści amerykańskiego przemysłu i idącym za tym gniewem „zoptymalizowanych” przez globalizację zubożałych robotników z amerykańskiego pasa rdzy (*Rust Belt*). *Decoupling* Trumpa przybrał więc formę używania instrumentów o szerokiej sile rażenia – jak obkładanie ceł importu z Chin o wartości setek miliardów dolarów – w celu wymuszenia na Pekinie ustępstw (głównie dostępu do chińskiego rynku), a potem również wyrywania globalnych łańcuchów produkcyjnych z samych Chin.

Jak na razie skutki tak pojmowanego odłączenia Chin od światowej gospodarki są dość ograniczone. Nie powinno to szczególnie dziwić – ostatnie cztery dekady globalnej optymalizacji w dużej

mierze były zogniskowane na Chinach. Polegały na ogromnym wysiłku transnarodowych korporacji, tysiacy akcjonariuszy, menedżerów i inżynierów, budujących od podstaw złożone łańcuchy dostaw. Zorientowane są one zarówno na eksport, jak i na dynamicznie rosnący rynek wewnętrzny Państwa Środka. System ten posiada ogromną inercję, choćby ze względu na zainwestowane setki miliardów, a także często bezkonkurencyjną chińską infrastrukturę, efekty klastrowe i kapitał ludzki.

Pekinowi wiatru w żagle dodała również, przynajmniej początkowo, pandemia COVID. Po kilku miesiącach drakońskiego *lockdownu* po wybuchu epidemii w Wuhanie Chiny stały się jedną z niewielu „zielonych wysp” wolnych od destabilizującego wpływu pandemii. W tym czasie państwa Zachodu na długie miesiące zamknęły swoich obywateli w domach, stymulując jednocześnie konsumpcję w dobra trwałe, meble czy elektronikę AGD. Efektem był ogromny wzrost zamówień dla chińskiego przemysłu, a co za tym idzie rekordowy wzrost chińskiej nadwyżki w handlu zagranicznym. Jeśli więc mierzyć *decoupling* wyłącznie udziałem Chin w światowym handlu, nie posuwa się on do przodu – a przynajmniej nie w [tempie zakładanym](#) przez USA.

Jednak na mierzenie efektów wypinania Chin z globalnych łańcuchów dostaw może być za wcześnie. Procesy inwestycyjne przy relokacji przemysłu trwają latami. Równocześnie zewsząd dochodzą sygnały, że menedżerowie transnarodowych korporacji dużo silniej uwzględniają ryzyko polityczne w swoich kalkulacjach. Ryzyko eskalacji konfliktu między USA i Chinami wpływa już na realne decyzje biznesowe.

Według przedstawicieli niemieckiej korporacji Siemens, firma ta wycofała się z pomysłu przeniesienia produkcji silników do Chin ze względu na potencjalny scenariusz konfliktu o Tajwan i ryzyko przerwania łańcuchów dostaw.

Ponadto w 2022 r. do Chin, niczym bumerang, wrócił również efekt pandemii COVID. Przyjęta przez Pekin strategia „dynamicznego

zero-COVID” (masowych *lockdownów* w odpowiedzi na choćby kilka przypadków) wprowadziła niezwykle niszczący i losowy czynnik ryzyka dla zagranicznych inwestorów. Utrudnieniem jest również problem z migracją personelu inżynierów między swoimi siedzibami w USA, Europie czy Azji a chińskimi fabrykami.

Wiele z globalnych firm nie wyprowadza się z Chin – mając na uwadze poczynione tam inwestycje i wielkość chińskiego rynku – ale stosuje strategię „Chiny plus jeden”: lokując nowe zdolności produkcyjne w Azji Południowo-Wschodniej, Indiach lub przy rynkach macierzystych w ramach *reshoringu*.

Bitwy w świecie technologii

Jeśli jednak będziemy skupiać się wyłącznie na handlowym wymiarze gospodarczego wypinania Chin, stracimy z oczu jego dużo istotniejszy wymiar: wojnę w globalnych sieciach technologicznych, będącą zdecydowanym priorytetem USA.

Mimo niezwyklej temperatury wewnętrznego sporu w USA pomiędzy partią republikańską i Demokratami polityka wobec Chin prezydenta Bidena jest w dużej mierze kontynuacją działań podjętych przez Trumpa. Zmienił się jedynie styl i rozłożenie akcentów: Ameryka dużo precyzyjniej wyznacza priorytety gospodarcze wojny z Chinami, stawia również znacznie silniej na budowę szerokich koalicji z państwami sojusznymi.

Choć Biden utrzymał wysokie cła na chińskie towary, uwaga jego administracji skierowała się w zupełnie innym kierunku – eksploatowanym już zresztą wcześniej przez Trumpa – czyli obszarze półprzewodników.

Administracja USA wyszła z założenia, że jej siła tkwi nie tyle we władzy nad powiązaniem produkcyjnymi (gdzie pozycja Chin pozostaje mocna, a opór globalnych korporacji bardzo silny), a głębokiej zależności globalnej gospodarki od amerykańskiego systemu innowacji, przepływu wiedzy i zasobów technologicznych. Uzbrojenie

tych zależności pozwala Amerykanom zarówno na bardzo precyzyjne uderzenia w poszczególne chińskie firmy (o czym świadczy druzgocący cios w Huawei, odciętej od technologii z USA), jak i całe chińskie ekosystemy technologiczne.

Przykładem tego jest choćby wprowadzony w październiku 2022 r. pakiet kontroli eksportu technologii produkcji procesorów prowadzonych przez administrację Bidena. Uporządkował on działania podejmowane przez Trumpa w tym obszarze, w sposób kompleksowy obejmując obowiązkiem uzyskania amerykańskiej licencji praktycznie każdy globalny podmiot (a nawet pojedyncze osoby) współpracujące z chińskimi firmami w tym obszarze. Biorąc pod uwagę wciąż relatywne zacofanie Chin we własnych technologiach produkcji procesorów – ponad 80% z nich pozyskiwana jest z importu – stanowi potężną broń dla USA.

Biden w swojej polityce postawił również na dużo głębszą koordynację z państwami sojuszniczymi, bardzo gorzko wspominającymi unilateralną politykę Donalda Trumpa. Stąd kwestie powstrzymywania Chin w wymiarze technologicznym czy strategicznej relokacji łańcuchów dostaw podejmowane są przez USA w nowych formatach koordynacyjnych w Europie i na Indopacyfiku. Dialog z Unią Europejską prowadzony jest w Radzie ds. Handlu i Technologii (Trade and Technology Council, TTC), z kolei po drugiej stronie globu skupiony jest w formacie Czterostronnego Dialogu o Bezpieczeństwie (Quadrilateral Security Dialogue, Quad), obejmującym USA, Japonię, Indie i Australię, a także w nowo utworzonych Ramach Ekonomicznych Indopacyfiku (Indo-Pacific Economic Framework, IPEF).

Dziś to potencjalne reakcje amerykańskich sojuszników – często tracących ekonomicznie na zrywaniu powiązań z Chinami, a nie zawsze w pełni podzielających spojrzenie Waszyngtonu na rywalizację z Pekinem – są najbardziej fundamentalnym ograniczeniem dla polityki USA.

Chińska odpowiedź

W całym tym procesie strona chińska nie pozostaje bierna. Promowany przez Xi Jinpinga projekt „podwójnej cyrkulacji” polega *de facto* na samodzielnym, uprzedzającym odpięciu Chin od globalnej gospodarki. Jego celem jest zmniejszenie podatności na amerykańskie ataki, ale i opracowanie własnych narzędzi kontrolowania globalnych powiązań. Główne kierunki chińskiej polityki również nakierowane są na selektywną deglobalizację – ale na chińskich zasadach.

Kluczowym pojęciem jest tutaj właśnie „podwójna cyrkulacja”, program gospodarczo-polityczny lansowany przez Xi Jinpinga. W październiku 2022 r. został on wpisany do statutu Komunistycznej Partii Chin, najważniejszego dokumentu w Chińskiej Republice Ludowej.

Koncept ten opiera się na założeniu, że silnikiem napędowym całej chińskiej gospodarki stanie się „wewnętrzna cyrkulacja”, w której wzrost gospodarczy generować będzie krajowa konsumpcja, a nie podatny na destabilizację eksport. Ma być ona oparta na kompletnych, wewnętrznych łańcuchach dostaw we wszystkich strategicznych obszarach – półprzewodników, superkomputerów, zaawansowanych materiałów, urządzeń transportowych czy żywności.

Druga, „zewnętrzna cyrkulacja”, ma stanowić przestrzeń, w której Chiny w dalszym ciągu będą rozwijać relacje ze światem w wymiarze produkcyjnym, inwestycyjnym czy finansowym – ale będzie się to tyczyć niestrategicznych obszarów gospodarki. W pewnym sensie polem doświadczalnym dla tej polityki stała się przestrzeń Internetu, gdzie Pekin już przed dwoma dekadami samodzielnie „wypiął” się z globalnych sieci, tworząc własną odrębną przestrzeń cyfrową.

Jeśli Chinom udałoby się zrealizować podwójną cyrkulację, zyskałyby nie tylko odporność na amerykańskie uderzenia gospodarcze, ale także utrzymałyby pewien poziom powiązań ze światem zewnętrznym m.in. państwami Globalnego Południa, Azji czy Europy. Pekin wyraźnie daje do zrozumienia, że ma ambicje wykorzystywania tych powiązań do osiągnięcia celów politycznych.

Rozciąganie „czerwonego dywanu” przed inwestorami z Niemiec, będącymi kluczowym łącznikiem między chińską a europejską gospodarką, ma umożliwić Chinom wpływanie na procesy polityczne w Unii Europejskiej. Natomiast oferowanie kredytów na rozwój infrastruktury, a coraz częściej również funduszy stabilizujących zagrożone w kryzysach gospodarki, mają konsolidować chińskie wpływy na globalnym Południu.

Co więcej, Pekin posiada również instrumenty siłowego przymuszania państw do podjęcia korzystnych dla niego wyborów politycznych, co pokazał w ostatnich latach w czasie wojny handlowej z Australią lub poprzez próbę ukarania Litwy za rozwijanie współpracy z Tajwanem. W chińskim arsenale od lat znajduje się również manipulowanie dostępem do kluczowych surowców m.in. metali ziem rzadkich.

Europa i Polska między USA i Chinami

Światowe trendy deglobalizacyjne już dziś wpływają na strategiczne debaty w Unii Europejskiej, przygotowującej się na funkcjonowanie w nowych realiach. Koncepcja „autonomii strategicznej”, lansowana w Unii między innymi przez Francję, zakłada stworzenie z UE autonomicznego bieguna w globalnych rozgrywkach.

Choć ta wizja początkowo była zorientowana na politykę bezpieczeństwa, dziś skupia się głównie na reformach Wspólnoty i nowych inicjatywach politycznych, które mają pozwolić lepiej przygotować się Unii na zewnętrzne naciski, ułatwić europejskiemu przemysłowi konkurowanie na rynkach globalnych, zdywersyfikować źródła krytycznych surowców, lokalizować produkcję kluczowych komponentów (m.in. procesorów) w Europie, a także rozwijać własne wpływy na Globalnym Południu poprzez budowę infrastruktury.

Sprostanie nowym realiom globalnym staje się główną siłą napędową dalszego procesu integracji europejskiej. Szybsze reagowanie na zewnętrzne naciski czy budowanie europejskich koncernów zdolnych do konkurowania z Chinami i USA stawia także przed Polską wiele ważnych znaków zapytania dotyczących przyszłej konstrukcji samej UE.

W Europie coraz częściej pod dyskusję poddawane są m.in.: potrzeba głosowań większościowych w polityce zagranicznej UE (bez prawa weta), wsparcie dla koncernów przemysłowych (mogące zaburzać konkurencję wewnątrz UE), ograniczania swobody zagranicznych inwestycji lokowanych w UE i z niej wychodzących. Realizacja tych postulatów oznaczałaby, że Europa jest lepiej przystosowana do nadchodzących wyzwań, ale z odmienną wewnętrzną dynamiką władzy.

Wobec dominującej roli Stanów Zjednoczonych w funkcjonowaniu europejskiej architektury bezpieczeństwa, kluczowym elementem powyższych procesów jest utrzymanie możliwie wysokiego poziomu spójności transatlantyckiej.

Należy jednak pamiętać, że dla wielu środowisk w Europie Zachodniej „autonomia strategiczna” ma być bronią o wielu zastosowaniach, w tym do wprowadzenia ewentualnego konfliktu gospodarczego z USA, gdyby do Białego Domu powrócić miał Donald Trump lub polityk prowadzący równie ostrą politykę wobec UE. W długim okresie *decoupling* i polityka zmniejszania zależności od Rosji i Chin ma lepiej przygotować Zachód na ewentualną przyszłą konfrontację czy potrzebę wdrażania sankcji, np. w sytuacji konfliktu o Tajwan.

Europa mniej podatna na zewnętrzne naciski, dużo silniej zależna od wewnętrznego popytu i zdywersyfikowana pod względem źródeł surowców i rynków zbytu, będzie miała dużo większe pole manewru w prowadzeniu takiej polityki – i w odpowiednim momencie wsparcia USA oraz partnerów na Indopacyfiku.

Namacalne skutki konfliktu dla Polski

Choć większość istotnych dla Polski procesów związanych z de-globalizacją dotyczy przede wszystkim kształtu i trwałości wspólnoty Zachodu, mają one również na nas bezpośrednie przełożenie. Dywersyfikacja produkcji i skracanie łańcuchów dostaw, choć jest

procesem długotrwałym i nie przyniesie pełnego „wypięcia” Chin, będzie oznaczać nowe rozdzanie w globalnych łańcuchach dostaw.

Polska powinna być na to przygotowana – identyfikować branże i sektory, w których państwa i globalne korporacje będą szukać dywersyfikacji, a także szukać nisz, w których będziemy najbardziej konkurencyjni. Nawet jeśli trudno będzie Polsce konkurować o wartość dziesiątki miliardów dolarów fabryki procesorów, swoich sił spróbować można w bardziej niszowych elementach złożonego łańcucha produkcji – choćby na poziomie usług projektowania, dostaw komponentów czy serwisowania maszyn.

Przenoszenie europejskich przemysłowych gigantów z Chin do regionów takich jak Indie czy Afryka to szansa dla polskich poddostawców i inwestorów na włączenie się do nowych, zregionalizowanych łańcuchów dostaw. Przede wszystkim jednak należy budować podstawy dla uczynienia z Polski – a szerzej, relatywnie wysoko uprzemysłowionego regionu Trójmorza, poszerzonego o Ukrainę i Bałkany Zachodnie – miejsca bezpiecznego i atrakcyjnego dla lokowania kapitału i rozwoju nowoczesnych technologii.

W tych wymagających i niepewnych czasach szczególnie potrzebujemy silnego zakotwiczenia w systemie sojuszy, inwestycji we własną obronność, a także rozwoju infrastruktury – wzorem sektora gazowego – zapewniającą gospodarczą odporność na zewnętrzne szoki. Zwycięzcami w nowym globalnym rozdzianiu, napędzanym przez polityczne konflikty, będą państwa najbardziej elastyczne i przygotowane na czasy niestabilności.



dr Jakub Jakóbowski

Wicedyrektor Ośrodka Studiów Wschodnich. Doktor nauk o polityce i administracji. Stypendysta Taiwan Fellowship na Soochow University w Tajpej, prowadzi wykłady na studiach podyplomowych na Uniwersytecie Warszawskim i w Szkole Głównej Handlowej.

Dominik Cheda

Konkurencyjność europejskiej gospodarki zagrożona. O konflikcie gospodarczym UE z USA

Stany Zjednoczone przyjęły warty 369 mld dolarów protekcyjny pakiet klimatyczno-inflacyjny, Inflation Reduction Act, który został określony w Brukseli jako egzystencjalne zagrożenie dla unijnej gospodarki. Co więcej, w najbliższej przyszłości koszty energii będą znacznie wyższe dla firm europejskich niż amerykańskich. Konkurencyjność europejskiego przemysłu opartą na taniej energii i dostępie do światowych rynków czekają więc ciężkie czasy. Czy możliwe jest nowe otwarcie w relacjach USA i UE, aby kosztem swojego krótkoterminowego i wąsko rozumianego gospodarczego interesu współpracowały wobec globalnych wyzwań?

W dyskusjach nad nowym światowym układem sił UE pojawia się w kontekście prób uzyskania autonomii strategicznej i balansowania jako samodzielny ośrodek siły pomiędzy USA a Chinami. Do tej pory była więc postrzegana raczej jako przedmiot rywalizacji tych dwóch mocarstw, który dopiero ma budować ambicje odgrywania bardziej podmiotowej roli. Ograniczoną globalnie podmiotowość UE pogłębiła rosyjska inwazja na Ukrainę, która skonsolidowała świat zachodni wokół USA.

Tymczasem w tle rywalizacji amerykańsko-chińskiej od lat nabrzmiewa konflikt na linii USA-UE, który w ostatnich miesiącach zdaje się nabierać nowej intensywności. Znaczące pogorszenie tych relacji przypadło na epokę prezydentury Donalda Trumpa. Nieakceptowalny dla unijnych elit styl amerykańskiego prezydenta, groźba wojny handlowej i wycofania amerykańskich wojsk mocno popsuły atmosferę w relacjach transatlantyckich.

Dojście do władzy Joe Bidena miało odbudować nadszarpnięte zaufanie. Odnowiono kontakty na najwyższym szczeblu, poczyniono postępy w kilku spornych do tej pory obszarach i ustanowiono Trade & Technology Council jako forum regularnych konsultacji ws. relacji gospodarczych. Niemniej te pojednawcze gesty nie mogą przykryć coraz większych napięć w relacjach UE-USA.

Unijne ambicje do autonomii

Dzisiaj USA i Chiny są dwoma największymi partnerami handlowymi UE. Stany Zjednoczone zajmują pierwsze miejsce jako odbiorca unijnych towarów z udziałem 18%, Chiny z kolei są największym eksporterem do Unii z udziałem 22%. Uogólniając, można powiedzieć, że w handlu towarami z Unią Chiny miały do tej pory ogromną nadwyżkę, a USA ogromny deficyt. Chiński rynek jest kluczowy dla wielu europejskich koncernów, czego dobrym przykładem jest Grupa Volkswagena, która w zeszłym roku sprzedała 3,3 mln pojazdów i kontynuuje inwestycje w Chinach, szczególnie w obszarze samochodów elektrycznych.

Jednocześnie pomimo stania się potęgą eksportową, UE od lat jest w tyle za USA, jeżeli chodzi o rozwój gospodarki cyfrowej i innowacyjności. Instytucje UE od lat wskazują, że nakłady na innowacje w europejskich firmach są niższe niż za oceanem. Nade wszystko jednak UE od lat z zazdrością patrzy na amerykańskich gigantów internetowych, kontrolujących globalne strumienie danych. Jeżeli chodzi o dane, Europejczycy – dzięki RODO i innym aktom prawnym w tym obszarze – stali się liderami w zakresie regulacji, ale biznesowo mają niewiele do powiedzenia.

W obszarze Big Techu Unia ustępuje Stanom oraz Chinom i mimo usilnych prób może przegrać wyścig także o sztuczną inteligencję i technologie kwantowe. Europejczycy, aby tym razem wyprzedzić konkurencję, pod hasłem Europejskiego Zielonego Ładu postanowili więc masowo przestawić swoją gospodarkę na zielone technologie zapewniające źródło dochodów na kolejne dziesięciolecia.

W międzyczasie w UE zaczęła rozwijać się koncepcja autonomii strategicznej. Wbrew obiegowym opiniom wcale nie chodzi tutaj o budowę europejskiej armii, tylko o uzyskanie instrumentów pozwalających Unii prowadzić własną politykę gospodarczą bez konieczności jednoznacznego stawania po stronie USA lub Chin.

USA wywracają stolik światowej gospodarki

Polityka zagraniczna USA jest podporządkowana dzisiaj jednemu celowi – powstrzymaniu rosnącej roli Chin. Administracja Bidena zamiast prowadzić wojny handlowe (wzorem Trumpa) postanowiła zablokować rozwój Państwa Środka w zakresie kluczowych technologii.

Stany Zjednoczone w idealnym scenariuszu chciałyby, aby UE wraz z innymi sojusznikami Ameryki utworzyły wspólny blok antychiński, odcinając jednocześnie Chiny od technologii, które zdecydują o przewagach konkurencyjnych w nadchodzących dekadach. Jednocześnie Amerykanie zaczęli mocno inwestować w budowę własnych zdolności produkcyjnych w kluczowych obszarach, takich jak mikroprocesory, ale też zielone technologie.

Waszyngton nie zatrzyma się w realizacji swojej strategii powstrzymywania Chin, przez co rykoszetem obrywają Europejczycy. Bombą atomową spuszczoną na chiński sektor *high-tech* było wprowadzenie w październiku br. przez administrację Bidena zakazu eksportu do Państwa Środka najbardziej zaawansowanych układów scalonych i maszyn do ich produkcji wraz z nałożeniem na obywateli USA zakazu pracy przy rozwoju i produkcji mikroprocesorów w Chinach.

Zakaz był jednostronną decyzją USA, do której nie przyłączyli się Europejczycy, co jest o tyle istotne, że holenderska firma ASML jest niemalże monopolistą w produkcji maszyn niezbędnych do wytwarzania najbardziej zaawansowanych układów scalonych. Ostatnio pojawiły się jednak doniesienia, że rząd USA jest bliski przekonania Holendrów do wprowadzenia podobnych ograniczeń.

Prawdziwy spór UE z USA rozgorzał jednak na zupełnie innym polu. Latem 2022 r. administracja Bidena przedstawiła tzw. Inflation Reduction Act (ustawa o obniżaniu inflacji). Warty 369 mld dolarów pakiet jest zestawem subsydiów i ulg podatkowych dla sektora zielonych technologii z preferencjami dla amerykańskich firm zgodnie z logiką kupowania rodzimych produktów, *Buy American*. Same dopłaty np. do zakupu samochodów elektrycznych są powszechnie stosowane również w UE. Amerykańskie przepisy uzależniają jednak dużą część wsparcia od minimalnego udziału lokalnie wytworzonych komponentów.

Innymi słowy, dopłata albo ulga podatkowa przy zakupie samochodu elektrycznego obowiązuje tylko jeśli odpowiednio wysoka jego wartość została wytworzona na terenie USA. Wyjątek przyznano krajom mającym podpisaną umowę o wolnym handlu z USA –Kanadzie i Meksykowi. UE nie została objęta takim wyjątkiem co oznacza, że np. europejskie samochody eksportowane na rynek amerykański mogą stać się mniej konkurencyjne. Takie rozwiązanie może być sprzeczne z regułami Światowej Organizacji Handlu (WTO), zasadniczo zakazującymi dyskryminacji ze względu na pochodzenie.

Kiedy Bruksela zorientowała się, jakie rozwiązanie szykują Amerykanie, rozgorzała gorąca dyskusja. Natychmiast zaczęto domagać się przyznania takiego samego wyjątku jak dla Kanady i Meksyku. Europejski komisarz odpowiedzialny za przemysł, Thierry Breton, określił amerykańską propozycję egzystencjalnym zagrożeniem dla unijnej gospodarki. Również ministrowie gospodarki Francji i Niemiec we wspólnym oświadczeniu wezwali do bardziej ambitnej polityki przemysłowej w UE.

Amerykanie nie przejęli się zbyt oburzeniem Europejczyków i wezwali ich do opracowania własnego programu subsydiów. Nie zmieniła tego nawet wizyta w Waszyngtonie prezydenta Francji, Emmanuela Macrona. Pomimo zapewnień ze strony amerykańskiej o poszukiwaniu rozwiązań, które mają odpowiedzieć na obawy

europejskich sojuszników, do dzisiaj nie nastąpił w tej sprawie żaden przełom.

UE wzięła sobie do serca rady Amerykanów i w odpowiedzi szykuje się do uruchomienia własnego programu subsydiów. Kolejne już po COVID-19 i rosyjskiej agresji na Ukrainę poluzowanie reguł pomocy publicznej dla wsparcia europejskiego przemysłu oraz budowę wspólnej europejskiej polityki przemysłowej [zapowiedziała](#) przewodnicząca KE, Ursula von der Leyen. Komisarz Bretton wprost wezwał do emisji długu przez UE w wysokości 350 mld euro na potrzeby sfinansowania tej pomocy.

Używając charakterystycznego dla siebie ezopowego języka, Rada Europejska w konkluzjach z 15 grudnia poparła plan von der Leyen i wystąpiła do Komisji o przedstawienie analizy w tej kwestii do końca stycznia 2023 r.

Czy rzeczywiście 369 mld dolarów w subsydiach i ulgach podatkowych w USA może pogrzebać europejski przemysł? Nie wydaje się, żeby zagrożenie było aż tak duże. Przykładowo prof. Simon Evenett, zajmujący się handlem międzynarodowym na Uniwersytecie St. Gallen, wskazuje, że rzeczywisty efekt Inflation Reduction Act będzie dużo mniejszy niż się wydaje, a atrakcyjność inwestycyjna USA ma niewiele wspólnego z poziomem subsydiów.

Prawdziwe powody nerwowości Europejczyków mogą więc leżeć gdzie indziej.

Konkurencyjność europejskiego przemysłu zagrożona

Pierwszą obawą unijnych przedstawicieli są wysokie ceny energii. Przewodnicząca KE w swoim przemówieniu wskazała, że tania energia z Rosji była podstawą modelu biznesowego wielu europejskich firm. Dzisiaj to źródło dostaw jest niedostępne, a kraje Unii importują znacznie droższe surowce energetyczne z innych kierunków. Ważnym źródłem tych dostaw jest amerykański gaz, którego import do UE wzrósł z 7% w 2021 do 17% w 2022 r., co

spowodowało falę oskarżeń pod adresem USA o zarabianie na wojnie.

To czy rzeczywiście rekordowe zyski osiągają amerykańscy dostawcy, czy może europejscy pośrednicy, którzy potem odsprzedają kupiony gaz z bardzo wysoką marżą, zasługuje na osobną dyskusję. Fakt jest taki, że obecnie z unijnej nadwyżki handlowej nic nie zostało, a po trzech kwartałach br. deficyt UE w handlu towarami wynosił 156 mld euro. W dużej mierze odpowiadały za to galopujące ceny energii (wartość importu surowców energetycznych wzrósł o 148% w porównaniu do III kwartału 2021 r.). A pamiętajmy, że sytuacja za rok może być jeszcze gorsza, jeśli chińska gospodarka wyjdzie z fazy lockdownów i powróci do wcześniejszych poziomów importu energii, o czym [pisze](#) Międzynarodowa Agencja Energetyczna.

Z wielu europejskich firm dobiegają już głosy nie tylko o potrzebie zmniejszenia produkcji, ale również relokacji przynajmniej części operacji do miejsc o niższych kosztach. Częściowo może to być lobbying biznesu, który zawsze twierdzi, że koszty produkcji są za wysokie, a wsparcie od państwa zbyt niskie.

Jednak w najbliższej przyszłości koszty energii i surowców energetycznych będą znacznie wyższe dla firm europejskich, a obecnie ceny gazu w Europie są nawet dziesięciokrotnie wyższe niż w Stanach Zjednoczonych. Sytuacja może się zmienić po masowej popularyzacji OZE, które zapewnią bezpieczną i tanią energię, ale do tego czasu europejskie firmy muszą jakoś przetrwać.

A więc jedna noga konkurencyjności europejskiego przemysłu – tania energia – została odcięta. Problem polega na tym, że druga, czyli dostęp do światowych rynków, dzięki liberalizacji handlu też wygląda coraz gorzej. Tutaj również USA są sprawcami największego zamieszania.

Od lat nie osiągnięto na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO) poważnego postępu. Joe Biden co prawda nie grozi wyjściem z WTO, ale przedstawiciele USA nie szczędzą słów krytyki pod ad-

resem tej organizacji. Zdaniem Amerykanów Chiny wykorzystują WTO do finansowanej publicznymi pieniędzmi ekspansji gospodarczej. Jednocześnie USA same są oskarżane o podważanie podstawowych zasad Światowej Organizacji Handlu wprowadzaniem rozwiązań takich jak Inflation Reduction Act.

Co więcej, Biden cały czas podtrzymuje decyzję Donalda Trumpa, która blokuje powołanie członków Organu Apelacyjnego WTO. Organizacja ta w praktyce stała się więc bezżębna, ponieważ nie ma komu rozpatrywać skarg od decyzji paneli rozstrzygających spory w pierwszej instancji. To wszystko prowadzi do wniosku, że choć retoryka w porównaniu do prezydentury Trumpa zmieniła się, w rzeczywistości USA nie są zainteresowane rozwojem WTO i dalszą liberalizacją handlu, preferując jednostronne działania drogą faktów dokonanych.

Stan relacji gospodarczych UE-USA można więc podsumować następująco. Europejczycy przegrali wyścig o gospodarkę cyfrową, którą kontroluje amerykański Big Tech. Jednocześnie, gdy Europa na poważnie wzięła się za transformację klimatyczną, mającą zapewnić konkurencyjność jej gospodarki w przyszłości, wybuchła wojna powodująca eksplozję cen energii. W efekcie europejski przemysł może nie dotrzeć do momentu, gdy dzięki upowszechnieniu OZE i zielonych technologii będzie mógł zebrać owoce transformacji energetycznej.

Amerykański przemysł z kolei nie dość, że korzysta z tańszej energii, to jeszcze dostał właśnie pakiet ulg podatkowych i subsydiów przyznany bez oglądania się na zasady WTO. Nade wszystko USA najchętniej zmusiłyby jeszcze europejskie koncerny, żeby przestały inwestować w Chinach i przyłączyły się do technologicznego *decouplingu* od Państwa Środka, który uskutecznią Amerykanie.

Europejski biznes jest więc coraz bardziej sfrustrowany i żąda od swoich polityków rozwiązań. Zepchnięta do politycznej defensywy w wyniku rosyjskiej agresji na Ukrainę Unia stara się nie zaognić

sytuacji, ale głosy o konieczności np. pozwania USA przed WTO za program subsydiów już się pojawiają.

Transatlantycka współpraca opłaca się obydwu stronom

Tymczasem znalezienie wyjścia z obecnej sytuacji jest w interesie obydwu stron. Europejczycy powinni zrozumieć, że należy poważnie, a nie tylko deklaratorywnie, podejść do kwestii zmniejszenia zależności gospodarczej od Chin. Nie chodzi tutaj o nagłe zerwanie więzów, bo to nie jest możliwe i wpędziłoby światową gospodarkę w głęboką recesję. Natomiast Amerykanie muszą uświadomić sobie, że nie mogą wyłącznie stosować (tak jak dotychczas) taktyki kija, wykozystując moment konsolidacji Zachodu wokół nich.

Potrzebujemy nowego otwarcia, którym mógłby być powrót do rozmów o transatlantyckiej umowie o wolnym handlu między USA a Unią (TTIP). Jego stawką byłoby utworzenie strefy wolnego handlu obejmującej prawie 800 mln ludzi i wartości znacznie przewyższającej PKB Chin.

TTIP odeszła w niesławie oskarżana o brak transparentności i próbę wprowadzenia nowych regulacji bez demokratycznego nadzoru. Przeprowadzenie każdej większej umowy handlowej w UE jest od lat drogą przez mękę. Powrót do dyskusji ze Stanami na temat TTIP 2.0 będzie bardzo trudny, bo spraw spornych nie brakuje począwszy od danych osobowych na przepisach fitosanitarnych i pomocy publicznej skończywszy.

Kompleksowa umowa obejmująca kwestie regulacyjne, pomocy publicznej, gospodarki cyfrowej, energii i zielonych technologii mogłaby stać się załącznikiem budowy nowego systemu wolnego handlu, do którego mogłyby przyłączyć się pozostałe kraje sojusznicze (Kanada, Japonia, Australia, Korea Południowa). W ten sposób bez gwałtownego zerwania powiązań z Chinami Zachód mógłby stopniowo budować własny odpowiednik chińskiego „podwójnego obiegu gospodarczego”. Na taki system złożyłby się „wewnętrzny”

obieg transatlantycki i szerszy, „zewnątrzny obieg” obejmujący resztę globalnej gospodarki, w tym chińską.

Takie rozwiązanie może być dzisiaj najbardziej w interesie samych USA. Każde jednostronne działanie Stanów Zjednoczonych umacnia bowiem Europę Zachodnią w przekonaniu, że konieczna jest budowa strategicznej samodzielności, a do tego niezbędna jest dalsza konsolidacja i federalizacja. Ursula von der Leyen już na jesieni zapowiedziała budowę Europejskiego Funduszu Suwerenności wspierającego niezależność gospodarczą Unii.

