



Polski
Instytut
Ekonomiczny

LISTOPAD 2023

WARSZAWA

ISBN 978-83-67575-54-6

Jednolity rynek w czasie burzy

Walka o zachowanie konkurencyjności i spójności
w dobie rosnącego protekcjonizmu

Cytowanie: Ilnicki, R., Leśniewicz, F., Lipiński, K., Wąsiński, M. (2023), *Jednolity rynek w czasie burzy. Walka o zachowanie konkurencyjności i spójności w dobie rosnącego protekcjonizmu*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.

Warszawa, listopad 2023 r.

Autorzy: Rafał Ilnicki, Filip Leśniewicz, Kamil Lipiński, Marek Wąsiński

Redakcja merytoryczna: Konrad Szymański

Redakcja: Jakub Nowak, Małgorzata Wieteska

Projekt graficzny: Anna Olczak

Skład i łamanie: Tomasz Gałązka

Polski Instytut Ekonomiczny

Al. Jerozolimskie 87

02-001 Warszawa

© Copyright by Polski Instytut Ekonomiczny

ISBN 978-83-67575-54-6

Spis treści

Kluczowe liczby	4
Kluczowe wnioski	5
Zmiany w handlu światowym	8
Globalne tendencje protekcyjnistyczne i przekształcenie handlu w broń	11
Wyzwanie dla konkurencyjności UE względem USA i Chin – ceny energii.	15
Europejskie działania na rzecz ochrony konkurencyjności	19
Plan przemysłowy Zielonego Ładu (Green Deal Industrial Plan).	19
Pomoc publiczna	20
General Block Exemption Regulation (GBER)	25
Europejski akt o czipach	25
STEP	26
Akt w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie (Net Zero Industry Act)	28
Akt o surowcach krytycznych (Critical Raw Materials Act)	29
REPowerEU	30
Podsumowanie propozycji	35
Wpływ proponowanych instrumentów na jednolity rynek	37
Protekcjonizm czy wolny handel?	37
Równowaga geograficzna	39
Koszt dla konsumentów.	44
Pożądane rozwiązania nakierowane na ochronę spójności jednolitego rynku.	45
Bibliografia.	47
Spis infografik, map i wykresów	52

Kluczowe liczby

4-krotnie

większa niż w USA jest wartość subsydiów UE na produkcję energii elektrycznej ze źródeł niskoemisyjnych

70 i 80 proc.

różnica hurtowych cen energii elektrycznej i gazu między UE a USA w trzech kwartałach 2023 r.

77 proc.

udział Niemiec i Francji w wartości notyfikowanej państwowej pomocy publicznej dla przedsiębiorstw w UE (*state aid*) w okresie 03.2022-01.2023

o 188 proc.

wzrosły w latach 2020-2021 roczne wydatki na pomoc publiczną dla przedsiębiorstw w porównaniu ze średnią z lat 2015-2019

55 proc.

udział niemieckich wydatków na badania i rozwój w unijnej notyfikowanej pomocy publicznej (*state aid*)

75 mld EUR

nowych inwestycji ma zostać wygenerowane przez 3 mld EUR nowych gwarancji unijnych i przeznaczone na program InvestEU w ramach STEP

35 proc.

większy udział w PKB państw Europy Środkowo-Wschodniej niż w PKB państw UE mają sektory objęte w pakiecie REPowerEU redukcją zużycia ropy, gazu i węgla

2,5-krotnie większy

jest całkowity potencjał produkcji energii z OZE Europy Zachodniej niż Europy Środkowo-Wschodniej

0

projektów z Europy Środkowo-Wschodniej na cele niskoemisyjnego przemysłu otrzymało dofinansowanie w ramach trzeciej rundy rozdysponowania środków z Funduszu Innowacyjnego

12 proc.

środków z Horyzontu 2020 trafiło do 18 najmniej dofinansowanych państw UE

Kluczowe wnioski

- **Zmiana modelu globalizacji jest trwała i brak dostosowania polityki gospodarczej państw na świecie zagraża utrzymaniu ich konkurencyjnej pozycji.** Po pierwsze, łańcuchy dostaw nie mogą być uznawane za całkowicie bezpieczne i nienarażone na zakłócenia. Po drugie, stało się tak przede wszystkim z powodu działań Rosji oraz Chin, które wymusiły zmianę myślenia o wolnym handlu. Choć korzyści płynące z niego były znaczne, należy ponieść koszty uwzględnienia aspektów bezpieczeństwa w polityce handlowej, a szerzej – gospodarczej. Po trzecie, w obliczu nowych wyzwań pojawiło się przyzwolenie dla ingerencji w wolny handel. *Nearshoring*, *friendshoring*, protekcjonizm – niezależnie od nazwy, interwencja państwa w proces produkcji w sektorach strategicznych stała się obecnie obowiązkowym elementem działania państw oraz UE.
- **Komisja Europejska stwierdziła, że powinna podjąć działania na rzecz ochrony konkurencyjności europejskiej gospodarki na globalnych rynkach. Kluczowe pytanie brzmi: na ile Unia Europejska wciąż wierzy w możliwość utrzymania względnego status quo w polityce wobec Chin?** Sytuację komplikuje fakt, że KE musi równocześnie znaleźć rozwiązanie dla problemu subsydiów dla czystych technologii w USA, jak i przeciwdziałać uzależnieniom handlowym od Chin w tym samym obszarze. Powoli rośnie jednak przekonanie o konieczności bardziej asertywnej polityki wobec Pekinu, o czym świadczą deklaracje o zmniejszaniu zależności, rozpoczęte dochodzenie antysubsydjne w sprawie samochodów elektrycznych czy rozważane w sprawie stali. Jasne i silne określenie gotowości bardzo bliskiego współdziałania z USA pozwoli UE poprawić relacje transatlantyczne. W Waszyngtonie konsensus dotyczy polityki wobec Chin, nie sposobu prowadzenia polityki protekcjonistycznej czy polityki wobec Europy.
- **Propozycje przedstawione w ramach Green Deal Industrial Plan mają ułatwić sektorowi czystych technologii zachowanie konkurencyjności oraz innowacyjności, a innym sektorom przemysłowym niskiemisyjną transformację i zachowanie miejsca produkcji w UE.** Przedstawione działania podążają w ślad za rozwiązaniami amerykańskimi – wsparcie produkcji półprzewodników, zabezpieczenie łańcuchów dostaw surowców krytycznych, subsydia dla umiejscowienia nowych zakładów produkcyjnych, szczególnie przez łagodzenie zasad udzielania pomocy publicznej. Jednocześnie poprzez RePowerEU Komisja Europejska odpowiada na lokalne wyzwania związane z zabezpieczeniem dostaw tradycyjnych surowców energetycznych i niskiemisyjną transformacją. Bardzo ważnym elementem propozycji jest chęć uproszczenia zasad przyznawania środków z funduszy unijnych we wskazanych obszarach wydatkowania.

