

Warszawa, 31 marca 2021 r.

STANOWISKO ZWIĄZKU PRZEDSIĘBIORCÓW I PRACODAWCÓW WS. PROJEKTU KRAJOWEGO PLANU ODBUDOWY

Przedstawiony do konsultacji projekt Krajowego Planu Odbudowy dzieli większość klasycznych cech polskich dokumentów programowych – zawiera w dużej mierze trafne (choć niekiedy martwiące) diagnozy, ma logiczną strukturę i wyznacza ambitne cele. Zdecydowanie pozytywnie należy ocenić widoczną w dokumencie koncentrację (nieco wymuszoną przez strukturę krajowych planów odbudowy opisaną w stosownym rozporządzeniu PE i Rady) na kwestiach związanych z cyfryzacją. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców od początku pandemii podkreślał, że powinien być to absolutnie priorytetowy kierunek polityki w ciągu najbliższych lat.

Problematyczne wydają się zawarte w KPO propozycje reform, spośród których znaczną część należy ocenić pozytywnie, lecz w przypadku innych uwagę zwraca nadmierna ogólność, brak strategicznej spójności i bezpośredniego powiązania z zakładanymi celami. ZPP dostrzega walory przedstawionego do konsultacji dokumentu, przedstawiając równoległe szereg krytycznych komentarzy dot. jego zawartości, bliżej opisanych w następujących akapitach.

Tytułem uwagi porządkowej należy wskazać, że KPO jest dokumentem umożliwiającym ubieganie się o wsparcie w europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności, a jego struktura i założenia oparte są w dużej mierze na treści rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241z dn. 12 lutego 2021 r. ustanawiającego rzeczony Instrument. Wydaje się, że skala wpływu postanowień zawartych w tym rozporządzeniu na kształt KPO jest w debacie publicznej niedoceniana, zwłaszcza w kontekście pojawiających się w niektórych stanowiskach uwag dot. horyzontu czasowego KPO (koniec sierpnia 2026 roku jako punkt graniczny), który wynika wszakże wprost z art. 18 ust. 4 lit. i rozporządzenia. Rozporządzenie określa również zakres stosowania Instrumentu, wskazując na sześć filarów, które powinny zostać uwzględnione we wszystkich planach odbudowy:

- i) zielona transformacja;
- ii) transformacja cyfrowa;

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – Prezes, Marcin Nowacki - Wiceprezes

iii) inteligentny, zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu, w tym spójność gospodarcza, miejsca pracy, produktywność, konkurencyjność, badania naukowe, rozwój i innowacje, a także dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny z silnymi MŚP;

iv) spójność społeczna i terytorialna;

v) opieka zdrowotna oraz odporność gospodarcza, społeczna i instytucjonalna, w celu m.in. zwiększenia gotowości na sytuacje kryzysowe i zdolności reagowania kryzysowego;

vi) polityki na rzecz następnego pokolenia, dzieci i młodzieży, takie jak edukacja i umiejętności.

Wprost z rozporządzenia wynika zatem zarówno horyzont czasowy proponowanych reform, jak i obszary tematyczne, których powinny one dotyczyć. Co więcej, w ramach wspomnianych obszarów, rozporządzenie w jasny sposób wskazuje priorytety, poprzez określenie, że co najmniej 37% alokacji środków w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności ma być przeznaczona na działania przyczyniające się do zielonej transformacji, a 20% - na działania służące transformacji cyfrowej. Postanowienia aktu prawnego ustanawiającego europejski Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności wytyczyły zatem generalny kierunek prac nad poszczególnymi planami krajowymi.

Punktem wyjścia dla projektu KPO jest diagnoza wskazująca na gospodarcze skutki pandemii COVID-19 oraz kluczowe wyzwania rozwojowe dla Polski. Jak zaznaczono w pierwszym akapicie niniejszego stanowiska, diagnozę tę należy generalnie podzielić, choć da się zauważyć w jej ramach przestrzeń do pewnych uzupełnień. Całkowicie słusznie wskazano na gigantyczne wyzwanie związane z wciąż niską innowacyjnością polskiej gospodarki, zagrożeniami środowiskowymi, czy też pewną degenerację miast średnich.

