

# Polityka przemysłowa UE – co nas czeka?



## Jakub Boratyński

Dyrektor ds. Sieci i Zarządzania w Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (GROW) w Komisji Europejskiej

**Żyjemy w czasach fundamentalnej transformacji i kumulujących się kryzysów. Pandemia, agresja Rosji na Ukrainę, narastające napięcia geopolityczne, w tym zaostrzająca się rywalizacja pomiędzy Chinami i Stanami Zjednoczonymi oraz konflikt na Bliskim Wschodzie, a także alarmujące sygnały o skutkach ocieplenia klimatu tworzą zupełnie nowy kontekst dla polityki gospodarczej Unii Europejskiej. Niepokojący jest również sukcesywnie malejący udział Europy w światowej gospodarce oraz jej głębokie uzależnienie od importowanych towarów. Dziś wiemy już, że nowoczesna gospodarka, której fundamentem są nie tylko usługi, ale też dobrze rozwinięty, silny przemysł, umożliwia zajęcie czołowego miejsca w globalnym wyścigu technologicznym. W jaki sposób zwiększyć potencjał przemysłowy UE? Jak osiągnąć strategiczną autonomię? Jak mądrze wprowadzić zmiany na poziomie legislacyjnym?**

*Komisja Europejska, ani żadna osoba działająca w jej imieniu, nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania zamieszczonych poniżej informacji. Informacje i poglądy zawarte w niniejszej publikacji są poglądem autora i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.*

Komisja Europejska pod przywództwem Ursuli von der Leyen uczyniła dekarbonizację europejskiej gospodarki swoim sztandarowym projektem, czego odzwierciedleniem jest bezprecedensowy pakiet legislacyjny i inwestycyjny Europejskiego Zielonego Ładu. Dekarbonizacja procesów produkcyjnych to wielkie wyzwanie technologiczne, niosące za sobą potężne koszty zarówno finansowe, jak też społeczne – konieczność przekwalifikowania się pracowników lub znalezienia nowego miejsca na rynku pracy. To jednocześnie szansa na stworzenie nowoczesnego, konkurencyjnego przemysłu, oferującego atrakcyjne miejsca pracy i ugruntowującego pozycję Europy w świecie. Choć przez lata dominowało przekonanie, że to usługi są fundamentem nowoczesnej gospodarki, coraz bardziej zdajemy sobie sprawę, że bez silnego przemysłu Europie trudno będzie liczyć się w globalnej konkurencji o wytwarzanie i kontrolę nad zaawansowanymi technologiami. Europejski przemysł (wliczając budownictwo) odpowiada za blisko 25% PKB UE, a wytwarzane w Europie towary stanowią prawie 70% całkowitego eksportu z Unii.

Głęboka współzależność i wysoki poziom integracji globalnej gospodarki były przez poprzednie trzy dekady traktowane jako czynniki stabilizujące i jednoznacznie pozytywne. Kontrowersje dotyczące eksportu szczepionek i komponentów do nich produkowanych przez europejskie firmy w USA, konieczność uniezależnienia się od rosyjskich paliw kopalnych czy restrykcje eksportowe dotyczące cennych minerałów potrzebnych do produkcji półprzewodników (german i gal) – to zaledwie kilka przykładów, ilustrujących

jak pandemia, wojna i rosnące napięcia w relacjach międzynarodowych powodują przerywanie łańcuchów dostaw i wprowadzają ogromny element niepewności. W tej sytuacji dyskutowana od lat idea strategicznej autonomii UE staje się imperatywem. Musimy zmniejszyć stopień uzależnienia od dostawców kluczowych surowców, komponentów i technologii. Potrzebujemy więcej dóbr wytwarzanych w Europie lub w przyjaznych nam, i przynajmniej w jakimś stopniu dzielających nasze wartości, państwach trzecich. Chodzi o to, by Europa, której udział w światowej gospodarce sukcesywnie maleje, nadal liczyła się na arenie globalnej.

”

**Potrzebujemy więcej dóbr wytwarzanych w Europie lub w przyjaznych nam, i przynajmniej w jakimś stopniu dzielających nasze wartości, państwach trzecich. Chodzi o to, by Europa, której udział w światowej gospodarce sukcesywnie maleje, nadal liczyła się na arenie globalnej.**