- **Ryzykiem przedstawionych działań jest natomiast brak propozycji odważnych rozwiązań na poziomie unijnym, szczególnie rezygnacja z projektu Funduszu Suwerenności.** Wynika to z rozbieżności interesów państw członkowskich. Jego zakładanym celem było zrównoważenie szans wewnątrz jednolitego rynku na udzielane dofinansowanie, by zmiana polityki przemysłowej nie zaprzeczyła prowadzonej polityce spójności, mającej zmniejszać różnice rozwojowe. Zaproponowana inicjatywa STEP – zastępująca ideę funduszu – nie tylko nie rozwiązuje tego problemu, lecz może go nawet jeszcze nasilić. Jedynie część propozycji związanej z Funduszem Innowacji zawiera postulat przeznaczenia określonej puli środków na rzecz państw o niższej innowacyjności i większych potrzebach modernizacji. Pozostałe części nie uwzględniają perspektywy rozbieżności rozwojowych. Jednocześnie jej wdrożenie oddaliłoby perspektywę powstania takiego funduszu.
- **W istniejących rozwiązaniach, których możliwości finansowe będą zwiększone w myśl STEP, istnieje duża nierównowaga geograficzna w UE.** Widoczna jest koncentracja środków przekazywanych z programów InvestEU, Horyzont Europa oraz Fundusz Innowacji, która wyklucza region Europy Środkowo-Wschodniej. Wzmocnienie tych mechanizmów nie pomoże zmniejszyć różnic w tym zakresie, co miało być celem Funduszu Suwerenności. Jednocześnie przekierowanie części środków w ramach polityki spójności na rzecz wsparcia przemysłów niskoemisyjnych spowoduje wydawanie środków niezgodnie z ich przeznaczeniem, którym jest ograniczanie różnic rozwojowych.
- **Szczególnie istotnym mechanizmem burzącym równowagę na jednolitym rynku może być wspomniane łagodzenie zasad udzielania pomocy publicznej.** Dominują w nich już teraz najsilniejsze państwa – Francja i Niemcy. Skala udzielanej przez nie pomocy publicznej coraz bardziej wykracza ponad ich znaczenie gospodarcze czy potencjał demograficzny. Dalsza liberalizacja zasad udzielania pomocy publicznej dla przemysłu umożliwi aktywną rolę państwa rządów o ogromnym potencjale fiskalnym, jak Francja i Niemcy. Odbędzie się to kosztem już nie tylko Europy Środkowo-Wschodniej, lecz także Europy Południowej. Rozwiązania w ramach STEP, w przeciwieństwie do Funduszu Suwerenności, nie zaradzą temu zagrożeniu.
- **Podjęmowane działania mogą zakłócić także konkurencyjność wewnątrz jednolitego rynku.** Większe wsparcie dla najsilniejszych i najbardziej innowacyjnych przedsiębiorstw może ułatwić monopolizację rynków, szczególnie jeśli doszłoby do łagodzenia zasad ograniczających fuzje i przejęcia w UE. Brak konkurencji na rynku wewnętrznym może ograniczyć innowacyjność w UE i obniżyć jej konkurencyjność na rynkach zewnętrznych zamiast ją poprawić.

- **Z tego powodu w większej mierze w przedstawionych propozycjach powinny zostać uwzględnione działania mające zrównoważyć dostępne mechanizmy polityki przemysłowej między państwami.**

Warto rozważyć minimalny poziom finansowania innowacji i projektów przemysłowych w poszczególnych państwach członkowskich, co ma stworzyć równy potencjał przemysłu niskoemisyjnego i zielonych innowacji w każdym państwie członkowskim. Do najlepszych i najbardziej innowacyjnych trafiałyby dodatkowe środki. Warto rozważyć mechanizmy, dzięki którym pomoc publiczna nie zaburzałaby nadmiernie rynku wewnętrznego, czy poprzez Fundusz Suwerenności, czy też inne środki. Odrzucenie idei Funduszu Suwerenności wydaje się niekorzystne dla państw członkowskich cechujących się niższą innowacyjnością i inwestycjami w zielone technologie.

