



Stanowisko PSPA w sprawie tzw. Raportu Draghiego

Warszawa, 15 października 2024 r.

Jako członkowie Stowarzyszenia Polskich Profesjonalistów Sektora Kosmicznego („**Stowarzyszenie**”), wiodącej organizacji pozarządowej zrzeszającej ekspertów działających w sektorze kosmicznym w Polsce, pragniemy przedstawić nasze stanowisko wobec raportu pt. „*EU competitiveness: Looking ahead*” autorstwa Mario Draghiego („**Raport**”).

Dokument ten, mający stanowić drogowskaz i zestawienie wytycznych dla nadchodzącej kadencji Komisji Europejskiej pod przewodnictwem Urszuli von der Leyen, ma charakter strategiczny.

Z zadowoleniem przyjmujemy fakt, że podjęta została inicjatywa polegająca na opracowaniu dokumentu, który stanowić będzie podstawę do tworzenia i rozwijania sektorowych polityk europejskich w nadchodzącym pięcioleciu.

Cieszy nas również, że w ramach wybranych obszarów, które poddane zostały szczegółowej analizie, uwzględnione zostały kwestie dotyczące sektora kosmicznego. Obszar ten – szczególnie w aktualnych realiach geopolitycznych – odgrywa coraz większą rolę – m.in. poprzez zapewnienie łączności niezbędnej do rozwoju niemalże wszystkich sektorów współczesnej gospodarki cyfrowej, jak również gwarantując dostęp do odpowiednich danych, w tym także satelitarnych. Wieloaspektowość działań podejmowanych w przestrzeni kosmicznej obrazuje jakie jest obecnie znaczenie tego sektora.

Częściowo dzieląc kierunkowe propozycje zawarte w Raporcie, jak również generalne spostrzeżenia Autora co do stanu europejskiego sektora kosmicznego, chcielibyśmy zwrócić uwagę na pewne kwestie, które, w ocenie Stowarzyszenia, wymagają głębszej analizy bądź nie zostały w pełni uzasadnione.

Kontekst regionalny

Jako podmiot zrzeszający polskich profesjonalistów (warto zauważyć, że większość naszych członków pracuje w Polsce) pragniemy zwrócić uwagę na wątpliwość odnoszącą się do całości Raportu: zauważalne i niepokojące jest pominięcie w nim kontekstu Europy Środkowo-Wschodniej. Analizując Raport w ujęciu geograficznym, nasuwa się także pytanie, czym tak naprawdę jest Europa dla Autora i jak powinna być definiowana, na potrzeby omawianej publikacji, która nie daje jasnych odpowiedzi w tym obszarze, stosując wymiennie określenia „Unia Europejska” oraz „Europa”. Precyzyjne określenie odniesienia jest niezwykle ważne, gdyż rekomendacje zawarte w raporcie nie są uniwersalne dla UE i Europy.

Wydaje się, że konsolidacja europejskiego sektora kosmicznego powinna odbywać się także na poziomie opracowywania założeń kierunku jego rozwoju – wykluczenie z możliwości takiego działania ekspertów z rejonu Europy Środkowo-Wschodniej jawi się jako nieuzasadnione.

W części kosmicznej dokument milcząco, aksjomatycznie zakłada, że większa centralizacja działań na poziomie europejskim będzie zawsze czymś pożądanym, a działania na poziomie państw niekorzystnym. Uważamy, że to podejście nie zostało wystarczająco uzasadnione. Jako przykład można wskazać na wymienianą „renacjonalizację” polityki kosmicznej będącą ryzykiem – czyli czymś zawsze niekorzystnym. Tymczasem nie ma jednej, poprawnej odpowiedzi na kwestie polityki kosmicznej Europy. Gdyby powstały nowe, silne programy kosmiczne na szczeblu krajowym, byłoby to również szansą dla całej UE. Dzięki wspólnemu rynkowi, nawet „upaństwowiony” program kosmiczny będzie współpracował z sektorem kosmicznym innych państw. Co więcej, silniejsze programy na poziomie państwowym prawdopodobnie zwiększyłyby ogólny budżet polityki kosmicznej Europy. Podniesienie wydatków na obronność przez poszczególne państwa UE zwiększa pośrednio bezpieczeństwo całej UE. To samo może dotyczyć przestrzeni kosmicznej, a silne krajowe programy kosmiczne mogą prowadzić do bardziej konkurencyjnego, odpornego przemysłu kosmicznego UE.