Pominięto jednak (lub w niewystarczającym stopniu wskazano), jak się wydaje, dalece problematyczną sytuację demograficzną, czy znane powszechnie słabości instytucji publicznych, wyjątkowo zdawkowo odniesiono się również do kwestii przewidywalności i jakości regulacji.

Ten ostatni fragment jest ponadto zaskakujący, ponieważ wskazuje, że od momentu, w którym Komisja po raz pierwszy powiązała pewność prawa, zaufanie do jakości i przewidywalności regulacji z klimatem inwestycyjnym, do czasu kryzysu zw. z COVID-19, Polska odnotowała kilkuletni wzrost inwestycji. Należy w tym kontekście zaznaczyć jednak, że problem braku przewidywalności i stabilności otoczenia regulacyjnego pozostawał w okresie „przedpandemicznym” aktualny i ZPP jednoznacznie wskazywał, że może być on jedną z przyczyn niezadowolającej wysokości inwestycji w Polsce (mimo ich nominalnego

wzrostu, stopa inwestycji w relacji do PKB wciąż pozostaje daleko od zakładanego w Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju poziomu 25 proc.).

W trakcie lektury generalnych założeń KPO trudno nie zwrócić również uwagi na pewien recykling wątków i koncepcji poruszanych m.in. na łamach Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, liczne odniesienia do innego rodzaju dokumentów strategicznych (takich jak powstająca Nowa Polityka Przemysłowa Polski), czy też uwzględnianie w ramach opisów reform zawartych w KPO już procedowanych projektów legislacyjnych.

Oczywiście, spójność z dotychczas realizowanymi inicjatywami jest jedną z obowiązkowych cech planu, jednak wydaje się, że przynajmniej w niektórych aspektach wykorzystanie KPO do stosunkowo prostego przedłużenia koncepcji już opisanych w SOR może budzić pewien niedosyt. Zwłaszcza wzięwszy pod uwagę to, jak powszechnie podkreśla się wyjątkowość czasu epidemicznego i potencjalną skalę przemian gospodarczych, których jesteśmy i będziemy świadkami. Pewien duch gospodarczej zmiany niewątpliwie obecny w przestrzeni publicznej od co najmniej roku, w połączeniu z gigantycznymi dodatkowymi środkami, które będziemy mieli do dyspozycji, mogłyby stanowić nowy impuls dla myślenia strategicznego o gospodarczej roli Polski w regionie i na świecie oraz o pojawiających się na horyzoncie szansach.

Kluczowe propozycje reform gospodarczych opisane są w komponencie A KPO, zatytułowanym „Odporność i konkurencyjność gospodarki”. Pierwsza z zaplanowanych w jego ramach reform nazwana została obiecująco: „Stabilne warunki do inwestowania”. Trudno nie zgodzić się z jej generalnym celem, tj. wypracowaniem nowego modelu planowania przestrzennego w celu zwiększenia transparentności zasad dotyczących możliwości przeznaczania gruntów pod prowadzenie określonych rodzajów działalności gospodarczych. Oczywiście obecna czasochłonność i poziom skomplikowania procedur w tym zakresie stanowią istotną barierę inwestycyjną, wydaje się jednak że autorzy KPO w niewystarczającym stopniu uzasadnili, dlaczego akurat ten aspekt został uznany za kluczowy z punktu widzenia zapewnienia stabilnych warunków do inwestowania.

Abstrahując od kwestii przyjętych priorytetów i przejrzystości przesłanek, na podstawie których je wybrano, uwagę zwraca bardzo długi czas realizacji reformy – prace nad regulacją miałyby zostać zakończone dopiero w I kwartale 2023 roku, czyli w ciągu najbliższych dwóch lat, przy czym w dokumencie wyraźnie zaznaczono, że istnieje ryzyko przedłużania się prac legislacyjnych. Mając na uwadze fakt, że projekty o analogicznym poziomie skomplikowania i wymagające co najmniej podobnego nakładu pracy

powstawały niejednokrotnie w znacznie szybszym tempie, za wskazane należałoby uznać skrócenie tego terminu i przyjęcie za deadline I kwartału 2022 roku.