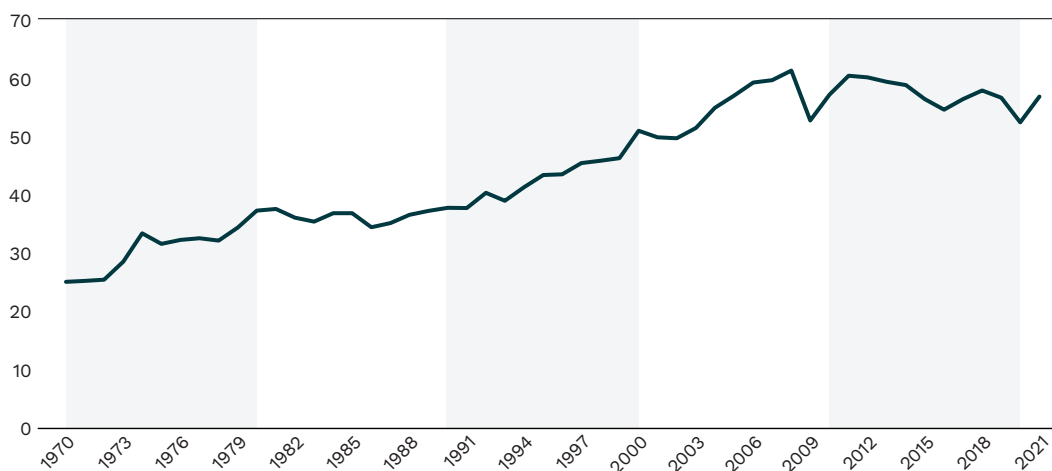
- **Państwa o niskich poziomach innowacyjności i zielonych inwestycji muszą także skierować swoje działania na ich podniesienie.**

Nierównomierne korzystanie z mechanizmów takich jak Horyzont czy fundusz innowacji świadczy nie tylko o problemach strukturalnych tych funduszy, lecz także o niskim potencjale innowacyjnym tych państw. Zmiany w globalizacji dotyczą przede wszystkim sektorów strategicznych – to w nich skupiają się ograniczenia eksportowe i udzielane dodatkowe środki pomocy publicznej. Porównanie rozkładu innowacyjności (liczby patentów) w poszczególnych stanach USA oraz w państwach członkowskich UE wskazuje na większą dysproporcję w tym zakresie w Unii. Jest to częściowo wynik zaniechań. W takich państwach jak Polska potrzebne jest konsekwentne prowadzenie polityki proinnowacyjnej, dążącej do zwiększenia środków na edukację, szczególnie kierunków tzw. STEM (*Science, Technology, Engineering, Mathematics*), a także wsparcie przemysłu, nie z powodu kosztów funkcjonowania (np. wysokich cen energii), ale by ten przemysł się modernizował. Może to być szczególnie istotne w perspektywie przyszłej integracji Ukrainy z rynkiem UE.

Zmiany w handlu światowym

Globalny kryzys finansowy silnie wpłynął na światową wymianę handlową. Doszło wówczas do największego załamania znaczenia handlu towarowego mierzonego udziałem w PKB. Spadek o 9 pkt. proc. był nawet większy niż w 2020 r. w trakcie pandemii. Znaczenie handlu światowego określane tą miarą nie odbudowało się już po 2008 r., kiedy jego 62-procentowy udział w PKB był wynikiem rekordowym.

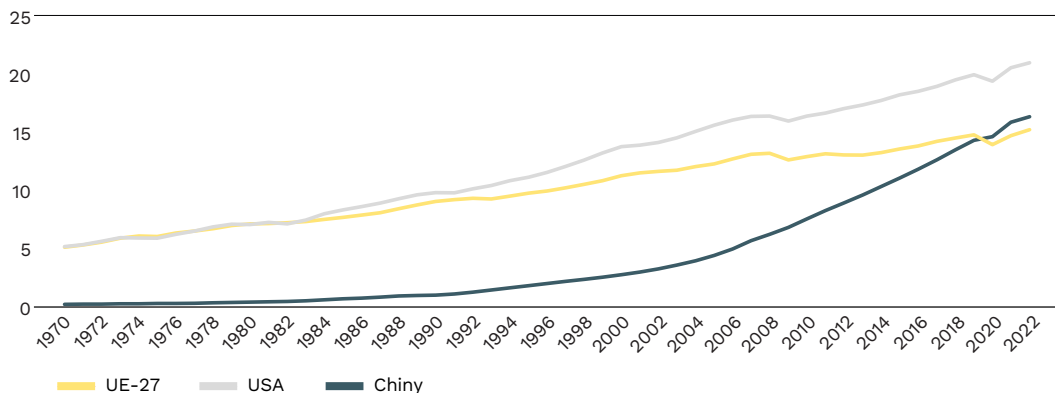
Wykres 1. Udział handlu w światowym PKB (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Banku Światowego.

Jak argumentuje m.in. ekonomista Richard Baldwin, nie oznacza to zjawiska deglobalizacji (Baldwin, 2022). Wśród różnych trendów, które stoją za spadkiem znaczenia handlu towarowego w porównaniu z PKB, należy wymienić m.in. załamanie związane z cenami surowców i sektora wydobywczego a także wzrost gospodarki Chin i konsumpcji wewnętrznej, który zmniejszył znaczenie handlu międzynarodowego jednocześnie zwiększając PKB.

Wykres 2. Wzrost PKB Chin na tle UE i USA (w bln USD z 2015 r.)

