



Rola tzw. projektów wspólnego zainteresowania UE (IPCEI) w rozwoju europejskiego przemysłu

Marta Makowska

Wraz z dynamicznym rozwojem nowych technologii i przyspieszoną transformacją gospodarki UE znaczenia nabiera unijny mechanizm ważnych projektów będących przedmiotem wspólnego europejskiego zainteresowania – IPCEI. Stworzony jako specjalna forma pomocy publicznej w celu wzmocnienia europejskiego przemysłu, ma szansę przyczynić się do wdrożenia przełomowych rozwiązań m.in. w produkcji i magazynowaniu wodoru czy w rozwoju technologii wytwarzania baterii oraz wzmocnić globalną konkurencyjność UE. Wyzwaniem pozostaje zachwianie konkurencji na rynku wewnętrznym.

Mechanizm Important Projects of Common European Interest – IPCEI. Celem mechanizmu jest finansowanie realizowanych wspólnie przez państwa członkowskie projektów zwiększających konkurencyjność unijnej gospodarki z uwzględnieniem priorytetów środowiskowych, cyfrowych oraz zrównoważonego rozwoju. Projekty powinny być innowacyjne, realizowane na dużą skalę, a jednocześnie obciążone poważnym ryzykiem finansowym i technologicznym (bez wsparcia publicznego firmy nie podjęłyby ryzyka inwestycyjnego). IPCEI przewiduje wyższe wsparcie oraz bardziej elastyczne zasady jego przyznawania niż w przypadku standardowej procedury udzielania pomocy publicznej. Umożliwia też finansowanie obejmujące pierwsze zastosowanie w przemyśle, czyli wdrożenie nowych produktów lub usług, oraz wprowadzenie innowacyjnych procesów produkcyjnych, ale nie masową produkcję.

IPCEI istnieje od 1957 r. Jego aktualną podstawą prawną jest art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, do 2014 r. nie był jednak stosowany z uwagi na dominujące w UE przekonanie o pozostawieniu polityki przemysłowej w gestii państw członkowskich. Dopiero skutki kryzysu zadłużenia strefy euro i rosnąca konkurencja ze strony pozaeuropejskich przedsiębiorstw skłoniły Komisję Europejską (KE) do aktywowania mechanizmu, określając szczegółowe warunki jego użycia. Pierwszym zrealizowanym

projektem było przedsięwzięcie infrastrukturalne – połączenie kolejowo-drogowe między Danią a Niemcami – zaakceptowane przez KE w 2015 r.

W 2018 r. powołano grupę ekspertów (głównie przedsiębiorców), tzw. Forum Strategiczne w sprawie IPCEI, w celu wyłonienia kluczowych – z punktu widzenia potencjału gospodarczego UE – łańcuchów wartości. Zidentyfikowano sześć takich łańcuchów: inteligentna medycyna (cyfryzacja usług i urzędzeń), przemysł niskoemisyjny, technologie wodorowe, przemysłowy internet rzeczy, cyberbezpieczeństwo oraz czyste i autonomiczne pojazdy.

W listopadzie 2021 r. KE przyjęła komunikat dookreślający zasady działania IPCEI, mające na celu ułatwienie udziału małych i średnich przedsiębiorstw. Nowe zasady są wynikiem zarówno rekomendacji Forum Strategicznego, jak i sugestii ze strony państw członkowskich. Zwiększono minimalną liczbę zaangażowanych w projekt państw do czterech (wcześniej dwa). Poprawiono też widoczność mechanizmu: wszystkie kraje muszą zostać powiadomione o planowanych naborach do projektów.