W ubiegłym roku Chiny zajęły miejsce Niemiec jako drugiego największego eksportera samochodów na świecie (nawet europejscy producenci elektrycznych samochodów wytwarzają je w Chinach). Regularnie dokonywane przez Komisję Europejską analizy tzw. strategicznych zależności pokazują głęboki stopień uzależnienia Europy od importu surowców i komponentów niezbędnych dla, decydujących o pozycji konkurencyjnej, technologii i procesów produkcyjnych. Popyt na magnesy trwałe, do których wytwarzania wykorzystuje się metale ziem rzadkich, niezbędne z kolei do produkcji m.in. pojazdów elektrycznych i turbin wiatrowych, może się podwoić do 2030 roku, podczas gdy to Chiny wytwarzają 93% światowej produkcji tych magnesów. Innym przykładem są panele fotowoltaiczne, gdzie jeszcze kilkanaście lat temu Europa była głównym ośrodkiem innowacji i liczącym się graczem w ich wytwarzaniu. Dziś zaś nad całym łańcuchem wartości dominują Chiny, a 98% paneli słonecznych sprzedawanych w Europie jest produkowanych w tym kraju. Z istotnymi zależnościami mamy też do czynienia w obszarze usług cyfrowych – np. tylko 16% europejskiego rynku usług chmury obliczeniowej jest w rękach firm europejskich. Podobnie jest w przemyśle chemicznym i farmaceutycznym.

Przemysł jest kluczowy dla przyszłości Europy i dlatego potrzebujemy reindustrializacji naszego kontynentu, który, jak wiadomo, był kolebką rewolucji przemysłowej ponad 200 lat temu. Ów strategiczny cel wymaga jednoczesnego działania na wielu polach, podejmowanego przez sektor prywatny w partnerstwie z władzami publicznymi, zarówno na poziomie Unii, jak też poszczególnych krajów członkowskich i regionów. Dobrym przykładem takiego systemowego myślenia jest, zawarta w europejskiej strategii przemysłowej, inicjatywa tworzenia tzw. ścieżek transformacji dla różnych przemysłowych ekosystemów. Są one próbą odpowiedzi na następujące pytania:

- Jak zaawansowana w danym ekosystemie jest cyfrowa i zielona transformacja w porównaniu z innymi regionami świata, jaki jest potencjał innowacyjny tych transformacji?
- W jakim stopniu regulacja wspiera, a w jakim utrudnia transformację, jakie zmiany są w tym zakresie niezbędne?
- Jakie umiejętności pracowników są potrzebne do przeprowadzenia transformacji w danym sektorze?
- Jakie działania badawczo-rozwojowe mogą zapewnić dopływ innowacji i technologii?
- Jakiego typu przedsięwzięcia infrastrukturalne są konieczne do skutecznej transformacji?
- Jakie są konkretne potrzeby inwestycyjne i jak wygląda potencjalne finansowanie ze źródeł publicznych i prywatnych?

Wizja strategiczna to oczywiście tylko pierwszy krok. Musi jej towarzyszyć determinacja liderów biznesu, polityków, urzędników, partnerów społecznych – tak, by strategię tę przekładały się na konkretne decyzje biznesowe i inwestycje.

Chcemy zwiększyć nasz potencjał przemysłowy. W kluczowych dziedzinach wspieramy tworzenie sojuszy przemysłowych – współpracy pomiędzy różnymi podmiotami uczestniczącymi w konkretnych łańcuchach wartości. Dobrym przykładem jest Europejski Sojusz na rzecz Baterii (EBA – *European Battery Alliance*), którego celem jest znaczące zwiększenie produkcji w Europie, by odpowiedzieć na potrzeby europejskiego przemysłu motoryzacyjnego. Aktualnie ponad 700 członków tego sojuszu zaangażowanych jest w 111 projektów przemysłowych na terenie Unii, w tym w budowę 20 gigafabryk. Całkowity poziom inwestycji, uwzględniając cały łańcuch wartości, to 127 miliardów euro. Jeśli takie tempo inwestycji zostanie utrzymane, to powinniśmy być w stanie zapewnić niemal 90% przewidywanego w 2030 roku popytu na baterie w UE. Inną inicjatywą jest wspieranie realizacji ważnych projektów, stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (IPCEI – *Important Projects of Common European Interest*). Pozwala ona na udzielenie pomocy publicznej strategicznie ważnym projektom, wspieranym przez co najmniej cztery państwa członkowskie i grupy kilkunastu/kilkudziesięciu firm, które są jednocześnie inwestorami. Od 2018 roku uruchomiono siedem takich inicjatyw, m.in. dotyczących baterii, półprzewodników i wodoru (w sumie wysokość zatwierdzonej pomocy publicznej to 36 mld euro, a spodziewana wartość inwestycji ze źródeł prywatnych – 50 mld euro). Polska uczestniczy w pięciu z tych siedmiu inicjatyw.