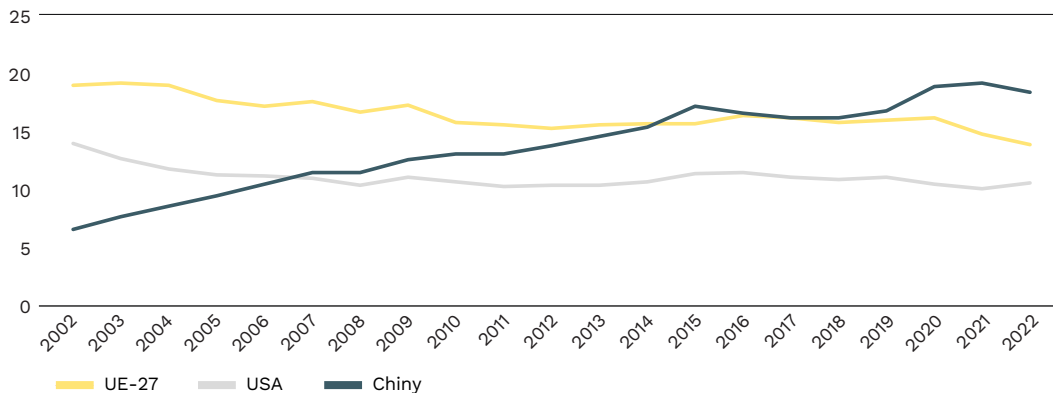


Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Banku Światowego.

Te trendy w żadnej mierze nie zaprzeczały ówczesnemu modelowi gospodarczemu opartemu na produkcji *just-in-time* oraz sieci łańcuchów dostaw na różnych etapach produkcji. Tę modelowi nie kwestionowała nawet administracja Donalda Trumpa, która zmieniła retorykę dotyczącą handlu międzynarodowego na antychińską oraz rozpoczęła promocję podejścia neomerkantylnego, uznając sprowadzanie produkcji do USA za proces wartościowy sam w sobie. Z perspektywy globalnej było to jednak podejście odosobnione i nie wywołało wówczas powszechnej zmiany, która nastąpiła dopiero po pandemii, gdy inne państwa rozwinięte poszły w ślady USA. Wojna handlowa USA z Chinami, zawieszona umową pierwszej fazy z Chinami zawartą w 2020 r. przez administrację Donalda Trumpa, nie przyniosła też w długim okresie wyraźnej redukcji deficytu USA. Wpływ na to mogła mieć pandemia i dostosowania rynkowe z tego okresu oraz przesunięcia w handlu, związane z tym, że cłami nie został objęty cały handel z Chinami.

Globalne łańcuchy wartości okazały się nieelastyczne w obliczu zakłóceń po stronie popytu i podaży oraz narastających problemów związanych z transportem morskim w trakcie pandemii. Szczególnie było to widoczne w sektorze motoryzacyjnym, który opierał się na systemie produkcji *just-in-time* i nie był przygotowany ani na braki komponentów w pierwszej fazie pandemii, ani na opóźnienia w dostawach mikroprocesorów pod koniec 2020 r. Kryzys wywołany pandemią pokazał, jak niski był stopień dywersyfikacji dostawców wielu podzespołów do fabryk europejskich oraz jak silnie skoncentrowana była produkcja niektórych wyrobów.

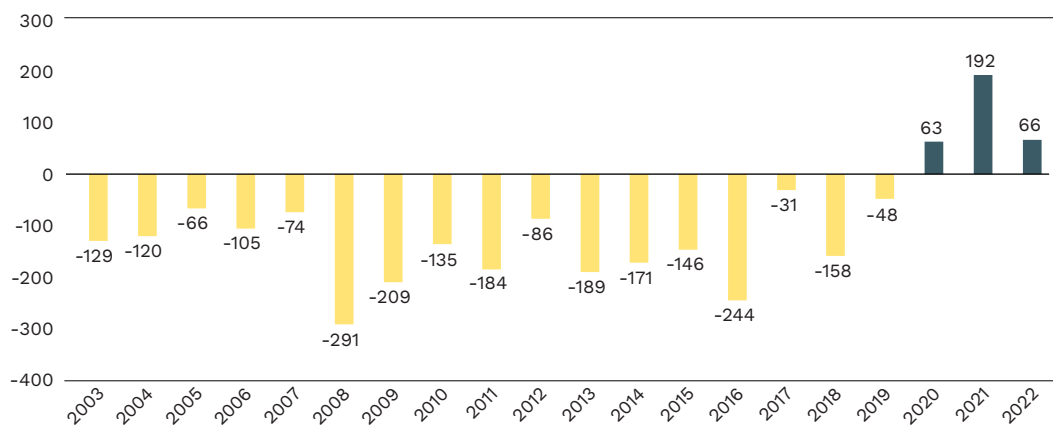
Wykres 3. Udział Chin, UE oraz USA w światowym eksporcie (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Eurostatu.

