

UE – azymut na suwerenność



Jan Filip Staniłko

NASK, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego,
b. Dyrektor Departamentu Innowacji w Ministerstwie Rozwoju
i Technologii

Nie po raz pierwszy potwierdziło się, że nic tak bardzo nie pobudza Unii Europejskiej do refleksji i zmiany azymutu prowadzonych przez siebie polityk, jak kryzys. Obserwujemy dziś, że w konsekwencji zdarzeń, takich jak pandemia, wojna w Ukrainie czy zaostrzający się geopolityczny konflikt na osi USA–Chiny, Bruksela obrała kierunek na osiągnięcie wielowymiarowej – surowcowej, energetycznej, technologicznej, farmaceutycznej ale również cyfrowej – suwerenności. W jaki sposób planuje to osiągnąć? Czy to dobra strategia na niestabilne czasy? Jakie cele się za nią kryją?

Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski – redaktor Kongresu Obywatelskiego.

O ile jeszcze kilka lat temu europejskie firmy eksportowały bardzo dużo swoich technologii do Chin, które nie posiadały wówczas własnego know-how w zakresie ich wykorzystania, o tyle dziś sytuacja ulega odwróceniu i Chińczycy są w stanie wiele z nich wytwarzać w odpowiednich dla siebie ilościach, co przekłada się na spadek popytu na europejskie produkty. Czy zgodzi się Pan z tezą, że ten właśnie czynnik popchnął Unię Europejską do działań mających na celu ochronę swoich firm przemysłowych, takich jak np. wprowadzenie regulacji CBAM i to nawet kosztem „świętej” do tej pory wolności prowadzenia handlu?

Przez ostatnie dwa–trzy lata wydarzyło się na świecie sporo istotnych rzeczy. Jedną z najważniejszych z perspektywy UE był wybuch wojny w Ukrainie, który sprawił, że promowana do tej pory przez Brukselę filozofia opierania transformacji energetycznej na gazie została pozbawiona swoich politycznych fundamentów. Europa zaczęła to odczuwać kilka miesięcy przed rozpoczęciem konfliktu, kiedy Rosjanie, przygotowując się do wojny i mając już w posiadaniu, bądź przynajmniej pod kontrolą, magazyny na obszarze Wspólnoty, przestali je napełniać.

„Dziwnym trafem” rosyjska agresja zbiegła się w czasie z możliwością otwarcia drugiej nitki Nord Stream, co miało postawić Europę przed wyborem: albo pozwoli „oddać” Ukrainę w ręce Rosji, albo też straci dostęp do rosyjskiego gazu. Jak wiemy, państwa Starego Kontynentu wybrały drugą opcję, decydując się na odświeżenie sojuszu energetycznego ze Stanami Zjednoczonymi. Nie było lekko, ceny gazu były wyraźnie wyższe od oferowanych przez Gazprom, jednakże na przestrzeni roku gaz spoza Rosji zdołał wypchnąć ten rosyjski, dzięki czemu surowiec ten przestał być przedmiotem szantażu. Sytuacja ta ostatecznie uświadomiła UE, że gaz z Rosji jest wyborem niebezpiecznym, podatnym na różnego typu szoki geopolityczne.

”

Wybuch wojny w Ukrainie sprawił, że promowana do tej pory przez Brukselę filozofia wspierania transformacji energetycznej gazem została pozbawiona swoich fundamentów. Uświadomiło to UE, że surowiec ten jest wyborem niebezpiecznym, podatnym na różnego typu szoki geopolityczne.

Otworzyło to drogę do powrotu na unijną scenę energetyki atomowej. Jest to kluczowa kwestia, gdyż budowa zielonej gospodarki nie jest równoznaczna z likwidacją przemysłu ciężkiego – ów przemysł jak najbardziej musi mieć w niej miejsce, tyle tylko, że należy mu zapewnić czystą i wysoko dyspozycyjną energię. Jej źródłem może być właśnie atom, w przypadku którego energia jest produkowana niezależnie od aktualnych warunków pogodowych. Oczywiście, inwestycje w tego typu elektrownie są projektami długofalowymi i bardzo skomplikowanymi, jednakże moim zdaniem istotny jest sam fakt, że temat ten przestał być w UE tabu.