**Zwiększaniu potencjału przemysłowego UE sprzyja tworzenie sojuszy przemysłowych, czyli współpracy pomiędzy różnymi podmiotami uczestniczącymi w konkretnych łańcuchach wartości, czy wspieranie realizacji ważnych projektów, stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania.**

Z obecną polityką przemysłową wiąże się też nowy typ europejskiej legislacji w kluczowych obszarach (półprzewodniki, czyste źródła energii oraz surowce krytyczne), tworzonej w celu uzyskania strategicznej autonomii Europy. Przykłady to: Europejski akt w sprawie czipów (*European Chips Act*), Akt UE w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie (NZIA – *Net-Zero Industry Act*) oraz Europejskie rozporządzenie w sprawie surowców krytycznych (CRMA – *Critical Raw Materials Act*), które koncentrują się na przyspieszeniu cyklu inwestycyjnego i stworzeniu masy krytycznej finansowania łączącego środki publiczne z prywatnymi, co w konsekwencji w znaczący sposób zwiększy produkcję nowych technologii w Europie.

Dla skutecznej dekarbonizacji, która jednocześnie pozwoli funkcjonować przemysłowi (w tym też jego wysoce energochłonnym gałęziom), konieczne są inwestycje w energię odnawialną i czyste technologie (energia wiatrowa, ogniwa fotowoltaiczne, pompy ciepłe, energia geotermalna). Ich piętą achillesową jest jednak czas potrzebny na uzyskanie wymaganych zgód (bywa, że dochodzi on nawet do siedmiu lat). NZIA zakłada, że okres ten nie powinien przekraczać półtora roku, a w przypadku szczególnie priorytetowych inwestycji – nawet 12 miesięcy.

Świadomość konieczności zredukowania tych strategicznych zależności jest widoczna w wielu inicjatywach europejskich. Dla przykładu, europejskie rozporządzenie w sprawie surowców krytycznych (CRMA) wyznacza konkretne ilościowe cele dotyczące całości łańcucha dostaw surowców strategicznych: z jednego państwa trzeciego może pochodzić nie więcej niż 65% rocznego zużycia każdego strategicznego surowca w Unii, a przetwarzanie na terenie Unii ma odpowiadać co najmniej 40% rocznego zużycia. CRMA stawia również za cel wspieranie wydobycia na terenie UE – ma ono docelowo odpowiadać co najmniej 10% rocznego zużycia surowców strategicznych. Dla realizacji tych ambitnych celów, oprócz ułatwienia procesu inwestycyjnego na terenie Unii, kluczowa jest dywersyfikacja dostawców poprzez nawiązanie partnerstw z krajami dysponującymi surowcami zarówno w bezpośrednim otoczeniu Unii (Ukraina), jak również na innych kontynentach (m.in. Kanada, Kazachstan, Chile, Argentyna, Australia, Kongo i Namibia).

Zwrot ku aktywnej polityce przemysłowej jest bez wątpienia elementem globalnego trendu. Władze chińskie od lat prowadziły asertywną politykę przemysłową, powiązaną z często nieuczciwymi lub protekcyjnymi praktykami w polityce handlowej, która dziś daje Chinom wiodącą pozycję w wielu kluczowych technologiach. Zwrot ten jest też wyraźnie dostrzegalny w polityce amerykańskiej, której sztandarowy przykład to Ustawa o redukcji inflacji (*Inflation Reduction Act*), oferująca znaczące ulgi podatkowe dla inwestycji w czyste technologie (forma pomocy publicznej, która nie jest możliwa w Unii Europejskiej).

”

**Zwrot ku aktywnej polityce przemysłowej jest bez wątpienia elementem globalnego trendu. Dostrzec go można m.in. w działaniach zarówno Chin, od lat prowadzących asertywną politykę przemysłową, powiązaną z często nieuczciwymi lub protekcyjnymi praktykami w polityce handlowej, jak również USA, gdzie sztandarowym przykładem jest Ustawa o redukcji inflacji (*Inflation Reduction Act*).**

Dekarbonizacja gospodarki i transformacja przemysłu to olbrzymie wyzwania inwestycyjne. Mądra pomoc publiczna, która poprzez częściowe zmniejszenie ryzyka inwestycyjnego angażuje kapitał prywatny, jest, jak pokazują też doświadczenia innych krajów, niezbędnym elementem polityki przemysłowej. Jest ona możliwa tylko w ściśle określonych przypadkach, regulowanych na poziomie unijnym, bowiem z założenia pomoc publiczna może prowadzić do osłabienia zasady konkurencji, a ta jest jednym z fundamentów funkcjonowania jednolitego rynku. Niedawnym przykładem czasowego (marzec 2020 – czerwiec 2022) poluzowania zasad unijnej pomocy publicznej było umożliwienie państwu członkowskim udzielenia wsparcia przedsiębiorstwom w, bardzo trudnym dla europejskiej i światowej gospodarki, okresie pandemii.