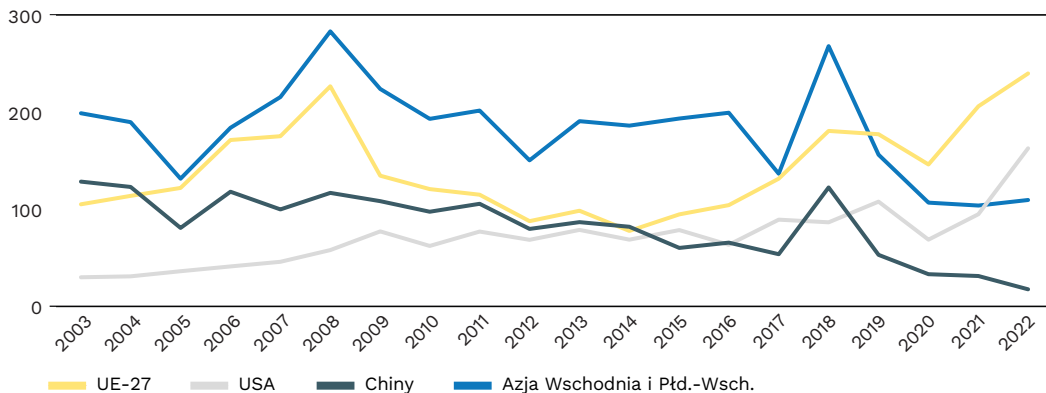
Pandemia miała dwójaki wpływ na łańcuchy dostaw. Po pierwsze, nagły wzrost zapotrzebowania na produkty medyczne i elektronikę oraz dobra trwałego użytku spowodował zwiększenie znaczenia Chin w globalnym eksporcie oraz innych państw, które dostarczały te towary m.in. do Polski. Po drugie, unaocznili zależności zachodnich producentów od dostawców azjatyckich, szczególnie chińskich, co zapoczątkowało z kolei kalkulacje polityczne rządów i działania wewnątrz przedsiębiorstw dotyczące zwiększenia odporności łańcucha dostaw – dywersyfikacji źródeł i sprowadzenia ich w pobliże miejsca konsumpcji produktów. Jest to widoczne w trendach związanych z inwestycjami typu *greenfield*, co powinno się przełożyć na dane eksportowe dopiero w kolejnych latach.

Wykres 4. Nadwyżka państw rozwiniętych w przyciąganiu inwestycji typu *greenfield* (w mld USD)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: WIR (2023).

Wykres 5. Spadek Chin i Azji Wschodniej w wartości przyciąganych inwestycji typu *greenfield* oraz odrodzenie UE i USA (w mld USD)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: WIR (2023).

Kolejnym czynnikiem, który wymógł konieczność zabezpieczenia łańcucha dostaw była również rosyjska inwazja na Ukrainę. Wcześniej przekształcenie powiązań gospodarczych w broń (*weaponization of interdependence*) (Farrell, Newman, 2019) było używane m.in. w kontekście działań USA wobec takich państw jak Iran, na które nałożono sankcje, czy Chin, na które administracja Trumpa wywierała presję przez nakładane cła oraz ograniczenia licencyjne do amerykańskich technologii. Inwazja Rosji na Ukrainę spowodowała nie tylko nałożenie sankcji na Rosję, lecz także ryzyko związane ze zbytnią zależnością od niedemokratycznego państwa, które szantażowało państwa europejskie ograniczeniem dostępu do węglowodorów. To ponownie spowodowało zarówno na poziomie poszczególnych firm, jak i państw, konieczność uwzględnienia potencjalnych niestabilności w swojej polityce zaopatrzeniowej. Pod tym względem wyróżniają się przede wszystkim surowce energetyczne, ale także inne określane przez KE jako krytyczne, m.in. metale ziem rzadkich, których głównym dostawcą są Chiny. Ponadto jego polityka wobec Tajwanu tworzy ryzyko destabilizacji regionu w perspektywie średnio- i długoterminowej.

Globalne tendencje protekcyjnistyczne i przekształcenie handlu w broń

Powrót protekcyjnizmu czy neomerkantylizm (Steinberg, 2023) różnią się jednak nieco od środków stosowanych w przeszłości. Amerykańskie działania mogą być podzielone na dwa okresy – okres administracji Donalda Trumpa, zdominowany przez konflikt wewnętrzny i z sojusznikami oraz Joe Bidena, z dwupartyjnym poparciem polityki oraz wsparciem części sojuszników.

Pobudką do rozpoczęcia wojny celnej z Chinami była przede wszystkim rywalizacja gospodarcza, która miała przełożenie na kwestie bezpieczeństwa, jednak wśród administracji bardziej istotne były argumenty w obszarze ekonomicznej racjonalności, które miałyby uzasadnić podejmowane działania. Z kolei za prezydentury Bidena panował już konsensus dotyczący konieczności przeciwstawiania się wzrostowi gospodarczemu Chin, jednak w zasadzie jedynym powodem tych działań było myślenie strategiczne. Stąd terminy *nearshoring* czy *friendshoring* (Ambroziak i in., 2022; 2023), które podkreślają wciąż istnienie globalnych łańcuchów dostaw, a niekoniecznie sprowadzania produkcji do USA.

Jednocześnie cła, które transzami miały objąć całą wymianę handlową, zostały zastąpione bardziej przemyślanymi działaniami, przede wszystkim w ramach sektorów strategicznych. Wśród nich należy wymienić militarne, technologii cyfrowych, farmaceutyczny oraz właśnie technologii nisko- i zeroemisyjnych. Wspierane mają być na różne sposoby, ale doszło w ich ramach do kolejnej fazy „przekształcenia współzależności w broń”. W pierwszym, tradycyjnym rozumieniu tego procesu, wspomniani wcześniej Farrell i Newman wykazywali, że tworzone sieci współzależności gospodarczych były zamieniane w broń przeciwko tym powiązanym państwom. Chodzi tu przede wszystkim o wykorzystywane sankcje – nie tylko odcięcie od dostaw technologii czy importu produktów z danego państwa, lecz także ograniczenie dostępu do mechanizmów międzynarodowych – np. odcięto Iran od transakcji SWIFT czy Chiny (ZTE i Huawei) od dostępu do produktów wykorzystujących amerykańskie technologie. Druga faza to samo stwierdzenie przez USA zagrożeń płynących z międzynarodowych powiązań. To spowodowało zmianę myślenia, w ramach którego kwestie handlowe zaczęły być przesiewane przez sito spraw bezpieczeństwa.