Z tego samego paneuropejskiego funduszu mają pochodzić środki na zapowiedziane subsydia dla europejskiego przemysłu w odpowiedzi na amerykańskie przepisy. Komisja nie bez racji przecież twierdzi, że jeżeli każdy kraj UE będzie samodzielnie przyznawał pomoc publiczną, to te bogatsze (czytaj Niemcy) zatroszczą się o konkurencyjność swoich firm kosztem reszty Unii, co rozsądzi wspólny rynek. To wszystko oznacza potrzebę znalezienia nowych źródeł finansowania i emisję kolejnego długu, będącego kolejnym impulsem do centralizacji Unii.

USA muszą sobie zadać pytanie, czy za 5 lat wolą mieć po drugiej stronie Atlantyku życzliwie nastawionego partnera, z którym można wspólnie zarządzać globalizacją, czy sterowaną przez Francję i Niemcy KE uzbrojoną po zęby w środki ochrony handlu i subsydia dla własnego przemysłu?

Jednym z największych wygranych transatlantyckiej strefy wolnego handlu mogłaby być Polska. Przede wszystkim oddaliłby się dylemat wyboru między ojcem, który nas broni (USA), a matką, która nas karmi (Unia). Liberalizacja przepływów inwestycyjnych i uznanie amerykańskich firm za „przyjazne” zmniejszyłoby ryzyko uznania przez Brukselę amerykańskich inwestycji na kontynencie w strategiczne sektory (np. energetyczne) za niepożądane. Jednocześnie amerykańska obecność stanowiłaby przeciwwagę dla najbardziej niebezpiecznych tendencji centralizacyjnych w samej Unii.

Niestety prawdopodobieństwo takiego scenariusza jest niskie. Amerykanie niespecjalnie przejmują się zdaniem Europejczyków, a unijny przemysł może uznać, że woli dostać hojne subsydia i inwestować w Azji, zamiast angażować się w negocjacje handlowe z konkurentami zza oceanu.

Możliwe jednak, że to jedyna szansa na budowę skutecznej przeciwwagi dla chińskiej gospodarki i utrzymania wpływu Zachodu na świecie. Szkoda byłoby nie podjąć nawet próby współpracy.



Dominik Cheda

Absolwent prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Przez ponad 5 lat urzędnik Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, gdzie zajmował się politykami gospodarczymi UE.

Usługi publiczne

prof. Andrzej Zybała

COVID-19 i wojna za granicą podkreślają znaczenie odporności. O trajektorii polityk publicznych w Polsce

Pandemia koronawirusa i wojna na Ukrainie to zdarzenia, które wywołały potrzebę budowania nowych modeli programowania i implementowania polityk publicznych. W pocovidowej wersji mają one wyróżniać się odpornością i adaptacyjnością. A więc mają zachować zdolność – pomimo określonych turbulencji w ich otoczeniu – do efektywnego funkcjonowania, w tym do dostarczania usług publicznych.

Pandemia wytworzyła nowego typu ryzyka dla społeczeństw i ich gospodarek, w tym dla wielu systemów publicznych, takich jak system zdrowia. Z kolei wojna na Ukrainie postawiła pod znakiem zapytania pokój na świecie i sprawiła, że rządy i społeczeństwa powróciły do dyskusowania nad przyszłością geopolityki.

Oba wydarzenia wywołują w naszych umysłach istotne pytania. Otóż warto zapytać o to, czy w obecnych warunkach możemy – jako państwo i społeczeństwo – zdobyć się na działania, które pod-

niosą poziom jakości programowania i implementowania polityk, w tym wytwarzania usług publicznych, których Polacy potrzebują (m.in. usługi wsparcia gospodarki, aktywizacji zawodowej, programy reintegracji społecznej, usługi medyczne i edukacyjne)?

Istnieją przesłanki, które pozwalają postawić tezę, że sanacja procesów programowania i implementowania nie uda się. Innymi słowy, pomimo dotkliwości naszych zbiorowych doświadczeń pandemią i wojny, które inspirują do inicjatyw sanacyjnych, może nie udać się wypracowywanie efektywniejszych modeli tworzenia polityk.

Ta teza jest oczywiście dyskusyjna, ale warto spojrzeć na argumenty, które za nią przemawiają. Natomiast niewątpliwie pewne procesy sanacyjne w różnych politykach publicznych są i będą uruchamiane, a być może część z nich z powodzeniem. Jednak kluczowe mechanizmy decydujące o sprawności państwa mogą pozostać trudnymi do naprawy.

Przyczyną są bariery o charakterze strukturalnym. Są one wynikiem wielu historycznych procesów. Interesariuszom polityk może być trudno je sforsować w ramach przedsięwzięć sanacyjnych, które prawdopodobnie będą uruchamiali.

Świat trajektorii

Uzasadniając powyższą tezę, chcę poniżej posłużyć się dość specyficznym pojęciem trajektorii. Można sobie ją wyobrazić jako historyczną ścieżkę/koleinę. Zakładam, że system każdej polityki publicznej (jako jej sprzężone komponenty) poruszał się i porusza po określonej ścieżce/koleinie od jej punktu początkowego aż do bieżącego czasu. Wyźłabiał ją kontekst społeczno-ekonomiczno-kulturowy, a także różne zdarzenia lub procesy – bliższej lub dalszej – przeszłości.

Miały one miejsce w trakcie jej funkcjonowania, a więc przez wieki i dekady. Mogło dochodzić wówczas np. do kryzysów, turbulencji,

załamania określonych podsystemów, ale mogło dochodzić również do takich zdarzeń, jak przełomy myślowe, wyłanianie się nowych koncepcji, wypracowywania nowych wzorców działania i zarządzania, nowych technologii. Mogli wyłaniać się nowi liderzy o niespotykanych wcześniej cechach, nowe sprzężenia zwrotne między komponentami danej polityki.

Terażniejszość wypadkową przeszłości

Historyczna trajektoria ma znaczenie i wpływa na bieżące funkcjonowanie danej polityki, w tym na zachowania aktorów polityk. Wpływ oznacza, że od tej trajektorii uzależniona jest jej efektywność (jej wyniki/rezultaty) z punktu widzenia obywateli (określa zarówno szanse na pozytywne wyniki, jak i zagrożenia niekorzystnymi).

Nie jest niestety tak, jak często myślimy. Otóż zakładamy, że interesariusze polityk osiągną sukcesy w przeprowadzaniu pożądanых reform w danych politykach, ponieważ widzimy ich dobre intencje lub – jak mniemamy – dobre przygotowanie do programowania i implementacji działań publicznych.

Natomiast zapominamy o uwarunkowaniach i ograniczeniach, które są efektem określonego przebiegu historii. W jej procesie powstawały właśnie trajektorie, a więc pewne rutyny w sposobach podejmowania działania publicznego. To skutek powtarzających się procesów, zdarzeń, mechanizmów, sprzężeń zwrotnych.

W przypadku Polski łatwo zaobserwować, jak często podejmowano działania publiczne bez odpowiednio pogłębionej analizy, bez zapewnienia spójności w wysuwanych koncepcjach działania, niedopasowania zasobów do oczekiwanych rezultatów czy w warunkach głębokich konfliktów.

Infrastruktura polityki publicznej – dzieło historii

Powiedzmy, że interesariusze rozpoczynają rozwiązywanie określonych problemów publicznych w 2022 r. Podstawowy fakt jest taki, że zastają określony stan danej polityki, w obrębie której planują reformować określone procesy czy mechanizmy. Ów stan jest skutkiem tego, jak ich historyczni poprzednicy realizowali działania, czy działali profesjonalnie, z respektem dla interesu publicznego, czy wręcz przeciwnie. Ich działania i stosowane metody stopniowo kształtowały infrastrukturę danej polityki, która mogła być coraz silniejsza (czyli sprzyjać realizacji celów polityki) lub coraz słabsza i rachityczna z uwagi na np. brak dbałości o służbę cywilną, profesjonalne metody analizy i moderowanie konfliktów.

A zatem można uznać, że trajektorię współkształtuje jej historycznie uformowana infrastruktura (mentalna i materialna). Interesariusze ją zastają, gdy przystępują do programowania działania/interwencji publicznej. Kształtuje ją zazwyczaj wiele czynników, w tym wytworzone historycznie:

- wzorce w sferze analizy problemów publicznych, np. skłonność do analizy lub stronięcie od niej;
- poziom umiejętności budowania efektywnych instytucji publicznych i praw;
- zdolność do tworzenia warunków do wszechstronnego rozwoju;
- zdolność do działań konsensualnych;
- poziom zdolności do efektywnego alokowania zasobów i uzyskiwania planowanych rezultatów;
- poziom funkcjonalizacji działań interesariuszy wobec potrzeb państwa (poziom, w jakim są oni w stanie uwzględnić w swoich działaniach interes państwa czy interes zbiorowości).

IRP – źródło polskich ograniczeń?

Niewątpliwie należałoby teraz spróbować odpowiedzieć na kluczowe pytania odnośnie do tego, jaka jest ta trajektoria w przypadku polskiej polityki publicznej. Jakie czynniki i procesy ją wyźłabiały?

Jak wyżej wspomniałem, trajektorię polityki publicznej kształtuje m.in. jej moment początkowy (kiedy dana polityka sektorowa powstawała), a także inne momenty formacyjne. Wiele polityk sektorowych ma źródła już w I Rzeczypospolitej (trwającej od połowy XV wieku do upadku państwa w 1795 r.). Ówczesni interesariusze programowali szereg polityk, w tym sektorowych (np. obrony, porządku publicznego, skarbu/gospodarki, edukacji, sądownictwa), a także politykę zagraniczną.

W tamtym czasie zaczęły się wyźłabiać trajektorie wielu polityk. Oddziaływały na nią dwa kluczowe zjawiska/mechanizmy. Są to oddziaływanie ówczesnych porażek w działaniach publicznych, które przyczyniły się do upadku państwa, a także działania i zjawiska pozytywne, które nie zdołały jednak przeważać zjawisk negatywnych. Zjawiska pozytywne posiadały mniejszą siłę oddziaływania. Można tu wspomnieć o próbach reformowania istotnych polityk publicznych, motywowanych najczęściej wolą walki o podtrzymanie niepodległości. Dopiero w ostatnich latach przed upadkiem wzmocniono rolę mieszczaństwa, w niewielkim stopniu chłopów. W polityce edukacji powołano Komisję Edukacji Narodowej, która energicznie przystąpiła do programowania nowych rozwiązań w tym sektorze. W polityce obrony powoływano szkoły kształcące kadry. Działania nie wytworzyły jednak masy krytycznej, która mogłaby spowodować, że państwo zdołałoby przetrwać.

Trajektorię w dużej mierze kształtowały jednak zjawiska niekorzystane. W polityce wewnętrznej interesariusze nie wytworzyli klarownych struktur administracji publicznej, a profesjonalizacja kadry urzędniczej pozostawała postulatem. Król nadawał urzędy w zamian za lojalność (nadawano je dożywotnio, co prowokowało do nielojalności). Struktury państwa rozrywane były przez wielość niełagodzonych

konfliktów interesów i antagonizmów w warstwie rządzącej (magnateria).

Polityka obronna stała się symbolem nieumiejętności dostosowania armii do prowadzenia wojen w oparciu o najnowocześniejsze ówczesnie techniki. Nie wytworzono stabilnych sposobów finansowania armii, szkolenia żołnierzy. Z kolei interesariusze systemu sądowniczego pozwalali, aby ten zbyt długo zachowywał charakter stanowy. Dlatego nie zapewniał sprawnego arbitrażu, zwłaszcza słabszym grupom społecznym. Zakorzeniła się tradycja piniactwa sądowego. W konsekwencji wielu ludziom nie dawał on poczucia bezpieczeństwa, np. zachowania własności.

W polityce ekonomicznej ówczesni interesariusze nie wytworzyli nawet względnie – na ówczesne czasy – właściwej praktyki równoważenia interesów ekonomicznych głównych grup społecznych (magnateria, szlachecka masa, mieszczaństwo, chłopstwo), co było decydujące dla słabego rozwoju kraju. Nie zrozumieli odpowiednio głęboko kluczowych mechanizmów rozwoju. Wyrazem tego było niedocenienie roli mieszczaństwa jako czynnika rozwojowego, a także chłopstwa. Do końca I RP pozbawieni oni byli praw jako obywatele i udziału w rządzeniu. Natomiast szlachta cieszyła się licznymi przywilejami, które pogłębiały niedorozwój. Faworyzowano rolnictwo kosztem nowo wyłaniających się sektorów gospodarki związanych z miastami.

Walka o wyższą jakość działań publicznych

Trajektorię polityki publicznej w I RP pogorszył jeszcze okres zaborów. W tym okresie interesariusze polityk publicznych nie mieli warunków, aby wzmacniać swój kapitał umiejętności. Lepsze warunki dla efektywnego programowania polityk powstały po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. (II RP). W tym okresie jednak interesariusze ulegali wzorcom widocznym w I RP (niski poziom profesjonalizmu administracji publicznej, poddanie jej wpływowi grup interesów, niska zdolność do konsensusów). Pozostawali także w silnej konfrontacji jako zantagonizowane grupy społeczno-eko-

nomiczne. Odbijało się to negatywnie na analitycznym potencjale państwa, wzorcach współpracy (niewielki zakres strategii *win-win*). Widoczne były pozostałości po ideologiach anty-racjonalistycznych.

Najlepsze warunki do kształtowania polityki powstały po 1990 r. Ówcześni interesariusze realizowali szereg interwencji publicznych, które trzeba uznać za niezwykle trudne i złożone, przede wszystkim przejście do gospodarki rynkowej oraz demokratycznego systemu rządzenia. Wyniki transformacji wydają się pozytywne w sensie czysto gospodarczym mierzonym przez główne wskaźniki makroekonomiczne. Niemniej jednak miały miejsce znaczące koszty społeczne, a gospodarka nie uzyskała oczekiwanego poziomu innowacyjności.

Z czasem warunki do profesjonalizacji programowania i implementowania polityk stawały się coraz trudniejsze. Wpływał na to zaostrzający się konflikt polityczny na tle kulturowym, a także obniżenie poziomu kształcenia w szkolnictwie wyższym w drugiej połowie lat 90. Z kolei w ostatnich dwóch latach pogarszały się warunki zewnętrzne – doszło do epidemii koronawirusa, a także do agresji Rosji na Ukrainę.

Przeszłość ciągnie nas w dół

Interesariusze polityk publicznych w Polsce – jak i w innych państwach – stają wobec niespotykanych wcześniej wyzwań. Wyłania się pytanie, czy w trudnych warunkach – wojny za wschodnią granicą i pandemii – są w stanie budować efektywne modele działań publicznych, w tym generować adekwatne usługi publiczne.

Obserwacja i dane z licznych badań społeczno-ekonomicznych skłaniają do sceptycyzmu. Licznym interesariuszom brakuje adekwatnego potencjału, aby mogli programować i implementować nowoczesne, odporne systemy polityk. Ich potencjał analityczny, kapitał społeczny i ludzki wydaje się dość skąpy.

To właśnie z tego powodu wiele działań publicznych kończyło się porażkami w ciągu ostatnich 20-30 lat, np. w:

- systemie zdrowia, np. słaby dostęp do świadczeń medycznych, do długoterminowych usług opiekuńczych (potężny deficyt miejsc w stacjonarnych zakładach opiekuńczych),
- systemie edukacji, np. niska stymulacja intelektualna dzieci i młodzieży, problemy wychowawcze,
- modernizacji gospodarki, np. niski poziom innowacyjności, nierówności rozwojowe,
- systemie energetycznym, np. słaby rozwój odnawialnych źródeł energii.

W wielu politykach sektorowych interesariusze nie byli w stanie zapewnić najbardziej podstawowych warunków do rozwoju polityk i usług publicznych. Na przykład w systemie zdrowia nie poradzono sobie z tym, aby zapewnić pacjentom odpowiednią liczbę lekarzy i personelu pielęgniarskiego. Podobnie stało się niedawno w systemie edukacji – zaczęło brakować nauczycieli. Skoro mamy porażki w zapewnieniu tak podstawowych zasobów, to jak można oczekiwać, że zapewnione zostaną usługi bardziej wyrafinowane.

Takie porażki to nie jest przypadek ani zaskoczenie. Przeciwnie, składa się na nią trajektoria, uformowana w I RP, skutek dawnych wad w postawach społecznych i niedomagań w systemie funkcjonowania państwa.



prof. Andrzej Zybala

Kierownik Katedry Polityki Publicznej SGH. Autor licznych publikacji poświęconych zarządzaniu publicznemu, m.in. wydanych w ostatnich latach książek „Polityka publiczna w Polsce: kultura, rządzenie, rozwój” oraz „Polski umysł na rozdrożu”.

dr Marcin Kędzierski

Potrzebujemy sojuszu państwa i społeczeństwa. O przejmowaniu usług publicznych przez rynek

Od czasów rewolucji nowożytnej państwo miało monopol na sprawowanie władzy politycznej. Tam, gdzie rynek i społeczeństwo nie były zainteresowane albo nie były zdolne do ich dostarczania, byliśmy świadkami zaangażowania państwa. Z czasem międzynarodowe podmioty gospodarcze mogły pozwolić zacząć wchodzić w obszar władzy politycznej. Z perspektywy usług publicznych szczególnie problematyczne jest zjawisko słabnięcia państwa, które powoli wkracza w logikę funkcjonowania rynku. Istnieją dwa możliwe scenariusze rozwoju sytuacji. Pierwszy zakłada postępujące urynkowanie usług publicznych, drugi bazuje na próbie przeciwstawienia się temu procesowi.

Globalizacja i rewolucja technologiczna przyniosły ze sobą fundamentalne zmiany zarówno dla instytucji państwa, jak i świadczonych przez nie usług publicznych. Od czasów rewolucji nowożytnej państwo miało bowiem monopol na sprawowanie władzy politycznej. Oczywiście podlegała ona ewolucji, jak choćby wprowadzeniu zasady trójpodziału władzy, jednak w zasadzie do II połowy XX wieku rozwinięte państwa szeroko rozumianego świata Zachodu cieszyły się pełną suwerennością (autonomią) w zakresie prowadzenia polityki wewnętrznej.

Jednocześnie istniał dość wyraźny podział pomiędzy trzema mechanizmami koordynacji zachowań społecznych – rynkiem, państwem i społeczeństwem – w zakresie decyzji co do alokacji zasobów i wytwarzania określonych dóbr (towarów i usług). Tam, gdzie rynek i społeczeństwo nie były zainteresowane albo nie były zdolne

do ich dostarczania – mowa tu zwłaszcza o dobrach mających jakiegokolwiek znamiona dobra publicznego, jak np. powszechna ochrona zdrowia albo edukacja podstawowa – byliśmy świadkami zaangażowania państwa.

Skala świadczonych usług publicznych w naturalny sposób podlegała zmianie, w zależności od percepcji partycypacji obywatelskiej. W wieku XVIII czy XIX nie miały one tak powszechnego charakteru, jak w wieku XX, zwłaszcza po II wojnie światowej w fazie tzw. państwa dobrobytu. Niemniej już wówczas zaczynały się pojawiać i rozwijać choćby publiczne systemy oświatowe i zabezpieczenia społecznego.

Sytuacja zaczęła się zmieniać w momencie przyśpieszenia procesów globalizacyjnych, a równocześnie rewolucji informacyjnej. Mniej więcej od lat 70. XX wieku obserwujemy bowiem kilka równoległych procesów, które – choć nie są ze sobą bezpośrednio związane – wchodzić we wzajemne interakcje.

Moda na Nowe Zarządzanie Publiczne

Po pierwsze, w tamtym czasie zaczęły się na dobre pojawiać międzynarodowe korporacje. Co prawda, pierwsze globalne podmioty prywatne, jak np. brytyjska Kompania Wschodnioindyjska, zaczęły powstawać już u progu nowożytności, jednak dopiero powojenna międzynarodowa liberalizacja handlu prowadzona w ramach negocjacji GATT (Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu) stworzyła prawdziwie globalny system handlu międzynarodowego. Wraz z nim zaś narodził się globalny system korporacyjny.

Po drugie, procesowi wyłaniania się globalnych firm towarzyszyła rewolucja informacyjna – państwa w jakimś sensie straciły monopol na komunikację międzynarodową. Co więcej, z upływem czasu to właśnie podmioty prywatne zaczęły dominować w globalnej przestrzeni komunikacyjnej, gwarantując sobie nie tylko władzę ekonomiczną, ale również władzę informacyjną.

Dysponując tymi dwoma narzędziami, międzynarodowe podmioty gospodarcze mogły powoli zacząć wchodzić w obszar władzy politycznej, co w pełnej krasie obserwujemy już w III dekadzie XXI wieku w postaci takich przykładów, jak Amazon, Alfabet, Apple, Meta czy Microsoft.

Po trzecie, dostrzegając siłę i potencjał podmiotów rynkowych, decydenci polityczni zaczęli być skłonni do modyfikacji dominującego modelu zarządzania publicznego, opartego o weberowską biurokrację. Począwszy od przełomu lat 70. i 80. XX wieku obserwujemy narodzenie się modelu tzw. nowego zarządzania publicznego (*New Public Management, NPM*), w którym władze publiczne cedują odpowiedzialność za świadczenie wybranych usług publicznych na podmioty rynkowe.

Proces, który rozpoczął się w USA, Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii, wraz z upadkiem bloku sowieckiego i symbolicznym zwycięstwem kapitalizmu w jego neoliberalnej formie, wynikającej m.in. z zasad konsensusu waszyngtońskiego, zaczął rozprzestrzeniać się w wielu państwach świata, w tym w Polsce. W efekcie od samego początku transformacji ustrojowej model oparty o prywatyzację stał się *de facto* preferowaną opcją dostarczania usług publicznych. Dodatkowo za sprawą przyjęcia paradygmatu wzrostu, którego kluczowym miernikiem jest PKB, następowało powolne przejmowanie przez podmioty rynkowe zadań realizowanych pierwotnie przez społeczeństwo – w ten sposób staliśmy się świadkami postępującego urynkowienia, choćby usług opiekuńczych.

Rozwój zależny od inwestycji zagranicznych

Wzrost znaczenia mechanizmu rynkowego, zwłaszcza w państwach przechodzących proces transformacji ustrojowej i gospodarczej w latach 90. XX wieku, kiedy w świecie dominował liberalno-rynkowy paradygmat opisywany często hasłem *there is no alternative*, w powiązaniu z możliwościami, jakie niósł ze sobą globalny kapitalizm, skutkowało polityką bazującą na przyciąganiu inwestycji zagranicznych.

Instrumentem tej polityki było m.in. obniżanie stawek podatku CIT. Zjawisko to da się zauważyć w większości państw rozwiniętych, ale w krajach naszego regionu przybrało szczególnie radykalną formę – w momencie wejścia do UE większość krajów Europy Środkowo-Wschodniej obniżyło stawkę podatku CIT poniżej 20%. Dodatkowo zaczęto tworzyć wówczas specjalne strefy ekonomiczne, w których zagraniczni inwestorzy byli nieraz całkowicie zwolnieni z podatków i innych opłat.

W konsekwencji takie państwa jak Polska na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat ewoluowały w kierunku modelu tzw. rozwoju zależnego od zagranicznego kapitału. Proces ten wbrew pozorom nie ma tylko skutków gospodarczych, ale także polityczne – ewentualne próby podwyższania opodatkowania spotykają się z naturalnym sprzeciwem ze strony zagranicznego kapitału, który stosując swego rodzaju szantaż, może skutecznie wpływać na decyzje polityków.

Mając na uwadze wszystkie przedstawione wyżej argumenty, można postawić hipotezę, że pogłębianie się dominacji rynku nad pozostałymi dwoma mechanizmami koordynacji – państwa i społeczeństwa – skutkuje jednocześnie osłabianiem zarówno państwa, jak i więzi społecznych.

Z perspektywy usług publicznych szczególnie problematyczne jest zjawisko słabnięcia państwa, które powoli wkracza w logikę funkcjonowania rynku (np. w celu przyciągnięcia inwestorów zwiększenie elastyczności rynku pracy, które oznacza też zmniejszenie gwarancji bezpieczeństwa socjalnego pracowników).

Co dalej? Dwa scenariusze

W efekcie nie sposób uciec od pytania, czy w rzeczywistości funkcjonowania w modelu rozwoju zależnego od zagranicznego kapitału, który skutkuje realnym ograniczeniem swobody prowadzenia polityki publicznej (na marginesie – czy nie jest to przypadkiem istotniejsze ograniczenie suwerenności niż domniemany „dyktat”

Brukseli?), państwo jest i będzie w ogóle w stanie odbudować sprawny system usług publicznych.

W moim odczuciu istnieją dwa możliwe scenariusze rozwoju sytuacji. Pierwszy scenariusz zakłada postępujące urynkowienie usług publicznych, które choć może skutkować poprawą ich jakości, to jednocześnie będzie powodować istotne ograniczenie sprawiedliwości, rozumianej jako równość dostępu. To zaś oznacza, że jakaś część społeczeństwa zostanie w jeszcze większym stopniu niż obecnie pozbawiona szans korzystania z usług publicznych w przynajmniej akceptowalnej jakości.

Scenariusz ten w jakimś sensie przypomina model amerykański i może być atrakcyjny dla części elektoratu, zwłaszcza tej lepiej sytuowanej. W świetle pogarszania się relatywnej sytuacji materialnej klasy średniej, które obserwujemy w ostatnich latach, poparcie dla takiego modelu może jednak nie być aż tak znaczne, jak się dziś może wydawać.

Alternatywny scenariusz bazuje na próbie przeciwstawienia się temu procesowi. Zakładając jednak, że państwo samo z siebie nie będzie mieć wystarczającej siły politycznej, aby tego dokonać, konieczny wydaje się sojusz państwa i społeczeństwa. Może on przybierać różne formy, jedną z nich jest tworzenie na poziomie lokalnym (samorządowym) spółdzielni rozwojowych, których członkami byłyby zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i podmioty społeczeństwa obywatelskiego.

Lokalne spółdzielnie rozwojowe mogłyby umożliwić akumulację zasobów niezbędną do wygenerowania usług publicznych, w takich obszarach jak edukacja, kultura, opieka czy w jakimś stopniu zdrowie (ze względu na skalę kosztów ochrona zdrowia będzie jednak musiała pozostać w domenie publicznej). Szczególnym zadaniem takich spółdzielni, w świetle czekających nas globalnych wyzwań, byłoby także zaangażowanie się w politykę integracyjną imigrantów (kursy języka polskiego, lokalne inicjatywy kulturalne), transformację energetyczną (termomodernizacja budynków, instalacja

OZE) i przeciwdziałanie skutkom negatywnych zjawisk pogodowych (susze, powodzie, wichury). Zważywszy na postępującą pauperyzację klasy średniej, można założyć, że będzie istnieć potencjał polityczny dla wyboru tej ścieżki.

Pytanie, czy wspomniana klasa średnia zechce o to zawalczyć, czy jednak wybierze indywidualną strategię doszlusowania do klasy wyższej i dostępu do wysokiej jakości usług oferowanych przez podmioty rynkowe.



dr Marcin Kędziński

Współzałożyciel i ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego. Adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych UE w Krakowie. Stały autor portalu opinii Klubu Jagiellońskiego oraz stały współpracownik czasopisma idei „Pressje”.

Finanse publiczne

dr Michał Możdżeń

Walka z kryzysem wymaga zwiększenia podatków. O ograniczeniach dla polskich finansów publicznych

Inflacja jest bardzo niebezpieczna, ponieważ powoduje przesuwanie zasobów w społeczeństwie w stronę najsilniejszych podmiotów. Pozwala ponadto rządowi dokonywać arbitralnych decyzji o zasadach podziału. Dlatego konieczne jest jej szybkie ustabilizowanie i zmniejszenie. Niestety przed polskim rządem stoi wiele barier, które ograniczają jego pole manewru w trudnej walce z kryzysem mającym w dużej mierze zewnętrzne przyczyny.

Polska z przeciętnymi kartami w pojedynku z inflacją

Głównym problemem gospodarczym, z którym mierzy się obecnie Polska, jest wysoka inflacja. Jest ona spowodowana w dużej mierze niedostatkami podaży kopalnych paliw energetycznych na rynku względem popytu światowego.

Konsekwencje obserwowanego kryzysu energetycznego (i częściowo żywnościowego) są bardziej widoczne w krajach o większym udziale energii i żywności w koszyku zakupowym, czyli tych biedniejszych. Dodatkowo w Polsce dobra sytuacja na rynku pracy i ograniczone względem wysokiego popytu zdolności wytwórcze wywierają wewnętrzną presję, aby podnieść ceny, a koszty wzrostu cen są nierówno rozkładane między różne grupy społeczne.

Stawia to władze fiskalne przed bardzo złożonym problemem. W dużej mierze podażowy charakter inflacji powoduje, że obniżanie popytu drogą ograniczania transferów i płac w sektorze publicznym jest bardzo dotkliwie dla najsłabszych gospodarstw domowych. Jednocześnie rozwój „efektów drugiej rundy” (gdzie w efekcie pierwszego szoku cenowego podwyższane są oczekiwania marżowe przedsiębiorstw i płacowe pracowników) wymaga ograniczania popytu w celu obniżenia dynamiki marż i płac w szczególnie wrażliwych sektorach.

Co więcej, szybko rosnące rentowności obligacji w efekcie „wysysania” globalnej płynności przez Bank Centralny Stanów Zjednoczonych (obecne i oczekiwane podwyżki stóp procentowych w USA powodują odpływ kapitału z innych rynków, a jego intensywność jest szczególnie dotkliwa dla krajów słabiej rozwiniętych, do których inwestorzy mają mniejsze zaufanie) zmniejszają pole manewru do prowadzenia osłonowej polityki fiskalnej m.in. przez polski rząd.

Mamy także do czynienia ze wzrostem wydatków na zbrojenia i transformację energetyki i dodatkowo wciąż zablokowanym strumieniem środków unijnych, co zwiększa nie tylko deficyt, ale też presję na rachunek obrotów bieżących i w konsekwencji kurs złotego (co częściowo determinuje dynamikę cen krajowych).

Inflacja o globalnym charakterze i środki wybrane do walki z nią (podwyżki stóp procentowych przez kluczowe władze monetarne) w połączeniu z koniecznością transformacji energetycznej w warunkach wielowymiarowego kryzysu powodują potężne efekty re-dystrybucyjne, które nierównomiernie rozkładają koszty obecnej

sytuacji. Wydaje się, że Polska, jak to często bywa, w tej partii nie ma rozdanych najmocniejszych kart.

Stabilne fundamenty finansowe

Z perspektywy pozycji finansowej sytuacja polskich finansów publicznych jest... dość dobra. Mamy niskie zadłużenie zagraniczne brutto. Polskie państwo jest wręcz wierzycielem netto na międzynarodowym rynku obligacji (trzymane przez NBP obligacje innych państw mają wyższą wartość niż całość zadłużenia zagranicznego polskiego sektora finansów publicznych).

Ponadto, wbrew często pojawiającym się opiniom, polskie finanse publiczne od początku 2020 r. nie były szczególnie nieźródnoważone na tle UE. Średni deficyt i dług szybko malały po skokowym wzroście w 2. kwartale 2020 r. i utrzymywały się do 2. kwartału 2022 r. komfortowo poniżej średniej unijnej. Saldo pierwotne finansów publicznych (liczone bez uwzględniania kosztów odsetek od długu) szybko rosło od zeszłego roku i w pierwszych 2 kwartałach 2022 r. osiągnęło wartość dodatnią.

Jednocześnie swoboda prowadzenia polityki fiskalnej w tym momencie jest niska. W tych dwóch zdaniach nie ma sprzeczności, jeśli uświadomimy sobie, że zakres swobody tej polityki wyznaczają w dużej mierze czynniki inne niż fundamenty finansowe.

Istnieją trzy główne powody obecnych ograniczeń: równowaga zewnętrzna, równowaga wewnętrzna i zacieśnienie globalnych warunków finansowania. Dotkliwość tych ograniczeń jest uzależniona od pozycji Polski w światowej hierarchii gospodarczej.

Pozycja Polski w międzynarodowym podziale pracy

Podobnie jak inne kraje regionu Polska jest krajem półperyferyjnym, silnie uzależnionym od zagranicznego kapitału. Widać to zarówno we wskaźnikach stanów i przepływów bezpośrednich inwestycji zagranicznych, jak i w szybko rosnącym udziale eksportu w PKB. Ma to poważne reperkusje. Pomimo prawdziwych i pozorowanych

prób zmiany tego stanu rzeczy Polska konkuruje przede wszystkim płacami w relacji do kompetencji pracowników, co stanowi główne uzasadnienie lokowania kolejnych bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w naszym kraju.

Oznacza to jednak wiele preferencji fiskalnych i regulacyjnych dla przedsiębiorstw i skutkuje jednym z najniższych w UE udziałów płac w PKB, który dodatkowo od kryzysu COVID-19 dynamicznie się obniża. Polska jest też krajem utrzymujących się relatywnie wysokich i niedoszacowanych w oficjalnych danych nierówności dochodowych i majątkowych, na co wskazują m.in. dane World Inequality Database, analiza Michała Brzezińskiego, praca Filipa Novokmeta i Pawła Bukowskiego oraz publikacja Marka Skawińskiego, Pawła Chrostka i Justyny Klejdysz. Ponadto nasza gospodarka jest stosunkowo niewydajna energetycznie.