Co natomiast z wątkiem chińskim?

Chiny są dziś w fazie otwierania się po okresie pandemii. Borykają się one z licznymi problemami wewnętrznymi, takimi jak spadek popytu czy skumulowane zadłużenie w sektorze budowlanym. Po drodze nastąpił wybór Xi Jinpinga na trzecią kadencję przewodniczącego Chińskiej Partii Komunistycznej, wyłamujący tradycyjną dwukadencyjność osób piastujących to stanowisko. Nieprzypadkowo zbiegło się to w czasie z zaostrzeniem kursu Wschód-Zachód: z jednej strony Amerykanie pogłębiali swoje embarga technologiczne względem Państwa Środka, a z drugiej Pekin wyraził ciche poparcie dla Rosji w konflikcie zbrojnym z Ukrainą.

Zanim to nastąpiło, europejska polityka wobec Chin starała się dzielić włos na troje – traktowano je równocześnie jako strategicznego partnera (np. w zakresie pozyskiwania pierwiastków ziem rzadkich), strategicznego rywala (choćby w kwestii ogniw fotowoltaicznych, aut elektrycznych), ale i strategicznego przeciwnika (np. na polu rozwoju najnowszych technologii mikroczipowych). Po wydarzeniach z ostatnich kilkunastu miesięcy dotychczasowa europejska filozofia stała się nie do utrzymania. Unia została zmuszona (również przez amerykańską presję) do bardziej klarownego wyrażenia swojego stanowiska wobec Chin – czas stania okrakiem dobiegł końca.



Przed wojną w Ukrainie, europejska polityka wobec Chin starała się dzielić włos na troje – traktowano je równocześnie jako strategicznego partnera, strategicznego rywala i strategicznego przeciwnika. Strategia ta – również ze względu na presję Amerykanów – dobiegła już jednak końca.

Summa summarum, kurs Europy względem Państwa Środka się zaostrzył, co jest z pewnością na rękę Amerykanom, ale dla UE wiąże się to z dużymi kosztami. Bruksela zdecydowała się np. nałożyć cła na zalewające tutejszy rynek chińskie ogniwa fotowoltaiczne, a w odpowiedzi Pekin ogłosił embargo na niektóre eksportowane dotąd do UE pierwiastki. Co ciekawe, nie zdecydowano się nałożyć ceł na chińskie samochody elektryczne, choć kosztują one dużo mniej, niż pojazdy europejskie.

Czy należy spodziewać się, że w pewnym momencie Bruksela, ze względu na bardzo silne relacje handlowe wielu państw członkowskich z Chinami, „odpuści” i zrobi krok wstecz, czy też będziemy mieli do czynienia z dalszą eskalacją?

W ostatnim czasie na poziomie Komisji Europejskiej doszło do pewnego rodzaju przełomu intelektualnego – Komisarze odpowiedzialni za trzy ważne obszary: rynek cyfrowy, obronność oraz handel, przygotowali listę krytycznych technologii, które UE chce chronić przed rywalami. Wśród nich znajdują się, m.in. zaawansowane półprzewodniki, sztuczna inteligencja, technologie kwantowe czy szeroko rozumiana biotechnologia. Co prawda w przygotowanym przez nich dokumencie nie sprecyzowano, kim konkretnie są rywale, wiadomo jednak, że chodzi przede wszystkim o Chiny.



W ostatnim czasie na poziomie Komisji Europejskiej doszło do pewnego rodzaju przełomu intelektualnego – Komisarze odpowiedzialni za trzy ważne obszary: rynek cyfrowy, obronność oraz handel, przygotowali listę krytycznych technologii, które UE chce chronić przed rywalami, przede wszystkim przed Chinami.

