

Ewolucja polityki przemysłowej UE: od horyzontalnej do quasi-sektorowej



PROF. ADAM A. AMBROZIAK

Kierownik Katedry Integracji i Prawa Europejskiego, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Polityka przemysłowa Unii Europejskiej przechodzi fundamentalną przemianę – od reaktywnej, *stricte* prokonkurencyjnej, otwartej i horyzontalnej – na rzecz proaktywnej, uwzględniającej kwestie klimatyczne, częściowo protekcyjnistycznej i quasi-sektorowej, nastawionej na realizację konkretnych celów w poszczególnych branżach. Kolejne kryzysy, transformacja energetyczna i cyfrowa, a także presja konkurencji ze strony Chin i USA wymusiły na Unii Europejskiej redefinicję zasad gry: większy interwencjonizm, nowe formaty współpracy i wspólne projekty o znaczeniu europejskim. Dla Polski to moment, w którym dotychczasowa logika pasywnego uczestnictwa w politykach unijnych powinna ustąpić miejsca aktywnemu współkształtowaniu priorytetów przemysłowych Unii.

Polityka przemysłowa UE a liberalna logika integracji gospodarczej

Polityka przemysłowa, w powszechnym rozumieniu, jest postrzegana jako forma interwencji na rynku, która zniekształca konkurencję poprzez subwencjonowanie wybranych przedsiębiorstw lub branż. Z tego względu już pierwotne traktaty unijne przewidywały generalny zakaz udzielania pomocy publicznej mogącej negatywnie wpływać na wymianę między państwami członkowskimi, a w konsekwencji utrudniać europejską integrację gospodarczą.

Wobec wyeliminowania tradycyjnych instrumentów handlowych – nie tylko ceł i ograniczeń ilościowych, lecz także fizycznych

W Unii Europejskiej każda interwencja przemysłowa ma podwójny wymiar – zewnętrzny wobec świata i wewnętrzny wobec rynku unijnego. Dlatego polityka przemysłowa w UE, pozostając zakorzeniona w liberalnej logice integracji gospodarczej, od początku musiała balansować między potrzebą wsparcia a zasadą równej konkurencji.

kontroli na wewnętrznych granicach UE, barier technicznych i fiskalnych – co nastąpiło wraz z utworzeniem Jednolitego Rynku Europejskiego w 1993 r., a także przyjęcia wspólnej waluty przez większość państw członkowskich, ostatnim instrumentem interwencji rządowej na rynku pozostała pomoc państwa.

Brak wyłącznej kompetencji w zakresie polityki przemysłowej sprawił, że Unia Europejska przez dekady opierała się na zdecentralizowanym i reaktywnym podejściu – to państwa członkowskie, a nie Komisja Europejska, decydowały, jak wspierać własny przemysł w ramach rynku unijnego.

Konsekwencje szerokiego dopuszczenia pomocy publicznej w ramach zintegrowanego obszaru – najpierw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, a obecnie Unii Europejskiej – byłyby negatywne. Należy bowiem podkreślić, że w przeciwieństwie do ingerencji w mechanizmy rynkowe w ramach polityki przemysłowej w Chinach czy w USA, takie działania w UE mają nie tylko efekt zewnętrzny, ale przede wszystkim wewnętrzny. Wsparcie udzielone przedsiębiorstwu w jednym państwie unijnym, przy braku jakichkolwiek barier w handlu towarami i usługami oraz przy swobodnym przepływie czynników produkcji, skutkuje natychmiastowym pogorszeniem pozycji konkurencyjnej podmiotów zlokalizowanych w innych państwach członkowskich.

Ma to zasadnicze znaczenie dla zrozumienia problemów związanych z definiowaniem

i wdrażaniem interwencjonistycznego wymiaru polityki przemysłowej w UE – kwestii, której partnerzy spoza Unii nie muszą w ogóle rozważać. W konsekwencji polityka przemysłowa w UE od początku była podporządkowana liberalnej logice integracji gospodarczej.

Zdecentralizowana i reaktywna polityka przemysłowa państw członkowskich UE

Choć postanowienia dotyczące zakazu udzielania pomocy publicznej (z licznymi wyjątkami opartymi na przesłankach zawodności rynku) obowiązywały od początku istnienia EWG, dopiero w 1992 r. wprowadzono do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską miękkie zapisy umożliwiające wspieranie przemysłu i poprawę jego konkurencyjności w wymiarze unijnym.