Spróbujmy opisać, co oznaczają nierówności w naszym kraju i dalszy napływ BIZ dla polityki fiskalnej w perspektywie jej trzech podstawowych funkcji: alokacyjnej (inwestycyjnej), redystrybucyjnej (wyrównawczej) i stabilizacyjnej (w praktyce w Polsce oznaczającej stymulacyjną PKB).

Po pierwsze, presja wysokich nierówności dochodowych, szczególnie związanych z funkcjonowaniem silnego sektora firm z kapitałem zagranicznym, ogranicza możliwość aktywnego prowadzenia inwestycji publicznych bez krótkookresowego pobudzania gospodarki. Wynika to z konieczności równoczesnego realizowania w istotnym stopniu funkcji redystrybucyjnej i alokacyjnej przy ograniczonej zdolności opodatkowania mobilnego kapitału. Od prawie 20 lat napięcie to jest łagodzone przez napływ funduszy unijnych, które przeznaczane są na mniej lub bardziej udane projekty inwestycyjne. Jednocześnie z różnych przyczyn, pośród których za ważną uznaję wciąż niskie płace, firmy nie odczuwają presji, by zwiększać inwestycje pomimo szybkiego wzrostu popytu na ich produkty i usługi.

Po drugie, ze względu na fakt, że nasza gospodarka jest mocno uzależniona od kapitału zagranicznego, redystrybucja kanałem po-

lityki podatkowej w Polsce jest politycznie bardzo trudna. Podobnie jak w przypadku inwestycji obawy o odpływ kapitału powodują, że podwyżka podatków dla międzynarodowych przedsiębiorstw jest uznawana za ryzykowną, a próby redystrybucji między podmiotami krajowymi (przede wszystkim od bogatszych do biedniejszych pracowników) spotykają się z silnym oporem i zwykle się nie powodzą (patrz kazus Polskiego Ładu). Dlatego redystrybucja zwykle jest finansowana deficytem, co prowadzi do efektu stymulacyjnego.

Innymi słowy, podsumowując dwa powyższe argumenty, brak woli politycznej do prowadzenia polityki podatkowej wbrew silnym grupom interesów w powiązaniu ze skutecznością działań wydatkowych w pobudzaniu PKB w ostatnich kilku latach i przy korzystnej dynamice eksportu powodował, że zarówno działania wyrównawcze, jak i w mniejszym stopniu inwestycyjne podejmowane przez rząd skutkowały realizacją funkcji stymulacyjnej.

Ograniczenia zewnętrzne, wewnętrzne i finansowe

Obecnie jednak warunki zewnętrzne i wewnętrzne oraz sytuacja na rynkach finansowych silnie utrudniają możliwość kontynuowania dotychczasowej polityki.

Wzrastające ceny energii i innych dóbr mocno obciążają nasze saldo obrotów bieżących. Oznacza to zwiększanie zadłużenia zagranicznego (w dużej części finansowanego napływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych), presję na kurs walutowy i pogarszającą się relację cen eksportu do importu. Każde zwiększenie wydatków, które wzmacnia import (tutaj szczególnie istotne są inwestycje zbrojeniowe i częściowo w transformację energetyczną), dodatkowo pogłębia wskazaną nierównowagę.

Ponadto obserwujemy wciąż bardzo dobre parametry rynku pracy (stopa bezrobocia rejestrowanego poniżej 5% jest historycznym rekordem) i stosunkowo wysoki, jak na polskie uwarunkowania, poziom wykorzystania krajowych mocy wytwórczych, który oscyluje

wokół 80%. Sumarycznie trudno dostrzec w krajowej gospodarce nadmiar wolnych zasobów wytwórczych, które można by zaangażować. W takiej sytuacji stymulacyjna polityka fiskalna może prowadzić do pogłębienia krajowej presji inflacyjnej.

Presję wynikającą z rachunku zasobów podkreślają obecne, bardzo trudne warunki finansowania, których pogorszenie jest relatywnie silniejsze niż w innych krajach, co odzwierciedla pozycję złotego w międzynarodowej hierarchii walutowej (symbolicznie wyznaczaną przez ratingi kredytowe). Oznacza to, że dość szybko (choć oczywiście nie tak szybko jak rentowności) rosną koszty obsługi długu publicznego i spadają wyceny obligacji znajdujących się w bilansach banków.

Wzrost kosztów obsługi długu nie wydaje się w krótkim okresie problemem – wyższe odsetki, które trafiają do wierzycieli, w dużej mierze zwiększają kapitały banków, więc przy niskiej dynamice kredytów wywołanej wysokimi stopami procentowymi nie pobudzają popytu (i inflacji), a w niewielkiej części trafiają z powrotem do budżetu w formie opodatkowania od zysków i dywidendy właścicielskiej. Oznacza to, że aktualnie prawdopodobne zwiększenie deficytu w przyszłym roku, ze względu na zwiększone obciążenie wydatków kosztami obsługi długu, nie będzie wywierało takiej presji inflacyjnej jak przy niższych rentownościach.

Spadek wyceny obligacji może być bardziej problematyczny ze względów regulacyjnych, które wymagają od banków posiadania wysokich zabezpieczeń kapitałowych względem wielkości aktywów. Obecnie te wskaźniki dla większości banków nie wydają się zagrożone, ale w sytuacji wysokiej dynamiki rentowności jest to potencjalny problem. Wyższe rentowności obniżają wycenę obligacji w bilansach banków i wymuszają na nich proporcjonalne zmniejszenie kapitałów. Zbyt niska względem wymogów regulacyjnych wartość kapitałów ogranicza z kolei swobodę udzielania kredytów, co może negatywnie odbić się na dynamice inwestycji, niezależnie od ograniczonego relatywnie wysokimi stopami procentowymi popytu firm na kredyt inwestycyjny.

Wyzwania stojące przed Polską

Powyższe strukturalne i bieżące problemy można podsumować z perspektywy dwóch funkcji. Skalę funkcji redystrybucyjnej ogranicza fakt, że nasz kraj notuje stosunkowo niski poziom udziału krajowych podmiotów w wartości dodanej (dochody zagranicznych korporacji są z reguły trudniejsze do jednostronnego opodatkowania). Ponadto mamy niewielkie zdolności i możliwości redystrybuowania od prawdziwie najbogatszych (brak realnych narzędzi podatkowych), co jest potencjalnym źródłem konfliktów społecznych. Konieczność wspierania najsłabszych poprzez transfery skutkuje w tej sytuacji chronicznymi deficytami finansów publicznych, które stymulują koniunkturę.

Z perspektywy funkcji alokacyjnej niskie inwestycje w Polsce hamują rozwój potencjału produkcyjnego i budowę odpornego systemu energetycznego, które przez brak dodatkowych środków z KPO (a potencjalnie nawet ze „standardowego” budżetu UE) nie będą mogłyby być niskokosztowo zwiększane. Ponadto w obecnej sytuacji próba stymulacji procesu inwestycyjnego wokół zielonej transformacji wymaga sporego importu know-how i materiałów, co obciąża saldo obrotów bieżących i wewnętrzne zdolności wytwórcze. Jeśli nie chcemy zwiększać presji inflacyjnej i osłabiać waluty, konieczne jest „zluzowanie” popytu krajowego w innych obszarach.

Ograniczone możliwości stymulacji powodują, że dystrybucyjny charakter polityki fiskalnej jest bardzo widoczny. Innymi słowy, znajdujemy się w momencie, w którym ograniczona dynamika możliwych do zaangażowania zasobów oraz produktywności powoduje, że za każdym razem, gdy rząd chce na coś „dołożyć”, musi od kogoś „zabrać”, przesuując produktywne zasoby między sektorami gospodarki. Oprócz uświadomienia realnych ograniczeń makroekonomicznych inflacja powoduje relatywne i realne zubożenie dużej części obywateli, co uzasadnia silniejszą redystrybucję w ich stronę i wzmocnienie usług publicznych – m.in. poprzez odpowiednie

podwyższanie płac w sferze budżetowej, rozszerzenie dostępności transportu publicznego i taniej czystej energii.

Ostatni postulat silnie koreluje z koniecznością sprawnej transformacji struktury gospodarki w stronę bardziej niezależnej od napotkanej bariery dostępności zasobów, która ma charakter trwały i nie może zostać zignorowana.

Inflacja jest bardzo niebezpieczna, ponieważ powoduje przesuwanie zasobów w społeczeństwie w stronę najsilniejszych podmiotów. Pozwala ponadto rządowi dokonywać arbitralnych decyzji o zasadach podziału dochodu narodowego. Dlatego konieczne jest jej szybkie ustabilizowanie i zmniejszenie.

Jednak nie da się tego zrobić poprzez mechaniczne i gwałtowne cięcia budżetowe. Byłoby to społecznie i makroekonomicznie nieodpowiedzialne. Wobec palącej potrzeby obniżania inflacji bez bolesnych społecznie cięć budżetowych konieczny jest powrót do dyskusji nad podatkowymi sposobami finansowania realizacji funkcji redystrybucyjnej i alokacyjnej oraz dostarczania usług publicznych na jak najwyższym poziomie.



dr Michał Możdżeń

Adiunkt w Katedrze Polityk Publicznych UE w Krakowie. Autor publikacji naukowych z obszaru ekonomii politycznej, analizy polityk publicznych, zarządzania publicznego i nowego instytucjonalizmu. Współzałożyciel Polskiej Sieci Ekonomii.

dr Wojciech Paczos

Po pierwsze: inwestycje w ludzi. O konieczności zmiany priorytetów polskich finansów publicznych

W czasie kryzysu COVID-19 podstawowym celem finansów publicznych było uratowanie polskiej gospodarki przed falą bezrobocia i bankructw. Ten cel udało się osiągnąć, choć skutkiem ubocznym – wzmocnionym kardynalnymi błędami w polityce monetarnej – jest dzisiaj nieakceptowalnie wysoki poziom inflacji. W najbliższej dekadzie konieczna wydaje się fundamentalna zmiana akcentów w polskich finansach publicznych. Gospodarczym priorytetem rządu powinny być inwestycje w kapitał ludzki finansowane z podatków, a nie deficytów.

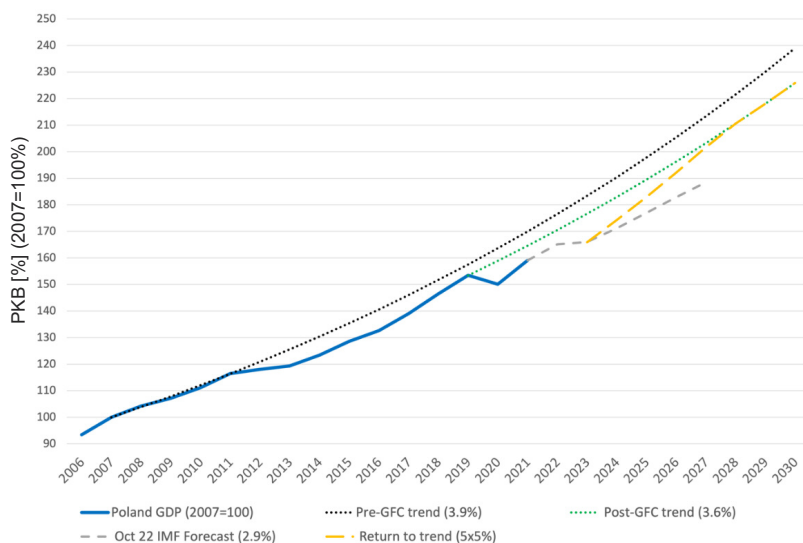
Powrót na ścieżkę wzrostu

W wyniku kryzysu spowodowanego przez COVID-19 polska gospodarka spadła ze swojej ścieżki długookresowego rozwoju. Poniższy wykres prezentuje ścieżkę wzrostu PKB w Polsce w latach 2006–2021 (kolor niebieski). Na wykres nałożone zostały dwa trendy: ten, którym polska gospodarka podążała przed kryzysem finansowym (średnio 3,9% rocznego wzrostu w latach 1991–2007, linia czarna kropkowana), i nowy trend po kryzysie finansowym (średnio 3,6% rocznego wzrostu w latach 2007–2019, linia zielona kropkowana).

Gdyby polska gospodarka wzrosła w 2020 r. zgodnie z przedpandemiczną prognozą (ok. 3,1%), to pod koniec 2021 r. wróciłaby na ścieżkę wzrostu sprzed kryzysu zadłużeniowego (2011–2013). Ten

proces powrotu został przez pandemię przerwany i w wyniku obecnego spowolnienia jego realizacja oddala się coraz bardziej.

Rysunek 1. Różne ścieżki wzrostu gospodarki Polski w stosunku do 2007 roku (=100%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie IMF World Economic Outlook (październik 2022) i OECD Economic Outlook (wrzesień 2022)

Kolorem szarym zaznaczono prognozę wzrostu PKB w Polsce w latach 2023–2027 według Międzynarodowego Funduszu Walutowego (WEO październik 2022). Wedle tej prognozy polska gospodarka będzie rozwijać się w średnim tempie 2,9%. To znacznie poniżej obydwu zaznaczonych trendów. W horyzoncie prognozy (pod koniec 2027 r.) polska gospodarka ma być 8% poniżej trendu pokryzysowego i aż 13% poniżej trendu przedkryzysowego.

Kolorem żółtym zaznaczono drogę hipotetycznego powrotu na ścieżkę wzrostu. Można ją śmiało określić jako najważniejsze wyzwanie polskiej polityki gospodarczej na najbliższą dekadę. Powrót do trendu wymaga wzrostu polskiej gospodarki w tempie co

najmniej 5% przez pięć lat, a następnie kontynuacji w tempie zgodnym z trendem (3,6%).

Powyższe wyzwanie wydaje się niezwykle trudne do zrealizowania. Otoczenie gospodarcze nie jest sprzyjające: wojna na Ukrainie, światowe spowolnienie gospodarcze, wysokie ceny energii i bardzo wysoka inflacja. Bez powrotu na ścieżkę wzrostu niekorzystna sytuacja będzie się utrzymywać, a wyzwania cywilizacyjne – doganianie Zachodu, transformacja energetyczna, budowanie bezpieczeństwa i dobrobytu na pokolenia – będą się oddalać.

Przy wolnym wzroście gospodarczym i wysokich nierównościach dochody ludności rosną ślamazarnie lub nawet spadają. W takich sytuacjach polityka gospodarcza zamiast realizować funkcje społeczne zmuszona jest zajmować się głównie „gaszeniem pożarów” – skomplikowanym łataniem dziury budżetowej, łagodzeniem skutków inflacji czy wysokich stóp procentowych. Kluczowe jest to, aby wyłączenie reakcja na kolejne kryzysy nie stała się codziennością najbliższej dekady i nie wyparła myślenia o celach długoterminowych.

Jak finanse publiczne mogą wspierać polską gospodarkę w realizacji powrotu na dynamiczną ścieżkę rozwoju? Poprzez właściwe zrozumienie i konsekwentną realizację polityki inwestycji publicznych, którą omówię w dalszej części tekstu. Najpierw należy dokonać krótkiego przeglądu narzędzi i funkcji finansów publicznych.

Finanse publiczne – różnorodne funkcje i zestawy narzędzi

Myśląc o finansach publicznych, każdy z nas intuicyjnie przywołuje w głowie fundamentalne równanie finansów publicznych. W uproszczeniu (ale bez straty ogólności):

wydatki – podatki = deficyt

Natomiast dług publiczny można określić dodatkowymi dwoma równaniami. Podejście intuicyjne (i jak najbardziej poprawne) mówi o długu jako sumie wszystkich przeszłych deficytów. Perspektywa

rzadziej przywoływana w debacie (ale nie mniej poprawna) pokazuje, że dług jest sumą wszystkich przyszłych nadwyżek budżetowych.

Każdy element powyższego równania może być narzędziem polityki gospodarczej i przedmiotem pogłębionej analizy akademickiej, bo w ramach tych zestawów polityka gospodarcza może być skuteczna lub zawierać błędy. Należy pamiętać, że nie da się realizować polityki wydatkowej, podatkowej i długu w sposób całkiem od siebie niezależny.

To właśnie do tego równania, choć nie wprost, odwołuje się w swoim eseju Michał Możdżeń, gdy pisze, że ograniczenia po stronie długu publicznego i polityki podatkowej będą znacząco ograniczały możliwości aktywnej polityki gospodarczej po stronie wydatków. Co istotne, tylko część tych ograniczeń jest obiektywna – pozostałe, w szczególności te wynikłe w ramach debaty nad Polskim ładem, to ograniczenia polityczne, których zniesienie powinno być elementem polityki rządu, o ile uzna on za priorytet wyzwania rozwojowe. Warto też zwrócić uwagę, że przy właściwie prowadzonej polityce gospodarczej wiele obiektywnych ograniczeń (np. inflacja) powinno mieć charakter tymczasowy.

Michał Możdżeń w swoim eseju wymienia trzy funkcje finansów publicznych: alokacyjną (inwestycyjną), redystrybucyjną i stabilizacyjno-stymulacyjną. W tym podziale nie do końca zgodzę się z autorem: zdecydowanie rozdzieliłbym funkcję stabilizacyjną od stymulacyjnej. To rozróżnienie jest ważne zarówno z punktu widzenia teorii makroekonomii, jak i ustanawiania jej priorytetów.

Funkcję stabilizacyjną można wyprowadzić wprost od Milтона Friedmana i jego teorii „wygładzania konsumpcji” w cyklu życia. Ta funkcja, w uproszczeniu, zaleca prowadzenie kontrykcyjnej polityki fiskalnej, gdy zadłużenie wzrasta w kryzysie, ale niwelowane jest w okresach szybszego wzrostu. Co istotne – taka polityka jest pasywna, a może być realizowana choćby przez „automatyczne stabilizatory” – w czasie kryzysu wydatki związane z ubezpieczeniem od bezrobocia wzrastają, ale ich potencjał stymulacyjny jest ogra-

niczony. Tymczasem polityka stymulacyjna pochodzi od ideologicznego przeciwnika Friedmana – Johna Maynarda Keynesa. Również Keynes zaleca prowadzenie kontrykcyjnej polityki fiskalnej, ale w sposób aktywny – pobudzanie popytu pozwala nie tylko „wygładzić konsumpcję”, ale również złagodzić sam cykl koniunkturalny.

W swojej pracy naukowej zajmuję się m.in. pytaniem, jak rządy rozwiązują dylemat pomiędzy funkcją redystrybucyjną a stabilizacyjną. W *Imperfect Financial Markets and Cyclicalilty of Social Spending* [pokazujemy](#) empirycznie, że rządy, których sytuacja na rynkach finansowych jest stabilna, prowadzą aktywną politykę kontrykcyjną, „wygładzając konsumpcję” obywateli, podczas gdy rządy z wysokim ryzykiem na długi publiczny zaniedbują tę funkcję i zamiast tego prowadzą politykę procykliczną – zwiększając podatki i zmniejszając wydatki w czasach kryzysu. Nasz model teoretyczny wskazuje, że nie musi to być zaniedbanie wynikające z niekompetencji, ale może być wynikiem optymalnej polityki fiskalnej. Bianchi, Ottonello i Presno [idą](#) o krok dalej i pokazują, że ten wynik jest nadal prawdziwy, gdy włączymy do modelu mechanizmy keynesowskie – obciążenie rządu odsetkami od długu może być na tyle istotne, że uniemożliwia prowadzenie aktywnej polityki stymulacyjnej.

W czasie kryzysu stymulacja jest lepsza niż polityka oszczędności, ale może być zwyczajnie niedostępna. To kluczowa lekcja dla polskich finansów publicznych: stymulacja fiskalna jest komfortem dostępnym tylko dla tych gospodarek, które cieszą się wysokim poziomem zaufania.

Zgadzam się z Michałem Możdżeniem w jego ocenie, że obecnie sytuacja finansów publicznych jest dobra. Co istotne, w związku z wysoką inflacją (wywołaną częściowo ograniczeniami podażowymi) w najbliższych latach polskiej gospodarce nie grozi kryzys popytowy, stąd prowadzenie polityki stymulacyjnej nie wydaje się potrzebne. Nawet więcej: prowadzenie jej w dzisiejszych warunkach należy uznać za błąd. Jest dobry czas na zaciąganie długu i jest odpowiedni

moment na jego spłacanie. Dzisiaj – i w najbliższych latach – mamy ten drugi.

Inwestycje publiczne, o których zapominasz

Wracam do podstawowego wyzwania rozwojowego polskiej gospodarki, jakim jest powrót na ścieżkę wzrostu. W najbliższych latach nie będzie on wymagał stymulacji popytowej. Przeciwnie, powinien być realizowany przez aktywną politykę podażową – zwiększania produktywnego kapitału w gospodarce. Finanse publiczne mają tu do odegrania kluczową rolę – rolę inwestycyjną.

W tym miejscu będę prosił czytelnika o uwagę, bo muszę pójść na przekór intuicji: nie chodzi mi wszak o typowy kapitał i tradycyjnie rozumiane inwestycje. Okazuje się bowiem, że ekonomia ma problem definicyjny. Z punktu widzenia ekonomii „inwestycje” to wydatki, które dają zwrot w przyszłości. Ale z perspektywy statystyki „inwestycje” to nakłady na kapitał trwałe. Wszelkie inne wydatki to „konsumpcja” – prywatna lub publiczna. O takich klasycznych inwestycjach myśli Michał Możdżeń, gdy omawia funkcję alokacyjną finansów publicznych (omawiając np. potrzebę inwestycji w zieloną energetykę).

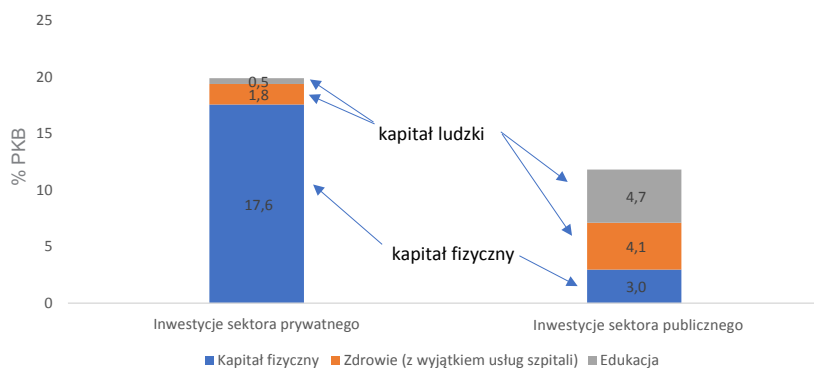
Okazuje się jednak, że zwroty z wydatków „konsumpcyjnych” na zdrowie i edukację (czyli inwestycje w kapitał ludzki) mogą być wyższe niż z klasycznych inwestycji. Podejrzewam, że wielu czytelników zgodzi się, że wydatki na zdrowie i edukację „są potrzebne”. Mniej oczywiste jest dlaczego. Ekonomia podaje potężny argument: one wprost przekładają się na wzrost gospodarczy w przyszłości.

Zjawiska wzrostu gospodarczego i wydatków na zdrowie i edukację rzadko ze sobą łączymy. Ten wniosek to owoc nowej gałęzi badań akademickich, które rozwijają się w ostatnich latach. Ekonomiczne korzyści poprawy stanu zdrowia obywateli to m.in. większa produktywność pracowników, mniejsza liczba zwolnień lekarskich i dłuższa aktywność zawodowa. Z [badań](#) wynika, że przeciętnie na każdego dolara zainwestowanego w ochronę zdrowia aż 14 dolarów

wraca do gospodarki. Ekonomiczne korzyści z inwestycji w edukację to wyższy kapitał ludzki przyszłych pracowników, co przekłada się na wyższe zarobki obywateli i wyższą innowacyjność całej gospodarki.

Najważniejszy wniosek jest taki, że o ile odpowiedzialność za inwestycje w kapitał fizyczny leży po stronie sektora prywatnego, o tyle za inwestycje w kapitał ludzki odpowiada przede wszystkim sektor publiczny. Z [naszych obliczeń](#) wynika, że w Unii Europejskiej inwestycje w kapitał ludzki to średnio 11,1% PKB, z czego 8,8 pp. inwestuje sektor publiczny, a tylko 2,3 pp. sektor prywatny. Inwestycje w kapitał fizyczny to średnio 20,6% PKB, z czego 17,6 pp. inwestuje sektor prywatny, a 3 pp. sektor publiczny (sektor publiczny inwestuje więc średnio łącznie 11,8% PKB, a sektor prywatny 19,9% PKB). Poniżej przedstawiono strukturę inwestycji obu sektorów.

Rysunek 2. Struktura inwestycji sektora publicznego i prywatnego w krajach UE z uwzględnieniem wydatków na zdrowie i edukację



Źródło: Paczos, Sawulski, Leśniewicz (2021)

Powyższe badanie rzuca nowe światło na rolę sektora publicznego. Sektor publiczny nie jest „nieproduktywny”, jak mogłaby sugerować analiza nakładów na kapitał fizyczny. Przeciwnie – to sektor publiczny

odpowiada w głównej mierze za inwestycje w kapitał ludzki, które mogą osiągać zwroty wielokrotnie wyższe niż inwestycje w kapitał fizyczny. Tak widzę pierwszy priorytet dla finansów publicznych w najbliższej dekadzie: wspieranie długoterminowego wzrostu gospodarczego poprzez inwestycje w kapitał ludzki.

Ta potrzeba wydaje się jeszcze bardziej paląca, gdy przypomnimy sobie zamykanie szkół i zapaść ochrony zdrowia w latach 2020–2021. Pandemia to typowy przykład zdarzenia, które ze swojej natury ma charakter tymczasowy, ale może zostawić permanentne efekty, również w gospodarce. Lockdowny obciążą polską gospodarkę i obniżyły jej potencjał rozwojowy w długim okresie, także poprzez zredukowanie jakości i długości życia oraz kapitału ludzkiego przyszłych pokoleń pracowników i przedsiębiorców. To efekty, które trudno dokładnie policzyć, choć są podejmowane takie próby (omawiamy je np. w dwóch stanowiskach Zespołu ds. COVID-19 przy Prezesie PAN ze [stycznia](#) i [marca](#) 2021 r.).

Zamiast wniosków

Publiczne inwestycje w kapitał ludzki to element wydatkowej strony równania finansów publicznych. Co istotne, takie wydatki nie mają charakteru keynesowskiego (nie pobudzają aktywności gospodarczej i inflacji w krótkim okresie), pozwalają więc uciec od sytuacji, którą Michał Możdżeń opisał jako „stan permanentnej stymulacji”. Inwestycje w kapitał ludzki powinny być pierwszym priorytetem finansów publicznych na najbliższą dekadę. Ze względu na ograniczoną długość tekstu jedynie krótko wymienię kolejne dwa wyzwania znajdujące się na podium.

Drugim kluczowym celem powinna być walka z nierównościami, które w Polsce nabierają charakteru strukturalnego. Tutaj narzędzia leżą przede wszystkim po stronie podatkowej. Trzecią główną ambicją powinna być stabilizacja długu i deficytu. Jak argumentowałem wcześniej – właśnie jest odpowiedni moment do spłacania długu, a nie zapożyczania się. Zatem pierwszy priorytet – inwestycje w kapitał ludzki – powinien być finansowany głównie z podatków,

a nie deficytów. Funkcja stymulacyjna, którą polskie finanse publiczne pełniły (często nieumyślnie) w ostatniej dekadzie, powinna ustąpić miejsca tym trzem priorytetom.



dr Wojciech Paczos

Makroekonomista, associate professor na Uniwersytecie Cardiff, adiunkt w Instytucie Nauk Ekonomicznych PAN. Doktorat obronił w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji. Współzałożyciel fundacji Dobrobyt na Pokolenia.

Walka z inflacją

dr Marcin Wroński

Kredyty hipoteczne narastającym obciążeniem dla polskich rodzin. O źródłach i konsekwencjach inflacji

Według szybkiego szacunku GUS-u inflacja w kwietniu wyniosła 12,3%. W czwartek 5 maja Narodowy Bank Polski po raz kolejny podniósł stopy procentowe. Rosnące raty kredytów stanowią coraz poważniejsze obciążenie dla budżetów milionów polskich rodzin. W jaki sposób państwo może ochronić kredytobiorców przed finansowymi tarapatami?

Inflacja – źródła, prognozy i polityczne spory

Inflacja jest obecnie jednym z najgorętszych tematów debaty publicznej. Według badań CBOS zdecydowany wzrost cen dostrzega 85% Polaków, a 66% respondentów spodziewa się zdecydowanego ich podniesienia w przyszłości. Połowa ankietowanych za wzrost cen wini rząd, według 1/3 z nich wyższe ceny są skutkiem czynników niezależnych od rządu. Kluczowe znaczenie dla postrzegania źródeł

inflacji mają media i podziały polityczne. Wśród widzów TVN24 i elektoratu Koalicji Obywatelskiej ponad 80% osób postrzega inflację jako konsekwencję przede wszystkim złej polityki rządu. Wśród widzów TVP Info zdaniem jedynie 14% inflacja jest konsekwencją polityki rządu, a spośród respondentów popierających Prawo i Sprawiedliwość mniej niż 10% wini rząd za inflację ([Komunikat CBOS 14/2022](#)).

Podziały polityczne i silna polaryzacja z pewnością utrudniają debatę o wzroście cen i możliwych rozwiązaniach tego problemu. Obecnie prawie wszystkie rozwinięte gospodarki mierzą się z wysoką inflacją, często porównywaną do tej z okresu kryzysu naftowego. Pandemia COVID-19 przerwała łańcuchy dostaw, zwiększyła koszty frachtu (zwłaszcza transportu morskiego). Odłożony w czasie pandemii popyt, którego realizacja nastąpiła w momencie ograniczenia restrykcji i zaszczepienia znacznej części populacji, nie napotkał odpowiedniej podaży.

Ceny poszły w górę, a w wypadku niektórych produktów problemem jest nie tylko to, że są one droższe, kłopot sprawiają również wielomiesięczne okresy oczekiwania na dostarczenie dóbr. Przykładem może być rynek samochodów, gdzie na nowe auta trzeba czekać tak długo, że ceny pojazdów używanych wystrzeliły. W górę poszły również ceny energii. W 2021 r. ceny kontraktów na dostawę gazu wzrosły 4,5-krotnie, ceny zezwoleń na emisję CO₂ wzrosły z 30 do 90 euro. W pierwszych dniach marca 2022 r. ceny ropy były nawet dwukrotnie wyższe niż rok wcześniej.

Inflacja bez wątpienia nie jest wyłącznie polskim problemem, ale faktem jest jednak to, że w Polsce jest on niezwykle silny. W styczniu 2022 r., czyli przed wejściem tarczy antyinflacyjnej w życie, według danych Eurostatu średnia inflacja w Unii Europejskiej wynosiła przeciętnie 5,6%. W Polsce wyniosła 8,7%, ustępowała jedynie inflacji w Czechach (8,8%), Estonii (11,0%) i na Litwie (12,3%). To, że na szczycie inflacyjnego rankingu znajdują się państwa Europy Środkowo-Wschodniej, nie jest zaskoczeniem. Teoria ekonomii podpo-

wiada, że w gospodarkach rozwijających się inflacja jest wyższa niż w gospodarkach rozwiniętych. Dla Polski, gdzie węgiel jest ciągle jednym z zasadniczych źródeł energii, poważnym bodźcem proinflacyjnym był również wzrost cen zezwoleń na emisję CO₂.

Z drugiej strony nie jest tak, że inflacja w Polsce wynika wyłącznie z czynników zagranicznych i z tego względu ma charakter przejściowy. Inflacja bazowa (po wyłączeniu cen energii i żywności) już od listopada 2019 r. przekraczała 2,5%. Spośród dwóch ścierających się w Polsce narracji o inflacji – „putinacji” i „glapacji” – każda jest częściowo prawdziwa. Problem w tym, że zwolennicy którejś z nich rzadko dostrzegają elementy prawdy w drugiej. Ceny podwyższają nawet ci, którzy nie muszą tego robić, bo skoro wszyscy tak postępują i zakładają, że będzie tylko drożej, to dla czego na tym nie skorzystać. W okresie pandemii marże w handlu detalicznym podwoiły się (wzrost z 2% do 4%). Według [danych GUS-u](#) w 2021 r. przedsiębiorstwa w Polsce odnotowały rekordowe zyski. Rentowność działalności gospodarczej była w ubiegłym roku najwyższa od dwóch dekad.

Polski Ład winnym inflacji?