Realizacja projektów. Zainteresowane państwa członkowskie odgrywają główną rolę w inicjowaniu zakresu tematycznego konkretnego projektu. Następnie KE

BIULETYN PISM

opracowuje kryteria niezbędne do zaakceptowania pomocy finansowej na poziomie krajowym. Państwa przeprowadzają nabory dla rodzimych firm wg własnych procedur prawnych, budżetowych (niektóre państwa finansują IPCEI z budżetu państwa, inne z funduszy unijnych) oraz priorytetów politycznych (np. wpisujących się w krajowe plany odbudowy). Na kolejnym etapie jedno państwo członkowskie przejmuje rolę koordynatora w celu wpasowania projektów z różnych krajów we wspólne przedsięwzięcie tworzące spójny łańcuch wartości. Ten etap umożliwia firmom współpracę międzynarodową i formułowanie ostatecznych celów projektu.

Od 2017 r. KE zatwierdziła cztery projekty IPCEI (Tabela 1). Pierwszy był projekt z zakresu mikroelektroniki, w którym udział wzięło pięć państw. Dotyczył pięciu obszarów technologii: półprzewodników wydajnych energetycznie, nowych metod tworzenia komponentów pojazdów elektrycznych, inteligentnych sensorów oraz zaawansowanych urządzeń optycznych. Kolejne dwa projekty dotyczyły baterii. Miały na celu rozwój nowych technologii, które pozwalałyby rywalizować zwłaszcza z azjatyckimi producentami. Poświęcone zostały opracowaniu procesów wydobywania i oczyszczania surowców w celu uzyskania wysokiej jakości materiałów, opracowanie innowacyjnych systemów baterii, w tym oprogramowania i algorytmów, oraz projektowaniu nowoczesnych i bezpiecznych procesów recyklingu i rafinacji materiałów pochodnych. Najnowszym projektem zaakceptowanym przez KE w lipcu br. jest IPCEI dotyczące produkcji wodoru ze źródeł odnawialnych i niskoemisyjnych, uwzględniające ogniwa paliwowe, magazynowanie, transport i dystrybucję wodoru oraz jego zastosowanie, zwłaszcza w sektorze mobilności. Aktualnie na akceptację KE oczekują kolejne trzy inicjatywy (Tabela 2): drugi dotyczący mikroelektroniki, infrastruktury i usług chmurowych następnej generacji oraz w obszarze zdrowia publicznego.

Wyzwania mechanizmu IPCEI. Projekty realizowane w jego ramach mogą zaburzyć konkurencję na rynku wewnętrznym. Finansowanie z pieniędzy publicznych wdrożenia na skalę przemysłową innowacyjnych rozwiązań faworyzuje duże, zaawansowane technologiczne podmioty gospodarcze z kilku państw UE, m.in. z Niemiec, Francji czy Włoch. Jedyne te dwa pierwsze państwa, z uwagi na potencjał administracyjno-finansowy, podjęły się do tej pory roli koordynatora poszczególnych projektów IPCEI, co wiąże się z obowiązkami, ale też z większą kontrolą nad projektami, która może być korzystna dla rodzimych przedsiębiorstw. Chociaż realizowane projekty mają międzynarodowy charakter i powinny doprowadzić do tzw. efektu *spill-over* (rozlewania się korzyści społeczno-gospodarczych na całą UE), to udzielana pomoc publiczna przyczyni się do zróżnicowania tempa rozwoju między najbardziej zaawansowanymi przedsiębiorstwami zdolnymi do wykorzystania wsparcia w ramach IPCEI a potencjalną konkurencją.

Finansowanie IPCEI na poziomie krajowym również prowadzi do zwiększenia dystansu między najbogatszymi państwami a tymi, które nie przeznaczają znacznych środków publicznych na innowacje. Wsparcie z wieloletnich ram finansowych oraz funduszu odbudowy UE do pewnego stopnia wypełnia tę lukę, jednak wydatkowanie funduszy unijnych wiąże się z większym obciążeniem administracyjnym, które ostatecznie spoczywa na firmach.

Ponadto proces przyznawania pomocy publicznej w ramach IPCEI jest mało transparentny. Brak publicznie dostępnych informacji nt. zakresu udzielanego wsparcia i szczegółów realizowanych projektów jest argumentowany koniecznością ochrony poufnych danych biznesowych, zwłaszcza przed pozaeuropejskimi konkurentami. Jednocześnie, z uwagi na ograniczoną rolę KE w mechanizmie IPCEI, pojawią się wątpliwości co do skuteczności tworzonych narzędzi ewaluacji realizowanych projektów i efektywności wydawanych środków publicznych.

