



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 84 (1657), 26 czerwca 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dynier • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Wielka Brytania – czysta gospodarka centralnie zaplanowana

Aleksandra Gawlikowska-Fyk

Wielka Brytania traktuje politykę klimatyczną jako szansę na przyspieszenie wzrostu gospodarczego. Takie podejście staje się coraz powszechniejsze zarówno w UE, jak i globalnie, a brytyjska strategia łącząca interwencjonizm z rynkiem może stanowić wzór dla polityk regulacyjnych innych państw. Polska, która zmaga się z wyborem strategicznych kierunków polityki przemysłowej, może skorzystać z doświadczeń Wielkiej Brytanii w łączeniu regulacji na rzecz klimatu ze wspieraniem wzrostu.

W Wielkiej Brytanii, drugiej gospodarce w UE i piątej na świecie, od lat kluczowym czynnikiem wzrostu są usługi. Odpowiadają one za 79% PKB, podczas gdy produkcja przemysłowa jedynie za 10%, co plasuje Wielką Brytanię na końcu unijnej stawki – daleko za Niemcami (23%) czy Polską (20%), a blisko Francji (11%) i Grecji (9%) i przekłada się na ujemny bilans handlowy w wymianie towarów (136 mld funtów w 2017 r.). Zwiększeniu roli przemysłu ma służyć przyjęta w ubiegłym roku Brytyjska strategia przemysłowa. Jednym z jej zasadniczych elementów są czyste, zielone technologie – innowacyjne, zasobooszczędne i stwarzające nowe szanse dla eksportu. Takie podejście ma umożliwić Wielkiej Brytanii połączenie aktywnej polityki gospodarczej z ambitną polityką klimatyczną.

Dekarbonizacja jako szansa. W 2008 r. Wielka Brytania jako pierwsze państwo na świecie przyjęła wiążące cele redukcji emisji gazów cieplarnianych (Climate Change Act). Prognozowano wówczas, że do 2020 r. emisje spadną o co najmniej 34% w stosunku do roku 1990, a do 2050 r. o co najmniej 80%. Dotychczas udało się je ograniczyć o 42%, przy jednoczesnym zwiększeniu się PKB o dwie trzecie. W samym tylko sektorze wytwarzania energii elektrycznej na przestrzeni pięciu ostatnich lat brytyjskie emisje spadły o połowę, m.in. dzięki ograniczeniu wykorzystania węgla z 40% do jedynie 7%. Postęp w dekarbonizacji gospodarki staje się wyzwaniem, ponieważ poza energetyką obejmuje sektory, w których redukcja emisji jest trudniejsza i droższa – transport, budownictwo, przemysł i rolnictwo.

Trend przechodzenia na niskoemisyjne technologie ma charakter globalny. Dlatego Brytyjczycy konieczność takiego przestawienia gospodarki chcą traktować jako szansę wzmocnienia przemysłu i uzyskania przewagi na rynkach zagranicznych. W 2017 r. globalne wydatki w tym obszarze wyniosły 333 mld dolarów. Szacuje się, że inwestycje jedynie w farmy solarne i wiatrowe wyniosą do 2040 r. 10 bln dolarów. Z kolei Brytyjczycy liczą, że sektory niskoemisyjne mogłyby (w latach 2015–2030) wzrosnąć o 11%, cztery razy szybciej niż reszta gospodarki. Dzięki temu przychody z eksportu powiększyłyby się o co najmniej 60 (maksymalnie 170) mld funtów, stwarzając szansę na wykreowanie nadwyżki w handlu towarami.

Strategia czystego wzrostu. Dalszą redukcję emisji gazów cieplarnianych oraz promocję krajowego przemysłu ma ułatwić zestaw nowych propozycji regulacyjnych zawartych w Strategii czystego wzrostu, opublikowanej pod koniec 2017 r. Jest to dokument, który można zakwalifikować zarówno jako strategię klimatyczno-energetyczną, jak i przemysłową.

Rząd brytyjski chce wspierać te technologie, które są niezbędne do dalszego ograniczania emisyjności gospodarki, a jednocześnie mają potencjał globalny. W sektorze wytwarzania energii elektrycznej wysiłki mają się skoncentrować na zwiększaniu udziału źródeł odnawialnych (OZE). Wielka Brytania ma spore sukcesy – udział OZE w miksie elektroenergetycznym wzrósł od 2012 r. z 11% do 29%. Dzięki konsekwencji w promowaniu morskiej energetyki wiatrowej, Brytyjczycy mają nie tylko przewagę ilościową (najwięcej na świecie morskich farm o łącznej mocy 7GW), ale przede wszystkim znaczną przewagę konkurencyjną. Rząd chce wspierać finansowo także inne technologie – zapowiada hojne wsparcie dla energetyki jądrowej (460 mln funtów), dla magazynowania energii (265 mln funtów) oraz dla technologii, które jeszcze nie są dostępne komercyjnie (2,5 miliarda funtów).