Opracowanie takiego dokumentu jest w Unii Europejskiej wydarzeniem właściwie bez precedensu. To pierwszy w historii Wspólnoty akt polityczny, a właściwie polityczno-przemysłowy, który potwierdza, że mamy dziś na świecie do czynienia z geopolityczną polaryzacją, że bierzemy udział w globalnej rywalizacji technologicznej, która nieraz potrafi przyjąć dość „brudny” wymiar. Pokazuje on też dobitnie, że UE zdecydowała się na przełożenie wagi w drugą stronę niż dotychczas. Przypomnijmy bowiem, że do tej pory w Komisji Europejskiej prym wiodła doktryna, opowiadająca się za prowadzeniem otwartej polityki handlowej, za respektowaniem reguł Światowej Organizacji Handlu. Co w praktyce niebywale utrudniało europejską politykę przemysłową.

Ten czas dobiega już końca. Nie sądzę, by Bruksela miała w tym momencie pójść wstecz. Wręcz przeciwnie – mając na uwadze pojawiające się wciąż nowe akty związane z gospodarką cyrkularną, z bateriami itd., mam wrażenie, że Europa nie tylko buduje swoją filozofię czy narrację gospodarczą, ale też zaczyna uzbrajać się w narzędzia, bez których byłaby na arenie międzynarodowej bezzębna. A tak przecież Unia wyglądała *de facto* na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat.

To faktycznie bardzo duża zmiana – czy jest Pan w stanie wskazać na jakiś moment, wydarzenie, które mogło w istotnym stopniu wpłynąć na dokonanie tego przewartościowania?

Zmiana ta faktycznie jest bardzo dużym wstrząsem, przede wszystkim dla biurokracji unijnej, ale też kilku krajowych biurokracji (np. Danii, czy Holandii). Nowa koncepcja oznacza bowiem z ich perspektywy konieczność zbudowania oraz wdrożenia nowego typu narzędzi. Myślę, że z perspektywy unijnych decydentów istotnym momentem mogło być uchwalenie amerykańskiego *Inflation Reduction Act*, które nastąpiło w sierpniu 2022 r. Ów akt miał na celu stymulację rozwoju zielonej gospodarki w USA, bazując w znacznej mierze na subsydiach.

Można powiedzieć, że Amerykanie poniekąd zdecydowali się pójść chińską drogą, tzn. wykorzystać instrumenty państwowe do pobudzenia określonych gałęzi przemysłu. Takiego podejścia wymagała zmieniająca się geopolityka, która sprawia, że zielony rozwój nabiera charakteru nie tylko ideologiczno-utopijnego, lecz staje się realnym narzędziem budowania suwerenności gospodarczej i tak też będzie on w nadchodzących latach traktowany przez poszczególnych graczy na arenie międzynarodowej – w tym również przez Unię.

Nowe unijne podejście nie zostało zatem wypracowane przez Komisję Europejską, poszczególne państwa członkowskie oraz firmy przemysłowe w sposób proaktywny, lecz raczej reaktywny – w obliczu wojny i rywalizacji amerykańsko-chińskiej UE znalazła się pod ścianą i została zmuszona do zrewidowania dotychczasowych prowadzonych przez siebie polityk. Zgodzi się Pan z tą tezą?

Niestety, ale wpisuje się to doskonale w dotychczasowy wzorzec historyczny. Unia Europejska od wielu dekad rozwija się skokowo, od kryzysu do kryzysu. Komisja Europejska jest instytucją bardziej biurokratyczną, niż polityczną, więc silni liderzy na jej czele są niestety w praktyce rzadkością. Większość unijnych instytucji czy regulacji, w tym również finansowych, dotyczących strefy euro, kształtuje się więc w stanach kryzysowych. Dzieje się tak dlatego, że takie momenty sprzyjają osiągnięciu szerszego i szybszego konsensusu, co w tak liczonym gronie zazwyczaj wymaga koronkowych układanek. A za największy problem UE postrzegam kłopoty z koordynacją i wypracowywaniem kompromisów. Jest to zadanie bardzo trudne, mając na uwadze liczbę państw członkowskich, układów sił między nimi, ich poszczególnych interesów, profili aktualnie rządzących w nich partii politycznych, oraz tego, że na poziomie Unii znajduje się kilka ośrodków decyzyjnych.



Unia Europejska od wielu dekad rozwija się skokowo, od kryzysu do kryzysu. Dzieje się tak dlatego, że takie momenty sprzyjają osiągnięciu szerszego i szybszego konsensusu. A to właśnie problemy z koordynacją i wypracowywaniem kompromisów uważam za największą słabość UE.