Szczególnym przykładem jest wspomniana polityka ograniczania Chinom dostępu do półprzewodników i innych kluczowych technologii w sektorze produkcji układów scalonych. Zglobalizowanie branży utrudnia takie działania i same Stany Zjednoczone nie byłyby w stanie skutecznie ograniczyć możliwości rozwoju mocy produkcyjnych w Chinach. Kluczowe zakłady produkcyjne znajdują się na Tajwanie, w Korei Płd. oraz w Japonii, z kolei holenderska firma ASML stała się kluczowym elementem łańcucha dostaw urządzeń do zaawansowanej litografii z użyciem ekstremalnego ultrafioletu, czyli sprzętu do produkcji najnowocześniejszych i najmniejszych układów scalonych – do 2-3 nm. Przekonanie holenderskiego rządu do wprowadzenia wymogu licencji na eksport takich urządzeń jest ważnym osiągnięciem amerykańskiej administracji w staraniach o ograniczenie rozwoju sektora półprzewodników w Chinach (Haecck, Moens, 2023). Co więcej, koalicji USA–Holandia–Japonia udało się ograniczyć dostęp Chinom także do starszej technologii głębokiego ultrafioletu (pozwalającej wytwarzać chipy do 7 nm) od 1 września 2023 r. (Uznańska, 2023). Przy czym możliwe jest, że Chiny osiągnęły już możliwość produkcji układów scalonych w tych rozmiarach, na co wskazują doniesienia Bloomberg’a (Savov, Debby, 2023).

Z takiego myślenia wywodzi się Inflation Reduction Act (IRA), uchwalony w drugiej połowie 2022 r., który ma na celu wsparcie zielonych sektorów w amerykańskiej gospodarce, obniżanie emisji gazów cieplarnianych i zmniejszanie zależności od Chin (McKinsey, 2022; Leggett, Ramseur, 2022; Parlament Europejski 2023).

IRA zakłada m.in.:

- **dotacje w formie ulg podatkowych do zakupu samochodów elektrycznych**, o łącznej wartości 7,5 tys. USD/samochód – połowa przyznawana po spełnieniu wymagań w obszarze m.in. *local content* (minimalnego wkładu krajowego w całkowitą wartość produkcji), surowców krytycznych wykorzystanych przy produkcji samochodu, zaś druga przyznawana, gdy bateria samochodu elektrycznego pochodziła w co najmniej 40 proc. z Ameryki Północnej lub z państw, z którymi Waszyngton zawarł umowę o wolnym handlu (FTA). Wymagania dot. pochodzenia baterii do 2027 r. mają zostać dodatkowo podniesione do 80 proc. Ponadto sama produkcja samochodów w USA może liczyć na wsparcie o łącznej wartości 2 mld USD do 2030 r.;
- **ulg podatkowe na produkcję niskoemisyjnych technologii** jak turbiny wiatrowe, baterie czy surowce krytyczne oraz **ulg podatkowe na inwestycje zakwalifikowane w ramach programu, obniżające emisje** o co najmniej 20 proc. Łącznie 5,8 mld USD trafi na obniżanie emisji w sektorach bardzo intensywnych energetycznie. Dodatkowo 250 mln USD w formie grantów zostanie przeznaczony na wsparcie produkcji pomp ciepła (tylko do września 2024 r.);
- **subsydia na produkcję energii elektrycznej z czystych źródeł**, małe instalacje OZE, a także różne rozwiązania technologiczne, które redukują emisje.

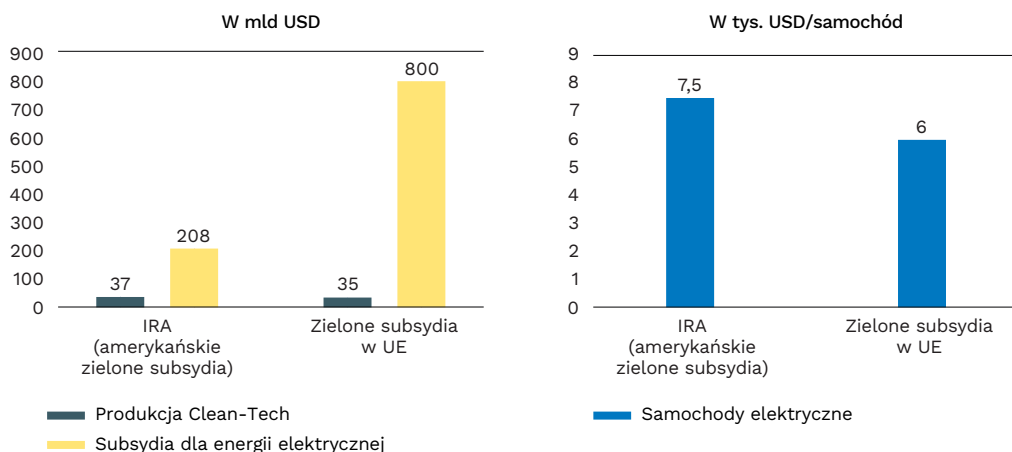
Dla UE, która nie ma żadnej umowy o wolnym handlu zawartej z USA, podobne rozwiązania dotyczące wymogów wkładu krajowego były dyskryminacyjne i stały w sprzeczności z przepisami ustanowionymi w umowach WTO. Kwestie dyskryminacji sojuszników USA starają się rozwiązać w ramach negocjacji z poszczególnymi partnerami. Departament Skarbu dokonał wstępnej reinterpretacji przepisów, czym jest FTA, dzięki czemu UE może pod nie podlegać. USA powołały w czerwcu 2022 r. tzw. partnerstwo bezpieczeństwa surowcowego (Minerals Security Partnership, MSP), zawarły też z Japonią Critical Minerals Agreement (CMA), podobną umowę negocjując z UE, co da europejskim dostawcom dostęp do amerykańskich subsydiów. Reinterpretacja dotyczyła także przepisów leasingowych, co również zmniejszyło dyskryminacyjny charakter IRA (Bown, 2023).