Podczas gdy kwestie związane z innymi politykami unijnymi – np. polityką spójności – zostały objęte kompetencjami dzielonymi między UE a państwami członkowskimi, w odniesieniu do przemysłu Komisja Europejska uzyskała jedynie możliwość podejmowania działań wspierających, koordynujących lub uzupełniających inicjatywy państw członkowskich.

W praktyce oznaczało to pozostawienie kompetencji w zakresie prowadzenia polityki przemysłowej w rękach rządów krajowych.

Od strażnika konkurencji do koordynatora interwencji

Wobec braku kompetencji do prowadzenia polityki przemysłowej Komisja Europejska przez długi czas ograniczała się do roli strażnika

konkurencji w ramach Jednolitego Rynku Europejskiego. Takie podejście udało się utrzymać aż do ostatnich kryzysów – pandemii COVID-19 oraz kryzysu energetycznego wywołanego wojną na Ukrainie.

Kryzysy ostatnich lat przesunęły Komisję Europejską z roli strażnika konkurencji w stronę koordynatora interwencji – logika wolnego rynku zaczęła uwzględniać również potrzebę stabilizacji i wsparcia gospodarek narodowych.

Wówczas, zgodnie z oczekiwaniami państw członkowskich UE, Komisja złagodziła zasady udzielania pomocy publicznej, czego efektem stała się zwiększona interwencja na rynku ze strony większych i bogatszych państw członkowskich. Był to punkt zwrotny, w którym logika ochrony konkurencji w ramach rynku unijnego zaczęła uwzględniać również potrzebę stabilizacji i wsparcia gospodarek narodowych.

Zmiana paradygmatu polityki przemysłowej w UE

Dopiero wspomniane zjawiska i wyzwania – zewnętrzne (kryzysy) oraz wewnętrzne (transformacja cyfrowa i energetyczna) – skłoniły instytucje unijne do podjęcia nie tylko dyskusji na poziomie europejskim, lecz także konkretnych działań na rzecz poprawy pozycji konkurencyjnej europejskich firm wobec podmiotów spoza UE.

Obecnie można zaobserwować odejście od reaktywnej, *stricte* prokonkurencyjnej, otwartej i horyzontalnej polityki przemysłowej

UE na rzecz podejścia proaktywnego – uwzględniającego kwestie klimatyczne, częściowo protekcyjnego i quasi-sektorowego, nastawionego na realizację konkretnych celów w poszczególnych branżach.

Zmiana logiki działania

Dotychczasowe działania UE miały charakter reaktywny – polegały na odpowiadaniu na inicjatywy podejmowane przez państwa trzecie. Choć podejście to w zasadzie wciąż dominuje, to w sferze narracji coraz częściej akcentuje się proaktywne działania Unii.

Przykładem może być fundusz *NextGenerationEU*, powołany w odpowiedzi na kryzys wywołany pandemią COVID-19, na który reakcją stał się amerykański *Inflation Reduction Act* (Akt o redukcji inflacji).

Nowa (szersza) treść interwencji

W miejsce dotychczasowych, *stricte* prokonkurencyjnych działań – wynikających bezpośrednio z postanowień traktatowych – obecnie promowane jest wsparcie transformacji cyfrowej i energetycznej poprzez dekarbonizację przemysłu i rolnictwa.

Nowy paradygmat polityki przemysłowej UE opiera się na nie tylko poprawie konkurencyjności unijnego przemysłu, lecz również uwzględnieniu szeroko rozumianych aspektów prorozwojowych i prospołecznych. Interwencja gospodarcza staje się dziś narzędziem transformacji cyfrowej i klimatycznej, a nie tylko ochrony konkurencyjności, tworząc impuls dla innowacji na miarę rewolucji przemysłowej sprzed wieku.

Innymi słowy, celem interwencji nie jest już wyłącznie poprawa konkurencyjności unijnego przemysłu, lecz również uwzględnienie szeroko rozumianych aspektów prorozwojowych (a nie tylko pro wzrostowych) i prospołecznych. Nie jest to pozbawione uzasadnienia ekonomicznego, jeśli uznać tę transformację za innowacyjne koło zamachowe dla rozwoju nowych technologii – podobnie jak prawie 150 lat temu wykorzystano silnik spalinowy.