Szczegółowych analiz wymaga wpływ polityki fiskalnej rządu na skalę inflacji. Polska gospodarka znajduje się obecnie blisko pełnego wykorzystania możliwości produkcyjnych. Według danych Eurostatu (BAEL) bezrobocie w Polsce wynosiło jedynie 3%. W całej Unii Europejskiej jedynie w Czechach poziom bezrobocia był niższy (2,4%). Przy tak małym bezrobociu dodatkowe impulsy fiskalne mają ograniczony wpływ na wzrost wielkości produkcji, ponieważ ograniczają wysoki poziom wykorzystania czynników wytwórczych. To może zaś przełożyć się na poziom cen. W ostatnich miesiącach gospodarkę zasiliło ponad 300 mld zł w ramach tarcz antykryzysowych, czyli dwukrotnie więcej niż wyniosły nakłady na 500+ w całym okresie obowiązywania programu. Silnym bodźcem fiskalnym będą również inwestycje w zbrojenia, chociaż tu wiele zależy od tego, jaka część dodatkowych wydatków przeznaczona będzie na import uzbrojenia.

Niektórzy ekonomiści jako czynnik proinflacyjny identyfikują również Polski Ład. Na skutek jego wejścia w życie pensja minimalna, brutto rosnąca o 7,5%, „na rękę” wzrosła o ponad 13%. Korekta Polskiego Ładu planowana przez rząd, zakładająca obniżenie podstawowej stawki PIT-u do 12%, oznacza dalszy wzrost dochodów ludności. Jednocześnie Polski Ład zakłada zmniejszenie przychodów sektora finansów publicznych. Z jednej strony gospodarstwa domowe wydadzą więcej na konsumpcję, z drugiej państwo nie przyzna podwyżek nauczycielom (lub spowolni wzrost wynagrodzeń) i wybuduje mniej dróg. Ostateczny wpływ Polskiego Ładu na inflację będzie więc prawdopodobnie mniejszy, niż powszechnie się mówi.

Narodowy Bank Polski stoi przed trudnym wyzwaniem. Zmaga się z rekordową inflacją, która w znacznej mierze wynika z czynników pozostających poza jego kontrolą, takich jak przerwane łańcuchy dostaw, wzrost cen surowców energetycznych i cen administrowanych, w pewnym stopniu polityka fiskalna (wzrost transferów do gospodarstw domowych, dodatkowe wydatki na zbrojenia). Z drugiej strony nie ulega dziś wątpliwości, że istnieją silne krajowe źródła inflacji, na które bank centralny ma wpływ. Drożeją wszystkie kategorie produktów, nie tylko te, dla których wysokie znaczenie ma import. Rosną ceny dóbr, w których niski jest udział energii w kosztach wytworzenia. W zasadzie szybko drożeje prawie wszystko. Oczekiwania inflacyjne są bardzo wysokie.

Przyszłość nie wygląda optymistycznie. Z prognozy stanowiącej część marcowego [Raportu o inflacji NBP](#) wynika, że w 2022 r. inflacja wyniesie blisko 11%, w 2023 r. – 9%, a dopiero na koniec 2024 r. spadnie do około 4%, czyli i tak powyżej celu inflacyjnego NBP (2,5% +/- 1%). W ostatnich latach prognozy inflacji NBP były nadmiernie optymistyczne. Inflacja okazywała się wyższa, niż prognozował bank centralny. Przed pandemią nie docenił on skali wzrostu płac, w 2020 r. skutków pandemii i w 2021 r. przerwanych łańcuchów dostaw i wzrostu cen energii. Już w marcu 2022 r., czyli w miesiącu opublikowania prognozy, inflacja wyniosła 10,9%. Osiągnęła poziom wyższy niż prognozowany przez NBP.

Koszty walki z inflacją

Chcąc ograniczyć inflację (przynajmniej jej komponent wynikający z czynników krajowych), Narodowy Bank Polski podnosi stopy procentowe. Niestety w Polsce wzrost stóp procentowych jest szczególnie dotkliwy dla społeczeństwa. Jest tak, ponieważ prawie wszystkie kredyty hipoteczne oparte są o zmienną stopę procentową. Podczas gdy w strefie euro oprocentowanie kredytów hipotecznych jest przeważnie stałe w okresie ich spłaty, w Polsce ich wysokość wyznacza formuła „WIBOR + marża”.

WIBOR to wskaźnik referencyjny, w teorii mający odzwierciedlać stawkę oprocentowania pożyczek na rynku międzybankowym. Jej uwzględnienie w formule oprocentowania powinien ukazywać koszt finansowania, który musi pozyskać bank na tym rynku, aby udzielić kredytu. W praktyce występują jednak 2 problemy.

Po pierwsze, WIBOR nie odzwierciedla realnych transakcji, a oparty jest na deklaracjach banków. Po kryzysie finansowym znaczenie rynku międzybankowego spadło. W Polsce w 2020 r. zdarzały się miesiące, gdy nie odnotowano na nim ani jednej transakcji. Dzieje się tak m.in. dlatego, że w polskim sektorze bankowym występuje znaczna nadpłynność – sektor niefinansowy deponuje w bankach ponad 300 mld zł więcej, niż od nich pożycza. Banki nie muszą więc finansować akcji kredytowej na rynku międzybankowym, ponieważ mają więcej depozytów, niż potrzebują, a ich oprocentowanie jest zdecydowanie niższe niż stawka WIBOR, często bardzo bliskie 0.

Wzrost stóp procentowych NBP powoduje wzrost deklarowanego przez banki kosztu pożyczania pieniędzy na rynku międzybankowym. Z perspektywy sektora bankowego jest to zjawisko wysoce pożądane. Ponieważ banki posiadają aktywa, których oprocentowanie jest oparte na WIBOR-ze (kredyty hipoteczne), a oprocentowanie depozytów jest ustalane swobodnie przez banki i niezależne od wartości WIBOR-u, jego wzrost powoduje automatyczne zwiększenie zysków sektora bankowego – przychody odsetkowe rosną, koszty odsetkowe pozostają niezmienione. Każdy punkt procentowy,

o który rosną stopy NBP, to według szacunków banku centralnego ok. 4 mld zł dodatkowych zysków dla sektora bankowego.

Dodatkowe zyski oczywiście nie biorą się z powietrza – to wyższe raty płacone przez polskie rodziny. W praktyce sektor finansowy przerzuca na gospodarstwa domowe ryzyko zmiany stóp procentowych. Klienci indywidualni (w przeciwieństwie do banków) tak naprawdę nie mogą się w żaden sposób przed tym zabezpieczyć. Większość kredytobiorców w Polsce zaciągała kredyty hipoteczne w czasach, kiedy te na stałą stopę procentową nie były jeszcze dostępne. Nawet w 2021 r., gdy pod presją KNF zostały one w końcu wprowadzone do oferty banków, propozycje kredytów na stałą stopę procentową były tak nieatrakcyjne, że ich udział w sprzedaży wynosił mniej niż 5%.

Przed pandemią wartość WIBOR 6M wynosiła ok. 1,7%. W pandemii spadła do ok. 0,2%. Obecnie wynosi 6,55%. Kontrakty terminowe przewidują wzrost stawki WIBOR 6M do ok. 8%. Marże banków wynoszą ok. 2%.

Zmiany WIBOR-u przekładają się z kilkumiesięcznym opóźnieniem na wyższe oprocentowanie i raty kredytów. Jesienią rodzina, która zaciągnęła pół mln zł kredytu na 25 lat, musiała płacić ratę w wysokości ok. 1900 zł. Dziś wysokość płaconej raty wzrośnie blisko dwukrotnie, do niemal 3 500 zł. Stopy procentowe i WIBOR będą zaś dalej rosły.

Na razie wzrost stawek WIBOR-u oznacza większe obciążenia dla gospodarstw domowych i wyższe zyski banków. Istnieje jednak próg, powyżej którego dalszy wzrost WIBOR-u nie będzie oznaczał dodatkowych zysków banków, a ich osłabienie poprzez obniżenie spłacalności kredytów i konieczność zwiększenia rezerw. Stopy procentowe mogą wzrosnąć tak bardzo, że część kredytobiorców, zamiast płacić wyższe raty, przestanie spłacać kredyt. Banki muszą zaś działać wyprzedzająco i tworzyć na taką okoliczność rezerwy, których wartość obejmuje nie tylko pogorszenie spłacalności dzisiaj, ale również dalszy jej spadek jutro.

Gdzie znajduje się ten próg? Według deklaracji szefów działów ryzyka w bankach zebranych przez PAP w grudniu 2021 r. pogorszenie spłacalności nastąpi, jeśli stopy procentowe NBP przekroczą 4%. Po majowej podwyżce bazowa stopa NBP (stopa referencyjna) wynosi już dziś 5,25%. Dziś ekonomiści sytuują „próg bólu”, powyżej którego wzrost stóp będzie miał negatywny wpływ na gospodarkę, na poziomie 5%-6%. Próg ten albo już osiągnęliśmy, albo wkrótce osiągniemy.

Możliwe rozwiązania

Państwo chroni obywateli przed skutkami ryzyka, przed którymi nie mogli się zabezpieczyć. W okresie pandemii ponad 300 mld zł zostało przekazanych na różne formy wsparcia przedsiębiorstw. Niedawno wprowadzono tarczę antyinflacyjną mającą chronić gospodarstwa domowe, zwłaszcza uboższe, przed kosztami inflacji. Kredytobiorcom również należy się wsparcie ze strony państwa. Jak wspomniałem, zdecydowana większość z nich nie miała możliwości wzięcia kredytów na stałą stopę procentową, a od 2021 r. nadal nie były one atrakcyjne dla klientów. Banki niewiele robiły, by je sprzedawać.

Nawet dziś prawdziwe kredyty na stałą stopę nie są dostępne. Banki w Polsce oferują je tylko na najbliższe 5 lat. W Stanach Zjednoczonych kredyt taki uchodzi za produkt dla klientów lubiących ryzyko, w Polsce sprzedaje się go jak ten dla klientów konserwatywnych.

Na początku lutego w opublikowanym przez OKO.press [artykule](#) zaproponowałem okresowe zamrożenie stawki WIBOR na poziomie przedpandemicznym (1,7%) dla ludzi, którzy zaciągnęli kredyt na zakup pierwszego mieszkania (z wyłączeniem zakupu pod inwestycje lub w celach spekulacyjnych). W dniu publikacji tamtego tekstu wartość wskaźnika WIBOR 6M wynosiła 3,6%.

Ta propozycja wzbudziła spore zainteresowanie i żywe reakcje dziennikarzy, polityków i ekonomistów. Przewodniczący KNF, Jacek

Jastrzębski, wcześniej pracownik największego banku w Polsce, skrytykował ten pomysł, stanął w obronie *status quo*. Złożenie projektu zamrażającego WIBOR zapowiedziała Lewica. Ostatecznie niewiele się wydarzyło aż do kwietniowej podwyżki stóp NBP o 100 punktów bazowych (czyli 1 punkt procentowy), co zaskoczyło jej skalą rynek.

Lewica złożyła projekt ustawy zamrażającej na 12 miesięcy stawkę WIBOR na poziomie z 1 grudnia 2019 r. dla tych kredytobiorców, którzy skorzystali z kredytu do zakupu pierwszego lokum przeznaczonego na własne cele mieszkaniowe.

Chociaż w kwietniu Izabela Leszczyna z Koalicji Obywatelskiej skrytykowała propozycję zamrożenia WIBOR-u, Donald Tusk zapowiedział zamrożenie rat kredytów na poziomie z grudnia 2021 r. Od zapowiedzi minął już miesiąc. Projektu wciąż nie złożono, choć postulat jest regularnie przywoływany przez polityków PO.

Pod koniec kwietnia program wsparcia dla kredytobiorców ogłosił premier Morawiecki. Składa się on z 3 filarów:

- wakacji kredytowych, czyli możliwości przesunięcia spłaty 4 rat w 2022 r. i 4 rat w 2023 r. na przyszłość bez dodatkowych odsetek;
- wzmocnienia finansowego Funduszu Wsparcia Kredytobiorców (ale bez poluzowania kryteriów dostępu do wsparcia);
- zastąpienia stawki WIBOR stawką *overnight* (stawka krótkoterminowa o nazwie POLONIA) od stycznia 2023 r.

Wakacje kredytowe bez wątpienia pomogą kredytobiorcom, bo zmniejszą koszty związane ze spłatą kredytu w 2022 i 2023 roku o mniej więcej 1/3. Jest to jednak mechanizm tymczasowy. Nie rozwiązuje problemu, a jedynie przekłada część jego kosztów. Wymogi, których spełnienie jest konieczne do skorzystania z wsparcia Funduszu Wsparcia Kredytobiorców (bezrobocie, rata kredytu po-

wyżej 50% dochodów, dochód po spłacie raty poniżej minimum zależnego od liczby osób w gospodarstwie domowym), wciąż pozostają rygorystyczne. Wraz ze wzrostem rat kredytów coraz więcej kredytobiorców będzie jednak je spełniać. Dobrze więc, że FWK zostanie dokapitalizowany.

Ze wszystkich propozycji premiera Morawieckiego zastąpienie WIBOR-u chyba najbardziej zaskoczyło komentatorów. Prawdopodobnie nową stawką będzie POLONIA, czyli wskaźnik odzwierciedlający oprocentowanie depozytów międzybankowych *overnight*. Dzisiaj wartość stawki POLONIA jest zdecydowanie niższa niż wartość WIBOR 6M (4,46% vs 6,55%). Różnica ta wynika przede wszystkim z różnego horyzontu czasowego wskaźników. POLONIA to „oprocentowanie dzisiaj”, WIBOR 6M to „oprocentowanie w horyzoncie pół roku”. Z tego względu WIBOR uwzględnia także przyszłe wzrosty podwyżek stóp procentowych NBP. Kiedy cykl podwyżek stóp procentowych się zakończy, różnica wartości POLONII i WIBOR-u zdecydowanie się zmniejszy. Przewagą POLONII nad WIBOR-em jest oparcie o realne dane transakcyjne. Takich transakcji nie jest tak dużo jak kiedyś, ale wciąż regularnie występują. Wadą POLONII jest większa zmienność.

W ostatecznym rozrachunku, kiedy skończy się cykl podwyżek stóp procentowych, przejście z WIBOR-u na POLONIĘ nie będzie miało prawdopodobnie większych konsekwencji dla kredytobiorców.

Dobrze, że rząd dostrzega problemy rynku kredytów hipotecznych w Polsce. Proponowane rozwiązania nie są jednak wystarczające. Z trzech filarów najważniejszym są chyba wakacje kredytowe, które będą oznaczać realny spadek kosztów kredytu w 2022 i 2023 roku. Cały pakiet można jednak porównać do leku przeciwbólowego podanego pacjentowi, który potrzebuje operacji. Przyniesie on chwilową ulgę, ale nie rozwiąże podstawowego problemu, którym jest transfer ryzyka stopy procentowej na klientów zaciągających kredyty hipoteczne.

Przed nami dalszy wzrost inflacji, kolejne podwyżki stóp procentowych i galopujący wzrost wysokości rat. Można zatem się spodziewać, że zarówno rząd, jak i politycy opozycji nie powiedzieli jeszcze ostatniego słowa.



dr Marcin Wroński

Wykładowca Szkoły Głównej Handlowej, doktor ekonomii. Zajmuje się badaniami empirycznymi, polityką gospodarczą. Często pisze o WIBOR i inflacji.

Hanna Cichy

Ceną walki z inflacją będzie spowolnienie gospodarcze. O interakcji pomiędzy polityką monetarną i fiskalną

W II kwartale 2022 r. inflacja w Polsce osiągała najwyższe wartości od połowy lat 90., a według prognoz Ministerstwa Finansów (zawartych w wieloletnim planie finansowym państwa) do celu NBP miała zbliżyć się dopiero w 2025 r. W połączeniu z eskalacją wzajemnych sankcji pomiędzy Zachodem a Rosją (np. ostatnie odcięcie dostaw rosyjskiego gazu do Polski) daje to bardzo niepokojący scenariusz na kolejne miesiące. To, na ile nasze – konsumentów i wyborców – życie będzie znośne w tych warunkach, zależy od działań władz w zakresie polityki monetarnej i fiskalnej oraz interakcji między nimi.

Właściwe narzędzia we właściwych rękach

Na początek przyjrzyjmy się przyczynom i strukturze obecnego problemu z inflacją. Jedni uznają za główną przyczynę wzrost cen surowców, przede wszystkim energetycznych, wywołany polityką Rosji najpierw w zakresie handlu gazem, potem zaś zbrojną agresją na Ukrainę. Inni uparują źródeł obecnych problemów w luźnej polityce Rady Polityki Pieniężnej i nieskutecznej, a nawet niekiedy przeciwnie skutecznej komunikacji prezesa NBP, Adama Glapińskiego.

Prawda, jak to często bywa, leży pośrodku. Na inflację mają wpływ komponenty zewnętrzne, czyli m.in. wzrost cen surowców (w szczególności energetycznych, wywołany działaniami Rosji), problemy z dostawami produktów z Azji, niebalansowanie popytu i podaży

po pandemii. Ważne są też komponenty krajowe. W Polsce inflacja zaczęła przekraczać cel NBP już w połowie 2019 r., a tuż przed pandemią, w lutym 2020 r., dobiła do 4,7 proc. To była przede wszystkim „nasza” inflacja – efekt coraz bardziej zaciętej rywalizacji pracodawców o pracowników niedostępnych przez niską aktywność zawodową, pełzający kryzys demograficzny i luka kompetencji. Było to także spowodowane wysokim popytem napędzanego świetną sytuacją na rynku pracy i silnie ekspansywną polityką fiskalną (likwidacją kryterium dochodowego w świadczeniu 500+, zerowym PIT-em dla młodych, 13. emeryturą), a także kosztownymi zaniedbaniami w transformacji sektora energetycznego.

Potem jednak zaczęła się pandemia, ceny ropy i wielu innych surowców gwałtownie spadły, a konsumpcja przejściowo wyhamowała ze względu na obawy przed kryzysem i znacznie mniejsze możliwości realizowania potrzeb z racji zamkniętych sklepów, restauracji i kin. Na kilka miesięcy przestaliśmy się martwić inflacją. Prawie cały 2021 r. upłynął pod znakiem bardzo niskich stóp procentowych. Jednak inflacja zaczynała rosnąć coraz szybciej. Mimo to pierwsza podwyżka stóp przez NBP nastąpiła dopiero w październiku ubiegłego roku. Jak więc ocenić działania NBP wobec rosnących cen?

Za wcześnie na odpowiedź, czy i w jakim stopniu wcześniejsze rozpoczęcie cyklu podwyżek stóp procentowych uchroniłoby nas przed dwucyfrową inflacją w pierwszych miesiącach 2022 roku. Polityka monetarna działa z opóźnieniem liczoną w kwartałach, a do tego trzeba jeszcze wydzielić wpływ obniżek podatków pośrednich wprowadzanych w kolejny miesiąc. To też utrudnia proste porównania inflacji w Polsce do tej w Czechach i na Węgrzech, gdzie wprowadzono własne tarcze antyinflacyjne i częściowo już się z nich wycofano (Czechy) lub prawdopodobnie stanie się to w połowie roku (Węgry).

Ocenię poddawane powinno być nie tylko tempo podwyżek stóp procentowych, ale i trudniej mierzalne, choć nie mniej istotne działania banków centralnych, czyli komunikacja NBP z uczestnikami

rynku finansowego i kredytobiorcami. Dobra komunikacja z opinią publiczną wzmacnia wpływ standardowych narzędzi polityki monetarnej na rynki finansowe i oczekiwania inflacyjne. Pozwala też uniknąć gwałtownych zawirowań na rynkach, w tym na rynku walutowym. Przekonamy się o tym zapewne już wkrótce, gdy stopy procentowe podniesie amerykański Fed. Krok ten był od dawna zapowiadany, więc większość liczących się graczy (inwestorzy, instytucje finansowe, nabywcy obligacji) jest na niego przygotowanych – wyceniła go i dostosowała do niego swoje plany. Brak zaskoczenia podwyżką sprawi, że faktycznie zacznie ona działać jeszcze przed jej wprowadzeniem. Gospodarka rozchwiana już i tak gigantyczną niepewnością nie doświadczy kolejnego szoku.

Słowa prezesa NBP mają znaczenie

Podczas gdy przynajmniej od światowego kryzysu finansowego wiodące banki centralne przykładają coraz większą wagę do jasnego przekazywania swoich zamiarów (ang. *forward guidance*), jeszcze jesienią poprzedniego roku prezes Glapiński chwalił się tym, że rynki podwyżką zaskoczył, bo taki był jego cel. Taka polityka komunikacyjna nie wpływa dobrze na stabilność rynku finansowego.

W miesiącach bezpośrednio poprzedzających pierwszą w cyklu, październikową, podwyżkę stóp procentowych w Polsce prezes nazywał krokiem nie tylko niepotrzebnym, ale i „szkolnym błędem”. Dziś niektórzy komentatorzy zarzucają Glapińskiemu, że wprowadził w błąd kredytobiorców. Nie przywiązywałabym wielkiej wagi do takiego argumentu. Do momentu, gdy inflacji było bliżej do oficjalnego celu NBP i poziomu, do którego wszyscy się przyzwyczailiśmy, niż do wartości dwucyfrowych, oglądanie konferencji prezesa NBP pozostawało zajęciem dla tych, którzy robią to z zawodowego obowiązku i niektórych koneserów polityki. Komunikaty prezesa wpływały jednak na to, co o horyzoncie czasowym podwyżek myślały m.in. udzielające kredytów banki, a także rynki, co z kolei sprzyjało osłabieniu złotego i podnosiło koszty importu. Miarą nieskuteczności komunikacji NBP może być też szeroki przedział ocze-

kiwanych przez analityków podwyżek stóp procentowych przed każdym posiedzeniem RPP.

Jednak od kilku miesięcy RPP konsekwentnie podnosi stopy procentowe, a prezes zmienił komunikację na zdecydowanie bardziej jastrzębią. Celem podwyżek stóp jest ściągnięcie pieniędzy z rynku, zahamowanie udzielania nowych kredytów i obniżka dochodów rozporządzalnych tych osób, które kredyty już zaciągnęły. To w tej chwili prawdopodobnie najbardziej drożny kanał transmisji polityki monetarnej (tak w ekonomii nazywa się mechanizm oddziaływania m.in. zmian stóp procentowych na tempo wzrostu cen).

Zwiększenie skłonności do oszczędzania, dosyć podręcznikowy kanał transmisji polityki monetarnej, nie będzie działał, dopóki realne stopy procentowe (uwzględniające tempo inflacji, pozostają głęboko ujemne. Dodatkowo nadpłynność w sektorze bankowym, czyli duża ilość gotówki, jaką banki aktualnie dysponują) sprawia, że banki nie są zbyt zainteresowane konsumenckimi depozytami i nie podnoszą oprocentowania lokat w tempie proporcjonalnym do podwyżki oprocentowania kredytów.

Nie działa też zbyt dobrze kanał transmisji przez rynek walutowy. Wyższe stopy procentowe oznaczają większą premię za ryzyko dla nabywców polskiej waluty. Wojna za naszą wschodnią granicą generuje taką niepewność dla międzynarodowych inwestorów, że 1 pkt proc. w tę czy inną stronę nie przesądza o ich skłonności do inwestowania w polskie aktywa. Wobec tego RPP nie pozostaje nic innego, jak liczyć na to, że rosnące stopy zahamują możliwości wydawania pieniędzy przez gospodarstwa domowe i firmy, a silne ograniczenie popytu zahamuje wzrost cen przynajmniej w tej części, w której nie wynika on z procesów poza zasięgiem władztwa RPP.

RPP dąży więc pośrednio do wymuszenia spowolnienia gospodarczego. Nie ma w tym nic dziwnego. Nie jest to skutek uboczny, ale część drogi prowadzącej do celu RPP, którym jest zapewnienie stabilności złotego, rozumianej jako umiarkowana inflacja (konkretnie 2,5 proc. rocznie w średnim okresie). Taki poziom jest uznawany,

trochę arbitralnie, trochę z przyzwyczajenia, za korzystny dla długookresowego wzrostu gospodarki. Niekiedy trzeba spowolnić ją na pewien okres, aby zniwelować ryzyko, że straci ona stabilne warunki rozwoju. Ta czasowa niespójność problemu polityki monetarnej powoduje, że trudno byłoby ją prowadzić decydującym z demokratycznym mandatem.

Demokratycznie wybierani politycy zawsze będą preferować luźną politykę monetarną dającą szansę na przyśpieszenie gospodarki „dziś” za przyszłą i niepewną cenę wyższej inflacji „jutro”. Zbudowana na wielu bolesnych doświadczeniach świadomość takiego stanu rzeczy doprowadziła do upowszechnienia się modelu niezależnych banków centralnych, przynajmniej w demokratycznych krajach. Nie jest on idealny, władze monetarne wybierają i tworzą omylni ludzie, ale doświadczenie pokazuje, że jest to najbardziej stabilny model z tych dotychczas wymyślonych i sprzyjających w długim okresie rozwojowi gospodarek.

Kiedy władze monetarne zaczynają przyduszać gospodarkę wyższymi stopami procentowymi, politycy mogą rozłożyć ręce i powiedzieć: „Oni są od nas niezależni, my nic nie możemy zrobić”. W większości przypadków będzie to prawdą, bo do władz monetarnych zwykle nominuje się na ograniczoną liczbę kadencji (w Polsce – jedna dla członków RPP i dwie dla prezesa NBP) ekspertów, którzy podejmując decyzje, myślą raczej o swojej profesjonalnej reputacji niż o politycznych korzyściach. Transfery z władz monetarnych do polityki (lub z powrotem do polityki) zdarzają się, ale nie są regułą.

Niezależność to nie obojętność

Niezależność banków centralnych koncentrujących się raczej na inflacji niż na krótkookresowym wzroście gospodarczym, w odróżnieniu od rządów, teoretycznie powinna zapewniać zbilansowany *policy mix*, czyli odpowiednią do okoliczności mieszankę polityki monetarnej i fiskalnej. Raz ważniejszą rolę może odegrać rząd, raz sytuacja wymaga przede wszystkim reakcji ze strony banku cen-

tralnego. Ciała te podejmują decyzje niezależnie od siebie, ale ze świadomością, jak wpływa to na drugiego gracza. To, że są od siebie niezależne, nie oznacza, że nie mogą i nie powinny ze sobą współpracować. Wspieranie rządowej polityki jest bezpośrednio zdefiniowane jako cel (drugi, poboczny) Rady Polityki Pieniężnej, o ile nie zagraża to realizacji głównego zadania, czyli stabilności pieniądza.

Tak było np. w momencie wybuchu pandemii COVID-19. Szok związany z wprowadzeniem ograniczeń ludzkiej aktywności społecznej i gospodarczej dotknął przede wszystkim gospodarkę realną. Banki centralne luzowały nieco politykę monetarną, żeby wesprzeć rządy tanim pieniądzem, bo w sytuacji skokowego wzrostu niepewności i jednocześnie wzrostu awersji do ryzyka banki i tak nie chciały udzielać kredytów, a firmy i gospodarstwa domowe ich brać. Tak było w Polsce, Europie i w większości państw świata.

Teraz jednak sytuacja jest inna. Wojna na Ukrainie i sankcje gospodarcze nałożone na Rosję oczywiście spowalniają gospodarkę realną, ale jak na razie w dosyć umiarkowanym stopniu. Zwiększają natomiast do groźnych rozmiarów już wcześniej widoczny problem wysokiej inflacji. Walka z nią jest przede wszystkim zadaniem RPP. Rząd niespecjalnie może jej pomagać – najbardziej dezinflacyjnym instrumentem rządu byłaby podwyżka podatków, ale to nie jest dobry pomysł w obecnych warunkach ani dla spowalniającej gospodarki, ani dla polityków odliczających już miesiące do przyszłorocznych wyborów.

Przede wszystkim nie szkodzić

Skoro jednak rząd nie może pomóc RPP, to jednak mógłby jej nie przeszkadzać, oczywiście w granicach swojego mandatu. Sankcje na Rosję (bez względu na ich wpływ na inflację) to polityczny priorytet, tak samo jak pomoc dla uchodźców generująca dodatkowe wydatki publiczne. Ważne, żeby były skierowane precyzyjnie tam,

gdzie są niezbędne, i były tak niskie, jak to konieczne – to sposób, żeby ograniczyć do minimum „psucie” tego, co stara się zrobić RPP.

W obecnej rządowej polityce są dobrze skalibrowane instrumenty. To dopłaty do nawozów mające ograniczyć koszty produkcji rolnej i zapewnić w nadchodzącym sezonie dobre plony z dostatecznie użyźnionych pól. To dodatek osłonowy dla gospodarstw domowych o niższych dochodach, choć myślę, że lepiej byłoby zwiększyć fundusze na istniejące już instrumenty polityki społecznej. W końcu to Fundusz Wsparcia Kredytobiorców skierowany do osób, które znalazły się w sytuacji, gdy obsługa bankowego zadłużenia pochłania zbyt wielką część domowego budżetu.

Mam jednak nieodparte wrażenie, że polityka rządu jest niestety proinflacyjna i nieefektywna. Wszystkie tarcze od obniżek akcyzy i VAT-u przez wakacje kredytowe aż do planowanej kolejnej obniżki PIT-ów i wypłaty 14. emerytury w II połowie roku zwiększają dochody do dyspozycji, więc działają dokładnie przeciwnie wobec tego, co próbuje osiągnąć RPP. Ponadto obniżki podatków pośrednich trzeba kiedyś wycofać, a wtedy ceny momentalnie rosną, i to o więcej niż wcześniej spadły, bo sprzedawcy chętnie skorzystają z ustawowych podwyżek, aby poprawić sobie marże.

Nieefektywność tarcz polega na tym, że ich koszty (głównie w postaci utraconych dochodów publicznych) są niewspółmierne do efektów. Rząd zdecydował się dać każdemu po trochu, zamiast dać więcej, ale najbardziej potrzebującym. W ten sposób ani nie pokonamy wysokiej inflacji, ani nie utrzymamy stabilnego tempa wzrostu gospodarczego, ani nie zapewnimy dostatecznej osłony finansowej realnie ubożającej części społeczeństwa.

Większość tych narzędzi pomaga również osobom dobrze sytuowanym, na których rosnące ceny i raty kredytów wymusiłyby pewną redukcję popytu, ale nie taką, która zagraża podstawom fizycznej i społecznej egzystencji. Tym osobom, które teraz powinny ograniczyć

popyt (lub też zostać nakłonięte do ograniczenia popytu), aby umożliwić wyhamowanie inflacji. Tymczasem polityka rządu z ostatnich miesięcy jest silnie proinflacyjna, niezbyt skuteczna na froncie zapobiegania ubóstwu i zdecydowanie krótkowzroczna.



Hanna Cichy

Starsza analityczka ds. gospodarczych w Polityce Insight. Analizuje dane makroekonomiczne, zajmuje się finansami publicznymi i rynkiem pracy. Absolwentka ekonomii i ekonomicznej analizy prawa w SGH w Warszawie.

Rozwój regionalny

dr Łukasz Zaborowski

Ucieczka metropolii i zaginione regiony. O potrzebie polityki rozwoju (całego) kraju

W Polsce obserwujemy powiększanie rozwarstwień między centrum a prowincją. Jest to pokłosie daleko posuniętej centralizacji instytucji, kadr i kapitału. Samorządy lokalne w zapóźnieńskich regionach nie są w stanie same przełamać kryzysu. „Wolna konkurencja” między ośrodkami dominującymi a prowincjonalnymi w oczywisty sposób premiuje te pierwsze. Ośrodki regionalne, które nie miały szczęścia znaleźć się w gronie miast wojewódzkich, szybko tracą znaczenie. W Polsce brakuje polityki wsparcia tożsamości, integracji społecznej regionów średniej wielkości znajdujących się poniżej szczebla obecnych województw. Tymczasem właśnie takiej skali region, spójny w wymiarze historyczno-kulturowym, jest małą ojczyzną, z którą najłatwiej się utożsamić i w której wiele młodych ludzi mogłoby upatrywać swoich szans rozwojowych, gdyby tylko tam byli.

Wbrew założeniom i deklaracjom polityki spójności zakładającej równowagę rozwoju między regionami w Polsce obserwujemy

powiększanie rozwarstwień. Od reszty kraju odrywa się najpierw sama Warszawa, następnie kilka ośrodków metropolitalnych, a w skali województw pozostałe miasta wojewódzkie. Należy podkreślić, że nie chodzi tu o dychotomię miasto/wieś ani o dawne rozróżnienie Polska A/B, gdzie B to wschód kraju.

Obecnie rozwarstwienie następuje między ośrodkami największymi, wyróżnionymi administracyjnie, a miastami kolejnymi w hierarchii i tylko umiarkowanie od nich mniejszymi albo jedynie pozbawionymi rangi administracyjnej. Degradacji podlegają również duże i średnie miasta położone w gęsto zaludnionych regionach, także w centrum kraju. Częstochowa i Piotrków Trybunalski. Radom i miasta nad Kamienną. Nowy Sącz i Tarnów. Kalisz i Włocławek. Elbląg i Grudziądz. W Polsce mamy wiele wewnętrznych peryferii.