Wnioski i rekomendacje. Wartością dodaną mechanizmu IPCEI jest rosnące zaangażowanie państw członkowskich na różnych etapach skomplikowanych łańcuchów wartości przełomowych rozwiązań technologicznych. W dłuższej perspektywie czasowej efektywne wykorzystanie funduszy krajowych oraz unijnych może doprowadzić do powstania nowych przewag konkurencyjnych w UE, jak choćby w obszarze wykorzystania wodoru czy produkcji wydajniejszych baterii z odnawialnych surowców.

Jednocześnie, w krótkim okresie, z uwagi na specyfikę tego mechanizmu, istnieje poważne ryzyko zaburzeń na rynku wewnętrznym. Szczególnie zagrożone są mniejsze firmy, które same nie mają możliwości stawiania do konkursów i tworzenia przełomowych rozwiązań technologicznych.

W celu zwiększenia udziału europejskich małych i średnich przedsiębiorstw w mechanizmie KE powinna posiadać skuteczne narzędzia nacisku na włączenie stosunkowo małych firm o dużym potencjale rozwojowym i know-how do tworzonych projektów, np. w roli podwykonawców. W tym celu konieczna jest współpraca z państwami członkowskimi na etapie projektowania kryteriów konkursów.

Największe ryzyko związane z IPCEI – wzrost różnic w rozwoju gospodarczym pomiędzy poszczególnymi regionami UE – jest trudne do zminimalizowania z uwagi na istniejące obecnie dysproporcje w rozwoju przemysłu i technologii, a także kapitału dostępnego w poszczególnych państwach UE. Rozwiązaniem mogłoby być utworzenie europejskiego funduszu IPCEI, w ramach lub równoległe do wieloletnich ram finansowych, z którego środki przeznaczone byłyby na wsparcie najbardziej innowacyjnych firm z państw o mniejszym potencjale finansowania innowacji. Wymagałoby to jednak przewyciężenia niechęci ze strony tzw. państw oszczędnych (m.in. Danii, Holandii, Szwecji).

BIULETYN PISM

Tabela 1. Dotychczas rozpoczęte projekty IPCEI

Nazwa IPCEI	Data uruchomienia	Data zakończenia	Zaangażowane państwa	Udzielona pomoc publiczna (szacunki)
Mikroelektronika I	XII 2018	2024	Austria (od 2021), Francja, Niemcy, Wielka Brytania, Włochy	1,75 mld euro
Baterie I	XII 2019	2031	Belgia, Finlandia, Polska, Niemcy, Francja, Włochy, Szwecja	3,2 mld euro
Baterie II	I 2021	2028	Austria, Belgia, Chorwacja, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Słowacja, Włochy, Polska, Hiszpania, Szwecja	2,9 mld euro
Wodorowe (Hydrogen)	VII 2022	brak danych	Austria, Belgia, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Niemcy, Polska, Portugalia, Słowacja, Włochy (+ Norwegia)	5,4 mld euro

Tabela 2. Projekty oczekujące na akceptację ze strony KE

Nazwa IPCEI	Data uruchomienia	Zaangażowane państwa (deklaracja)
Mikroelektronika II	Druga połowa 2022 r.	20 państw, w tym Polska, Niemcy, Francja, Włochy
CLOUD-CIS (infrastruktura i usługi chmurowe następnej generacji)	Druga połowa 2022 r.	Belgia, Czechy, Estonia, Francja, Hiszpania, Holandia, Luksemburg, Niemcy, Polska, Słowenia, Węgry, Włochy
Health (zdrowie publiczne)	2022 r.	Austria, Belgia, Dania, Irlandia, Francja, Grecja, Litwa, Luksemburg, Holandia, Polska, Rumunia, Słowenia, Węgry, Włochy