Mimo to Inflation Reduction Act jest dla UE symbolicznym zakwestionowaniem sojuszu gospodarczego, ponieważ kolejna amerykańska administracja uchwaliła rozwiązania niekorzystne dla handlu z UE (choć dynamika negocjacji wynikała raczej z decyzji Kongresu niż administracji). Ponadto jest to inny model starań o ograniczanie emisji – zamiast nakładania kosztów, przede wszystkim duże zachęty finansowe, co zwiększa konkurencyjność rynku amerykańskiego wobec europejskiego, gdyż producenci chętnie korzystają

z dostępnych źródeł dodatkowego finansowania. Z perspektywy przedsiębiorców, wadą amerykańskiej formy udzielania wsparcia jest możliwość uzyskania zwrotu środków dopiero po zakończeniu inwestycji i rozpoczęciu sprzedaży.

Próba zsumowania udzielanej pomocy (Kleimann i in., 2023) w UE i w USA wskazuje na to, że **UE przekazuje ponad trzykrotnie większe kwoty subsydiów na produkcję technologii niskoemisyjnych, szczególnie produkcji energii ze źródeł odnawialnych**. Tym, co je różni, jest prostota stosowanego w USA mechanizmu (ulgi podatkowe w perspektywie 10 lat wobec skomplikowanego systemu biurokratycznego w UE i wielu różnych funduszy się na to składających, także różnych państw), a także fakt dyskryminacji podmiotów zagranicznych. UE się nie zdecyduje na takie działania i z tego względu IRA stanowi zagrożenie.

Wykres 6. Porównanie wielkości subsydiów dla niskoemisyjnych technologii w USA i UE



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie szacunków Bruegela.

Jednocześnie USA nie są jedyne w swoich działaniach protekcyjnych. Od 2015 r. Chiny realizują 10-letni plan „Made in China 2025”, w ramach którego zamierzają osiągnąć na poziomie 70 proc. wartość *local content*, udziału krajowego, w produkcji najnowszych technologii (przede wszystkim w autach elektrycznych, technologiach telekomunikacyjnych i informatyczny oraz m.in. w elektronice, konstrukcji samolotów i statków a także rolnictwie czy biomedycynie). By osiągnąć ten cel, **rządzący w Chinach wyznaczają mniejsze zadania, w ramach których udzielają bezpośrednich subsydiów wynoszących co najmniej 250 mld USD rocznie, czyli 1,8 proc. chińskiego PKB** (DiPippo, Mazzocco, Kennedy, 2022). Wspierają także firmy państwowe, zmuszają do transferu technologii zagraniczne firmy lub je przejmują w ramach działań fuzji i przejęć. Ma to pozwolić Chinom wzmocnić strategiczną pozycję m.in. w łańcuchu dostaw elektroniki czy surowców krytycznych.

Także inne państwa zaczęły prowadzić aktywną politykę przemysłową. **Japania przygotowuje plan emisji zielonych obligacji, z zamiarem zebrania 150 mld USD w tym roku na inwestycje w różnego rodzaju technologie niskoemisyjne (od OZE po technologie jądrowe), samochody elektryczne, rozwiązania podnoszące efektywność energetyczną czy m.in. plan rozwoju łańcuchów dostaw wodoru i amoniaku.**

Odrodzenie aktywnej polityki przemysłowej to tylko jeden aspekt zmian w handlu międzynarodowym. Wspomniane przekształcenie współzależności w broń eskaluje w kolejnych kierunkach. Administracja amerykańska coraz silniej stara się ograniczyć Chinom dostęp do nowoczesnych technologii i wprowadza obostrzenia eksportowe oraz wywiera presję na partnerów, by do dotychczas do jej starań. Jednocześnie administracja chce kontrolować napływające inwestycje, jak i te odpływające w sektorach strategicznych (Dentons, 2023)¹.

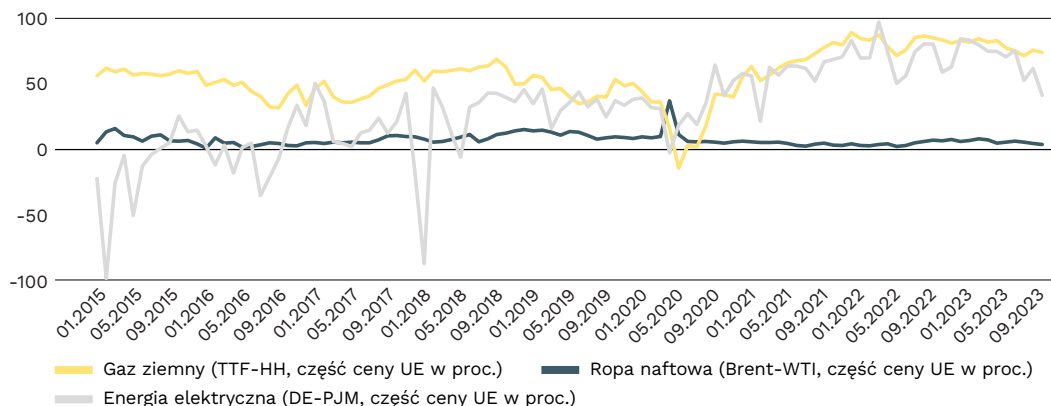
Te działania zmieniają sytuację na rynkach międzynarodowych, tworzą możliwość wystąpienia wyścigu subsydiów, jak również obniżają możliwą efektywność alokowania środków w gospodarce światowej. Jednocześnie są odpowiedzią na udzielane subsydia chińskie, które od lat zakłócają sytuację na rynkach międzynarodowych. Tym samym zmieniają poziom konkurencyjności poszczególnych lokalizacji inwestycyjnych na świecie.