W ostatnich latach sprawę polityki regionalnej na dalszy plan odsuwają zdarzenia o zasięgu ponadpaństwowym. Niedawna pandemia i trwająca wojna na Ukrainie wymagają bieżącego zarządzania kryzysowego. Należy się spodziewać, że znaczna część uchodźców z tego kraju pozostanie w Polsce dłużej. To perspektywa korzystna dla państwa przeżywającego demograficzny regres, jednak przyczyni ona się do kolejnego zwiększenia dysproporcji. I w tym przypadku widzimy, że nowi mieszkańcy skupiają się głównie w największych ośrodkach metropolitalnych. Dzieje się tak tym bardziej, że na Ukrainie omawiana dychotomia między centrum a prowincją (zwłaszcza w wymiarze mentalnym) jest bodaj jeszcze silniejsza niż w Polsce.

Zgubny brak zasad terytorialnej polityki rozwoju

Żeby uświadomić sobie, że jest to 1 z kluczowych problemów polskiej polityki regionalnej, odwołajmy się do przykładu Niemiec. Podstawą tej polityki przestrzennej, wprowadzonej ze szczybla federalnego, jest koncepcja miejsc centralnych. Koncept opiera się na teorii Christallera, która określał optymalne rozmieszczenie ośrodków zaopatrujących ludność w usługi publiczne. Według tego badacza każde miasto przypisane jest do 1 z 3 kategorii planistycznych jako ośrodek wyższego albo średniego rzędu, albo

ośrodek podstawowy. Hierarchia jest niezależna od podziału administracyjnego, wynika z wielkości miasta i jego zaplecza.

Do każdej z 3 kategorii przypisany jest zestaw infrastruktury publicznej, którą należące do niej miasta powinny posiadać, w tym standard dostępności do transportu publicznego. Podstawą polityki przestrzennej jest porównanie tak określonego celu planistycznego ze stanem obecnym. Wsparcie jest kierowane w szczególności do ośrodków o największych brakach. Takie zbiektywizowane podejście zapobiega przejmowaniu publicznych środków inwestycyjnych przez ośrodki najsilniejsze i najlepiej rozwinięte, co jest normą w Polsce.

W naszym kraju taki system nie istnieje. W dokumentach planistycznych znajdujemy wprawdzie namiastki hierarchizacji, jednak w praktyce jest ona tożsama z podziałem administracyjnym. W wielu dokumentach planistycznych i wykonawczych taka hierarchizacja ogranicza się do wyróżnienia 1 kategorii – miast wojewódzkich. Nawet w stosunku do nich brakuje określenia standardów wyposażenia w infrastrukturę publiczną.

Zaginiony szczebel średnich regionów

Okazuje się, że w Polsce najskuteczniejszym narzędziem rozwoju jest status administracyjny. Ranga administracyjna przekłada się na jedyne „skuteczne” kategorie planistyczne. Mamy zatem 18 miast wojewódzkich (2 województwa mają po 2), około 330 powiatowych, oraz około 2400 ośrodków gminnych. Na 1 miasto powiatowe przypada w naszym kraju około 7 ośrodków gminnych. Stosunek ten nawiązuje do wzorcowych układów sieci osadniczej Christallera. Inaczej kwestia ta zachodzi między wyższymi szczeblami – na 1 miasto wojewódzkie przypada średnio ponad 18 miast powiatowych. Ten iloraz jest duży. I tu właśnie – między miastami wojewódzkimi a powiatowymi – znajduje się „zaginiony” szczebel miast średnich. Z proporcji sieci osadniczej wynika, że powinno być ich kilkadziesiąt.

Brak wyróżnienia w hierarchii administracyjnej miast średnich przekłada się na brak formalnego wyodrębnienia regionów średniej wielkości. Wbrew nadziejom pokładanym w samorządzie regionalnym okazuje się, że wprowadzenie go niekoniecznie wpłynęło na odrodzenie regionalności rozumianej jako poczucie tożsamości i zakorzenienie w małej ojczyźnie. Większość województw jest za duża i zbyt niespójna pod względem społeczno-kulturowym. Niespójność województw śląskiego i mazowieckiego jest wręcz karykaturalna.

Najbardziej cierpią na tym regiony stykowe, które rozciągają się na pograniczach województw. Ustalając granice, brano pod uwagę obszary ciążenia jedynie miast wojewódzkich. Wskutek tego regiony ośrodków niewojewódzkich są często przecięte granicami. Dość wskazać Bielsko-Białą, Elbląg, Tarnów, gdzie granice województw przebiegają w odległości kilku/kilkunastu kilometrów od centralnych punktów tych miast.

W województwach są wprowadzane wyróżniane subregiony, zwykle zbliżone do dawnych małych województw. To jednak kategoria niejasna i ułomna, począwszy od degradującego przedrostka sub-, a na przypadkowych granicach skończywszy.

Tymczasem to właśnie region średniej wielkości – o promieniu kilkudziesięciu kilometrów i spójny w wymiarze społeczno-kulturowym – jest małą ojczyzną, z którą można się utożsamiać i w której można być zakorzenionym. Jednak w Polsce brak polityki wsparcia tożsamości, integracji społecznej regionów średniej wielkości w dziedzinie edukacji regionalnej czy promocji.

Jak samorząd regionalny niszczy regionalność

Owszem, regionalne działania edukacyjne i promocyjne są prowadzone przez samorządy wojewódzkie, jednak w odniesieniu do dużych województw jako całości. W ramach samopromocji samorządy województw uprawiają propagandę „jedności” województwa jako regionu, z którym mieszkaniec ma się utożsamiać. Działa to

w szczególności na korzyść miasta wojewódzkiego i przyległego doń okręgu, gdzie ogniskuje się życie społeczno-gospodarcze województwa. Jednocześnie zacieraniu ulega poczucie odrębności innych regionów współtworzących województwo.

Problem ten jest szczególnie dotkliwy w dużych województwach o złożonej strukturze historyczno-kulturowej. Wówczas mamy do czynienia z narzucaniem tożsamości regionu centralnego, zwykle uwzględnionego w nazwie województwa, jego częściom o odmiennym dziedzictwie. Najbardziej rażącym przykładem jest działanie samorządu województwa mazowieckiego, który natrętnie promuje historyczną nazwę Mazowsze w odniesieniu do całego województwa. Tymczasem okręg Radomia oraz obszar na północny wschód od Siedlec to odpowiednio Małopolska i Podlasie – ziemie, które nigdy nie należały do Mazowsza. Podobny problem jest ze Śląskiem we wschodniej połowie województwa śląskiego. Okręg Częstochowy, Zagłębia Dąbrowskiego i Żywiecczyzny to Małopolska, a nie Śląsk. I choć silenizacja nie stanowi (chyba?) celowego działania samorządu wojewódzkiego, to przecież odbywa się za jego przyzwoleniem i finansowym wsparciem.

Centralizacja instytucji publicznych w tle problemu

Powyższy problem wcale nie musi wynikać z zamierzonej złej woli centrali w stosunku do peryferiów. Może być wynikiem braku świadomości co do istoty bądź wagi opisywanego zagadnienia. Zadowolone z siebie i tkwiące we własnej bańce informacyjnej stołeczno-wojewódzkie elity mogą nie rozumieć, dlaczego ktoś nie chce być „Nowomazowszaninem” czy „Nowoślązakiem” i wspólnie z całym wielkim regionem pracować na sukces Warszawy bądź Katowic. Podłożem tej sytuacji jest oczywiście centralizacja urzędów i innych instytucji odpowiedzialnych za ten stan rzeczy.

Zwykle zwracamy uwagę na centralizację na poziomie kraju. Do rzadkich wyjątków należą administracyjne funkcje centralne umiejscowione poza Warszawą. Mniejsza jest świadomość, że centralistyczny wzorzec powiela skrzętnie administracja wojewódzka, w tym samorządowa. To ześrodkowanie w 1 miejscu organów zarządczych

i innych instytucji wyższego rzędu pociąga za sobą skupianie twórczej warstwy społecznej. Stąd wielka przewaga Warszawy nad resztą kraju, a miast wojewódzkich w województwach.

Centralizacja w województwach dotyczy nie tylko administracji *sensu stricto*. Status administracyjny – wojewódzki – stanowi niepisaną koncesję na skupianie wszystkich funkcji publicznych o znaczeniu regionalnym. Ośrodek akademicki, edukacyjne centra nauki, specjalistyczne szpitalnictwo, placówki wyższej kultury, ważniejsze muzea, redakcje mediów publicznych – to wszystko „przysługuje” miastu wojewódzkiemu.

Rozwój to ludzie

Wymienione instytucje publiczne rangi wojewódzkiej skupiają przy sobie albo kształcą kwalifikowane kadry. Właśnie ich obecność daje przewagę ośrodkom władzy nad prowincją. We współczesnej, opartej na wiedzy gospodarce najważniejszym czynnikiem rozwoju jest kapitał ludzki – twórcza warstwa społeczna. To ona zapewnia trwałą, samopodtrzymującą się mocą czynników wewnętrznych rozwój endogeniczny. Największe znaczenie dla budowy kapitału ludzkiego mają oczywiście instytucje edukacyjne, przede wszystkim na poziomie akademickim.

Tymczasem w Polsce nie mamy żadnej strategii rozwoju szkolnictwa wyższego w wymiarze przestrzennego rozmieszczenia ośrodków. Tym mniej, jeśli chodzi o ustalenie priorytetu polepszenia oferty i podwyższenia konkurencyjności mniejszych uczelni w regionach kryzysowych. Skutkiem tego są nieracjonalne dysproporcje w wielkości ośrodków akademickich.

Za przykład może posłużyć proporcja ludnościowa między Krakowem a Tarnowem, która jest 7-krotna, i między Rzeszowem a Tarnowem 2-krotna. Odpowiednie ilorazy w liczbie studentów wynoszą: Kraków/Tarnów 27x; Rzeszów/Tarnów 7x. W Niemczech proporcje są odwrotne. Na ogół wygląda to następująco: im mniejsze miasto, tym więcej studentów posiada w stosunku do liczby mieszkańców. To celowa polityka wspierania mniejszych ośrodków akademickich.

Nierówna konkurencja, czyli pułapka konkursów

Niedobór kwalifikowanych kadr na prowincji przekłada się również na niższą zdolność przyjmowania wsparcia z centrum. Wobec braku obiektywnych zasad polityki regionalnej częstym sposobem wyboru, komu udzielić wsparcia, jest tryb konkursowy. Oznacza to, że samorządy lokalne (bądź osoby fizyczne, przedsiębiorstwa, podmioty społeczne) ubiegając się o pomoc ze strony rządu lub samorządu wojewódzkiego, uczestniczą w jakimś rodzaju konkurencji. Taki charakter mają nie tylko formalnie ogłoszone programy/konkursy, ale też nieformalne zabiegi o wpływy w organach udzielających wsparcia rozwojowego.

Jakkolwiek idea nagradzania aktywności i zapobiegliwości wydaje się słuszna, to nieuchronnie prowadzi do zwiększania rozwarstwienia między regionami rozwiniętymi i zapóźnionymi. Mechanizm jest prosty: lepiej rozwinięci mają lepsze instytucje i kadry, które mogą skuteczniej walczyć w każdym konkursie. „Wolna konkurencja” między ośrodkami dominującymi a prowincjonalnymi to fikcja. Nie dość, że główne miasto ma wszelką przewagę, to jeszcze właśnie tam zapadają stosowne decyzje.

W tym świetle nie jest zaskoczeniem, że fundusze unijne zostały przejęte głównie przez ośrodki metropolitalne, a w skali województw przez miasta wojewódzkie. W ten sposób, jakkolwiek przyczyniły się do przełamania podziału na Polskę A/B, zwiększyły rozwarstwienia między aglomeracjami miast wojewódzkich a resztą kraju.

Rząd przeciw samorządom, czyli odwracanie uwagi od problemu

W debacie publicznej pojawia się nierzadko zarzut, jakoby kolejnym przejawem centralizacji były zakusy na przejmowanie uprawnień samorządu przez administrację rządową. Nie wchodząc w intencje przyświecające rządowi w tej sprawie, stwierdzić należy, że z punktu widzenia polityki regionalnej nie jest ona tak jednoznaczna, jak sugerowałiby krytycy.

Samorządy województw wprost celują w centralizację swoich instytucji w miastach wojewódzkich. A jeśli rząd z poziomu centralnego wymusi ich bardziej równomierne rozmieszczenie w kraju? Wówczas mamy wprawdzie centralizację decyzyjną, ale osiągamy pożądaną dekoncentrację dóbr. Ponadto, jak się okazuje, pozostawianie samorządów lokalnych w stanie wzajemnej „wolnej konkurencji” (np. tryb konkursowy) prowadzi raczej do powiększania dysproporcji niż do wyrównywania poziomu rozwoju między uprzywilejowanymi ośrodkami władzy a prowincją.

Oczekiwanie, że samorządy lokalne w zapóźnionych regionach będą w stanie same przełamać trapiący je kryzys, podejmując śmiało przedsięwzięcia rozwojowe, jest mrzonką. Posiadają słabe kadry, więc będą raczej skupiać się na prostych działaniach zwykle w sferze materialnej, takich jak budowa drogi czy remont szkoły. Tymczasem infrastrukturę społeczną wyższego rzędu, służącą budowaniu kapitału ludzkiego, będą rozwijać u siebie te ośrodki, które już ją mają. Jej budowa należy zresztą do właściwości organów centralnych i wojewódzkich, które zwykle poważne inwestycje umiejscawiają w swoich siedzibach.

„Kto ma, temu będzie dodane. Kto nie ma, temu zabiorą mu nawet to, co ma”. Zasłużony dla teorii rozwoju szwedzki ekonomista Gunnar Myrdal nazwał to okrężną narastającą przyczynowością. Zakłętę sprzężenie zwrotne nie zniknie samo z siebie. Albo zaczniemy poważnie traktować potrzebę prowadzenia czynnej polityki regionalnej, albo Polska będzie przybierać postać rozwojowej pustyni z kilkunastoma kwitnącymi oazami.



dr Łukasz Zaborowski

Geograf, planista, regionalista. Ekspert Instytutu Sobieskiego, wykładowca Akademii Ignatianum w Krakowie. Prezes Radomskiego Towarzystwa Naukowego.

Karol Wałachowski

Polska już nie dzieli się na Wschód i Zachód. O rosnącej nierównowadze centrum-peryferia

Dotychczasowe myślenie o polskiej nierównowadze przestrzennej obejmowało podział na Polskę A (lepiej rozwinięty Zachód) i Polskę B (biedny Wschód). Współcześnie bliższy rzeczywistości jest podział na duże ośrodki, które wraz z otoczeniem cechuje szybki poziom rozwoju, i mniejsze ośrodki będące w stagnacji. O sile przyciągania i atrakcyjności osiedleńczej świadczyć może migracja Ukraińców – ponad 70% z nich wybrało 12 największych polskich miast. Nierównowaga przestrzenna została wzmocniona przez polityki publiczne: centralizację administracji i priorytetyzację inwestycji w największych ośrodkach. Co możemy zrobić, aby przełamać ten podział i pomóc uboższym samorządom w rozwoju?

Grzechy młodości – zmiana liczby województw i powiatów

Obecny podział terytorialny jest wynikiem reformy samorządowej z 1999 r. Jej początkowe założenia oparte na merytorycznych kryteriach zakładały 12 województw i 368 powiatów. Na podstawie ówczesnych interesów politycznych liczby te zwiększono do 16 i 380.

Uwarunkowania podziału terytorialnego od tamtego czasu znacznie się zmieniły. Mamy do czynienia z kroczącą depopulacją najmniejszych ośrodków. Obecnie 75 powiatów nie liczy nawet 50 tys. mieszkańców, a kolejne 190 ma poniżej 100 tys.

Tak wysoki poziom rozdrobnienia w obecnej sytuacji prowadzi do:

- nieefektywności administracji lokalnej;
- braku wystarczającej skali do prowadzenia polityki rozwojowej;
- wysokiej rozpiętości wielkości jednostek, co powoduje trudności w realizacji polityk (od 20 tys. dla powiatu sejneńskiego do 1,8 mln Warszawy).

W obliczu postępującej depopulacji i problemów rozwojowych konieczne wydaje się łączenie jednostek powiatowych, które w większej skali mogą odzyskać rozwojową sterowalność. Docelowa liczba powinna uwzględniać wpływ jednostek na otoczenie (ciążenie potencjałów) i, jak wskazują badacze, wynosić około 150 jednostek.

Podobny proces należy rozpocząć na poziomie gminnym, gdzie diametralnie rośnie liczba gmin zbyt małych, aby realizować swoje podstawowe zadania. Na poziomie wojewódzkim zaś kwestią do rozstrzygnięcia jest optymalny podział zadań pierwszego szczebla samorządu. Rozsądne wydaje się zmniejszenie ich liczby do 12–14 i połączenie najmniejszych województw. Gdy celem jest zmniejszenie rozbieżności rozwojowych, w wariacie związonym ze zwiększeniem kompetencji lepsze wydaje się zwiększenie jednostek do 20–30.

Budowa lokalnej wiedzy

Oparcie rozwoju na kapitale wewnętrznym wymaga znajomości lokalnych realiów: struktury gospodarczej, specjalizacji i rozpoznania potrzeb najważniejszych aktorów. Obserwując procesy inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego (JST), można stwierdzić, że zdecydowanie dominującym sposobem wydawania pieniędzy są proste administracyjne inwestycje infrastrukturalne, głównie związane z „laniem betonu”, budową dróg czy infrastruktury miejskiej.

Jest to sposób myślenia zgodny z neoklasycznym paradygmatem rozwoju, w którym zadania publiczne ograniczone są do realizacji

podstawowych usług publicznych (m.in. transportu lub gospodarki odpadami), a cała reszta procesów pozostawiona jest procesom rynkowym. Jak wskazują liczne współczesne badania, wsparcie publiczne dla rozwoju wymaga także innych działań, m.in. wspierania szkolenia kapitału ludzkiego, prowadzenia programów kompetencji, technicznego wsparcia dla wyspecjalizowanych branż i budowy sieci lokalnych aktorów.

Bardziej złożone projekty wymagają dobrego rozeznania w lokalnej sytuacji, badań potrzeb i tworzenia złożonych, długookresowych programów wsparcia publicznego. Bez szczegółowej wiedzy niemożliwe jest racjonalne programowanie polityk. Także wsparcie ze szczebla centralnego nie może być wydawane na ważne długookresowo projekty.

Konieczne wydaje się stworzenie programu wsparcia merytorycznego dla JST, które mogłoby być bodźcem do tworzenia lokalnych elit mających większą wyobraźnię dotyczącą rozwoju. Lokalna wiedza przełoży się na lepsze formułowanie celów politycznych i programowanie procesu rozwoju. Efekty tych prac powinny być warunkiem *sine qua non* otrzymywania wsparcia centralnego.

Wprowadzenie regionalnych polityk szytych na miarę

Dotychczas nie powstał żaden skuteczny program wsparcia dla nierównowagi przestrzennej Polski. Plan Morawieckiego nie odniósł pozytywnych skutków dla przestrzennej nierównowagi. W Programie Inwestycji Strategicznych, który miał być wsparciem dla JST ze względu na pandemię COVID-19, nie występowało żadne kryterium zapóźnienia rozwojowego samorządów.

Niestety ważnym kryterium przyznawania środków było posiadanie wóldarza z PiS-u, a krótki okres wnioskowania i format programu nie pozwalały na bardziej złożone projekty. Finalnie pieniądze zostały wydane na proste przedsięwzięcia infrastrukturalne, takie jak inwestycje drogowe oraz rozbudowa sieci kanalizacyjnych i cie-

płowniczych. Nie były to więc kluczowe projekty rozwojowe, ale takie, które w tamtym okresie zalegały w urzędniczych szufladach.

W KPO mimo wielokrotnego wyszczególnienia celu programu związanego ze spójnością terytorialną nie pojawiają się żadne kryteria delimitacji ośrodków wymagających wsparcia. Programy są uniwersalne, dotyczą w takim samym stopniu każdego miasta. Gdyby spójność terytorialna była potraktowana poważnie, to mielibyśmy do czynienia z listą jednostek priorytetowych, które w pierwszej kolejności wymagają wsparcia.

Dotychczasowe uniwersalne programy wsparcia powinny zostać zastąpione inicjatywami polityk zorientowanych terytorialnie z konkretnie zdefiniowanymi grupami wymagającymi wsparcia oraz najważniejszymi problemami, które trzeba rozwiązać. Głównie wspierane powinny być ośrodki, jakie nie dadzą sobie same rady bez centralnego wsparcia. Projekty powinny pomóc wydostać się im z rozwojowego dryfu i być związane np. ze wzmocnieniem lokalnych specjalizacji.

Jeśli na lokalnym rynku pracy brakuje specjalistów, państwo powinno stworzyć oddziały uczelni wyższych. Jeżeli potrzebna jest infrastruktura, to problem ten powinien być rozwiązany dotacjami. Jeśli istnieje niedobór odpowiedniej jakości mieszkań, wówczas ten obszar powinien być głównym celem wsparcia.

Polityki szyte na miarę i nieograniczające się do subsydiów to właściwe podejście do prawdziwego rozwoju. W ich ramach potrzebne są aktywne działania publiczne w takich obszarach, jak szkolnictwo wyższe i średnie, lokalizacja centralnej administracji publicznej oraz dostęp do kontaktów i wiedzy. Jak pokazują doświadczenia z realizacji Pakietu dla średnich miast, istnieją w Polsce instytucjonalne możliwości, by prowadzić taką politykę, potrzebna jest tylko wola.

Zmiana modelu rządzenia i zrywanie szkodliwych powiązań

Doświadczenia dotyczące problemów zarządzania w polskich samorządach obejmują:

- silnie dominującą pozycję wójta/burmistrza/prezydenta, który posiada atuty w zakresie wiedzy dotyczącej JST, decydowania o zatrudnieniu w JST i jednostkach powiązanych, dostęp do promocji, narzędzia wpływu na media lokalne;
- powszechne powiązanie radnych z władzami poprzez łączenie rady miasta z pracą dla samorządu.

Efektem jest obserwowany w całej Polsce nepotyzm w samorządach, realizacja polityk nakierowanych jedynie na krótkoterminowe efekty (którymi można się pochwalić w kampanii wyborczej) i niemal nie-naruszalna pozycja władz.

Obecnie duży problem stanowi powiązanie lokalnych mediów z samorządem. Mechanizm jest prosty. Prezydent w ramach działalności urzędu miasta lub spółek komunalnych kupuje różne materiały i reklamy w mediach lokalnych, a one w zamian odwdzięczają się przychylnymi treściami. Przy obecnej słabości prasy lokalnej to właśnie urzędowe reklamy stanowią najważniejszą część dochodów. Finalnie lokalne media muszą być powiązane z władzą, jeśli chcą się utrzymać na rynku. Ceną tego mechanizmu są zależność i brak rzetelnego informowania mieszkańców o sprawach lokalnych. To nie przypadek, że znacznie łatwiej jest uzyskać reelekcję, niż zostać wybranym po raz pierwszy. Należy więc zakazać reklam JST w mediach.

Podobnie wygląda sytuacja w mediach urzędowych. Jak wskazuje [raport](#) Biblioteki Narodowej, szybko rośnie liczba wydawanych tytułów przez magistraty. Takie media spełniają jedynie funkcję banerów reklamowych polityków związanych z prezydentami, tuby propagandowej lokalnej władzy. Publiczne pieniądze są regularnie „przepalane” na reklamy polityków. Aby ukrócić te działania, należy

zakazać prowadzenia przez JST mediów i ograniczyć ich zadania do prowadzenia Biuletynów Informacji Publicznej.

Sensownym pomysłem wydaje się także wprowadzenie dwukadencyjności w radach miejskich. Obecnie obserwujemy wysoki poziom powiązania radnych z władzą wykonawczą samorządów. Prezydenci chcą uzależniać od siebie radnych, oferując im zatrudnienie w urzędzie i inne formy wsparcia, np. lokalne dotacje.

Wprowadzenie dwukadencyjności umożliwiłoby zwiększenie rotacji w radzie miasta, otworzenie drzwi na nowe pomysły i realne sprawowanie funkcji, jaką jest patrzeć na ręce władzy wykonawczej. Gdyby radni wiedzieli, że ich funkcja jest tymczasowa, mieliby mniejszą tendencję do uzależniania się od prezydentów.

Wzmocnieniu rady miasta mogłyby też służyć środki finansowe. Obecnie radni dostają diety, które systemowo mają za zadanie pomagać w sprawowaniu mandatu i być dodatkiem do pracy. Radni powinni być zatrudnieni w radzie miast, aby w miejscowościach o pewnej wielkości (np. 100 tys. mieszkańców) być w stanie profesjonalnie sprawować swój mandat bez konieczności godzenia go z pracą w innych miejscach. Równocześnie, aby zapewnić im niezależność, wprowadzony powinien być zakaz łączenia funkcji z pracą w innych jednostkach publicznych. Brak tego rozdziału skutkować będzie dalszym powiązaniem rady miasta z prezydentem.

Wzmocnienie autonomii finansowej

Wyzwaniem ostatnich lat w polskich JST jest finansowanie wydatków bieżących. Problem ten ma swoją genezę w reformach centralnych (m.in. obniżeniu podatków, reformach systemu edukacji, ulgach dla obywateli do 26. roku życia) i braku wystarczającej waloryzacji subwencji oświatowej.

Presja na obniżanie wydatków bieżących powoduje pogarszanie sytuacji pracowników JST i spadek zdolności do prowadzenia polityk rozwojowych. W kolejnych latach prognozowane jest obniżanie jakości i zakresu usług publicznych realizowanych przez samorządy.

Należy zgodnie z zasadą adekwatności wprowadzić mechanizmy rekompensaty skutków finansowych wprowadzonych reform centralnych. Powinny one obejmować automatyczne mechanizmy niezawierające uznaniowych kryteriów, tak jak np. Program Inwestycji Strategicznych. Subwencja oświatowa powinna być automatycznie i corocznie waloryzowana na podstawie kryteriów, takich jak poziom wynagrodzeń w sektorze edukacji i koszty utrzymania placówek, np. poziomu cen energii.

Zważywszy na zwiększające się dysproporcje rozwojowe, kwestią do rozważenia pozostaje zmiana zasad i wielkości subwencji wyrównawczych i równoważących lub wprowadzenia innych mechanizmów wyrównywania szans. Obecnie subwencje przyznawane są tym jednostkom, które posiadają niższy poziom dochodów podatkowych niż przeciętnie w całym kraju. Nowe rozwiązania mogłyby dotyczyć także innych parametrów, a wsparcie być na wyższym poziomie niż obecnie.

Zmiana liczby województw i powiatów, stworzenie programu wsparcia merytorycznego dla JST, wprowadzenie programów polityk zorientowanych terytorialnie, zakazanie prowadzenia przez JST mediów, wprowadzenie dwukadencyjności w radach miejskich czy wzmocnienie autonomii finansowej samorządów poprzez mechanizmy rekompensaty skutków finansowych wprowadzonych centralnie reform – to wszystko stanowi tylko część kluczowych reform, które są warte rozważenia. Powyższe działania mogą zapobiec dalszemu pogłębianiu się podziałowi na linii centrum-peryferia.



Karol Wałachowski

Ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego ds. polityki miejskiej i samorządów. Asystent w Katedrze Polityki Ekonomicznej i Programowania Rozwoju UE w Krakowie. Współgospodarz podcastu Międzymiastowo.

Polityka energetyczna

Paweł Musiałek

Czasy drogiej energii w Europie szybko się nie skończą. O energetycznym krajobrazie czasów pandemii i wojny na Ukrainie

Szef Międzynarodowej Agencji Energetycznej Fatih Birol powiedział, że żyjemy obecnie w okresie największego kryzysu energetycznego w historii – trudno się z tym nie zgodzić. Pandemia COVID-19 i wojna na Ukrainie sprawiły, że ceny surowców energetycznych osiągnęły rekordowe poziomy. Niestety według prognoz Międzynarodowej Agencji Energii jeszcze większym wyzwaniem dla UE będzie kolejny sezon zimowy (2023/2024). Co więcej, era drogiego gazu (a przez to i energii elektrycznej) będzie trwać w kolejnych latach.

Europejski Zielony Ład w cieniu pandemii COVID-19

W grudniu 2019 r. szefowa Komisji Europejskiej Ursula Von der Leyen ogłaszała Europejski Zielony Ład, którego nadrzędnym celem

ma być dojście do neutralności klimatycznej Europy do 2050 r. W odróżnieniu od innych strategii energetycznych EZŁ charakteryzuje się podejściem obejmującym niemal wszystkie unijne polityki. Miał to być kluczowy stymulator rozwoju integracji europejskiej jednoczący wszystkich Europejczyków i nadający Unii globalną misję przekonywania innych państw i regionów do powielenia jej ścieżki rozwoju.

Fundamentem EZŁ stał się ogłoszony w lipcu 2021 r. pakiet „Fit for 55”. Zawiera on regulacje wymuszające osiągnięcie redukcji CO₂ o 55% do 2030 r. (wobec 1990 r.). Moment ogłoszenia pakietu przypadł na czas pandemii COVID-19, w której z powodu lockdownu została ograniczona aktywność gospodarcza. Stagnacja gospodarcza w Europie spowodowała, że w UE podjęto epokową decyzję o powołaniu specjalnego funduszu (finansowanego długiem) stymulującego wzrost gospodarczy, aby przyspieszyć odbudowę unijnej gospodarki. Głównym założeniem Funduszu Odbudowy jest promowanie inwestycji w gospodarkę zieloną i cyfrową, aby podnieść konkurencyjność europejskiego przemysłu. Pandemia COVID-19 okazała się nie hamulcem EZŁ, ale stymulatorem inwestycji w niskoemisyjne rozwiązania.

Ceny surowców w górę

Kiedy wydawało się, że wynalezienie szczepionek i budowa odporności zbiorowej trwale wyhamowały pandemię i Europę czeka szybka ścieżka dynamicznego gospodarczego odbicia, Rosja wkroczyła na Ukrainę, co spowodowało fundamentalne konsekwencje dla energetyki.

Należy pamiętać, że jeszcze zanim pierwsze rosyjskie czołgi pojawiły się na Ukrainie, ceny surowców energetycznych były już alarmujące. Rosyjska agresja spowodowała, że cena baryłki sięgnęła jeszcze wyższych poziomów – nienotowanych od 2014 r. Wynikało to z ogólnej niepewności, faktu, że głównym państwem zamieszonym w wojnę jest największy eksporter ropy na świecie, z embarga nałożonego na Rosję przez USA, Kanadę i Wielką Brytanię oraz polityki OPEC, która nie godziła się na zwiększenie produkcji. Jednak

finalnie sytuacja na rynku ropy okazała się bardziej optymistyczna. W grudniu 2022 r. ceny wróciły do poziomu sprzed wojny, co wynikało ze spadku popytu na skutek wysokich cen surowca i słabych perspektyw światowej gospodarki, sygnalizujących niższy popyt na paliwa w przyszłości.

Na rynku węgla sytuacja wygląda gorzej. Choć pandemia COVID-19 nie wpłynęła istotnie na ceny, to wraz z przyspieszeniem gospodarczym po lockdownie i wzrostem poziomu cen gazu także cena węgla zaczęła rosnąć i osiągnęła poziom ok. 150 dolarów za tonę przed wojną. Od lutego cena poszybowała do poziomu nawet 460 dolarów, po czym stopniowo zaczęła spadać do 260 dolarów pod koniec 2022 r. Oznacza to, że w przeciwieństwie do ropy cena węgla jest o niemal połowę wyższa niż przed wojną i niemal 4 razy wyższa niż przed popandemicznym odbiciem. Mimo to renesans tego surowca w 2022 r. miał miejsce pomimo wprowadzonego embarga na rosyjski kierunek.

Jeśli cena węgla wydaje się wysoka, to cena gazu jest astronomiczna. Stopniowy wzrost cen nastąpił w wyniku popandemicznego odbicia. Od kwietnia 2021 r. ceny gazu na giełdzie TTF wzrosły z 20 euro/MWh (cena ta z niewielkimi wahaniami była notowana od ponad dekady) do 80 euro/MWh w przededniu wojny.

Należy podkreślić, że na wysoką cenę gazu pod koniec 2021 r. wpływały nie tylko wysoki popyt spowodowany odbiciem gospodarczym i niska podaż spowodowana remontami infrastruktury, ale także celowe działanie Rosji. Gazprom specjalnie obniżał wolumeny sprzedaży gazu do UE, aby windować ceny surowca, a także minimalizował zapełnianie magazynów gazu w państwach UE, gdzie miał taką możliwość.