Stoimy jednak przed dylematem: ze względu na istotne różnice w potencjale fiskalnym państw członkowskich, tylko niektóre z nich są w stanie udzielać pomocy publicznej własnym przedsiębiorstwom. To zaś może potencjalnie zakłócać funkcjonowanie jednolitego rynku. Istotnym precedensem było stworzenie wspólnego unijnego programu finansującego krajowe programy odbudowy – w znacznej części opłacające projekty skupione na cyfrowej i zielonej transformacji. Jednak te krajowe programy (mające trwać do 2026 roku) tylko w pewnym stopniu mogą być traktowane jako instrument polityki przemysłowej. Póki co, idea przedstawiona jesienią ubiegłego roku przez przewodniczącą Komisji na temat powołania Europejskiego Funduszu Suwerenności nie uzyskała poparcia państw członkowskich. Niewątpliwie kwestia wspólnego inwestowania ze środków publicznych w kluczowe technologie i gałęzie przemysłu będzie jednym z fundamentalnych pytań w debacie o przyszłym budżecie unijnym na lata 2028–2034 (Komisja prawdopodobnie w 2025 roku przedstawi swoją propozycję). Ważnym źródłem wspierania innowacji tradycyjnie były programy badawcze – uruchomienie w 2018 roku Europejskiej Rady ds. Innowacji stanowiło ważny krok w zbliżeniu świata badań i generowanych przez niego innowacji do tego, by rezultaty tych działań komercjalizować i wdrażać jako nowe technologie przez przemysł.

Kolejnym wielkim wyzwaniem w procesie transformacji europejskiego przemysłu jest brak rąk do pracy w niemal wszystkich sektorach gospodarki i szczególnie dotkliwy niedobór specjalistów w strategicznych dziedzinach (zielona transformacja, cyfryzacja). Choć kwestia kształcenia i umiejętności nie leży w kompetencjach unijnych, to, ze względu na skalę potrzeb, Unia wspiera, poprzez Europejski pakt na rzecz umiejętności (*European Pact for Skills*), sektorowe partnerstwa, w których firmy określają swoje potrzeby i, wspólnie z instytucjami szkolącymi, definiują nowe umiejętności i programy konkretnych szkoleń. Znalazło to nawet odzwierciedlenie w europejskiej legislacji – w ramach NZIA będą tworzone tzw. akademie, które dla poszczególnych nowych technologii (energia słoneczna, wodór) stworzą programy i produkty szkoleniowe, by w ten sposób przyspieszyć dostarczenie specjalistów na rynek.



**Polska jest jednym z krajów członkowskich, które ze względu na: tradycję przemysłową, wykształcone kadry i wysoki stopień integracji z największą i wysoce uprzemysłowioną gospodarką niemiecką, ale też przyszłą prezydencją Rady UE przypadającą na pierwsze półrocze 2025 roku może być beneficjentem procesu reindustrializacji Europy.**

Polska jest jednym z krajów członkowskich, które ze względu na tradycję przemysłową, wykształcone kadry i wysoki stopień integracji z największą i wysoce uprzemysłowioną gospodarką niemiecką może być beneficjentem procesu reindustrializacji Europy. Pomocne w tym procesie będzie aktywne zaangażowanie w wybrane europejskie inicjatywy, udział w dyskusjach o kierunku polityki przemysłowej – o tym, jaką rolę polskie firmy mogą odgrywać w strategicznych europejskich łańcuchach wartości. Niezbędna jest wreszcie refleksja o tym wszystkim przy okazji przyszłego budżetu unijnego. Dobrą okazją do nadania temu procesowi odpowiedniej dynamiki będzie polska prezydencja Rady UE (pierwsze półrocze 2025 roku), przypadająca nie tylko na początek nowej Komisji, ale także na etap zaawansowanych prac nad projektem przyszłego, wieloletniego budżetu Unii.

### O autorze

**Jakub Boratyński** – Dyrektor ds. Sieci i Zarządzania w Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (GROW) w Komisji Europejskiej. W latach 2014–2021 pracował w Dyrekcji Generalnej ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii (CNECT), koncentrując się głównie na cyberbezpieczeństwie. W latach 2009–2013 był szefem działu „Przestępczość zorganizowana i stosunki z EMCDDA” w Dyrekcji Generalnej ds. Wewnętrznych, która była odpowiedzialna za walkę z cyberprzestępczością, korupcją, seksualnym wykorzystywaniem dzieci i konfiskatą mienia pochodzącego z przestępstwa. Pracował także w Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych, gdzie zajmował się kwestią stosunków UE z Rosją.

Przed dołączeniem do Komisji Europejskiej był Dyrektorem ds. Międzynarodowych w Fundacji im. Stefana Batorego, a wcześniej – pracownikiem Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR). Jest absolwentem London School of Economics i Uniwersytetu Warszawskiego (stosunki międzynarodowe, prawo).

#### Partnerzy



SAMORZĄD  
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO



GDAŃSK

Pomorski Fundusz Rozwoju  
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu  
Województwa Pomorskiego



POLSKO-AMERYKAŃSKA  
FUNDACJA WOLNOŚCI