Uwagę przykuwa również Inwestycja A1.1.1., tj. „Wsparcie inwestycji w przedsiębiorstwach”. Autorzy proponują przeznaczyć na nią 300 mln euro, a zamierzonym celem miałyby być zmiana bądź rozszerzenie profilu działalności podmiotów gospodarczych (szczególnie tych z sektorów najbardziej poszkodowanych przez pandemię COVID-19) przez inwestycje w bazę produkcyjną i kwalifikacje pracowników. Wydaje się, że zarówno działanie, jak i jego adresaci zostali opisani słusznie, wątpliwości budzi jedynie zakres oferowanego wsparcia. Dywersyfikacja prowadzonej działalności, czy też przebranżowienie, nie muszą być jedynymi ścieżkami zwiększenia odporności przedsiębiorstw na kolejne kryzysy. Być może zasadne byłoby przeznaczenie środków również na inwestycje w optymalizację prowadzonej działalności i skalowanie jej, tak by możliwe stało się zbudowanie odpowiedniego zaplecza kapitałowego umożliwiającego firmom przetrwanie mimo przejściowych trudności.

Bardzo konkretna inwestycja A1.1.3., tj. skracanie łańcucha dostaw w przetwórstwie rolno-spożywczym, została opisana solidnie i na tyle szczegółowo, na ile pozwala przekrojowy charakter dokumentu. Zwracamy jedynie uwagę na fakt, iż ograniczenie wsparcia w jej zakresie wyłącznie do firm z sektora MŚP może doprowadzić do niezrealizowania jej podstawowych celów (choćby w zakresie wsparcia inwestycyjnego wykorzystania surowców białkowych niemodyfikowanych genetycznie do produkcji pasz). Tym samym, należałoby poszerzyć katalog potencjalnych beneficjentów o duże podmioty, zwłaszcza że byłoby to podejście spójne z rekomendacjami Komitetu Monitorującego PROW. W zakresie przemysłu spożywczego zresztą wydaje się, że wartością dodaną byłoby uwzględnienie w KPO wątków dotyczących lokalnej, jakościowej produkcji żywności – od kwestii związanych z promocją rodzimego mięsa, po odniesienie do lokalnych tradycji masarskich, piekarskich, czy cukierniczych.

O ile za zasadne należy uznać uwzględnione w innych fragmentach tego komponentu cele związane m.in. ze zwiększeniem nakładów na badania i rozwój, czy też z rynkiem pracy, o tyle logika proponowanych w tym zakresie rozwiązań budzi wątpliwości. Model stymulowania innowacyjności przez szereg ulg podatkowych został już w Polsce w ostatnim czasie przetestowany i wydaje się, że – mimo faktycznie obserwowalnego zwiększenia nakładów na badania i rozwój – nie doprowadził do przełomu. Z dorobku ekonomii behawioralnej wynika, że ludzie generalnie preferują unikanie strat ponad obietnicę zysku. Prosta konkluzja jest taka, że w celu zwiększenia nakładów na inwestycje i innowacje, należy skupić się na minimalizowaniu ryzyka strat z przyczyn pozarynkowych (przede wszystkim regulacyjnych), a nie na

projektowaniu preferencji fiskalnych. Podejście takie wydają się potwierdzać badania, w których przedsiębiorcy niestabilność otoczenia prawnego wskazują jako kluczową barierę dla prowadzenia biznesu i realizowania inwestycji.

Jeśli chodzi o rynek pracy zaś, w obszarze kadr dla nowoczesnej gospodarki zaproponowano dużo rozwiązań miękkich, o charakterze ogólnym (związanych np. z promocją doradztwa zawodowego, czy organizacją konkursów) – wydaje się, że to narzędzia o zbyt niesprecyzowanym stopniu oddziaływania, by uznać że wyczerpują one możliwe drogi odpowiedzi na wyzwania związane z zapotrzebowaniem na wysoko wykwalifikowanych pracowników. Jeśli chodzi o instytucje zatrudnienia, kierunek cyfryzacji i upraszczania procedur zasługuje na pełne wsparcie. Brakuje jednak pogłębionej refleksji nad strukturą tych instytucji – punktem wyjścia powinien być ich przegląd, prawdopodobnie redukcja ich liczby, a następnie określenie na nowo ich funkcji i zakresu działalności.