Ryzyka i napięcia

Otwartość gospodarki unijnej została wyraźnie osłabiona w wyniku konieczności stosowania protekcyjnych instrumentów wobec głównych partnerów handlowych, którzy subwencjonują własny przemysł. Może to świadczyć o poszukiwaniu przez UE nowej równowagi między otwartością a ochroną własnych interesów.

Wydaje się jednak, że największym problemem polityki przemysłowej UE jest przyjęcie podejścia sektorowego, polegającego na wybieraniu branż przemysłowych wymagających lub oczekujących wsparcia. Może to prowadzić – wskutek tzw. zawodności rządu – do wyłaniania tzw. zwycięzców (branż i konkretnych przedsiębiorstw) oraz budowania narodowych czy europejskich czempionów, którzy niekoniecznie w długim okresie zapewnią rozwój gospodarczy, a jednocześnie mogą znacząco zniekształcić konkurencję w UE.

Komisja jako arbiter (a teraz również strateg?)

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na zakres działań Komisji Europejskiej, która – jak już wspomniano – z jednej strony nie

posiada kompetencji do prowadzenia polityki przemysłowej na poziomie unijnym, z drugiej jednak ma uprawnienia do zatwierdzania programów pomocy publicznej dla poszczególnych przedsiębiorstw, a także do ustalania wskaźników i mechanizmów koordynacji działań państw członkowskich.

W dążeniu do ochrony własnych interesów Unia ryzykuje utratę równowagi między otwartością a interwencją. Selektywne wspieranie branż może tworzyć krótkoterminowych zwycięzców, ale w dłuższej perspektywie zagraża zasadom konkurencji i spójności rynku unijnego.

To od decyzji Komisji zależy, czy dany przedsiębiorca lub cała branża otrzyma wsparcie ze środków publicznych w postaci dotacji, ulg podatkowych bądź preferencyjnych kredytów. Poprzez system wyłączeń spod obowiązku notyfikacji Komisja Europejska stara się ponadto ukierunkowywać interwencje państw członkowskich na działania związane z realizacją priorytetów unijnych.

Sytuacja ta tworzy pewien paradoks: Komisja nie prowadzi polityki przemysłowej wprost, lecz faktycznie ją „ustawia” poprzez system akceptacji i wyłączeń środków pomocowych.

Efekty tego mechanizmu nie są jednak najlepsze – zarówno w skali całej UE, jak i poszczególnych państw członkowskich. W Polsce, na przykład, choć pomoc na ochronę środowiska i energię dominuje (46,2% przemysłowej pomocy publicznej w 2023 r.), jest ona przeznaczana głównie na bieżące funkcjonowanie sektora energetycznego. Istotną rolę wciąż odgrywa

prosta, inwestycyjna pomoc regionalna (22%), podczas gdy wsparcie na badania, rozwój i innowacje stanowi zaledwie 9,1%.

Miękka koordynacja i nowe formaty współpracy

Komisja Europejska wykorzystuje swoje uprawnienia w zakresie koordynacji działań państw członkowskich UE poprzez coraz szerszy zestaw aktów prawnych, które z jednej strony mają na celu budowanie wspólnego rynku produkcji i konsumpcji (m.in. w obszarze zamówień publicznych), a z drugiej – koordynację na poziomie unijnym działań poszczególnych państw członkowskich w odniesieniu do strategicznych produktów.

Choć Komisja Europejska formalnie nie prowadzi wspólnej polityki przemysłowej, to w praktyce kształtuje jej kierunek, decydując, kto i na jakich zasadach otrzyma wsparcie. Z arbitra rynku stała się więc jego cichym strategiem – wyznaczającym priorytety unijnej interwencji gospodarczej.

W ten sposób, mimo braku jednoznacznej podstawy prawnej w traktatach, Komisja buduje swoją pozycję strategicznego koordynatora. Ustanawia platformy współpracy państw członkowskich, biznesu i ekspertów (w ramach tzw. Forum Przemysłowego), współtworzy alianse przemysłowe, których powołanie przewidują kolejne strategie dotyczące poszczególnych branż i ekosystemów przemysłowo-usługowych.