Po 24 lutego cena jeszcze bardziej wzrosła, notując w szczytowym momencie 340 euro/MWh, co stanowiło absolutny rekord. Obecnie wynosi ona ok. 140 euro/MWh, a więc jest prawie 2-krotnie wyższa niż przed wojną i... 8-krotnie wyższa niż przed popandemicznym odbiciem. Problemem jest także znaczna fluktuacja, pokazująca

dużą nerwowość na rynku. Ceny gazu mają duże znaczenie nie tylko dla osób korzystających z tego surowca w kuchenkach czy do ogrzewania, ale również dla całego rynku energii elektrycznej w Europie, gdzie koszt produkcji energii z gazu często wyznacza cenę.

Pełna derusyfikacja rozpoczęta

Należy podkreślić, że na „wojenny” wzrost cen wpływ miało zdecydowane wejście UE na ścieżkę derusyfikacji swojej energetyki. Proces częściowo wynikał z działań własnych Rosji, która ograniczyła dostawy surowców do Europy (m.in. Polski, Bułgarii i Finlandii), a po części ze strategii przyjętej przez unijne państwa, które uznały rosyjskie surowce za „toksyczne aktywa”. Przed wojną ok. 60% rosyjskiej ropy i gazu trafiało na rynek UE, a zyski z tej sprzedaży stanowiły ok. 40% przychodów budżetowych Kremla. Rosjanie zmniejszyli eksport surowców do Europy, ale nie wyłączyli go całkowicie. Wynika to głównie z chęci utrzymania głównego źródła dochodów budżetowych, a także z chęci utrzymania narzędzia wpływu na Europę.

Odcięcie Rosji od europejskiego rynku będzie hamować możliwości finansowania wojny, szczególnie że eksport surowców energetycznych do Europy (głównie gazu) nie może być w całości szybko zastąpiony sprzedażą do innych państw z uwagi na brak niezbędnej infrastruktury. Europejska komisarz ds. energii Kadri Simson 3 marca 2022 r. jako priorytet UE określiła uniezależnienie się od dostaw z Rosji. Przyjęcie celu derusyfikacji było dużym sukcesem państw Europy Środkowo-Wschodniej, głównie Polski, która od wielu lat uwrażliwiała KE i państwa członkowskie na kwestie zagrożeń płynących z zależności od rosyjskich surowców.

Państwa UE w trybie natychmiastowym zaczęły zastępować rosyjskie surowce importem z innych kierunków. Co ważne, wojna na Ukrainie spowodowała, że do odejścia od współpracy z Rosją skłonili się także państwa, które wcześniej były chętne do współpracy z Kremlm. Dotyczy to przede wszystkim Niemiec, choć nie tylko. Zatrzymanie

certyfikacji gazociągu Nord Stream 2 i budowa instalacji do importu LNG stanowiły rewolucję w niemieckiej polityce energetycznej (oraz zagranicznej).

Działania były podejmowane nie tylko indywidualnie, ale także na forum UE. Zdecydowano się wprowadzić od sierpnia embargo na rosyjski węgiel. Po długich negocjacjach w grudniu weszło w życie embargo na rosyjską ropę, ale z istotnym wyjątkiem dla rosyjskiej ropy importowanej ropociągami Družba.

Ponadto grupa G7 wraz z UE i Australią przyjęły górny pułap cenowy (na poziomie 60 dolarów za baryłkę) na ropę sprzedawaną państwom trzecim (aczkolwiek cena ma być regularnie rewidowana). Ropa sprzedawana powyżej tej kwoty nie będzie ubezpieczona i finansowana przez europejskie firmy, które w tych usługach się specjalizują. Takie rozwiązanie miało wymóc minimalizację zysków dla Rosji poprzez wymuszenie maksymalnej ceny sprzedaży rosyjskiej ropy na rynkach pozaeuropejskich, gdzie nie obowiązuje embargo.

Należy jednak zwrócić uwagę, że ustalona cena – nie tylko znacznie wyższa niż koszty wydobycia, a nawet powyżej kosztów sprzedaży w europejskich portach – nie pozwoli zrealizować celu, jakim jest redukcja dochodów z Rosji. Limit cen nie dotyczy nawet ropy transportowanej rurociągami do Europy czy Chin.

Takie ustalenia wynikały z hamującego ambitniejsze podejście lobbingu grupy państw, w których siedziby miały firmy ubezpieczeniowe i finansowe. Dodatkowym czynnikiem hamującym skuteczność limitu cenowego jest niepewność reakcji na ustalenia kluczowych państw zwiększających udział rosyjskiej ropy, czyli Turcji, Chin i Indii.

Ze względu na wysoką zależność Europy od rosyjskiego gazu (ok. 40% udziału w 2021 r.) i trudniejsze zastąpienie tego surowca na europejskim rynku państwa UE nie osiągnęły porozumienia w sprawie embargo na gaz mimo wielomiesięcznych negocjacji. Także nie udało się uzyskać konsensusu wobec kwestii maksymalnej ceny za

ten surowiec, która ograniczyłaby wydatki państw i obywateli związane z zakupem surowca. Państwa członkowskie były bardzo podzielone w kwestii ewentualnej wysokości takiego limitu – argumentowano, że zbyt wysoka cena będzie nieskuteczna, a zbyt niska grozi całkowitym zatrzymaniem dostaw przez Rosję.

Negocjacje w kwestii embarga i limitu cen gazu oraz grudniowa decyzja w sprawie ceny maksymalnej ropy pokazują, że zostały wyczerpane możliwości dalszego zaostrzania sankcji energetycznych wobec Rosji. Należy jednak dodać, że wiele państw dobrowolnie zdecydowało się obniżyć wolumen kupowanego surowca, szczególnie że jego cena była bardzo wysoka. Sam fakt rosnącego ryzyka dostaw rosyjskich był wystarczającą motywacją do szukania alternatyw. W redukcji rosyjskiego gazu pomogła także Moskwa, która zatrzymała dostawy surowca do niektórych państw UE.

Należy podkreślić, że derusyfikacja obejmuje także przejmowanie rosyjskich aktywów w Europie. Na nacjonalizację gazowych aktywów Gazpromu zdecydowały się Niemcy niedługo po tym, jak Gazprom wstrzymał dostawy gazu do Niemiec, co pokazuje, jak głębokie jest zerwanie niemiecko-rosyjskiego sojuszu energetycznego. Ponadto Berlin zdecydował się na przejęcie kontroli nad aktywami rosyjskiego Rosneftu i nacjonalizację firmy Uniper, co oznacza, że dwie największe firmy sprzedające gaz w Niemczech są państwowe.

Oznacza to istotną rewolucję na rynku gazu, który przez lat był budowany z dominującym czy nawet wyłącznym udziałem firm prywatnych. Odejście od rosyjskich węglowodorów to zapowiedź dużej zmiany myślenia o rynku gazu – dotychczas był on zdominowany przez kategorie rynkowe. Paradygmat liberalny wyraźnie ustępuje wymiarowi bezpieczeństwa, który przewiduje dalej idącą ingerencję państwa w ten rynek.

Inwazja na Ukrainę zmieniła również podejście zagranicznych koncernów energetycznych do inwestycji w Rosji, mimo że nie były one do tego zmuszone regulacjami. Decyzję o wycofaniu się z tego kraju podjęły m.in.: BP (jej aktywa w Rosji mają wartość 14 mld do-

larów), ExxonMobil (4 mld dolarów), Shell (3 mld dolarów), Equinor (1,2 mld dolarów), a także tzw. norweski fundusz naftowy (2,8 mld dolarów). Zrobili to zaledwie w kilka dni po rozpoczęciu inwazji na Ukrainę, kończąc współpracę trwającą w przypadku niektórych podmiotów ponad 30 lat. Potencjalna utrata reputacji w związku ze wspieraniem finansowym państwa – agresora stała się w ocenie spółek wyższa od potencjalnych zysków ze współpracy.

Zarządzanie kryzysowe poprzez plany długofalowe

Rosnące napięcie między Rosją a państwami UE popchnęło Unię do przyjęcia planu REPowerEU, który zakłada m.in. dywersyfikację dostaw surowców energetycznych, redukcję ich zużycia poprzez wzrost roli odnawialnych źródeł energii, wzrost efektywności energetycznej i oszczędność energii. W dokumencie przewidziano działania krótkoterminowe, m.in. zrewidowanie krajowych planów zarządzania kryzysowego, wymóg 80-procentowego wypełnienia magazynów gazu przed zimą i utworzenie platformy ułatwiającej wspólne zakupy gazu.

Dokument zakłada także cele średnioterminowe, które mają być osiągnięte do 2027 r., tj.: podniesienie europejskiego celu w zakresie odnawialnych źródeł energii do 2030 r. z 40 do 45%, podniesienie ogólnounijnego celu w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r. z 9 do 13%, przyspieszenie wykorzystania wodoru, przyspieszenie dekarbonizacji przemysłu.

Przyjęte plany wskazywały, że początkowa reakcja UE była skoncentrowana na przyspieszeniu zielonej transformacji, która miała być kluczem do rozwiązania problemów wywołanych wojną. O ile przepisy dotyczące wzrostu roli OZE i dekarbonizacji były konkretne i bardziej namacalne, o tyle decyzje dotyczące ograniczeń w eksporcie rosyjskich surowców do UE nie były „twarde”.

Ze względu na lukę podażową KE zaapelowała w lipcu o redukcję konsumpcji gazu o 15% w kolejnych miesiącach, aby surowca nie zabrakło w newralgicznym okresie zimowym, i przewidziała koor-

dynację pomocy w sytuacji, kiedy nie uda się osiągnąć zakładanej redukcji. Oszczędności mają być osiągnięte dzięki zastąpieniu gazu węglem, OZE i atomem w sektorze elektroenergetycznym oraz redukcji wykorzystania gazu szczególnie w sektorach, w których jego rola jest największa, a więc w przemyśle (ok. 30% konsumpcji gazu) i gospodarstwach domowych (ok. 40%). Dane dotyczące listopada pokazują, że zużycie gazu w Europie było aż o 23% niższe od średniej dla tego miesiąca z lat 2019–21, co dowodzi, że polityka oszczędności zadziałała, i to bez konieczności głębokiej recesji.

Co dalej? 5 pytań o przyszłość

1. Jaki będzie stan relacji UE z Rosją?

Proces derusyfikacji energetyki w Europie należy uznać za stabilny. Po początkowym okresie niepewności kolejne miesiące rosyjskiej agresji (w tym kolejne zbrodnie wojenne) spowodowały, że opinia publiczna w Europie ugruntowuje się w przekonaniu o konieczności nie czasowego, ale stałego zerwania współpracy. Należy więc oczekiwać, że niezależnie od rozwoju sytuacji militarnej scenariusz powrotu do *status quo ante* jest niemożliwy. Za najprawdopodobniejszą należy uznać dalszą redukcję współpracy.

Przyjęte sankcje energetyczne nie ograniczyły zdolności bojowej rosyjskiej armii (choćby ze względu na okres przejściowy sankcji), ale będą pogłębiały kryzys gospodarczy Rosji w 2023 r. i kolejnych latach. Długofalowo bardzo istotne jest wycofanie zachodnich firm wydobywczych dysponujących technologią umożliwiającą budowę instalacji np. LNG czy eksploatację surowców na terenach arktycznych.

Rosyjskie firmy nie są bowiem technologicznie samowystarczalne, co oznacza, że rozwój sektora energetycznego w Rosji stoi przed dużym zagrożeniem stagnacji czy nawet zapaści. Chiny czy inni partnerzy mogą złagodzić skutki utraty rynku unijnego dla ropy

i produktów ropopochodnych, ale nie są w stanie zastąpić zachodnich firm energetycznych w sektorze wydobywania i przetwórstwa energii.

2. Bezpieczeństwo czy klimat?

Bezpieczeństwo energetyczne w najbliższych miesiącach z pewnością będzie miało większe znaczenie w myśleniu o energetyce w Europie. Niemniej nie należy się spodziewać, że spowoduje to zahamowanie ambicji klimatycznych w UE. W przedstawionym w marcu dokumencie REPowerEU Komisja wybrała takie narzędzia derusyfikacji, które nie tylko nie są sprzeczne ze strategią Europejskiego Zielonego Ładu, ale wręcz przyspieszają realizację tego dokumentu. Fundamentem działań na rzecz derusyfikacji miał być bowiem dalszy rozwój OZE.

Pokazuje to, że agenda klimatyczna ma priorytet wobec wszelkich innych działań i wydarzeń w UE, nawet mających tak poważne konsekwencje jak pandemia COVID-19 i wojna na Ukrainie. Co więcej, wnioski, jakie płyną z reakcji UE na oba te wydarzenia, dowodzą, że szczególnie ważne jest nie tylko dojście do neutralności klimatycznej, ale także priorytetowe traktowanie OZE jako głównego narzędzia realizacji tego celu. W refleksji nad koniecznością zmian polityki energetycznej nie przebiły się postulaty zmian systemu ETS, aby ograniczyć koszty zakupu pozwoleń na emisję CO₂ oraz zwiększyć rolę energetyki jądrowej, która znalazła się w unijnej taksonomii definiującej kryteria inwestycji zrównoważonych.

Wojna spowodowała przyspieszenie realizacji ważnego celu EZŁ, jakim jest efektywność energetyczna. W sytuacji bardzo wysokich cen energii pojawiły się bodźce ekonomiczne do licznych inwestycji, które przed rosyjską agresją nie były opłacalne. Należy się spodziewać, że w najbliższych latach będzie to trwały priorytet polityki energetycznej.

Interpretowanie pandemii COVID-19 i wojny na Ukrainie jako jedynie stymulatora do realizacji celów klimatycznych jest jednak przesadnym optymizmem. Kluczową konsekwencją turbulencji gospodarczych

jest bowiem ograniczenie zdolności różnych podmiotów, a przede wszystkim gospodarstw domowych, do ponoszenia kosztów polityki klimatycznej. W sytuacji ograniczenia dochodu rozporządzalnego spowodowanego przede wszystkim inflacją zdecydowanie trudniej będzie zachęcać do kupowania droższych rozwiązań niskoemisyjnych, takich jak np. samochody elektryczne.

Rosnące ograniczenia występują także po stronie budżetów państw. W sytuacji wzrostu długu publicznego, coraz większego kosztu pożyczania środków, konieczności zwiększenia wydatków na zbrojenia czy ochrony przed ubóstwem energetycznym zdecydowanie trudniej będzie państwom UE stworzyć hojny system dopłat. Należy się więc spodziewać istotnych napięć we wdrażaniu EZŁ w najbliższych latach, skutkujących odłożeniem w czasie najtrudniejszych kosztowo decyzji.

3. Rozwój OZE lekarstwem na kryzys?

Co ważne, odnawialne źródła energii jako wyłączna i magiczna odpowiedź na wyzwanie dla bezpieczeństwa energetycznego Europy jest postulatem co najmniej kontrowersyjnym. Mając na uwadze niestabilność tej formy produkcji energii (uzależnionej od warunków atmosferycznych), konieczność budowy elektrowni wspierających OZE, wysokie nakłady na rozwój sieci energetycznych, dalsze podnoszenie ambicji OZE w perspektywie średnioterminowej może nie wzmocnić, ale osłabić bezpieczeństwo energetyczne.

Odpowiedzią KE na listę barier jest wsparcie działań towarzyszących OZE uwzględnionych w REPowerEU. To m.in.: inwestycje w wielkoskalowe magazyny energii, rozwój produkcji zielonego wodoru, zagęszczanie sieci elektroenergetycznej w UE (w tym rozbudowa połączeń międzypaństwowych), a także kreowanie synergii między różnymi OZE (np. wykorzystywanie energii słońca w dzień, a wiatru w nocy). Propozycje te jednak nie znoszą wątpliwości, ponieważ zakładane rezultaty są niepewne i odległe w czasie.

Derusyfikacja europejskiej energetyki przez wzrost roli OZE wiąże się także z ryzykiem technologicznego uzależnienia od dostaw komponentów do tych instalacji. Zagrożenie jest istotne, ponieważ ten sektor zdominowały Chiny, z którymi relacje UE są ostatnio napięte.

Państwo to kontroluje ponad 80% globalnej produkcji komponentów do paneli fotowoltaicznych, jest najszybciej rosnącym rynkiem turbin wiatrowych (z 50-procentowym udziałem w globalnym rynku), a także przoduje w dziedzinie produkcji baterii litowo-jonowych (blisko 80% globalnej podaży). Surowce krytyczne wykorzystywane w sektorze OZE, takie jak nikiel, pallad, lit, kobalt, aluminium, miedź itp., importowane dotąd w dużej mierze z Rosji, też zaczynają być pozyskiwane od innych dostawców, oprócz Chin m.in. Indonezji, Korei Południowej i USA.

4. Jakie będą zmiany na rynku energii w UE?

Wysokie ceny energii oraz załamanie rynku gazu wywołały dyskusję nie tylko o samych cenach, ale także o fundamentach rynku. Mocno krytykowany jest obecny rynek energii elektrycznej za przesadną zależność od drogiego gazu ziemnego. Europa poszukuje więc nowego modelu rynku, który dokonałby *decouplingu* (rozdzielenia) cen gazu i energii elektrycznej. Presja, aby wprowadzić zmiany systemowe, będzie uzależniona w dużej mierze od sytuacji na rynku gazu w kolejnych miesiącach.

Zmiany mają zostać przeprowadzone także na samym rynku gazu. Już uzgodniono utworzenie do początku 2023 r. alternatywnego wobec TTF wskaźnika cen, który lepiej odzwierciedlałby nową sytuację rynkową w UE, w tym rosnącą rolę LNG. Nie udało się jednak osiągnąć zgody co do zmian.

5. Czy drogi gaz zostanie z nami na dłużej?

Przez cały 2022 r. debata publiczna była skoncentrowana na bezpieczeństwie dostaw gazu na najbliższy sezon zimowy. Z uwagi na

rosyjskie retorsje obawiano się scenariusza zupełnego wyłączenia dostaw gazu, co jednak nie nastąpiło (zużycie rosyjskiego gazu w UE spadło z 40% do 7,5%). Dzięki przygotowaniom, w tym wypełnieniu magazynów gazu, przełom 2022 i 2023 r. jawi się jako relatywnie bezpieczny.

Jednak uniknięcie niedoborów gazu trwającej zimy nie oznacza, że problem ten został wyeliminowany. Według prognoz MAE większym wyzwaniem będzie kolejny sezon (2023/2024). Wynika to z faktu, że niski eksport z Rosji (lub zupełny jego brak) uniemożliwi wypełnienie gazem magazynów przed sezonem grzewczym, a jeszcze nie zostaną oddane instalacje np. LNG do odbioru gazu z innych kierunków. Ryzyko niedoboru gazu będzie z pewnością powodować, że najbliższy rok będzie rokiem wysokich cen surowca.

Należy dodać, że także w kolejnych latach cena surowca znacząco nie spadnie, ponieważ proces derusyfikacji gazowej Europy dopiero się rozpoczął i będzie kontynuowany. Kupowanie gazu z innych kierunków będzie z kolei droższe ze względów logistycznych. Era drogiego gazu (a przez to i energii elektrycznej) zostanie w Europie na dłużej.

Poważnym problemem, przed którym staniemy, jest nie tylko to, że gospodarstwa domowe będą coraz większą część swojego budżetu przeznaczać na energię kosztem standardu życia. Fundamentalnym pytaniem jest, czy wysokie ceny energii nie spowodują długoletniej stagnacji gospodarczej i nie przyspieszą tempa deindustrializacji Europy. Obecnie cena energii w Europie jest dużo wyższa niż w innych państwach świata, w tym USA. Niestety, nic nie zapowiada, żeby w najbliższym czasie coś się zmieniło.



Paweł Musiałek

Dyrektor CAKJ, ekspert CAKJ ds. energetyki i spraw zagranicznych, członek zarządu Klubu Jagiellońskiego. Absolwent politologii i stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Jagiellońskim.

Daniel Radomski

Uważajmy na uzależnienie od gazu. O perspektywach dla polskiej energetyki po 2025 r.

Wojna i pandemia sprawiają, że transformacja polskiej energetyki przyspieszy. System elektroenergetyczny będzie potrzebował coraz więcej nowych źródeł energii i elastyczności, m.in. ze względu na wzrost udziału OZE. Przed długotrwałym utrwaleniem naszego uzależnienia od drogiego gazu ziemnego może uchronić nas dynamiczny rozwój OZE przy równoczesnej nisko kosztowej modernizacji bloków węglowych klasy 200 MW, które zapewnią przetrwanie polskiego systemu elektroenergetycznego do momentu uruchomienia energetyki jądrowej. Kluczowy jest również rozwój najtańszych obecnie wielkoskalowych magazynów energii – elektrowni szczytowo-pompowych (ESP).

Krajobraz polskiej energetyki przed wojną

Na rok przed inwazją Rosji na Ukrainę w obliczu problemu starzejących się bloków węglowych i konieczności przeprowadzenia transformacji energetycznej polski rząd przyjął dokument Polityka energetyczna Polski do 2040 (PEP2040), który razem z wcześniej przyjętym Programem Polskiej Energetyki Jądrowej (PPEJ) zdefiniował kurs przeprowadzenia tej dziejowej zmiany.

Wielki plan miał polegać na stopniowym, lecz powolnym, wycofywaniu się z produkcji energii w oparciu o węgiel kamienny i brunatny. Strategię tę można podzielić na 3 fazy:

1. rozwój źródeł odnawialnych: fotowoltaicznych (PV) i wiatrowych na lądzie (w toku);
2. wdrożenie Morskich Farm Wiatrowych po 2025 r.;
3. wdrożenie energetyki jądrowej po 2032 r.

Gaz ziemny miał pełnić jedynie funkcję „paliwa przejściowego” między fazą odchodzenia od najstarszych bloków węglowych, których nie opłaca się remontować dla utrzymania zdolności produkcyjnych, a wdrożeniem energetyki jądrowej.

Niestety w praktyce były to założenia czysto teoretyczne. PEP2040 pod wieloma względami był nieaktualny już w dniu przyjęcia – w zakresie celów dla źródeł fotowoltaicznych poziom 5–7 GW planowany na 2030 r. został osiągnięty pod koniec 2021 r.

Co więcej, w perspektywie 2043 r. w prognozie krajowego zapotrzebowania na gaz ziemny (autorstwa operatora gazowego systemu przesyłowego GAZ-SYSTEM) nie było widać redukcji zapotrzebowania na gaz nawet po wdrożeniu kilku bloków jądrowych. Silny wzrost zapotrzebowania przewidziano na lata 2025–2030, a zatrzymanie miało nastąpić dopiero w 2035 r. (po otwarciu drugiego bloku jądrowego). Oznaczało to podwojenie zapotrzebowania na gaz ziemny względem poziomu z 2021 r.

Pokrycie tak znacznego wzrostu miało zostać zapewnione m.in. przez uruchomienie pływającego gazoportu w Zatoce Gdańskiej (FSRU). Jego uruchomienie planowano na lata 2027/2028.

Co wojna zmieniła w myśleniu o polskiej energetyce?

Wywołane przez wojnę problemy w logistyce dostaw paliw kopalnych wywołały kryzys i nałożyły się na opóźnione przez pandemię remonty francuskich reaktorów jądrowych i ich awaryjne wyłączenia, które wykluczyły z eksploatacji połowę reaktorów. Francja z eksportera taniej energii jądrowej stała się importerem, dodatkowo przyczyniła się do dalszego wzrostu cen energii elektrycznej w UE.

Wojna zmotywowała decydentów do przyspieszenia działań długofalowych. Na przełomie marca i kwietnia 2022 r. zaprezentowano założenia do aktualizacji PEP2040, które mają zapewnić szybkie niezależnienie krajowej gospodarki od paliw importowanych z Federacji Rosyjskiej. Założenia przewidują zwiększenie dywersyfikacji technologicznej i rozbudowę mocy opartych o źródła krajowe, w tym dalszy rozwój OZE, konsekwentne wdrażanie energetyki jądrowej, poprawę efektywności energetycznej, a także dalszą dywersyfikację źródeł ropy naftowej i gazu ziemnego.

Popularną ideą jest redukcja zależności od gazu nawet kosztem przedłużenia działania bloków węglowych, a wręcz czasowego wzrostu wydobywania węgla. Długotrwała blokada dostaw gazu z Rosji, dodatkowo utrwalona uszkodzeniem gazociągów Nord Stream, będzie skutkować wzrostem popytu na skroplony gaz ziemny (LNG) na światowych rynkach. Niemcy w krótkim czasie uruchomią 4 pływające gazoporty, podobne plany są wdrażane w Estonii, Finlandii, Grecji i we Włoszech.

Tak silny wzrost zapotrzebowania Europy na LNG odbije się na cenie gazu. W perspektywie zbliżającego się przejścia na energetykę jądrową i odnawialną (wspieraną magazynami energii) jest to dodatkowy argument przeciwko znaczącej rozbudowie gazowych źródeł energii elektrycznej innych niż pracujące w kogeneracji.

Gaz nadal ma silną pozycję

W rzeczywistości nie odstąpiono od realizacji żadnego z zapowiadanych dużych bloków gazowych. Rozpoczęto realizację zakontraktowanych w ramach rynku mocy elektrowni technologii gazowo-parowej (CCGT) Grudziądz (450–750 MWe), rozpisano przetargi na budowę gazowej elektrociepłowni Gdynia (140–170 MWe), elektrowni Rybnik (800–900 MW) i jednostki w Gdańsku (do 456 MWe), nie zrezygnowano z gazyfikacji elektrowni Kozienice (2100–2200 MW). W planie jest jeszcze budowa przez PGNiG bloku kogeneracyjnego w warszawskiej elektrociepłowni Siekierki (ok. 500 MWe). Ponadto zadeklarowano przyspieszenie uruchomienia

jednostki pływającego gazoportu w 2026 r. i zadeklarowano możliwość podwojenia jego przepustowości, z których mogłyby korzystać także kraje sąsiadujące.

Dodatkowo opublikowana w maju Strategia dla ciepłownictwa do 2050 r. nie uwzględnia odejścia od spalania gazu ziemnego i osiągnięcia stanu neutralności emisyjnej. Niewęglowe scenariusze zakładają docelowo 24%–28% zależności od gazu ziemnego i 33%–38% udziału biomasy w ciepłownictwie systemowym.

W zakresie rozwoju OZE do Sejmu 14 lipca trafiła ustawa umożliwiająca budowę lądowych elektrowni wiatrowych w odległości mniejszej niż w obecnych przepisach (10H), ale nie mniejszej niż 500 m od zabudowy, wyłącznie w oparciu o uchwalone miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Ustawa utknęła jednak w „sejmowej zamrażarce” na wiele miesięcy i jest przedmiotem sporów między poszczególnymi frakcjami partii rządzącej.

Branża deklaruje uruchomienie pierwszych nowych turbin już w ciągu 2–3 lat w oparciu o realizację projektów rozpoczętych przed uchwaleniem hamującej rozwój ustawy w 2016 r. Do 2030 r. realnym byłoby osiągnięcie nawet 20 GW mocy zainstalowanej w lądowych elektrowniach wiatrowych (obecnie to zaledwie 7,7 GW).

Warto zaznaczyć pozytywne ruchy na poziomie samorządowym. W obliczu wzrostu cen energii liczne samorzady zwiększyły swoje działania w zakresie wdrażania fotowoltaiki na budynkach użyteczności publicznej. Jedne z bardziej ambitnych planów przedstawiła Warszawa, która zadeklarowała montaż paneli fotowoltaicznych na wszystkich budynkach publicznych w perspektywie 2030 r., a także realizację farmy wiatrowej i fotowoltaicznej poza granicami miasta.

Zwiększenie zapotrzebowania na moc. Węgiel ratunkiem?

W analizach z perspektywą do 2030 i 2050 r. nierzadko zapominamy o planowaniu skali zapotrzebowania na energię z uwzględnieniem

zmian powiązanych z procesem transformacji energetycznej oraz efektów wzrostu kosztów produkcji energii elektrycznej i ciepłej z paliw kopalnych. PEP2040 nie uwzględniała w założeniach zjawisk, takich jak szerokie wdrożenie pomp ciepła, elektryfikacji transportu i przemysłu czy wdrożenia rozwiązań wodorowych.

Na skutek silnych wzrostów cen energii elektrycznej i paliw kopalnych, które nastąpiły w fazie postpandemicznej i w wyniku wojny, znacząco wzrasta liczba sprzedawanych na polskim rynku pomp ciepła. Branża uznała polski rynek za obiecujący, dlatego wyłącznie w 2022 r. rozpoczęto w Polsce budowę 2 fabryk pomp ciepła.

Po raz pierwszy problematyka powodowanego przez procesy transformacji energetycznej wzrostu zapotrzebowania została uwzględniona w planie rozwoju sieci przesyłowych autorstwa Polskich Sieci Elektroenergetycznych (PSE). Przyjęta w listopadzie 2022 r. analiza przewiduje, że w 2050 r. Polska będzie potrzebowała nawet 300–500 TWh energii elektrycznej (w 2021 r. było to 174 TWh).

W przyszłości polski system elektroenergetyczny będzie potrzebował coraz więcej nowych źródeł energii i więcej elastyczności, m.in. ze względu na wzrost udziału OZE. PSE deklaruje, że w 2030 r. system przesyłowy osiągnie zdolność do obsługi nawet 50% udziału OZE w produkowanej energii elektrycznej.

Biorąc pod uwagę stan techniczny i wiek istniejących bloków węglowych, a także nierozwiązany problem z ich finansowaniem po 2025 r., kiedy wygaśnie wsparcie rynku mocy dla najstarszych bloków węglowych, można stwierdzić, że wyzwaniem będzie podtrzymanie działania systemu energetycznego przy niesprzyjających warunkach pogodowych przez najbliższych kilka lat.

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju opracowało kilka technologii niskokosztowych modernizacji typowych dla polskiej energetyki bloków klasy 200 MW. Główną ideą jest przedłużenie ich funkcjonowania oraz zwiększenie elastyczności pracy, aby bloki mogły

efektywnie pełnić funkcję regulacyjną w systemie zdominowanym przez OZE. Jest to jedyna technicznie i finansowo realna alternatywa wobec znaczącej rozbudowy mocy opartych o gaz ziemny. Zapewnia przetrwanie polskiego systemu elektroenergetycznego przez najbliższe lata aż do momentu uruchamiania energetyki jądrowej.

Jeżeli z przyczyn finansowych lub politycznych nie uda się w ten sposób przedłużyć działania przynajmniej ok. 10 bloków, to pokrycie zapotrzebowania będzie okresowo silnie zależne od importu lub kosztownej usługi redukcji poboru mocy (DSR).

Obok fotowoltaiki i wiatraków na lądzie kluczowym elementem systemu będzie również branża *offshore*. W pierwszej fazie wdrożenia (2026–2030) morska energetyka wiatrowa uruchomi ok. 5,9 GW mocy zainstalowanej, a w kolejnej fazie będzie to łącznie ok. 11 GW. Branża ocenia potencjał Bałtyku nawet na 33 GW.

Magazyny energii na ratunek systemowi

Sytuacja napędzanej przez kryzys silnego rozwoju niestabilnych OZE i wdrożenie stabilnego atomu muszą wiązać się z rozwojem magazynów energii. Najtańszą obecnie skalowalną do potrzeb technologią magazynowania energii są elektrownie szczytowo-pompowe (ESP). Ich łączna moc w Polsce wynosi ok. 1,6 GW. ESP to instalacje, które (w uproszczeniu) wykorzystują nadwyżki energii w systemie w okresie niskiego popytu do pompowania wody ze zbiornika dolnego do górnego, a gdy energia jest potrzebna w procesie odwrotnym (spuszczania wody), ESP produkuje ją do sieci.

Pod wpływem rosnących kosztów uprawnień do emisji CO₂, do czego częściowo przyczyniła się pandemia, tuż przed początkiem agresji Rosji na Ukrainę rząd Polski rozpoczął prace mające na celu budowę nowych elektrowni szczytowo-pompowych, których łączny potencjał określono na ok. 5-6 GW. Realizacja tego typu inwestycji poprzez zmniejszenie zależności energetyki od paliw kopalnych i umożliwienie dalszego wzrostu udziału OZE będzie istotnie przeciwdziałać gospodarczym skutkom wojny. W lipcu zadeklarowano,

że spółki z grup ORLEN, Tauron i PGE do 2030 r. zbudują 3 nowe ESP – Młoty, Tolkmicko i Rożnów II – o łącznej mocy ok. 2,5 GW. Skuteczną realizację w tym zakresie ma wspomóc uchwalenie dedykowanej specustawy.

Zaplanowane 3 nowe elektrownie szczytowo-pompowe będą wystarczające w fazie przejściowej, ale na dalsze lata transformacji potrzebne będzie uruchomienie kolejnych inwestycji tego typu. Im więcej magazynów energii będzie funkcjonować w systemie energetycznym, tym mniej gazu ziemnego będziemy potrzebować do regulacji i podtrzymania funkcjonowania tego systemu.