W zakresie energetyki należy zaznaczyć, że uwzględnione w dokumencie założenia są generalnie zbieżne z celami Komisji Europejskiej. Trzonem inwestycji w tym obszarze powinny być lądowe oraz morskie farmy wiatrowe, wraz z wielkoskalową energetyką solarną. Mające istotne znaczenie w dokumencie (choć opisane zostały zbyt przekrojowo i za mało konkretnie, np. bez uwzględnienia potencjału sektora przemysłowego) technologie wodorowe pełne zastosowanie znajdą w stosunkowo odległej przyszłości, zaś inwestycje biogazowe nie zapewnią całkowitego zbilansowania energetyki odnawialnej (powinny być zaś wspierane w ramach programu rozwoju energetyki rozproszonej). Skutecznym uzupełnieniem źródeł odnawialnych mogłaby być (przynajmniej przejściowo) energetyka gazowa, nie oznaczać to powinno jednak rezygnacji z energetyki jądrowej. W tym kontekście kluczowe będzie podjęcie trafnych decyzji w zakresie wyboru partnera inwestycyjnego.

KPO wydaje się nie uwzględniać potencjału lokalnych, opartych na OZE obszarów energetycznych skupionych wokół zakładów przemysłowych. Jest to o tyle niekorzystne, że modele takie mogą ułatwić osiągnięcie celów redukcyjnych sektora energetycznego i dekarbonizację przemysłu. W tym zakresie potrzebne byłyby zmiany prawne umożliwiające rozwój m.in. instalacji OZE położonych na terenie zakładów, czy elastycznych rozwiązań sieciowych.

Odnosząc się do wątku energetycznego, nie sposób nie wspomnieć o górnictwie. Wspomniana w dokumencie komplementarność KPO z mechanizmem sprawiedliwej transformacji powinna (w kontekście negatywnych skutków społecznych „zielonej transformacji”) bezpośrednio odnosić się do funkcjonowania tegoż mechanizmu również w regionach sąsiadujących z regionami z dużym udziałem

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – Prezes, Marcin Nowacki - Wiceprezes

energetyki zawodowej i przemysłu wydobywczego. Regiony te mogą samodzielnie nie być w stanie wygenerować liczby miejsc pracy wynikającej ze skali zatrudnienia w kopalniach.

Ostatecznie, za wskazane uznać należałoby zwiększenie alokacji środków na poprawę efektywności energetycznej przedsiębiorstw. Skromna alokacja może znacznie ograniczyć wymierne efekty w tym zakresie.

Komponent dotyczący transformacji cyfrowej wydaje się być skonstruowany przejrzyście i uwzględniać rozmaite aspekty tejże transformacji. Autorzy odnoszą się nie tylko do kwestii infrastrukturalnych i sprzętowych, lecz również do rozwoju kompetencji cyfrowych, które wydają się być absolutnie kluczowe z punktu widzenia budowania społeczeństwa informacyjnego i rozwijania e-usług publicznych. Dzięki temu udało się stosunkowo kompleksowo opisać wyzwania związane z procesem cyfryzacji poszczególnych aspektów funkcjonowania państwa i obywateli. Dla jasności planu cyfryzacji przydatne byłoby jedynie choćby kierunkowe wskazanie projektów realizowanych w ramach rozwoju e-usług w administracji publicznej.

W obszarze zdrowia z pewnością cieszy wysoki priorytet e-zdrowia, jako że ostatnie wdrożenia w zakresie cyfryzacji opieki zdrowotnej można z pewnością uznać za sukcesy. Kierunkowo, wydaje się że należałoby pójść znacznie dalej niż wprowadzenie e-recepty i e-skierowania, i stworzyć spójny model przepływu informacji medycznym, który z jednej strony zapewniłby pacjentom dostęp do własnych informacji w czasie rzeczywistym, a z drugiej zagwarantowałby służbom medycznym odpowiedni czas na reakcję. Naturalnie, w tym zakresie istotną rolę odgrywać powinien również rozwój telemedycyny, zdalnych aplikacji i urządzeń typu POCT (point of care testing), czyli diagnostyki w miejscu świadczenia usług. Naturalnie priorytet należy nadać również kwestii rozwoju kadr w systemie opieki zdrowotnej. Wydaje się, że zasadnym kierunkiem byłoby również włączenie prywatnych świadczeniodawców do systemu realizacji inwestycji w infrastrukturę publiczną, na bazie planów regionalnych i map potrzeb zdrowotnych. Zastanawiająca i niepokojąca w kontekście doniesień o planowanej centralizacji szpitali jest z kolei zawarta w KPO krytyczna uwaga odnosząca się do rozproszonego zarządzania w ochronie zdrowia. Nieco anachroniczne wydaje się być również postrzeganie rynku medycznego przez pryzmat fizycznych placówek publicznych (budyneków).