Fora te stanowią instrument nowej polityki przemysłowej, dzięki któremu

Bez formalnych kompetencji Komisja Europejska stopniowo buduje miękką władzę – staje się koordynatorem kierunków rozwoju przemysłu, łącząc państwa, biznes i ekspertów wokół wspólnych celów podwójnej transformacji i bezpieczeństwa gospodarczego.

Komisja ukierunkowuje działania zarówno przedsiębiorców, jak i państw członkowskich na cele związane z podwójną transformacją oraz bezpieczeństwem ekonomicznym. Jednocześnie nie mają one żadnego umocowania w prawie unijnym, a zatem stanowią wyłącznie platformę wymiany opinii i doświadczeń – bez bezpośredniego wpływu na legislację UE czy możliwość uzyskania wsparcia ze środków krajowych lub europejskich.

Nowe ramy prawne dla wybranych sektorów

Przykładami nowych ram prawnych wspierających przedsiębiorców i ukierunkowujących państwa członkowskie na konkretne działania są ostatnio przyjmowane akty prawne – w formie bezpośrednio obowiązujących rozporządzeń – dotyczące produkcji czipów, technologii neutralnych emisyjnie oraz wykorzystania surowców krytycznych.

Przewidują one zarówno możliwość włączenia się w proces budowy europejskich sieci produkcyjnych i biznesowych realizujących unijne cele cyfrowej i energetycznej transformacji, jak i określone ułatwienia administracyjno-proceduralne po stronie

państw członkowskich. Dotyczy to m.in. wyznaczania maksymalnych terminów wydawania pozwoleń na działalność gospodarczą, stosowania specjalnych reżimów zamówień publicznych oraz tworzenia pojedynczych punktów kontaktowych dla podmiotów zainteresowanych przystąpieniem do tych mechanizmów wsparcia.

Nowe unijne regulacje sektorowe wykraczają poza techniczne ramy wsparcia – stają się narzędziem wspólnego zarządzania strategicznymi obszarami gospodarki. W ten sposób Unia stopniowo przechodzi od koordynacji polityk narodowych do budowy europejskiej wspólnoty przemysłowej.

Na uwagę zasługuje również ustanowienie

- na mocy każdego z tych aktów
- grup doradczych złożonych z przedstawicieli państw członkowskich.

W ten sposób budowany jest mechanizm miękkiej współpracy między Komisją, państwami członkowskimi a zainteresowanymi przedsiębiorstwami.

Choć rozwiązania te mają w dużej mierze charakter techniczny i proceduralny, w rzeczywistości tworzą nowy model współpracy instytucjonalnej w UE, który stopniowo przesuwając ciężar decyzji w stronę wspólnego zarządzania wybranymi sektorami.

IPCEI – wspólne projekty jako nowy format interwencji

Warto zwrócić uwagę na nowe mechanizmy finansowania publicznego projektów

realizowanych na poziomie unijnym. Przykładem takiego podejścia są *Ważne Projekty Wspólnego Europejskiego Zainteresowania (Important Projects of Common European Interest – IPCEI)*. Jednym z kryteriów ich uruchomienia jest udział co najmniej czterech państw członkowskich wraz z przedsiębiorstwami, co ma na celu ograniczenie ryzyka negatywnego wpływu na konkurencję na Jednolitym Rynku Europejskim. Jednocześnie rozwiązanie to może wzmacniać efekt synergii między państwami i zaangażowanymi podmiotami.

Zgodnie z sugestiami zawartymi w raportach Letty i Dragiego z 2024 r., *IPCEI* mogą stać się formatem konkurowania z podmiotami spoza UE zarówno w wymiarze merytorycznym, jak i finansowym, w ramach nowej polityki przemysłowej Unii. W praktyce *IPCEI* stanowią próbę połączenia narodowych zasobów w ramach wspólnej europejskiej odpowiedzi na globalną konkurencję.

IPCEI to próba stworzenia wspólnej, europejskiej odpowiedzi na globalną rywalizację przemysłową. Łącząc zasoby wielu państw, inicjatywa ta wzmacnia współpracę i innowacyjność, ale jednocześnie w obecnym kształcie pozwala na nierówność potencjałów finansowych wśród państw członkowskich UE.

Ich istotnym mankamentem pozostaje jednak fakt, że są finansowane z budżetów narodowych, co wciąż uprzywilejowuje zamożniejsze i bardziej skłonne do interwencji państwa członkowskie.

