



Polityka przemysłowa w UE – narzędzia krajowe i wspólnotowe

Piotr Dzierżanowski, Szymon Zaręba

Rządy kluczowych gospodarczo państw świata coraz intensywniej ingerują w procesy rynkowe. Również UE przechodzi w ostatnich latach do bardziej aktywnej polityki przemysłowej. Jej tradycyjnie najważniejsze narzędzie – regulacje – traci na znaczeniu w porównaniu ze wsparciem finansowym dla przedsiębiorstw udzielanym na poziomie państw członkowskich i całej Unii. Wskazane jest popieranie przez Polskę takich zasad dysponowania środkami, które nie będą prowadziły do pogłębiania różnic rozwojowych wewnątrz Unii i przyniosą jej korzyści jako całości, ale i poszczególnym krajom.

Rosnąca skala ingerencji państw w gospodarkę wynika m.in. ze wzrostu roli tradycyjnie interwencjonistycznych Chin, dążenia państw rozwiniętych do przyspieszenia zielonej i cyfrowej transformacji oraz silnego wsparcia gospodarek przez rządy w związku z serią kryzysów ([pandemia COVID-19](#), wojna na Ukrainie, kryzys energetyczny, wzrost inflacji). Do najpoważniejszych działań interwencjonistycznych należą chińskie subsydia dla producentów m.in. [samochodów elektrycznych](#) i [paneli fotowoltaicznych](#) oraz [amerykańska ustawa klimatyczno-inflacyjna \(IRA\)](#). Wzmoczeniu interwencjonizmu sprzyja też [blokowanie przez USA od 2018 r. systemu rozstrzygania sporów WTO](#) — uniemożliwia ono egzekwowanie postanowień Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu (GATT), które ograniczają subsydiowanie. Dążąc do dostosowania się do tych realiów, UE – [poza zmianami regulacyjnymi](#) – luzuje zasady udzielania pomocy publicznej przez państwa członkowskie i zwiększa finansowe wsparcie dla przedsiębiorstw na poziomie unijnym. Liczy w ten sposób na wzrost konkurencyjności, innowacyjności i odporności unijnej gospodarki, do którego dąży zgodnie z opublikowaną w czerwcu 2023 r. Europejską strategią bezpieczeństwa gospodarczego.

Poziom krajowy. Luzowanie zasad pomocy publicznej rozpoczęło się z ustanowieniem przez Komisję Europejską (KE) w marcu 2020 r. tymczasowych ram pomocy państwa w związku z COVID-19. Pozwoliły one m.in. na dotacje czy

preferencyjne pożyczki – na dużą skalę – dla podmiotów dotkniętych środkami zastosowanymi przeciwko pandemii. W marcu 2022 r. KE przyjęła nowe ramy (TCF) w celu wsparcia gospodarki w związku ze skutkami agresji Rosji na Ukrainę, zwłaszcza wysokimi cenami energii. W marcu 2023 r. zastąpiła TCF tymczasowymi ramami kryzysowymi i przejściowymi (TCTF), które dopuściły ponadto szerokie wsparcie sektorów kluczowych dla przejścia na gospodarkę zeroemisyjną, m.in. produkcji i magazynowania energii z OZE i wodoru. Miały obowiązywać do końca ub.r., ale 30 listopada 2023 r. KE wydłużyła możliwość udzielania dopłat do cen energii do połowy 2024 r., a dla wsparcia transformacji – do końca 2025 r., deklarując, że to terminy ostateczne. Wskutek zmian cała pomoc publiczna w UE wzrosła trzykrotnie, z ok. 0,8% PKB UE (ok. 130 mld euro) w 2019 r. do ok. 2,5% PKB UE (średnio ok. 350 mld euro) w 2020 i 2021 r. (KE szacuje, że wartości za 2022 i 2023 r. były zbliżone).

Sceptyczne wobec obecnej polityki KE państwa bałtyckie, skandynawskie i Grupy Wyszehradzkiej (w tym Polska) oraz m.in. Austria, Belgia, Holandia i Irlandia domagały się jej zmiany. Argumentowały, że największe państwa mają więcej środków budżetowych, by wspierać swoje spółki, co zaburza konkurencję, powoduje fragmentację rynku wewnętrznego i prowadzi do rywalizacji na subsydia wewnątrz UE, a w dłuższej perspektywie będzie szkodzić stabilności fiskalnej państw członkowskich. Część, zwłaszcza kraje

BIULETYN PISM

południa UE, krytykowała przy tym nieprzyjęcie – z powodu sporów o finansowanie – Funduszu Suwerenności, zaproponowanego przez KE w lutym 2023 r. w Planie przemysłowym Zielonego Ładu, który mógłby wyrównać różnice. Organizacje małych i średnich przedsiębiorstw uważały z kolei, że łagodzenie zasad służy dużym spółkom, które są w stanie skuteczniej konkurować o środki publiczne dzięki większym zasobom (np. ludzkim) i możliwościom lobbingu. Do zwolenników kontynuacji subsydiowania należały dotąd zwłaszcza Niemcy i Francja, odpowiadające za odpowiednio 53% i 24% całej pomocy zatwierdzonej przez KE w ramach TCTF. Ich zdaniem ułatwia ona globalną konkurencję ze spółkami chińskimi czy amerykańskimi i zatrzymanie w Unii części przemysłu, zwłaszcza energochłonnego. Na podejście Niemiec może jednak wpłynąć wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z listopada 2023 r., który ograniczył możliwość powiększania zadłużenia pozabudżetowego, skutkując zmniejszeniem środków zakładanych na 2024 r. na transformację energetyczną. Utrudni to Niemcom udzielanie pomocy publicznej na dotychczasową skalę i może sprawić, że przychylią się do opinii o konieczności zwiększenia przez KE restrykcyjności polityki.