Prowadzenie polityki w takich warunkach jest ciągłą rozgrywką, co sprawia, że rzadko kiedy udaje się uzyskać pełną synchronizację i wypracować jednolity kierunek działania. Wracając do nowej unijnej filozofii – w jej przyjęciu z pewnością pomógł „kac” po pandemii oraz trauma wywołana problemami z dostępem do tradycyjnych, dalekowschodnich źródeł dostaw. Dodając to wszystko do siebie, łatwiej było zbudować ten konsensus. Nie jest jednak absolutnie żadnym zaskoczeniem, że nastąpiło to jako reakcja na szok – taki jest bowiem unijny *modus operandi*.

Czy Pana zdaniem główną motywacją obrania przez UE azymutu na zieloną rewolucję jest aspekt ekonomiczny, a konkretniej – próba opracowania recepty na podtrzymanie rozwoju europejskiej gospodarki czy też znalezienia dla niej nowego motoru napędowego?

Nie wydaje mi się – moim zdaniem Europa została przestawiona w tryb myślenia przede wszystkim o zapewnieniu bezpieczeństwa i to jest według mnie główny motyw. Trudno się temu dziwić, pamiętając niepokój, a miejscami wręcz chaos, w jaki wprowadziła Stary Kontynent najpierw pandemia, a później wojna w Ukrainie. Mówiąc o bezpieczeństwie, mam na myśli zdolność do samostanowienia o sobie, będącą *de facto* fundamentem wolności. Wiele wskazuje na to, że UE uświadomiła sobie, że będąc pięknym domem bez okien i drzwi, nie uniknie harczących wewnątrz gryzoni. Tak właśnie było do tej pory, z czego skrzętnie korzystali chociażby Chińczycy świadomi tego, że społeczeństwa Europy są gotowe przehandlować swoją wolność za pokój i pieniądze.

”

Europa została przestawiona w tryb myślenia przede wszystkim o zapewnieniu bezpieczeństwa rozumianego jako zdolność do samostanowienia o sobie, będącego *de facto* fundamentem wolności.

Widzę zatem kolejny przykład tego, że Europa wyciąga wnioski z ostatnich doświadczeń...

W szczególności z doświadczeń pandemii, kiedy okazało się, że podstawowe substancje farmaceutyczne są na Stary Kontynent importowane z Chin czy Indii, co sprawia, że w przypadku nieoczekiwanego kryzysu przestajemy mieć dostęp do leków. To wtedy bardzo poważnie zaczęto zwracać się w kierunku hasła „suwerenność” (schowanej pod kryptonimem „strategicznej autonomii”), w którym mieści się kilka różnych wymiarów: farmaceutyczny, surowcowy, energetyczny, technologiczny, ale też np. cyfrowy.

Jeśli chodzi o ostatni z nich – najlepszy przykład to regulacje cyfrowe, wprowadzone przez Komisję Europejską w celu ochrony wewnętrznego rynku głównie przed amerykańskimi gigantami technologicznymi. Rozpatrywałbym ten ruch w kategorii pokazania im, że pomimo tego, iż dominują one nad nami skalą i nie jesteśmy w stanie ich dogonić, to jednak możemy przeszkadzać im w opanowaniu naszego rynku i jesteśmy zdolni do tego, by w jakiś sposób je kontrolować.

Dlaczego zdecydowano się na takie działanie?

Moim zdaniem Bruksela uznała, że nie powinniśmy być totalnie zależni od Stanów Zjednoczonych w aspekcie cyfrowym. Owszem – żyjemy w amerykańskiej chmurze, ale niech ma ona swoje fizyczne posadowienie w Europie. Zwiększy transparentność, rozliczalność i interoperacyjność usług i rynków cyfrowych. Niech nasze europejskie dane nie będą darmowym „pokarmem” dla algorytmów sztucznej inteligencji gigantów pochodzących z USA. Jak wspominałem – ma to być kolejny, obok farmaceutycznego czy zielonego, wymiar suwerenności Europy.