Wyzwania dla państw członkowskich – perspektywa Polski

Nowe rozwiązania w zakresie polityki przemysłowej stanowią istotne wyzwanie dla wszystkich państw członkowskich UE, w tym dla Polski. W pierwszej kolejności chodzi o zidentyfikowanie krajowych celów polityki przemysłowej i wypromowanie ich na poziomie unijnym. Doskonałymi platformami współpracy w tym zakresie są zarówno Forum Przemysłowe, jak i różnego rodzaju alianse przemysłowe. Niezbędne jest jednak bliskie współdziałanie z przedsiębiorstwami dysponującymi innowacyjnymi produktami lub przynajmniej potencjałem do ich rozwijania i komercjalizacji.

Kolejnym krokiem powinno być zapewnienie odpowiedniego finansowania interwencji rynkowych poprzez ukierunkowanie pomocy publicznej – zarówno ze środków krajowych, jak i europejskich – na działania służące realizacji unijnych celów w wymiarze krajowym. Wspólne działanie wszystkich państw członkowskich, w tym Polski, jest niezbędne wobec wyzwań wewnętrznych (utrzymania konkurencji na Jednolitym Rynku Europejskim) oraz zewnętrznych (żadne państwo samodzielnie nie zdoła przeciwstawić się sile gospodarczej Chin i USA).

Polska musi aktywnie współtworzyć europejską politykę przemysłową – łącząc administrację, biznes i finanse wokół wspólnych celów innowacji. Tylko tak może przejść od roli beneficjenta do współautora kierunków rozwoju gospodarczego w Unii.

Polska powinna zatem aktywnie włączyć się w nowe formaty współpracy międzyrządowej na poziomie unijnym, ponieważ dotychczasowe krajowe instrumentarium jest zbyt słabe, by samodzielnie sprostać konkurencji – zarówno wewnątrz, jak i poza UE – oraz nie zapewnia pełnego uczestnictwa w nowych inicjatywach, takich jak *IPCEI*.

Konieczne byłoby więc odejście od dominującej, inwestycyjnej pomocy regionalnej na rzecz bardziej złożonego, obciążonego większym ryzykiem, lecz perspektywicznego wsparcia badań, rozwoju i innowacji – w tym w ramach konsorcjów *IPCEI*. Wymaga to jednak silniejszej koordynacji między administracją, biznesem i instytucjami finansującymi, tak aby Polska nie pozostała jedynie beneficjentem unijnych inicjatyw, lecz współtworzyła ich kierunek. ■

O AUTORZE

prof. **Adam A. Ambroziak** – Kierownik Katedry Integracji i Prawa Europejskiego w Kolegium Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie. Ponadto pełni funkcję Kierownika Podyplomowych Studiów Administracji i Zarządzania, Podyplomowych Studiów Profesjonalnych Kadr Zamówień Publicznych oraz Podyplomowych Studiów Pomocy Publicznej. Specjalizuje się w problematyce polityki przemysłowej UE, rynku wewnętrznego UE, pomocy publicznej, polityki spójności oraz wspólnej polityki handlowej. Ekspert w zakresie procesu decyzyjnego w instytucjach Unii Europejskiej oraz lobbingu w UE. Autor ponad 150 publikacji naukowych i ekspertyz dla polskiej administracji, organizacji międzynarodowych i think-tanków.



Pomorski Thinkletter

2025 nr 4 (23)

NOWA KONKURENCYJNOŚĆ I NOWE POZYCJONOWANIE POLSKI W EUROPIE I ŚWIECIE

RZECZYWISTOŚĆ „UZBROJONEJ GLOBALIZACJI”

- JAK KONKUROWAĆ W DOBIE POWER POLITICS?

ROZWÓJ TECHNOLOGICZNO-INNOWACYJNY

- DROGA DO NOWEJ KONKURENCYJNOŚCI?

W KIERUNKU NOWEGO MODELU ROZWOJU

- JAK PRZEJŚĆ OD IMITACJI DO KREACJI?

WIELKI WYŚCIG O SUROWCE

- CZY MAMY SZANSE?

OPTIMALIZACJA WZROSTU

- PRZEZ LOCAL CONTENT DO UMIEJZYNARODOWIENIA?



POBIERZ CAŁĄ PUBLIKACJĘ

www.kongresobywatelski.pl