W obszarze zdrowia naturalnie odnieść należy się również do kwestii produkcji leków i wyrobów medycznych. W pierwszej kolejności wydaje się, że zasadne byłoby zwiększenie alokacji środków finansowych na komponent „Stworzenie sprzyjających warunków dla rozwoju sektora leków i wyrobów

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – Prezes, Marcin Nowacki - Wiceprezes

medycznych”. Planowana w tej chwili kwota 193 mln euro pozwoliłaby na wprowadzenie 3 – 4 nowych technologicznie rozwiązań produkcyjnych, podczas gdy zarówno ambicje decydentów (dotyczące stworzenia silnego rodzimego przemysłu farmaceutycznego), jak i potencjał sektora, sugerują znacznie większe zapotrzebowanie z jednej strony – i możliwości z drugiej.

Zwracamy w tym miejscu również uwagę na fakt, iż wykorzystywanie standardowych mechanizmów ujętych w rozporządzeniu Komisji (UE) 651/2014 na potrzeby osiągnięcia kluczowego celu KPO, tj. odbudowy i stworzenia odporności społeczno-gospodarczej po kryzysie wywołanym pandemią COVID-19, wydaje się być nieefektywne. Być może potrzebny byłby w tym zakresie osobny, elastyczny mechanizm regulujący zasady przekazywania pomocy publicznej – w przeciwnym wypadku możliwe będzie, że potencjalne wsparcie nie będzie wystarczającą zachętą dla tworzenia infrastruktury rozwijającej potencjał produkcyjny substancji czynnych.

Tytułem uwagi szczegółowej – należałoby zastanowić się również nad opisanym na str. 188 dokumentu ograniczeniem możliwości uzyskania środków przez producentów na projekty B+R wyłącznie do obszaru i produkcji API. Być może zasadne byłoby poszerzenie go również o projekty badawczo-rozwojowe w zakresie rozwoju generycznych produktów leczniczych i leków biopodobnych, z uwagi choćby na możliwość wprowadzenia określonych innowacji procesowych pozwalających optymalizować produkcję.

W przekrojowym obszarze infrastrukturalnym zwracamy uwagę na negatywne zjawisko wyłączenia możliwości dofinansowania dla większych ośrodków miejskich (m.in. w zakresie zazieleniania miast). Wydaje się to być niespójne z kluczowym założeniem KPO, jako że duże miasta zostały w szczególności dotknięte negatywnymi skutkami epidemii COVID-19. Analogicznie wątpliwości budzi wyłączenie z zakresu dofinansowania takich środków transportu publicznego, jak tramwaje, czy metro. Uwagę zwraca przy tym fakt, że dokument – mimo powoływania się na szereg funkcjonujących już (bądź projektowanych) programów i strategii – całkowicie pomija wieloletni Program Inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny, którego generalne cele wydają się zbieżne z deklarowanymi celami KPO (zwłaszcza w zakresie przeniesienia akcentu z inwestycji drogowych na inwestycje kolejowe). Transport kolejowy można byłoby również szerzej uwzględnić w projektach niejako międzykomponentowych, związanych m.in. z rozwojem technologii wodorowych, czy transformacją energetyczną.

W odniesieniu do elektromobilności i neutralności technologicznej w transporcie, nie podważając oczywiście tych celów, należy zwrócić uwagę na czasochłonność i charakter tego procesu. Wydaje się, że wspierać należy rozmaite rozwiązania zmierzające do redukcji emisji. Komplementarnie należałoby



również odnieść się do zwiększenia bezpieczeństwa łańcucha dostaw w branży motoryzacyjnej (w tym zakresie kryzys COVID-19 uwydatnił istotne niedobory).

Reasumując, przedstawiony projekt KPO to dokument zawierający trafne diagnozy i szereg słusznych instrumentów, jednak wymagający – jeśli ma spełnić swoje podstawowe założenia – pewnych korekt. Należy je jednak oczywiście wprowadzić możliwie najszybciej – tak by równie szybko dostępne stały się środki z unijnego Instrumentu.