Wsparcie ze środków UE. Plan przemysłowy Zielonego Ładu zakładał wykorzystanie do prowadzenia unijnej polityki przemysłowej także istniejących funduszy UE ([REPowerEU](#), [InvestEU](#) i Funduszu Innowacyjnego) i nowego Funduszu Suwerenności. Ze względu na fiasko koncepcji Funduszu Suwerenności, KE w czerwcu 2023 r. ogłosiła inicjatywę [STEP \(Strategic Technologies for Europe Platform\)](#), która ma go zastąpić. STEP ma według szacunków KE „zmobilizować” ok. 160 mld euro na inwestycje. Ta kwota nie umożliwi długoterminowo konkurencji z subsydiami amerykańskimi bądź chińskimi, zwłaszcza że tylko niewielką jej część mają stanowić nowe środki (10–13 mld euro, a kwota ta może zostać jeszcze zmniejszona).

Choć decydenci instytucji unijnych i państw członkowskich dostrzegają potrzebę zwiększenia ambicji unijnej polityki przemysłowej, nie ma na razie zgody, czy i jak ją finansować (możliwe jest zwiększenie składek, emisja wspólnego długu lub utworzenie nowego źródła dochodu UE, np. ustanowienie nowego podatku lub przekazanie części wpływów podatkowych na poziom UE). Co więcej, ze względu na niską wartość nowych środków, wysokość mobilizowanych funduszy obliczana jest przy użyciu „mnożników” – czyli z uwzględnieniem dodatkowych pieniędzy do pozyskania z rynków finansowych – w wyniku czego jest zawyżona. Ze względu na brak poparcia dla zwiększenia finansowania funduszy unijnych, nowe inicjatywy często korzystają ponadto ze środków przekierowanych z innych źródeł (w przypadku STEP są to środki m.in. z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności czy Funduszu Spójności). Utrudnia to ocenę propozycji UE i porównywanie ich z rozwiązaniami państw trzecich – realne kwoty są bowiem nawet kilkunastokrotnie

niższe niż podawana przez KE wysokość środków „zmobilizowanych”.

Problemem może być też sposób podziału środków z funduszy unijnych. Jeśli kryterium oceny będą wyłącznie przeszłe osiągnięcia i już istniejące kompetencje, będzie to prowadzić do faktycznej dyskryminacji przedsiębiorstw i gospodarek o krótszej historii udziału w systemie kapitalistycznym. Może to wzmacniać pozycję podmiotów i rynków mających już obecnie przewagę, a w konsekwencji – tworzyć europejskich (a w praktyce – często zachodnioeuropejskich) „czempionów” i pogłębiać nierówności wewnątrz UE. Zjawisko takie byłoby niekorzystne dla Polski i krajów, które dołączyły do UE od 2004 r., gdyż prowadziłyby do trwałego sprowadzenia przedsiębiorstw o mniejszych obecnie kompetencjach do roli podwykonawców, nawet jeśli miałyby potencjał do szybszego rozwoju w warunkach wolnorynkowych.

Wnioski i rekomendacje. Aktywna polityka przemysłowa, w tym pomoc na poziomie państw lub UE, jest obecnie koniecznością ze względu na globalny wzrost skali interwencjonizmu. Pożądane jest przeznaczanie na nią środków pozwalających na rywalizację z USA i Chinami. W praktyce będzie to możliwe jedynie poprzez zwiększenie puli środków rozdzielanych przez Unię i utrzymanie zliberalizowanych zasad krajowej pomocy publicznej. Należy jednak zapobiec zwiększaniu nierówności między państwami UE. Jest wskazane, by Polska zabiegała o sprawiedliwy podział unijnych środków przez KE poprzez wprowadzenie minimalnych poziomów finansowania (dla krajów lub regionów) lub koncentrację przy przyznawaniu dofinansowań na potencjale, a nie wcześniejszych osiągnięciach. Może tu liczyć zwłaszcza na wsparcie państw bałtyckich, skandynawskich i Grupy Wyszehradzkiej. W celu zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw z UE wobec podmiotów z państw trzecich pomocne może być też wprowadzenie rozwiązań umożliwiających państwom członkowskim i pochodzącym z nich zamawiającym wykluczenie z ubiegania się o zamówienia publiczne podmiotów subsydiowanych w państwach trzecich oraz realizujących zamówienia z wykorzystaniem subsydiowanych produktów.

W negocjacjach w ramach UE należy pamiętać, że nawet osłabienie pozycji polskiej gospodarki w stosunku do Niemiec czy Francji nie musi oznaczać jej strat w kategoriach bezwzględnych. Efekty mogą być również korzystne w stosunku do państw trzecich (np. Chin) lub innych państw członkowskich (np. z południa UE). Ze względu na silne powiązanie polskiej gospodarki z gospodarkami państw Europy Zachodniej, zwłaszcza Niemiec, pomoc publiczna przez nie udzielana może też pośrednio wspomóc rozwój polskiego przemysłu. Wskazane jest jak najszybsze przeprowadzenie przez rząd analizy zależności między pomocą publiczną w krajach Europy Zachodniej a polską gospodarką, by móc w sposób optymalny negocjować unijne rozwiązania.