Pamiętam, że kiedy rozmawialiśmy dwa lata temu, wskazywał Pan na to, iż jednym z mankamentów Unii Europejskiej jest chęć wspierania za wszelką cenę małych i średnich przedsiębiorstw przy jednoczesnym blokowaniu możliwości powstania tzw. europejskich czempionów. Czy ostatnie kryzysy zmieniły percepcję unijnych decydentów również w tym obszarze?

Niestety nie – problemem Europy nadal jest to, że małe i średnie przedsiębiorstwa są z jakiegoś powodu faworyzowane w unijnych regulacjach. Ekonomicznie nie ma to żadnego uzasadnienia, co widzą

np. Amerykanie, u których nie jest prowadzona żadna specjalna polityka wobec MŚP. I nie wynika to wcale z dość oligarchicznego charakteru ich gospodarki, ale raczej z podejścia, że albo firma zmierza do wielkości, albo też pozostaje mała i funkcjonuje w swoim obszarze, nie stanowiąc jednak fundamentu całej gospodarki.

Oczywiście inaczej sytuacja wygląda w Niemczech czy Włoszech, gdzie małe i średnie przedsiębiorstwa z historycznych względów stanowiły zasadniczy budulec tamtejszej gospodarki a także zorganizowaną siłę polityczną. Jednakże ekstrapolowanie tego podejścia na całą Europę skończyło się tym, że mamy dziś na Starym Kontynencie miliony drobnych firm, które ani nie dostarczają niczego wielkiego, szczególnie wartościowego, ani też nie są w stanie wykonać adaptacji technologicznej do nowych, wysoko zaawansowanych rozwiązań – nie dysponują nawet ku temu wystarczającymi zasobami kompetencyjnymi. Za to często oddają dużą część swojej marży cyfrowym platformom dwustronnym albo pozwalają się przejąć firmom z USA lub Chin, oddając im w ten sposób bezcenny *know-how*.

Nadal uważam, że UE powinna zmienić filozofię konkurencji na jednolitym rynku i dążyć do tego, by powstawali tu, podobnie jak np. w USA, tzw. dominujący czempioni, zdolni do robienia naprawdę nowych i bardzo dużych rzeczy. Jest to szczególnie aktualne przy dzisiejszych uwarunkowaniach – obecny świat, w przeciwieństwie do tego sprzed trzech dekad, nie otwiera się już, a wręcz przeciwnie – zamyka się. Jeżeli zatem dążymy do budowy swojego głębokiego rynku wewnętrznego, chcemy się na różne sposoby – regulacyjnie, energetycznie itd. – odgrodzić, to potrzebny jest nam znaczny postęp technologiczny oraz ogromna skala inwestycji. Chmara małych, tradycyjnych przedsiębiorstw nie będzie w stanie tego udźwignąć – to rola dla bardzo zwinnych startupów technologicznych w partnerstwie z dużymi i potężnymi graczami.

”

Obecny świat nie otwiera się, lecz zamyka. Jeżeli zatem dążymy do budowy swojego głębokiego rynku wewnętrznego, chcemy się na różne sposoby – regulacyjnie, energetycznie itd. – odgrodzić, to potrzebny jest nam znaczny postęp technologiczny oraz ogromna skala inwestycji. Chmara małych, tradycyjnych przedsiębiorstw nie będzie w stanie tego udźwignąć – to rola dla bardzo zwinnych startupów technologicznych w partnerstwie z dużymi i potężnymi graczami.

O rozmówcy

Jan Filip Staniłko – ekspert w dziedzinie zarządzania rozwojem nowych produktów, polityki przemysłowej oraz ekonomii politycznej. Do października 2020 r. pracował w Departamencie Innowacji w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii, gdzie pełnił funkcje m.in. Dyrektora oraz Zastępcy Dyrektora. Absolwent studiów doktoranckich na Wydziale Filozoficznym Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz studiów doktoranckich z nauk ekonomicznych Akademii Leona Koźmińskiego. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

Partnerzy



SAMORZĄD
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO



GDAŃSK

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



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI

maritex®
ELECTRONIC COMPONENTS

GROUP
BASE