Współpraca w ramach Międzynarodowej Stacji Kosmicznej

Raport wskazuje, że wycofanie się z eksploatacji Międzynarodowej Stacji Kosmicznej (“ISS”) – planowane na rok 2031 – postrzegane jest jako jedno z kluczowych wydarzeń, które ma mieć potencjał przyspieszenia rozwoju nowych komercyjnych oraz narodowych zdolności kosmicznych. Niemniej jednak, z perspektywy Stowarzyszenia, decyzja ta może paradoksalnie stanowić barierę dla dalszego rozwoju, zwłaszcza w kontekście narodowych programów kosmicznych m.in. w Polsce. ISS, pomimo swoich ograniczeń, pełniła przez lata rolę jednego z najprostszych i najbardziej efektywnych ekonomicznie narzędzi umożliwiających zdobywanie odpowiednich poziomów gotowości technologicznej. Jej unikalna pozycja jako międzynarodowej platformy testowej oraz stosunkowo niskie koszty użytkowania dla różnych podmiotów stanowiły kluczowy element wspierający rozwój technologii kosmicznych na całym świecie. W związku z tym, jej wycofanie może wymusić konieczność opracowania nowych, bardziej złożonych i kosztownych sposobów testowania technologii, co szczególnie uderzy w mniej rozwinięte narodowe programy kosmiczne jak chociażby polski, który dotychczas korzystał z tego narzędzia.

Synergie sektorowe

Ważnym spostrzeżeniem ujętym w publikacji jest fakt, że zarówno w USA, jak i w Chinach, sektor zbrojeniowy pełni kluczową rolę jako główny motor napędowy rozwoju sektora kosmicznego. Silne wsparcie rządowe i ścisła współpraca pomiędzy sektorem obronnym a kosmicznym umożliwiają tym krajom szybki postęp w obszarach zarówno militarnych, jak i cywilnych. Przykładem tego są technologie podwójnego zastosowania (tzw. *dual use*), które rozwijane w celach obronnych, zyskują również szerokie zastosowanie komercyjne.

W Europie sytuacja wygląda inaczej – brak spójnej polityki obronnej na poziomie Unii Europejskiej prowadzi do rozdrobnienia działań poszczególnych Państw Członkowskich i ograniczonej koordynacji w zakresie rozwoju technologii kosmicznych. W efekcie nie ma spójnych mechanizmów finansowania i zarządzania projektami o militarnym i podwójnym przeznaczeniu. Jednym z fundamentalnych problemów raportu jest jednak porównywanie sytuacji Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej. USA funkcjonuje jako jednolite państwo z centralnym dowództwem obronnym i spójną polityką kosmiczną, natomiast UE to zbiór suwerennych państw z własnymi strategiami obronnymi i różnorodnymi interesami. Próba bezpośredniego przełożenia tych dwóch systemów prowadzi do błędnych wniosków, gdyż struktury i mechanizmy działania są diametralnie różne.

Brak propozycji zwiększenia nakładów na sektor

Podczas gdy analiza przyczyn luk konkurencyjnych UE w przestrzeni kosmicznej słusznie wskazuje na „niższe finansowanie publiczne polityki kosmicznej”, to już propozycje dotyczące sektora kosmicznego nie wspominają o zwiększeniu finansowania publicznego i inwestycji jako takich. Najważniejszym czynnikiem, który sprawia, że Europa pozostaje w tyle względem USA, jest niewystarczające finansowanie. Nawet jeśli Europa zwiększy efektywność zarządzania sektorem kosmicznym poprzez centralizację (co nie jest pewne), nadal wydamy tylko 15% tego, co USA i wciąż luka ta nie zostanie zniwelowana. Jedynym długoterminowym rozwiązaniem jest podwojenie lub potrojenie wydatków na programy kosmiczne. Inne reformy - choć też istotne - nie uratują Nas w dłuższej perspektywie, ponieważ nieefektywność nie jest główną przyczyną problemu.

Reforma instytucjonalna

Według Stowarzyszenia w Raporcie brakuje analizy dotyczącej możliwego zaangażowania Europejskiej Agencji Unii Europejskiej ds. Programu Kosmicznego („EUSPA”) w rozwój oraz umocnienie jednolitego rynku w sektorze kosmicznym. Warto

zauważyć, że Europejska Agencja Kosmiczna („**ESA**”) jest niezależną organizacją międzynarodową, na którą Unia Europejska ma ograniczony wpływ. Wobec powyższego bardziej konstruktywne wydawałoby się skupienie się na tym co Unia Europejska i EUSPA mogą poprawić we własnych działaniach, zamiast koncentrować się na tym, co ESA mogłaby zrobić lepiej. Kluczowe wydaje się wzmocnienie współpracy wewnątrz UE, poprawa koordynacji i efektywnego wykorzystania zasobów, aby lepiej służyć potrzebom europejskiego rynku i zapewnić jego konkurencyjność na arenie międzynarodowej.