Negatywna weryfikacja małego atomu?

Potraktowany po macoszemu w PEP2040 sektor energetyki przemysłowej w obliczu silnego wzrostu kosztów emisji CO₂ ogłosił na przestrzeni 2021 r. serię inicjatyw w zakresie wdrożenia w Polsce niefunkcjonujących jeszcze nigdzie na świecie małych reaktorów jądrowych (SMR). Ambitne plany w tym zakresie ogłosili m.in. Synthos, ZE PAK, Orlen i KGHM.

Weryfikacja nastąpiła na przełomie października i listopada 2022 r., kiedy ZE PAK zrezygnował z inwestycji w niesprawdzone SMR na rzecz dużych reaktorów jądrowych. Zamierza je realizować wspólnie z grupą PGE w Pątnowie w oparciu o technologię koreańską.

Informacja o tej inicjatywie zbiegła się w czasie z formalnym potwierdzeniem wyboru technologii amerykańskiej AP1000 do realizacji rządowego programu jądrowego. W kontrze do zapisów PPEJ wybrano technologię wyłącznie do gruntownie przebadanej lokalizacji nadmorskiej. Pozostaje ona otwartą kwestią wyboru technologii dla drugiej rządowej lokalizacji. Wybór technologii to początek długiej procedury administracyjnej, która ma zaowocować początkiem prac w 2026 r. i uruchomieniem pierwszego bloku w 2033 r. Stan prac przygotowawczych w zakresie infrastruktury przystosowanej wskazuje, że realne rozpoczęcie działań nastąpi być może pod koniec 2027 r. Dla projektu w Pątnowie stosowne badania

dopiero zostaną przeprowadzone, dlatego prace budowlane rozpoczną się z kilkuletnim opóźnieniem względem lokalizacji nadmorskiej.

W obu projektach nie jest znany model finansowania, niemniej niezbędne będzie sięgnięcie po zadłużenie i wsparcie państwa. W zakresie prawodawstwa unijnego możliwość podejmowania działań tego typu została potwierdzona przez uwzględnienie energetyki jądrowej w tzw. taksonomii zrównoważonego rozwoju, czyli zbiorze wytycznych dla instytucji finansowych dotyczących finansowania przedsięwzięć w zakresie energetyki.

Jedną z form ich ma być Fundusz Transformacji Energetyki (FTE). Pomysł jego utworzenia pojawił się również w fazie wychodzenia gospodarki z pandemii, kiedy znaczący wzrost kosztów emisji CO₂ stał się problemem dla finansowania procesów związanych z transformacją. FTE ma dysponować znaczną częścią środków pozyskanych ze sprzedaży uprawnień do emisji. W sytuacji wojennej niedobór gazu ziemnego na rynkach europejskich doprowadził do zwiększenia roli znacznie bardziej emisyjnego węgla w produkcji energii i utrzymania kosztów uprawnień do emisji CO₂ na wysokim poziomie.

Pod kilkoma względami wyzwaniem będzie realizacja jednocześnie 2 dużych projektów w różnych technologiach przy potencjalnym wdrażaniu również kilku technologii SMR, co łącznie będzie silnie obciążać regulatora i rynek wykonawców. Polskie projekty jądrowe będą realizowane równocześnie z kilkoma podobnymi projektami jądrowymi w krajach sąsiednich i na świecie, co wespół z nadchodzącą odbudową Ukrainy może doprowadzić do istotnej konkurencji poszczególnych projektów o zasoby wytwórcze i siłę roboczą.

W kierunku kompleksowego bezpieczeństwa energetycznego

Wojna i pandemia sprawiają, że inwestycje w transformację polskiego systemu energetycznego są jeszcze bardziej palące niż dotychczas. Niestabilność rynków i chęć uniezależniania się od importowanych paliw kopalnych przyspieszą proces transformacji energetycznej.

Najbliższe lata wymagają odblokowania inwestycji w OZE zarówno po stronie prawnej w zakresie wiatraków lądowych, jak i zdolności sieci dystrybucyjnych do odbioru energii z rozproszonych, niestabilnych źródeł. Co więcej, wszelkie obiekty użyteczności publicznej powinny mieć w perspektywie kilku lat zainstalowane panele fotowoltaiczne. Podstawowym źródłem finansowania ma stać się Fundusz Transformacji Energetyki.

Jedną z możliwości zwiększenia elastyczności sieci może być instalacja bateryjnych magazynów energii przy stacjach transformatorowych WN/SN i SN/nN. Byłoby to jednak wysoce kosztowne, co w obliczu skali potrzeb stanowić będzie duże wyzwanie i nierealne bez wprowadzenia jakiejś formy wsparcia państwa.

Etap przejściowy wymaga niezwłocznego podjęcia decyzji w zakresie metod finansowania niezbędnych inwestycji w zakresie podtrzymania zdolności produkcyjnych w wyeksploatowanych blokach węglowych. W przeciwnym razie konieczne będzie zbudowanie elektrowni gazowej w Kozienicach, a także kolejnych tego typu źródeł bilansujących, co nie leży w interesie zarówno bezpieczeństwa energetycznego, jak i klimatu.

Pod względem legislacji konieczne jest sprawne uchwalenie specustawy jądrowej, ustawy powołującej FTE i specustawy w sprawie budowy nowych ESP. Budowa elektrowni szczytowo-pompowych przyczyni się do ograniczenia zapotrzebowania na gaz ziemny po 2030 r.

Należy także określić rolę i udział dużej i małej energetyki jądrowej w docelowej strukturze produkcji energii elektrycznej i ciepła w Polsce, a także wybrać kilka technologii SMR do zastosowania w przemyśle i ciepłownictwie. W przeciwnym razie może dojść do sytuacji, w której każde przedsięwzięcie będzie prowadzone z wykorzystaniem innej technologii, co wpłynie na koszty i terminy realizacji poszczególnych projektów.

Sektor ciepłownictwa stanowi największe wyzwanie i wymaga osobnego podejścia. Każda elektrownia ulokowana w pobliżu zabudowy powinna zostać „ocieplniona” (np. Rybnik, Opole) w celu ograniczenia kosztów emisji i optymalizacji procesu wychodzenia ze źródeł emisyjnych w kolejnych dekadach. Niezbędne jest też zdefiniowanie ścieżek dojścia do neutralności emisyjnej w zakresie ciepłownictwa miejskiego, dostosowanych do zróżnicowanych rozmiarów i potrzeb polskich miast.



Daniel Radomski

Ekspert ds. budownictwa i energetyki. Absolwent budownictwa w specjalności drogowej oraz elektrotechniki na Politechnice Warszawskiej. Projektant drogowy.

dr Joanna Mazurkiewicz

Inwestycje, infrastruktura i informacja. O skutecznej walce z ubóstwem energetycznym

Ubóstwo energetyczne jeszcze przed wojną na Ukrainie dotykało w Polsce około 10% gospodarstw domowych. Jest ono konsekwencją trzech czynników: niskich dochodów, wysokich cen energii i niskiego standardu energetycznego zamieszkiwanych budynków. Kryzys dodatkowo nasilił problemy polskich rodzin. Otwarcie programów termomodernizacyjnych dla ubogich, pełniejsze korzystanie z danych statystycznych oraz rozwój sieci ciepłowniczej i elektroenergetycznej mogą istotnie pomóc w walce z ubóstwem energetycznym.

Główne przyczyny i skala ubóstwa energetycznego w Polsce

Ubóstwo energetyczne to sytuacja, w której nie możemy zapewnić sobie wystarczającego poziomu ciepła, chłodu i energii elektrycznej do zasilania urządzeń i do oświetlenia domu. Złożoność tego zjawiska sprawia, że problem dotyczy nie tylko osób w trudnej sytuacji materialnej, choć emeryci, renciści i osoby z niskimi dochodami stanowią blisko połowę osób dotkniętych ubóstwem energetycznym. Gwałtownie rosnące ceny paliw i energii, użytkowanie energochłonnych urządzeń, duże straty ciepła w budynku lub zły stan zdrowia to przykładowe czynniki, które sprawiają, że problem może dotyczyć także rodzin, które nie są ubogie w sensie dochodowym.

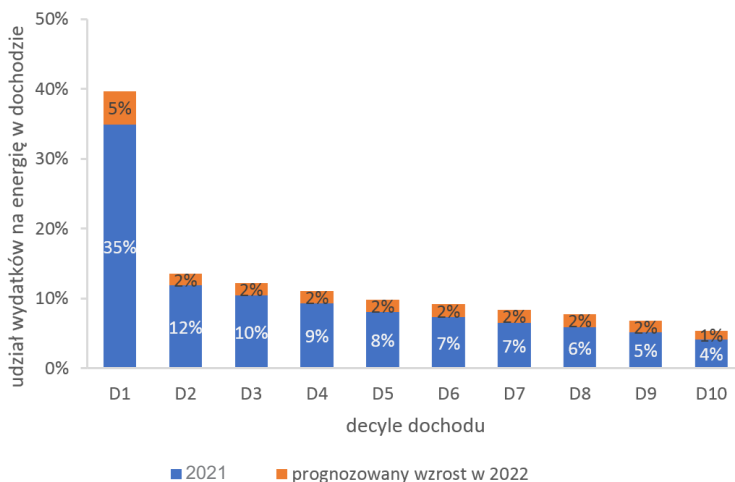
Skala zjawiska jest najczęściej mierzona wskaźnikiem łączącym wysokie koszty energii z niskimi dochodami gospodarstw domowych. Zgodnie z tym podejściem ubóstwo energetyczne dotyka tych rodzin, które mając niskie dochody, ponoszą wysokie wymagane wydatki na energię. Rozumie się przez to kwoty, które gospodarstwa domowe o podobnych cechach (tzn. mieszkające w podobnym budynku, korzystające z podobnych źródeł ciepła itp.) ponoszą na energię. Dzięki takiemu podejściu jako ubogie energetycznie określamy te gospodarstwa domowe, które wydają na energię i ogrzewanie więcej niż szacunkowo powinny.

Wydatki na energię silniej obciążają budżety domowe mniej zamożnych gospodarstw domowych. Najuboższe rodziny w 2020 r., a więc jeszcze przed gwałtownymi zmianami cen, wydawały miesięcznie na energię średnio około 350 zł, co stanowiło ponad 1/3 ich dochodów. Dla porównania, wśród najzamożniejszych gospodarstw domowych, wydatki na energię i paliwa wynosiły około 650 zł, ale stanowiły mniej niż 5% ich dochodów.

Obecnie obciążenie budżetów domowych kosztami energii wzrasta w wyniku wojny w Ukrainie, niestabilności cen na rynkach energii i embargo na dostawy węgla z Rosji, który w większości był zużywany przez gospodarstwa domowe i małe ciepłownie.

Różnice w obciążeniu budżetów domowych kosztami energii wskazują, że wzrost cen będzie silniej obciążał mniej zamożne rodziny. Co więcej, sytuacja materialna tych gospodarstw utrudnia podjęcie inwestycji w termomodernizację i wymianę źródeł ciepła.

Rysunek 3. Wydatki na energię w relacji do dochodów gospodarstw domowych w Polsce



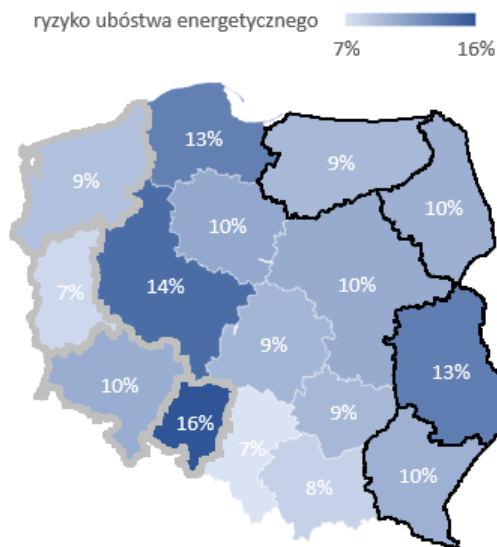
Gospodarstwo domowe zalicza się do grupy decylowej na podstawie wysokości dochodu rozporządzalnego na osobę. Pierwszą grupę decylową stanowi 10% osób o najniższych dochodach, a grupę dziesiątą – 10% osób o najwyższych dochodach.

Źródło: opracowanie na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych (GUS, 2021)

Zróznicowanie regionalne problemu

Ubóstwo energetyczne dotyka od 7 do 16% gospodarstw domowych w Polsce (Rysunek 4). Regiony różnią się pod względem skali problemu i głównych jego przyczyn. We wschodniej części Polski trudności z właściwym ogrzaniem budynków są związane przede wszystkim z niskimi dochodami mieszkańców. Na południu i zachodzie kraju główną przyczyną ubóstwa energetycznego jest charakterystyka zabudowań. Przeważają tam starsze budynki o niskiej efektywności energetycznej, z których wiele ogrzewanych jest indywidualnymi źródłami ciepła.

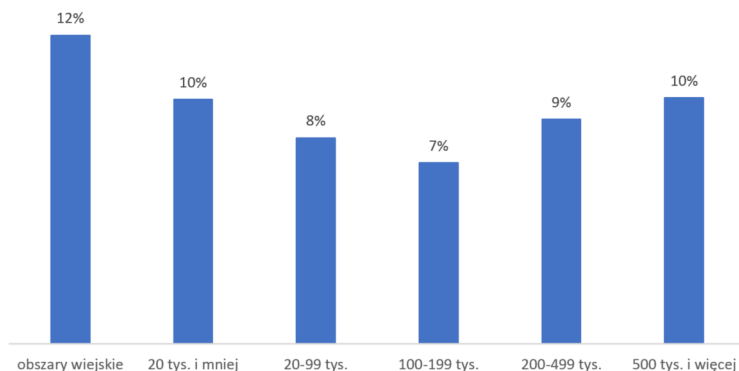
Rysunek 4. Odsetek gospodarstw dotkniętych ubóstwem energetycznym



Źródło: opracowanie na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych (GUS, 2021)

Ubóstwo energetyczne dotyczy głównie obszarów wiejskich i małych miejscowości, jednak może być też problemem mieszkańców dużych miast. W tym przypadku najbardziej narażone są osoby mieszkające w nieocieplonych budynkach. Dodatkowe ryzyko wysokich kosztów ogrzewania stwarza brak podłączenia do sieci ciepłowniczej i ogrzewanie indywidualne: piecami na paliwa stałe lub za pomocą grzejników elektrycznych. Problem może też być dotkliwy dla osób zamieszkujących budynki komunalne.

Rysunek 5. Odsetek gospodarstw domowych w ubóstwie energetycznym wg klas miejscowości



Źródło: opracowanie na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych (GUS, 2021)

Kto odpowiada za walkę z ubóstwem energetycznym?

Ograniczanie ubóstwa energetycznego nie jest formalnie przedmiotem żadnej z polityk publicznych w Polsce. Wynika to ze złożoności i wielowymiarowości problemu. Zmniejszanie jego skali wymaga rozwiązań w ramach trzech obszarów, które na szczeblu krajowym zarządzane są przez trzy ministerstwa:

- 1) politykę społeczną realizowaną przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w zakresie wsparcia osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej;
- 2) politykę energetyczną realizowaną przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska w zakresie ciepłownictwa, poprawy efektywności energetycznej, ochrony powietrza, polityki surowcowej i adaptacji do zmian klimatu oraz Urząd Regulacji Energetyki w obszarze regulacji cen;
- 3) politykę mieszkaniową realizowaną przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii.

Institucje te wyznaczają ramy dla konkretnych działań, jednak zgodnie z zasadą subsydiarności, ich realizacja spoczywa również na samorządzie terytorialnym. Ta instytucjonalna mozaika powoduje, że tylko część działań o największym wpływie na łagodzenie problemu ubóstwa energetycznego może być przypisana wybranemu resortowi. Pozostałe znajdują się na styku kompetencji kilku ministerstw lub w gestii samorządów terytorialnych. Na długofalowe programy nakładają się działania interwencyjne rządu, które są odpowiedzią na bieżące wydarzenia. W rezultacie koordynacja i zachowanie spójności polityki staje się poważnym wyzwaniem.

3xl, czyli jak ograniczać ubóstwo energetyczne?

Inwestycje

Inwestycje powinny być głównym narzędziem ograniczania ubóstwa energetycznego i zwiększania odporności gospodarstw domowych na konsekwencje gwałtownego wzrostu cen energii. Zgodnie z dostępnymi danymi, co trzeci budynek jednorodzinny w Polsce nie posiada ocieplenia, co oznacza silną ekspozycję mieszkańców na ryzyko ubóstwa energetycznego. Wsparcie termomodernizacji jest zatem fundamentem ograniczania tego zagrożenia. Dla gospodarstw domowych poprawa stanu technicznego budynków może oznaczać usunięcie głównej przyczyny problemu lub istotne zmniejszenie jego uciążliwości.

W obecnie prowadzonej polityce publicznej większą uwagę przywiązuje się jednak do działań o charakterze interwencyjnym. Sprowadzają się one głównie do wypłaty świadczeń socjalnych. Wsparcie rodzin w okresie gwałtownie rosnących cen energii jest potrzebne, lecz powinno uzupełniać, a nie zastępować działania długofalowe. Transfery fiskalne nie pozwalają na trwałą poprawę sytuacji osób najsilniej doświadczających ubóstwa energetycznego.

Wyjściem z tego kryzysu jest przede wszystkim modernizacja budynków i zmniejszenie ilości energii niezbędnej do ich właściwego

ogrzania. Obecnie programy wspierające termomodernizację nie są jednak dostępne dla osób o niskich dochodach.

Przyczyną tego ograniczenia są warunki finansowania, które (w zależności od programu), mogą dotyczyć np. wysokości wkładu własnego, braku prefinansowania czy zwrotu kosztów inwestycji tylko do określonej kwoty. Złagodzenie tych wymagań pozwoliłoby lepiej odpowiadać na potrzeby osób najsilniej dotkniętych ubóstwem energetycznym.

Informacja

Wsparcie powinno być kompleksowe i w pierwszej kolejności kierowane tam, gdzie jest najbardziej potrzebne. Ten postulat jest trudny do wdrażania ze względu na złożoność przyczyn ubóstwa energetycznego. Pełna zgodność zakresu pomocy i potrzeb danej rodziny jest bardzo trudna do osiągnięcia, ale i w tym zakresie możliwa jest poprawa skuteczności działań państwa.

Jednym z rozwiązań jest pełniejsze korzystanie z danych statystycznych znajdujących się w rejestrach podmiotów publicznych, czyli tzw. danych administracyjnych. Instytucje publiczne (na szczeblu centralnym i samorządowym) dysponują bazami zawierającymi dane niezbędne do tworzenia planów i ewaluacji polityk publicznych. Są one zbierane dla potrzeb danego podmiotu.

Wymiana tych danych pomiędzy instytucjami mogłaby zwiększać skuteczność działań państwa i samorządów. Przykładowo, o wypłatę dodatku węglowego mogły ubiegać się te rodziny, które wcześniej zgłosiły do Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków używanie węgla jako głównego paliwa grzewczego. Co więcej, wniosek wymagał podania adresu i numerów PESEL osób mieszkających w danym mieszkaniu.

Dane te umożliwiają określenie parametrów ryzyka ubóstwa energetycznego: rodzaju źródła ciepła, wieku i rodzaju budynku (na podstawie danych geodezyjnych) oraz wielkości gospodarstwa

domowego. Pozwalają też sprawdzić, czy osoby w nim zamieszkujące należą do grup szczególnie zagrożonych ubóstwem energetycznym ze względu na wiek. Ta diagnoza umożliwiłaby wstępne określenie, czy dane gospodarstwo domowe może potencjalnie być beneficjentem programów termomodernizacji. Pełniejsze wykorzystanie istniejących danych umożliwiłaby dotarcie do osób najsilniej narażonych na ryzyko ubóstwa.

Infrastruktura

Istotnym czynnikiem zwiększającym ryzyko ubóstwa energetycznego jest ogrzewanie domu piecem na paliwa stałe. Z uwagi na brak rozwiniętej i różnorodnej infrastruktury, dla wielu gospodarstw domowych jest to jedyne dostępne rozwiązanie. Ponadto wybór rodzaju źródła energii jest uwarunkowany dostępem do sieci. Ze względu na charakter tego problemu, jego rozwiązanie ma charakter systemowy i stanowi kompleksowe wyzwanie związane z rozwojem energetyki rozproszonej.

W silniej zabudowanych obszarach metodą walki z ubóstwem energetycznym może być rozwój sieci ciepłowniczej. Takie rozwiązanie pozwala jednocześnie ułatwiać utrzymanie ciepła w mieszkaniach, poprawiać jakość powietrza i wykorzystywać efekty skali związane z dostarczaniem energii. Co więcej, sieć ciepłownicza może być częścią systemu zagospodarowania odpadów. W taki sposób działają nowoczesne spalarnie lub biogazownie. Sieć ciepłownicza może też korzystać z ciepła powstającego jako produkt uboczny w procesach technologicznych.

Na obszarach wiejskich o rozproszonej zabudowie, budowa sieci ciepłowniczej nie jest ekonomicznie opłacalna. W takich przypadkach trzeba sięgać po inne rozwiązania, na przykład spółdzielnie energetyczne, które mogą tworzyć samorządy. Ponadto, przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu wiąże się z rozwojem sieci elektroenergetycznych, pozwalających na przyłączanie prosumentów. To działanie jest uniwersalne i potrzebne nie tylko na terenach wiejskich.

Dostęp do czystej i bezpiecznej energii jest jednym z kluczowych celów transformacji energetyki. W tym procesie gospodarstwa domowe wymagają szczególnej uwagi, a część wsparcia w ramach polityki publicznej. Zmniejszanie ubóstwa energetycznego jest trudnym wyzwaniem, jednak pomoc ta jest niezbędnym warunkiem sprawiedliwej transformacji.



dr Joanna Mazurkiewicz

Doktor nauk ekonomicznych. W Instytucie Badań Strukturalnych koncentruje się na ekonomicznych i społecznych konsekwencjach transformacji energetycznej.

Interwencjonizm w energetyce

Michał Wojtyło

Kryzys energetyczny pcha Europę w stronę interwencjonizmu. O ogromnych kosztach walki z rekordowymi cenami energii

Pandemia i wojna spowodowały, że na forum unijnym i krajowym w Europie coraz częściej postulowane są zdecydowane narzędzia z wachlarza interwencjonizmu państwowego. Ogromny wzrost kosztów energii w ostatnim roku doprowadził do sytuacji, w której powszechne w UE stały się pakiety wsparcia łagodzące podwyżki cen dla przedsiębiorstw, instytucji publicznych i gospodarstw domowych.

Według publikacji Cambridge Econometrics koszty energii dla przeciętnego gospodarstwa domowego w 2022 r. były wyższe od tych w 2020 r. o 1,4 tys. euro we Włoszech, o 914 euro w Polsce, o 735 euro w Niemczech, o 410 euro we Francji. Zgodnie z szacunkami Międzynarodowego Funduszu Walutowego wysokie ceny energii podwyższyły całkowite koszty życia o 7% w przeciętnym gospodarstwie domowym w Europie.

Co więcej, w opinii MFW wysokie ceny energii nie są zjawiskiem krótkotrwałym – musimy nauczyć się z nimi żyć, także poprzez odpowiednie projektowanie wsparcia przez decydentów. Nawet jeśli wydaje się, że obecny sezon zimowy jest trudny, to bardzo możliwe, że za rok czeka nas jeszcze cięższa zima. Do trwającego sezonu państwa europejskie mogły się łatwiej przygotować, napełniając magazyny, gdy jeszcze ten gaz był w większym stopniu dostępny, a jesień łagodna (obecny średni poziom zapęłnienia magazynów w UE wynosi ponad 90%). Kolejna zima może być poprzedzona panicznymi zakupami gazu z nierosyjskiego kierunku, o który będzie zabiegała ogromna konkurencja. Wiele zaplanowanych inwestycji dywersyfikacyjnych w Europie nie zostanie ukończonych (m.in. projekty nowych rurociągów i gazoportów).

Fiskalna bazooka państw UE

W odpowiedzi na to gigantyczne wyzwanie rekordową pomoc przygotowały Niemcy. Sięgający 200 mld euro (5% PKB) dwuletni pakiet wsparcia przeznaczony jest na sfinansowanie „zamrożenia” cen energii dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw.

Było to prawnie możliwe, ponieważ ze względu na kryzys KE wyraża zgodę na udzielanie pomocy publicznej w postaci subsydiowania cen energii. Poziom wsparcia, które przygotował Berlin, wywołał jednak duże napięcia w UE. Niemiecki fundusz ostro skrytykowali Włosi, którzy zarzucili Niemcom nie tylko naruszenie reguł wspólnego rynku, lecz także brak solidarności wobec ogólnoeuropejskiego wyzwania. Plan niemiecki skrytykowali także unijni komisarze Thierry Breton i Paolo Gentiloni, argumentując to obawą o prześciganie się w wielkości pomocy publicznej w krajach UE, co może uderzyć w unijny wspólny rynek.

Pojawiło się zagrożenie, że w państwach mających większe możliwości finansowe firmy otrzymają wyższe wsparcie publiczne, co zaburzy konkurencję na wspólnym europejskim rynku. Ponadto najbogatsze państwa mogłyby przekierować do siebie większą

ilość gazu kosztem innych ze względu na silniejszą pozycję negocjacyjną.

Co ważne, pakiet niemiecki jest finansowany z pozabudżetowego funduszu, który pierwotnie zapewniał płynność niemieckim przedsiębiorstwom w czasie COVID-owych lockdownów. Znosi się na to, że takie narzędzie w finansach publicznych – awaryjne środki obsługiwane przez decydentów poza budżetem państwa, aby mieć większą elastyczność w ich wydatkowaniu i sprawozdawaniu – będzie w przyszłości pewnym spadkiem po pandemii.

Choć niemiecka inicjatywa była jak na razie najbardziej spektakularna, to Berlin bynajmniej nie był odosobniony w ambitnych programach osłonowych w UE. Od września 2021 r. do listopada 2022 r. w UE łącznie zadeklarowano aż 600 mld euro na pakiety ochronne przed wzrostem cen. Zgodnie z bazą danych przygotowaną przez analityków Bruegla (Giovanni Sgaravatti, Simone Tagliapietra i Georg Zachmann) oprócz Niemiec państwa, które względem swojego PKB przeznaczyły najwięcej środków dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw lub zadeklarowały takie przeznaczenie, to: Malta (7% PKB), Litwa (6,6%), Grecja (5,7%), Bułgaria (5,3%), Włochy i Holandia (5,1%). W wartościach nominalnych po Niemczech w rankingu Bruegla znajdują się: Włochy (90,7 mld euro), Francja (69,2 mld euro), Holandia (43,9 mld), Hiszpania (38,5 mld) i dalej jest przepaść (Austria – 10,6 mld).

Powyzsze gargantuiczne kwoty wydano na zróżnicowane działania, m.in.: obniżenie stawki podatkowej na energię, transfer środków do najuboższych, powszechne wypłaty rekompensat dla gospodarstw domowych, zamrażanie cen energii, wsparcie dla biznesu, promowanie obniżania zużycia energii, a także dofinansowanie do inwestycji w długofalowe rozwiązania zwiększające efektywność energetyczną. Z ponadstandardowych działań Francja znacjonalizowała największe przedsiębiorstwo energetyczne – Electricité de France (EDF).

Ponadto obecny model rynku energii, generujący wysokie dochody firm produkujących energię znacznie taniej niż elektrownie gazowe, skłonił część państw do zastosowania innego mechanizmu redystrybucji zasobów. W kilku krajach wprowadzony został dodatkowy podatek od nadmiarowych zysków (tzw. *windfall tax*, o którym więcej pisze Magdalena Maj) koncernów energetycznych. Ten tymczasowy podatek ma na celu ograniczenie bardzo wysokich dochodów wynikających z zewnętrznych i nieprzewidywalnych warunkowań. *Windfall tax* ma pozwolić sfinansować programy zamrażające ceny energii, ale warto podkreślić, że z tego podatku państwa są w stanie zebrać tylko ułamek wartości tarcz pomocowych.

Powrót cen maksymalnych do Europy

W kontekście dużych kosztów ogrzewania domów i poziomu cen energii elektrycznej na rynku w UE szczególnie ważna jest cena gazu ziemnego. Z tego powodu na forum unijnym bardzo głośno wybrzmiał temat wprowadzenia ceny maksymalnej na ten surowiec.

W liście z końca listopada przekazanym do Komisji Europejskiej, do którego dotarł Reuters, ministrowie 15 państw (Belgii, Bułgarii, Chorwacji, Francji, Grecji, Włoch, Łotwy, Litwy, Malty, Polski, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Hiszpanii) prosili o przedstawienie propozycji wdrożenia *gas price cap*, który miałby pozwolić na skuteczniejszą walkę z inflacją.

Jednak cenie maksymalnej na błękitne paliwo sprzeciwiają się m.in. Niemcy, Austria, Dania i Holandia. Te kraje podnoszą argument ograniczonej podaży surowca (m.in. ze względu na ograniczenie importu do Europy przez Rosję), o który walczą m.in. państwa azjatyckie. Wprowadzenie instrumentu według tej grupy państw spowodowałoby „odpływ” surowca do innych części świata ze względu na niższą atrakcyjność propozycji zakupów formułowanych przez państwa UE. Ponadto w tej grupie pojawia się obawa, że znacząco obniżona cena nie skłaniałaby do oszczędności zużycia gazu przez podmioty znajdujące się na unijnym rynku, co przy ograniczonej podaży surowca mogłoby prowadzić do jego niedoborów.

Aby pogodzić obie strony, Komisja zaproponowała tymczasowy (najprawdopodobniej roczny) korytarz cenowy na rynku europejskim. Chodzi o cenę gazu dla następnego miesiąca, która byłaby odgórnie ustalana (limit nie dotyczyłby np. ceny na rynku spot) i której przekroczenie przez określony czas powodowałoby zastosowanie *price cap*. Po zaproponowaniu mechanizmu rozpoczęły się negocjacje nad szczegółami, w tym nad poziomem ceny maksymalnej.

Początkowa cena, którą proponowała Komisja Europejska, to aż 273 euro/MWh – w tym samym momencie cena na rynku wynosiła 120 euro/MWh. Absolutny rekord na europejskiej giełdzie wynosił w lecie 2022 r. niewiele więcej niż początkowa propozycja górnego limitu ceny, bo 314 euro/MWh. Według doniesień medialnych Polska proponowała 150–180 euro/MWh. Warunkiem wprowadzenia tej bardzo wysokiej ceny miało być jej utrzymywanie się powyżej limitu przez aż 2 tygodnie, co... jeszcze nigdy wcześniej się nie wydarzyło. Ponadto aby mechanizm zadziałał, cena gazu miałaby być większa o co najmniej 58 euro od ceny gazu skroplonego (LNG).

Taka postać inicjatywy wywołała głosy sprzeciwu – pojawiły się nawet zarzuty do Komisji, że proponując tak wysoką cenę, nie zmieni sytuacji na rynku, naraża UE na kryzys zaufania i wywoła falę indywidualnych działań państw członkowskich w tym zakresie, co spowoduje chaos na rynku. Ostatecznie, po długich i mozolnych miesiącach negocjacji, czeskiej prezydencji udało się doprowadzić do porozumienia – 19 grudnia przyjęto cenę maksymalną na poziomie 180 euro/MWh, która musi się utrzymywać przez 3 dni i być wyższa o co najmniej 35 euro/MWh od ceny LNG. Mechanizm będzie obowiązywał od 15 lutego 2023 r.

Większe celowanie wsparcia

Kolejnym narzędziem polityk publicznych rozważanym w reakcji na wzrost cen energii jest większe skupienie się na odbiorcach wrażliwych. Cambridge Econometrics wskazuje na pogłębienie problemów najuboższych w wyniku obecnego kryzysu. Gospo-

darstwa z niskimi dochodami mają przeznaczyć na energię w 2022 r. więcej niż w 2020 r. o 50% we Włoszech, o 70% w Hiszpanii i o 34% w Polsce.

Szacunki redakcji „The Economist” pokazują wagę problemu ubogich w energetycznym sztormie na najważniejszym wskaźniku – liczbie zgonów. Zgodnie z nim obniżenie rachunków gospodarstw domowych średnio o 22% w 19 państwach (głównie unijnych) mogłoby uratować nawet 75 tys. osób w trwającym okresie grzewczym. Oczywiście do dokładnych liczb należy podchodzić z dużym dystansem, ale sama wielkość tej statystyki pokazuje stawkę walki.

O skupienie się na ubogich gospodarstwach kosztem reszty gospodarki, która musi dostosować się do trwale wyższych cen energii (m.in. poprzez większą efektywność energetyczną), apeluje również Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Według szacunków MFW całkowite pokrycie kosztów wzrostów cen energii od początku 2021 r. dla 40% gospodarstw domowych w Europie wymagałoby 0,9% PKB w 2022 r. i 1,2% PKB w 2023 r. – jest to niższy od średniego poziom ambicji wsparcia w Europie szacowanego przez MFW na 1,5% PKB.