Więszym wyzwaniem pozostaje niskoemisyjna transformacja ciepłownictwa oraz transportu. Brytyjskie domy (mimo dotychczasowych programów, np. Green Deal) nie są efektywne energetycznie. Ta kwestia zajmuje wiele miejsca w debacie, gdyż może utrudnić realizację celów redukcyjnych (podzielonych na pięcioletnie budżety węglowe) już w latach 2023–2027. Dlatego rząd zaproponował kolejne środki (3,6 mld funtów), licząc także na globalne inwestycje w tym zakresie. Jeszcze większe oczekiwania dotyczą rozwoju globalnego rynku samochodów elektrycznych. Obecnie po brytyjskich drogach jeździ niewiele ponad 100 tys. e-aut (zaledwie 0,3%), ale rząd zdecydował już o zakazie sprzedaży – od 2040 r. – nowych samochodów benzynowych i z silnikiem Diesla. Z jednej strony chodzi o zmniejszenie zużycia ropy naftowej, której już połowa pochodzi z importu (przyczyniając się do powiększania deficytu handlowego) i która jest drugim po węglu najbardziej emisyjnym paliwem. Z drugiej – aby to brytyjska motoryzacja skorzystała na trendach elektryfikacji i autonomizacji transportu.

Czysta gospodarka centralnie zaplanowana. Kluczowe znaczenie czystych technologii dla brytyjskiej gospodarki przesądza o dużym zaangażowaniu sektora publicznego. Rząd nie tylko zamierza tworzyć regulacje sprzyjające rozwojowi perspektywicznych branż i technologii, ale także je finansować. Jest to kolejny przejaw rosnącego od kilku lat brytyjskiego interwencjonizmu gospodarczego, w tym na rynku energii¹. Sięga po niego rząd konserwatywny, przez lata nieprzychylny aktywnej roli państwa, a w przeszłości także polityce klimatycznej.

Charakterystyczne dla brytyjskiego podejścia jest jednak pozostawienie jak największego obszaru mechanizmom rynkowym. W związku z tym już widać, że dostosowania rynkowe są inne niż oczekiwane przez rząd. W sektorze elektroenergetycznym, najbardziej zaawansowanym w dekarbonizacji, mimo zapowiedzi, że rezygnacja z węgla będzie wymagać zwiększenia roli gazu – w rzeczywistości wzrósł udział OZE i energii z importu. To istotne dla kraju, który produkuje coraz mniej błękitnego paliwa (w 2017 r. zależność od jego importu wyniosła 57%).

Wnioski. Motorem wzrostu gospodarczego Wielkiej Brytanii mają być czyste technologie. Rząd zamierza jak najszybciej włączyć kraj do globalnej rywalizacji w tym obszarze. Liczy, że po zakończeniu okresu przejściowego po brexicie, z końcem 2020 roku, będzie mógł swobodnie decydować, które z regulacji unijnych stosować, a które ignorować, np. w odniesieniu do pomocy publicznej czy promocji konkretnych technologii. Mogą temu towarzyszyć regulacje podnoszące konkurencyjność niskoemisyjnych technologii – np. dotyczące finansowania inwestycji czy ceny dwutlenku węgla. Mimo wystąpienia z UE, brytyjskie pomysły mogą być nadal inspiracją dla przepisów unijnych z uwagi na wprowadzanie celów klimatycznych do konkretnych regulacji rynku energii czy usług finansowych. Aktywne kształtowanie nowej zielonej agendy gospodarczej jest także pomysłem na funkcjonowanie po brexicie: pozytywnym sygnałem dla przedsiębiorców w obliczu niepewności dotyczącej przyszłych relacji handlowych Unia – Wielka Brytania².

Rozważając przyszłe kierunki polskiej polityki przemysłowej, warto zwracać uwagę na pionierskie podejście Wielkiej Brytanii do niskoemisyjnej transformacji: traktowanie trendu ochrony klimatu jako nieodwracalnego, stawianie na postęp techniczny, zaangażowanie państwa mające na celu pokonanie kluczowych, długoterminowych wyzwań. Jakkolwiek decyzja o wyborze czystych, zielonych technologii jako zasadniczego elementu polityki rozwojowej jest strategicznie trudna (także w Polsce), mogłaby przynieść pozytywne skutki w postaci przewagi komparatywnej i trwałego włączenia się do globalnych łańcuchów dostaw.

W wielu obszarach – elektromobilności, efektywnego budownictwa, rozwoju morskiej energetyki wiatrowej – polskie cele są zbieżne ze Strategią czystego wzrostu. Współpraca oraz próba znalezienia swojego miejsca na rynku brytyjskim spowoduje utrzymanie korzystnych dla Polski relacji gospodarczych i – nawet po brexicie – silnych związków w handlu dobrami i usługami, tym bardziej że Polska dysponuje dużym potencjałem innowacyjnych firm (np. w obszarze efektywności energetycznej, energetyki *offshore*).

¹ A. Gawlikowska-Fyk, Z. Nowak, *Polityka energetyczna Wielkiej Brytanii – pionierskie podejście do reformy rynku energii*, „Biuletyn PISM” nr 87 (1063), 28 sierpnia 2013 r.

² P. Biskup, *Perspektywy porozumienia w sprawie brexitu wobec presji czasu*, „Biuletyn PISM” nr 82 (1655), 20 czerwca 2018 r.