Mechanizmy wsparcia finansowego

Mechanizmy wsparcia finansowego, takie jak geograficzny zwrot środków (tzw. *geo-return*), pomimo iż prowadzą do fragmentacji, są niezbędne, aby Państwa Członkowskie były gotowe do inwestowania w rozwój przemysłu kosmicznego. Jeśli środki nie wracałyby do rodzimych przemysłów kosmicznych, państwa te mogłyby zrezygnować z dalszego wkładu. Wprowadzenie ograniczeń w zakresie tego mechanizmu lub jego stopniowe znoszenie prawdopodobnie doprowadziłoby do powstania nowych mechanizmów, które przyniosłyby podobne skutki. Ograniczenie stosowania *geo-return* jedynie do wybranych sektorów mogłoby wprowadzić jeszcze większy chaos, a promowany model „komercyjnego i konkurencyjnego rynku” faworyzowałby większych graczy, co mogłoby negatywnie wpłynąć na mniejsze firmy oraz państwa, które nie są w stanie odpowiednio konkurować. Dla nowych członków ESA, zmiana zasady *geo-return* mogłaby być zniechęcająca, gdyż ograniczałaby zwrot inwestycji w postaci kontraktów. To mogłoby prowadzić do sytuacji, w której poszczególne kraje zamiast działać w ramach ESA, decydowałyby się na uruchamianie własnych, narodowych programów kosmicznych wspierających lokalne firmy.

Wydaje się, że Autorzy raportu, krytykując zasadę zwrotu geograficznego, posługują się hasłami i uproszczeniami, a nie uzasadnionymi argumentami. Jako przykład, można wskazać twierdzenie „zwrot geograficzny okazał się nieefektywny a nawet kontr produktywny (w szczególności w kluczowych obszarach, jak rakiety nośne i komunikacja satelitarna)”. Aby móc w pełni bazować na tej tezie trzeba ją poprzeć merytorycznymi danymi lub wskazać na odpowiedni materiał źródłowy.

Alternatywnie jako jeden z mechanizmów rozwiązania tej sytuacji można byłoby rozważyć stopniowe odchodzenie od tej zasady. Pierwsze odstępować mogłaby od tego państwa, które mają najdłuższy staż członkowski w organizacji.

Odpowiednie ramy prawne

W kontekście intensyfikacji eksploracji kosmosu kluczowe staje się wyraźniejsze podkreślenie potrzeby wprowadzenia międzynarodowych regulacji prawnych. Najbardziej zaangażowane w ten proces będą naturalnie te podmioty, które faktycznie prowadzą działania związane z kosmosem. Z dużym entuzjazmem przyjęliśmy inicjatywy legislacyjne na poziomie europejskim, których celem było stworzenie europejskich ram prawnych dla działalności kosmicznej. Niestety, brak ich finalizacji podczas poprzedniej kadencji Parlamentu Europejskiego mogący świadczyć o braku konsensusu pośród Państw Członkowskich. Procesy legislacyjne dotyczące prawa kosmicznego w Unii Europejskiej muszą uwzględniać także rolę jaką w ekosystemie europejskim odgrywają podmioty prywatne, szczególnie w kontekście rosnącej konkurencji oraz kosztów związanych z regulacjami. W związku z tym, kluczowe z naszej perspektywy jest prowadzenie dialogu z przedsiębiorcami, którzy będą odczuwać skutki wprowadzanych regulacji.

W naszej ocenie wzmocnienie pozycji europejskiego sektora kosmicznego na arenie międzynarodowej powinno stanowić jeden z priorytetów Unii Europejskiej w najbliższych latach. Raport przygotowany przez premiera Draghiego trafnie identyfikuje słabości tego sektora oraz wskazuje na pewne interesujące i warte szerszej analizy rozwiązania, które przy odpowiedniej modyfikacji mogą przynieść oczekiwane korzyści.

Niemniej jednak, proponowane środki zaradcze budzą pewne obawy, gdyż mogą odnieść efekty odwrotne od zamierzonych, takie jak dalsze rozdrobnienie sektora oraz brak motywacji do podejmowania wspólnych działań. Z zadowoleniem przyjmujemy fakt powstania tego raportu i mamy nadzieję, że stanie się on punktem wyjścia do konstruktywnej debaty oraz wypracowania satysfakcjonujących rozwiązań.