Niestety w UE jak na razie wdrażane programy były przeważnie powszechne. W listopadowej ocenie sytuacji budżetowej krajów strefy euro KE podkreśliła, że mniej niż 30% nowego wparcia osłownego, obniżającego ceny energii, jest skierowane do wybranych grup społecznych.

Kryzysy, które przyspieszyły integrację

Pandemia COVID-19 spowodowała przełom – państwa unijne wspólnie zaciągnęły dług na rzecz rekordowego pakietu wsparcia dla europejskiej gospodarki, Funduszu Odbudowy i Budowy Odporności. Wprowadzenie tego narzędzia przetrze ścieżkę podobnym inicjatywom w kolejnych kryzysach. Teraz wykorzystanie tego narzędzia jest podnoszone na brukselskich korytarzach w ramach odpowiedzi na kryzys energetyczny. Unijny fundusz subsydiujący

ceny energii obywatelom państw UE byłby kolejnym po Next Generation UE funduszem zasilanym środkami pozyskanymi z zaciągniętego przez UE długu.

Dotychczas decyzja w tej sprawie nie zapadła, ale indywidualna inicjatywa Niemiec powoduje, że trudno będzie Berlinowi blokować ten pomysł z uwagi na zarzut braku solidarności europejskiej w czasie największego kryzysu energetycznego. Co więcej, do cementowania unii energetycznej poprzez nowe instrumenty głośno nawołuje w tekście w „Financial Times” Charles Michel, szef Rady Europejskiej.

Krokiem w kierunku zacieśnienia integracji europejskiej, który przedstawiła Komisja po naciskach m.in. Polski, jest mechanizm wspólnych zakupów gazu (zainspirowany sukcesem UE we wspólnym zakupie szczepionek przeciw COVID-19). Ten mechanizm ma na celu wzmocnienie pozycji negocjacyjnej względem państw trzecich i poprzez to zmniejszanie ceny zakupu surowca, zwłaszcza w kontekście zbliżającego się okresu zimowego, w którym państwa będą napełniać swoje magazyny przed kolejną, prawdopodobnie jeszcze trudniejszą zimą. Ponadto to narzędzie pozwoliłoby ograniczyć zjawisko przelicytowywania się przez państwa w walce o kolejne wolumeny gazu. Wspólny gaz mógłby zostać sfinansowany ze wspomnianego unijnego funduszu, aby chronić konsumentów przed wysokimi cenami gazu.

Z dodatkowego funduszu mogłyby zostać sfinansowane także rozwiązania długotrwale zwiększające odporność europejskiego rynku energii przed podobnymi szokami w przyszłości – m.in. inwestycje w efektywność energetyczną, zwiększanie liczby międzypaństwowych połączeń infrastrukturalnych w sektorze energetycznym, dalszy rozwój OZE, rozbudowa terminali gazu skroplonego, a może nawet wypłaty dla państw lub regionów, które zdecydują się wydłużyć pracę swoich elektrowni jądrowych.

Innym wymiarem awaryjnego funduszu jest powiązanie wypłat dla państw lub konsumentów energii z oszczędnościami energii – np.

rekompensata wzrostu cen energii (lub ich zamrożenie) ze środków unijnych dla gospodarstw domowych do 80% ich przedkryzysowego zużycia energii.

Wszystkie powyższe instrumenty rozważane lub już wdrożone pokazują, że reakcja na konsekwencje pandemii COVID-19 i kryzysu energetycznego prawdopodobnie pcha Europę w stronę wielu lat mocnego interwencjonizmu państwa w sektorze energetycznym, a także ku głębszej integracji europejskiej. Choć powyższe rozwiązania są często przedstawiane jako tymczasowe i awaryjne, to w obliczu długotrwałe wysokich cen energii w UE jest duża szansa, że ewoluują w stronę narzędzi, które w pewnej formie zostaną z nami na dłużej. W końcu często tymczasowe środki stają się najtrwalsze.



Michał Wojtyła

Redaktor portalu opinii Klubu Jagiellońskiego. Członek zespołu CAKJ. Absolwent elektrotechniki na AGH w Krakowie, stosunków międzynarodowych oraz gospodarki i administracji publicznej na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie.

Magdalena Maj

Windfall tax ma zapewnić sprawiedliwość w niespokojnych czasach. O koncepcji nadmiarowych zysków w dobie sankcji

Wojna w Ukrainie i sankcje nałożone na Rosję spowodowały wiele nieprzewidzianych turbulencji, zwłaszcza na rynkach energii. I choć obecna, niezależna od woli większości z nas, sytuacja w powszechnym odbiorze kojarzy się przede wszystkim z coraz uboższym zasobem portfela i koniecznością oszczędzania, to dla niektórych firm okazała się przyczyną powstania nadmiarowych zysków. Ta sytuacja domaga się rozsądnego i sprawiedliwego zarządzenia, tym bardziej że straty ponoszą odbiorcy energii. Jednym z ciekawszych rozwiązań mogących uregulować sytuację jest tzw. *windfall tax*. Na czym polega ten podatek i jakie jest uzasadnienie dla jego wprowadzenia?

Od sensownego opodatkowania mogą zależeć dalsze losy wojny

W uproszczeniu można przyjąć, że *windfall tax* to podatek dotyczący firm, które osiągnęły nieoczekiwane ogromne zyski w wyniku wystąpienia niezależnych od swoich działań warunków na rynku. Wzrost zysków w stosunku do ubiegłego roku dla firm z sektora ropy i gazu, wynika częściowo z popandemicznego wzrostu gospodarek, a także jest skutkiem inwazji Rosji na Ukrainę i nałożonych na Kreml sankcji.

Najlepiej byłoby, gdyby podatkiem od zysków nadzwyczajnych objąć tylko część nadmiarowych zysków, które wynikają z nieprzewidzianych turbulencji na rynkach energii wynikających z inwazji na Ukrainę. W ten sposób część z tych zysków pozostanie w rękach firm i będzie je można wykorzystać dla celów inwestycyjnych lub dla zapewnienia stabilności finansowej w czasach kryzysu. Kwestią otwartą pozostaje problem, na ile nadmiarowe zyski mogą napędzić rozwój spółek, a na ile powinny być wypłacone w formie dywidendy.

Kolejny argument za wprowadzeniem podatku wynika z opisanej powyżej definicji. Jego celem jest sprawiedliwy podział nieoczekiwanych zysków firm z odbiorcami końcowymi, których najbardziej dotyczą zmiany na rynku. Unia Europejska, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Kanada, Australia i inne kraje wprowadziły sankcje na Rosję. Treścią tych sankcji są m.in. embarga na niektóre produkty importowe, co z kolei rodzi konieczność szukania nowych dostawców i odbija się na cenach rynkowych produktów. Nadmiarowe zyski spółek są w dużej mierze spowodowane decyzjami rządów o ograniczaniu współpracy z Rosją. Gdyby państwa zamiast wprowadzać sankcje, prowadziły *business as usual*, sytuacja na rynkach energii, a zatem i zyski spółek kształtowałyby się inaczej.

W takim rozumowaniu opodatkowanie tych zysków przez rządy wydaje się być jeszcze bardziej uzasadnione. Inaczej musielibyśmy się zgodzić na to, że na tej trudnej sytuacji niektóre podmioty nieoczekiwanie ogromnie zyskują, także w wyniku decyzji politycznych, podczas gdy inne grupy znacznie tracą.

Trudna sytuacja uboższych gospodarstw domowych i małych przedsiębiorstw może wpłynąć na nastroje względem zaangażowania naszego kraju w wojnę na Ukrainie. Ponieważ przyczyna wystąpienia nadmiarowych zysków jest niezależna od działań spółek, należy założyć, że wprowadzony podatek będzie obowiązywał tak długo jak będzie istnieć przyczyna wysokich cen surowców.

Zyski koncernów naftowych wzrastają kilkakrotnie

Już w 2021 r. koncerny naftowe generowały większe zyski przez zwiększone ceny gazu. Po inwazji Rosji na Ukrainę, łańcuchy dostaw zostały zachwiane, co przełożyło się na jeszcze wyższe ceny ropy. Podczas gdy koncerny i ich akcjonariusze cieszą się zyskami, w czerwcu cena benzyny przekroczyła 8zł/litr.

Zyski największej europejskiego koncernu z sektora ropy i gazu Shell w II kwartale sięgnęły 430% r/r, wynosząc 18 mld dolarów i 157% w porównaniu do I kwartału b.r. W tym czasie, zyski największej amerykańskiej spółki ExxonMobil wyniosły 17,85 mld dolarów, tj. wzrost o 281% r/r. i 226% w porównaniu do I kwartału 2022 r.

Nominalnie to nadal kilkakrotnie mniej niż u światowego giganta – Saudi Aramco, który w całym I półroczu już osiągnął zysk 90 mld dolarów. CEO ExxonMobil Darren Woods twierdzi, że zwiększone zyski to efekt inwestycji w nowe złoża ropy i gazu oraz w ciekły gaz, na który jest teraz zwiększony popyt.

20,4 mld dolarów straty w I kwartale b.r. dla BP wynika z odpisania wartości aktywów pochodzących z działalności w Rosji – przede wszystkim udziałów w Rosniefcie. Koszt odtworzenia (*replacement cost profit or loss*) wyniósł znacznie powyżej oczekiwań – zamiast przewidywanych 4,5 mld dolarów, aż 6,2 mld dolarów.

Tabela 1. Zyski netto wybranych koncernów z sektora ropy i gazu

	1 Q 2022	1 Q 2021	Zmiana r/r	2 Q 2022	2 Q 2021	Zmiana r/r
	mld USD		%	mld USD		%
Saudi Aramco	39,5	21,7	80	48,4	25,5	90
Shell	7,1	5,7	20	18,0	3,4	430
PetroChina	5,9	4,2	40	-	3,7	-
ExxonMobil	5,5	2,7	100	17,9	4,7	280
Sinopec	3,3	2,7	20	-	3,1	-
BP	-20,4	4,7	-540	9,3	3,1	200

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie raportów kwartalnych koncernów

W czołowych 10 koncernach z sektora ropy i gazu pod względem przychodów oprócz koncernów wymienionych w tabeli znajdują się: TotalEnergies, Chevron, Gazprom i Marathon. Gazprom nie podał swoich wyników za 2022 r, więc nie wiemy czy i jakie zyski odnotował.

Windfall tax funkcjonował w liberalizmie gospodarczym Margaret Thatcher

Podatek od zysków nadzwyczajnych ma dziś swoje szczególne uzasadnienie, ale warto wiedzieć, że był on już stosowany w przeszłości. W 1981 r. rząd Margaret Thatcher z kanclerzem skarbu Geoffrey Howe'em wprowadzili 2,5-proc. opodatkowanie dla banków, które generowały nadmiarowe zyski w wyniku wzrostu stóp procentowych do 17%, jednocześnie utrzymując niskie oprocentowanie na lokatach. Za sprawą podatku wygenerowano wówczas 400 mln funtów.

Argumentem za wprowadzeniem podatku był fakt, że bezpośrednim źródłem nadmiarowych zysków była decyzja rządu o podniesieniu stóp procentowych. Plan budżetowy był przez większość ekonomistów krytykowany, jednak pod koniec roku 1982 widać było

jego zakładane rezultaty – spadek inflacji, także dzięki podniesieniu innych podatków.

W kolejnym roku tj. 1983 podatek od dochodów nadzwyczajnych nałożono na koncerny wydobywające ropę i gaz na Morzu Północnym. Wywołało to ich stanowczy sprzeciw, motywowany brakiem możliwości prowadzenia niezbędnych inwestycji w wyniku nałożenia podatku. Jednak wbrew obawom sektora, jego rozwój rozkwitał. Z podobną argumentacją w 1997 r. podatek od nadmiarowych zysków sprywatyzowanych spółek energetycznych wprowadził premier Wielkiej Brytanii, Gordon Brown.

W tym roku już w maju Boris Johnson nałożył podatek na spółki energetyczne. Podatek objął 25% zysków z wydobycia ropy i gazu na Morzu Północnym, jednocześnie zwolniono firmy z 80% podatków związanych z nowymi inwestycjami w paliwa kopalne. Ówczesny kanclerz skarbu, Rishi Sunak, zapowiedział, że podatek ma obowiązywać, do powrotu cen surowców do historycznych wartości, jednak nie określił ich poziomu, ale niezależnie od tego podatek nie będzie obowiązywał dłużej niż do 31.12.2025. Podatek ma on objąć zyski pozyskane po wprowadzeniu jego w życie.

Nieobjęcie podatkiem zysków uzyskanych sprzed czasu jego wprowadzenia jest pozytywną różnicą w porównaniu z poprzednimi przypadkami jego wprowadzenia. Z drugiej strony nałożenie tego podatku na przyszłe zyski może zniekształcić zachowania graczy rynkowych. Pomysł tym razem wzbudził także kontrowersje z powodu nie dość wyraźnego rozpoznanie wpływu decyzji politycznych na wielkość zysków.

Pojawiła się obawa, że wprowadzone rozwiązania nie będą tymczasowe. Implementacja podatku powinna być tak zaplanowana, żeby nie doprowadzić do znacznego spadku inwestycji i produkcji krajowej w oderwaniu od popytu, gdyż może to oznaczać zwiększoną zależność importową i większe koszty końcowe dla odbiorcy oraz mniejszy dodatni wpływ na całą gospodarkę krajową.

Windfall tax już w marcu wprowadziły Włochy dla firm z sektora energetycznego zyskujących na wysokich cenach gazu i ropy. Początkowo podatek miał wynosić 10% zysków nadmiarowych, następnie zaś 25%. Ostatecznie według doniesień Reutersa, egzekucja daniny nie jest efektywna i zamiast 10-11 mld euro, rząd Draghi zebrał prawdopodobnie ok. 2 mld euro, co jest spowodowane odmową płacenia podatku przez spółki, które argumentowały, że wysokie cen surowców wpływają negatywnie także na ich działalność.

Podatek od zysków nadzwyczajnych jeszcze pod koniec zeszłego roku wprowadziła Hiszpania, a w tym roku Grecja. Natomiast Belgia, Niemcy i Austria nadal tę opcję rozważają. Poza Unią różne formy podatków dla różnych sektorów powstają w Chile, Pakistanie i Indiach, których to rządy zdążyły już zareagować na spadek cen ropy i ograniczyć podatek dla krajowych producentów tego surowca.

Jest zgoda Rady UE na podatek

14 września Komisja Europejska przedstawiła wniosek Rady w sprawie projektu rozporządzenia o interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii. Został on przyjęty dnia 30 września przez Radę składającą się z ministrów energetyki państw członkowskich. Rozporządzenie zakłada wspólne dla krajów UE wymagania dotyczące redukcji zużycia energii elektrycznej oraz pobieranie i redystrybucję do odbiorców końcowych nadmiarowych zysków z sektora energetycznego dla różnych grup podmiotów, a zatem *windfall tax*.

Pierwsza grupa podmiotów, których dotyczy rozporządzenie to wytwórcy energii elektrycznej z OZE (poza elektrowniami szczytowo-pompowymi), energii jądrowej, odpadów, produktów naftowych, torfu i węgla brunatnego. Zyski ze sprzedaży energii na rynku przez tych wytwórców zostaną ograniczone do 180 euro/MWh.

Zatem niezmieniony zostaje mechanizm działania hurtowego rynku energii, w którym cena kształtowana jest w oparciu o wysokość

kosztów zmiennych, a dokładniej, krańcowego kosztu wytworzenia energii elektrycznej. Na bazie poziomu tych kosztów, od najniższych do najwyższych, tworzona jest krzywa podaży (tzw. *merit order* lub *stos*). Krzywa popytu, przecinając się z krzywą podaży, wyznacza aktualną rynkową cenę energii.

Do lutego mimo różnic na rynkach krajów U.E ceny energii elektrycznej w ostatnich dekadach nie przekraczały 180 euro/MWh, dlatego przed inwazją na 2022 r. nikt wyższych cen niż dotychczas nie zakładał. Poza tym uśrednione koszty wytworzenia energii (LCOE – *Levelised Cost of Energy*) technologii objętych limitem są znacznie niższe niż 180 euro/MWh.

Stąd potencjał inwestycyjny producentów energii nie powinien zostać zahamowany. W Polsce energetyka fotowoltaiczna ma 10-krotny wzrost mocy w stosunku do 2018 r., a wiatrowa zaś 20%. Średnia cena energii wynosiła w ostatnich latach znacznie poniżej tego limitu: 46,7 euro/MWh w 2020 r. i 87 euro/MWh w 2021. Maksymalnie 67% nadzwyczajnych zysków zostanie w firmach. Nadzwyczajne zyski to te przekraczające 120% dochodów do opodatkowania z czterech ostatnich lat

Druga grupa podmiotów objętych podatkiem dotyczy ma sektora ropy, gazu i węgla, w których co najmniej 75% obrotów jest generowanych przez wydobywanie, rafinację produktów naftowych lub wytwarzanie produktów koksowania węgla. Składki mają być naliczane za 2022 r. i/lub 2023 r. od minimum 33% dochodu podatkowego przekraczającego 20% średnich dochodów podatkowych (zgodnie z krajowym prawem podatkowym) w czterech poprzednich latach (od 2018 r.).

Zebrane fundusze mają trafić przez transfery bezpośrednie, mechanizmy kompensacyjne i zachęcające do redukcji zużycia energii oraz wsparcie dla inwestycji w niskoemisyjne technologie i inne projekty zgodne z założeniami REPowerEU. Kraje członkowskie część zebranych funduszy przeznaczą do wspólnej puli UE. Wpro-

wadzenie obowiązkowej redukcji zużycia energii w szczycie o 5% i dobrowolnie o 10% pomniejszy szacowane zyski budżetowe.

Z założenia zaproponowane rozwiązania są tymczasowe i wyjątkowe. Mogą zacząć obowiązywać od 1 grudnia 2022 do 31 grudnia 2023. Cele redukcji energii elektrycznej będą stosowane do 31 marca 2023, a limit na jej cenę do 30 czerwca 2023 r.

Kraje członkowskie mogą pozostać przy opracowanych przez siebie środkach pod warunkiem ich kompatybilności z założeniami opracowanymi na poziomie wspólnoty i co najmniej takimi samymi efektami ilościowymi. Kolejna propozycja złożona do Komisji przez 15 krajów UE włączając Francję i Polskę dotyczy wprowadzenia maksymalnej ceny gazu, nie została póki co przyjęta.



Magdalena Maj

Kierownik zespołu klimatu i energii w Polskim Instytucie Ekonomicznym. Absolwentka Politechniki Warszawskiej, Politechniki Śląskiej oraz Instituto Superior Técnico w Lizbonie.



Klub Jagielloński

Klub Jagielloński to niepartyjne stowarzyszenie łączące społeczników, ekspertów, publicystów i naukowców młodego pokolenia działających wspólnie na rzecz dobra wspólnego. Pracujemy na rzecz sprawnego państwa i podmiotowości obywateli.

Eksperci i współpracownicy Klubu Jagiellońskiego przygotowują opinie, analizy i eseje, które przeczytać można na www.klubjagiellonski.pl i w internetowym czasopiśmie idei „Pressje”. Znaleźć można tam komentarze dotyczące bieżących wydarzeń, ale też tematów, na które brak miejsca w głównym nurcie debaty.

Jeżeli spodobała Ci się niniejsza publikacja, dołącz do grona darczyńców Klubu Jagiellońskiego!

Możliwości wsparcia:

- Przekazanie 1% podatku na rzecz Klubu Jagiellońskiego – nr KRS 0000128315
- Bezpośrednia wpłata na konto Klubu Jagiellońskiego: 47 1020 2892 0000 5102 0582 9454 (PKO BP S.A.) tytułem: „Darowizna na cele statutowe”
- Wpłata w formie darowizny przez stronę www.klubjagiellonski.pl/wesprzyj-nas za pomocą:
 - przelewu ze strony banku
 - karty płatniczej
 - aplikacji BLIK
 - portfela elektronicznego

Dziękujemy za Twoje wsparcie!

Zasady współpracy

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego podejmuje współpracę z podmiotami zewnętrznymi w zakresie rzetelnego opracowania zagadnień wskazanych przez instytucje publiczne oraz przedsiębiorców. Podejmowane przez nas działania badawcze oraz tworzone ekspertyzy opierają się na pracy kolegialnej. Łączymy doświadczenia przedstawicieli nauki, administracji oraz biznesu.

Jednocześnie informujemy, że wszelkie działania we współpracy z podmiotami zewnętrznymi muszą być zgodne z „5 zasadami niezależności eksperckiej Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego”:

1. Misyjność

Klub Jagielloński, w tym Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, prowadzi działalność na rzecz zmiany prawa poprzez uczestnictwo w konsultacjach publicznych, udział w posiedzeniach komisji Sejmu i Senatu, kierowanie petycji do organów władzy publicznej oraz udział w innych formach konsultowania rozwiązań prawnych organizowanych przez instytucje publiczne, polityków i organizacje obywatelskie. Działalność ta ma charakter misyjny, jest prowadzona zgodnie z zasadą prymatu dobra wspólnego i finansowana ze środków własnych stowarzyszenia. Zdecydowana większość publikowanych przez nas materiałów ma charakter misyjny. Każdorazowo, jeżeli materiał powstał we współpracy z partnerem zewnętrznym lub został sfinansowany ze środków innych niż środki własne Klubu Jagiellońskiego, jest to wyraźnie zaznaczone w jego treści.

2. Niezależność

Warunkiem podjęcia współpracy doradczej z podmiotami rynkowymi jest zagwarantowana w umowie pomiędzy stronami niezależność badawcza. Nie dopuszczamy sytuacji, w której publikujemy materiał lub opracowujemy analizę pod tezy opracowane „na zewnątrz”.

3. Przejrzystość

Warunkiem podjęcia współpracy doradczej z podmiotami rynkowymi jest zagwarantowanie w umowie pomiędzy stronami pełnej transparentności zasad współpracy. Opracowany we współpracy z zewnętrznym partnerem materiał oznaczony jest na stronie tytułowej nazwą i logo partnera. Informacja o partnerstwie zawarta jest również w ewentualnych materiałach dla mediów.

4. Samoograniczenie

Podjęcie przez stowarzyszenie lub należącą do niego spółkę współpracy z podmiotami rynkowymi w zakresie opracowania analiz, ekspertyz, raportów czy projektów aktów prawnych wyklucza dalsze zaangażowanie Klubu Jagiellońskiego w proces stanowienia prawa w obszarze bezpośrednio związanym z tematem współpracy na co najmniej 12 miesięcy od publikacji materiału powstałego w partnerstwie. Eksperti CAKJ, którzy uczestniczą w procesie stanowienia prawa, a za pośrednictwem CA lub indywidualnie wykonywali zlecenia na zamówienie podmiotów rynkowych, zobowiązani są do uprzedniego, każdorazowego i publicznego przedstawienia tej informacji (np. w stanowisku wysyłanym w ramach konsultacji publicznych lub w informacji do władz odpowiedniej komisji parlamentarnej).

5. Odpowiedzialność

W ramach współpracy z partnerami rynkowymi CAKJ nie pośredniczy w kontaktach pomiędzy ich przedstawicielami a politykami i urzędnikami. Do udziału w spotkaniach promocyjnych i dyskusyjnych wokół materiałów powstałych w partnerstwie z podmiotami rynkowymi, a zawierających rekomendacje legislacyjne, CAKJ nie zaprasza imiennie zawodowych polityków ani urzędników. Klub Jagielloński, w ramach działalności statutowej, organizuje różnego rodzaju debaty, spotkania i seminaria z udziałem przedstawicieli różnych obszarów życia publicznego, w tym osób ze świata biznesu i polityki. Spotkania tego rodzaju, gdy dotyczą zagadnień regulacyjnych i pokrewnych, zawsze mają charakter misyjny i finansowane są wyłącznie ze środków własnych stowarzyszenia.

Dorobek publikacyjny



Alternatywa dla żłobka. System opieki nad dziećmi do lat 3 w Polsce

Raport jest próbą wskazania drogi w myśleniu o wyzwaniach stojących przed młodymi rodzicami. Tam, gdzie to możliwe, poszerzamy gamę dostępnych rozwiązań i popularyzujemy te scenariusze, które mogą zredukować dyskomfort związany z podejmowaniem trudnych wyborów.



Polska – Bałkany Zachodnie. Możliwości współpracy władz lokalnych i regionalnych

Publikacja ma jasno sprecyzowany cel - pomóc polskim samorządowym w nawiązywaniu współpracy międzynarodowej z władzami lokalnymi i regionalnymi na Bałkanach Zachodnich.



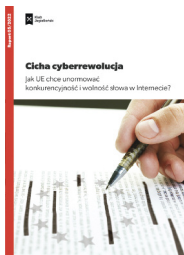
Rozpad starego świata. Próba syntezy po pół roku wojny na Ukrainie [RAPORT SPECJALNY]

Ład globalny, Europa i przestrzeń postsowiecka już nie będą takie same. Polska musi być do tego przygotowana, aby wykorzystać możliwości, jakie to dla nas stwarza, oraz zniwelować zagrożenia, które przyniesie nowa rzeczywistość.



Europejski Zielony Ład. Stan realizacji, wyzwania, nadzieje

Europejski Zielony Ład charakteryzuje się podejściem całościowym, obejmując zarówno sektory energetyczne, jak i inne obszary gospodarki. Tym samym EZŁ nie jest jedynie nową strategią polityki klimatycznej, ale *de facto* całościowej transformacji UE.



Cicha cyberrewolucja. Jak UE chce unormować konkurencyjność i wolność słowa w Internecie?

W unijnych propozycjach regulacji sieci nie znajdziemy prężomowych przepisów, ale sam fakt powstania regulacji należy uznać za początek rewolucji. UE szuka modelu zakorzenionego w gwarancji zachowania praw obywatelskich i w budowaniu konkurencyjności wolnego rynku.



Lokalna alternatywa. Jak wybudować w Polsce brakujące mieszkania?

Głównego celu polityki mieszkaniowej, którym było skuteczne włączenie się państwa w budowę mieszkań, wciąż nie udało się osiągnąć. Politykom i urzędnikom zabrakło konsekwencji, a wiele samorządów nie zdaje sobie sprawy, że dla rozwoju ich miast kluczowa jest budowa mieszkań.



Porzucenie złudzenia. 10 mitów o putinowskiej Rosji

Wbrew rozbrzmiewającym od czasu do czasu zarzutom o rzekomy „romantyzm” polskiej perspektywy historia przyznaje dziś rację realistycznemu spojrzeniu na putinowską Rosję, który stanowił przez ostatnie lata co do zasady wspólną linię naszych elit.



Skąd się wezmą przyszli czempioni polskiej gospodarki? Znaczenie rynku kapitału właścicielskiego dla rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego Polski

Aby kontynuować proces zmniejszania różnicy w poziomie rozwoju w stosunku do bogatych krajów Zachodu, powinniśmy budować inny model gospodarki – taki, w którym dominują firmy prywatne, które mają swoje centrale i faktyczne centra kompetencji w kraju.



Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2021

Średnia ocen wszystkich polityk publicznych – najniższa w historii naszego rankingu polityk publicznych – potwierdza, że zdolność rządzących do radzenia sobie z najważniejszymi wyzwaniami jest coraz mniejsza.



Nowy strategiczny ład. Transformacja Zachodu a bezpieczeństwo Polski

Bezpieczeństwo nie jest dane nam raz na zawsze i wymaga ciągłego wysiłku. Konieczna jest prawidłowa diagnoza zagrożeń i stworzenie długofalowej strategii całościowego bezpieczeństwa, która będzie realizowana niezależnie od aktualnego układu władzy.



Przemilczane nierówności. O problemach mężczyzn w Polsce

Błędem jest założenie, że mężczyźni we wszystkich grupach społecznych są uprzywilejowani. Utrwalanie go w dyskursie publicznym prowadzi do wykluczenia problemów mężczyzn z puli zjawisk wymagających politycznego rozwiązania.



Zielony konserwatyzm. Wyzwania i rekomendacje w 10 kluczowych obszarach

Formułując własne postulaty, prawica nie musi, a nawet nie powinna oglądać się na lewicę. Powinniśmy bazować na własnych fundamentach aksjologicznych i samodzielnie przepracować temat, proponując autorski wkład do globalnej dyskusji o sposobie zarządzania naszymi zasobami.



Starość po polsku. Propozycja reformy systemu opieki nad osobami starszymi

Słabość systemu opieki senioralnej wyrasta na jedno z najważniejszych wyzwań na trzecią dekadę XXI wieku. W raporcie prezentujemy swoistą mapę drogową dla decydentów odpowiedzialnych za kształtowanie polityki w zakresie opieki senioralnej.



Jak wydamy ponad 100 miliardów? Ocena projektu Krajowego Planu Odbudowy

W raporcie „Jak wydamy ponad 100 miliardów? Ocena projektu Krajowego Planu Odbudowy” eksperci CAKJ przygotowali ewaluację projektu, ale także zaproponowali dodatkowe reformy, które mogą być dla politycznych decydentów ceną inspirację do korekty przedstawionego dokumentu.



Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2020

Reakcja rządu na wybuch epidemii była szybka i zdecydowana, a do tego ciesząca się dużym zaufaniem społecznym. Niestety, późniejsze działania, a przede wszystkim przygotowania do II fali pandemii, obnażyły wszystkie słabości polskiego państwa.



Pracować po republikańsku. Marzenie o państwie jako dobrym pracodawcy

Administrację publiczną cechuje przekonanie o niskiej legitymizacji własnego istnienia i własna odmiana folwarcznych stosunków międzyludzkich w pracy. Skutkuje to przyjmowaniem postaw asekuranckich, niską innowacyjnością działań, kompleksem niższości wobec „rynku”.



Nierealne oczekiwania. Bilans i perspektywy stosunków polsko-chińskich

W ostatniej dekadzie Polska osiągnęła niespotykany wcześniej poziom relacji politycznych z Chinami. Nie pomogło to jednak ani w otwarciu chińskiego rynku na import znad Wisły, ani w sprowadzeniu dużych chińskich inwestycji.



Po dywersyfikacji. Polski rynek gazu – historia i postulaty zmian

Zakończenie wieloletniej umowy gazowej z Gazpromem oraz kluczowych inwestycji dywersyfikacyjnych zamknie pewną epokę na polskim rynku gazu i stworzy zupełnie nowe uwarunkowania wymagające na nowo zdefiniowania kluczowych wyzwań i odpowiedzi na nie.



Fikcja jawności. Działalność lobbingowa w Sejmie RP w latach 2006-2019

Analiza ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia jedynie z pozorną regulacją.



Przez Bałkany do Brukseli? Przyszłość Partnerstwa Wschodniego

Polska powinna zbudować na poziomie europejskim narrację tożsamościową opartą na odwołaniach do historii i kultury, która pokazywałaby wspólną przestrzeń bałkańsko-czarnomorską będącą integralną częścią Europy.



Konfrontacja czy kompromis? Scenariusze decyzji dot. wyborów prezydenckich w cieniu pandemii COVID-19

Z analizy wynika, że negocjacje konstytucyjne są dziś faktycznie propozycją kompromisową. Zarówno rządzący, jak i opozycja ustępują w nim ze swoich przeciwstawnych pozycji pierwszej preferencji i decydują się na współpracę w scenariuszu – obustronnie – drugiego wyboru.



Podatkowy labirynt. Wyzwania polskiego systemu danin publicznych

Arbitraż w podatkach dochodowych i brak sterowności systemu – głównie dlatego polskie podatki są postrzegane jako niesprawiedliwe. Niestety, bez dostępu do danych Ministerstwa Finansów nie da się odpowiedzieć na pytanie, jak powinna wyglądać struktura podatkowa w Polsce.



Uciekające metropolie. Ranking 100 największych polskich miast

Statystyki potwierdzają hipotezę o zwiększającym się dystansie rozwojowym pomiędzy największymi metropoliami a mniejszymi miastami. Nie istnieje już w Polsce podział na biedny wschód i bogaty zachód. Czynnikiem różnicującym stało się posiadanie w regionie dużej metropolii.



Zmierzch dyplomacji? Polityka zagraniczna w dobie cyfrowej rewolucji

Nowe narzędzie czy nowa jakość? Autor, uznany analityk stosunków międzynarodowych, zastanawia się, czy wpływ cyfrowej rewolucji na politykę zagraniczną ogranicza się do wyposażenia dyplomatów w nowe narzędzia, czy też fundamentalnie przeobraża środowisko ich pracy.

Kontakt w sprawie współpracy:

Paweł Musiałek
Dyrektor CAKJ,
członek zarządu Klubu Jagiellońskiego

tel. 792 302 130
pawel.musialek@klubjagiellonski.pl

www.klubjagiellonski.pl