Wyzwanie dla konkurencyjności UE względem USA i Chin – ceny energii

Przewagą Stanów Zjednoczonych nad Unią Europejską są niskie ceny gazu, energii elektrycznej i, w mniejszym stopniu, ropy naftowej (Parlament Europejski, 2022). **W USA ceny hurtowe gazu w pierwszym półroczu 2023 r. były średnio niższe o 83 proc., energii elektrycznej o ponad 77 proc., a ropy o 6 proc.** Choć rosyjska inwazja na Ukrainę w 2022 r. wzmocniła współpracę między USA i UE w obszarze energetyki (www1), w dłuższej perspektywie wysokie ceny ropy, gazu i energii elektrycznej będą wyzwaniem dla utrzymania konkurencyjności gospodarki unijnej. W 2022 r. ceny hurtowe w USA w porównaniu z UE były niższe: o 5 proc. w przypadku ropy naftowej, 83 proc. gazu ziemnego i 72 proc. energii elektrycznej.

¹ DGA-ASG Analysis.

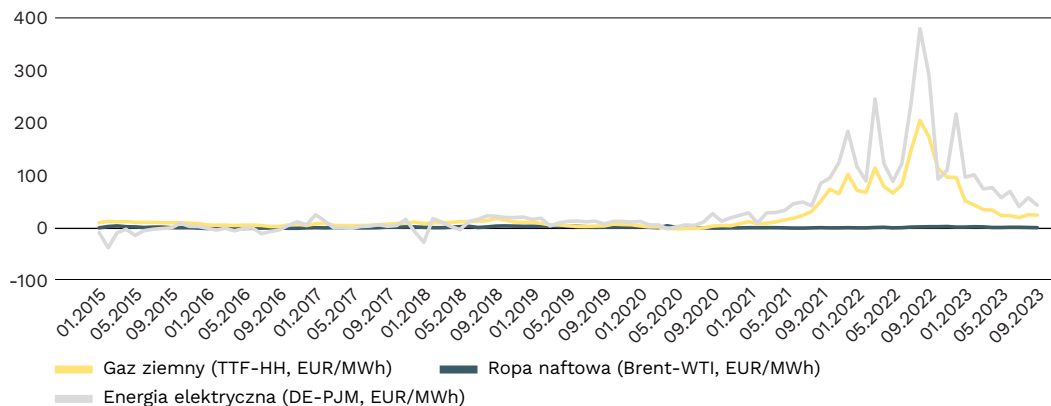
Wykres 7. Względna różnica hurtowych cen ropy, gazu i energii elektrycznej (*spread*) na korzyść USA w porównaniu z UE w latach 2015-2023 (w proc.)



Uwaga: wynik dodatni oznacza cenę wyższą w UE niż w USA, ujemny – cenę niższą.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Energy Information Administration i investing.com.

Wykres 8. Różnica hurtowych cen ropy, gazu i energii elektrycznej (*spread*) na korzyść USA w porównaniu z UE w latach 2015-2023 (w EUR/MWh)



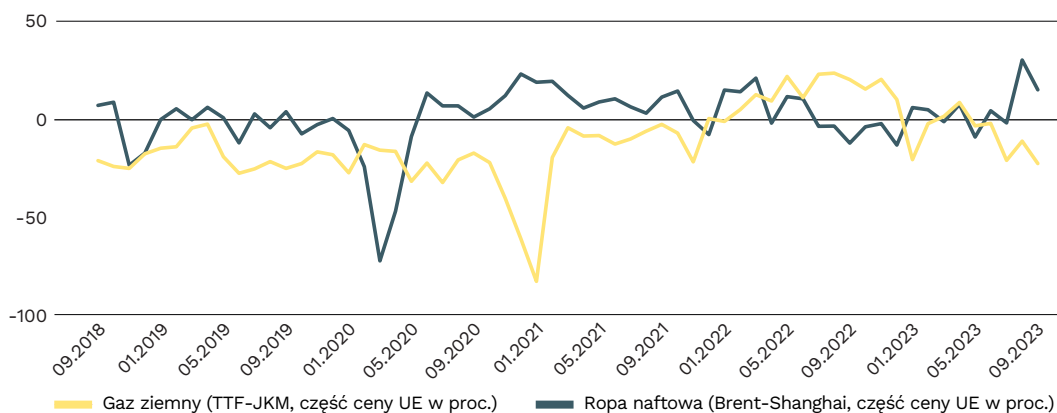
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Energy Information Administration i investing.com.

Rosyjska inwazja na Ukrainę spowodowała podniesienie cen surowców w Europie i 9-krotnie zwiększyła różnicę w średnich cenach gazu między USA i UE (z 12 EUR/MWh w latach 2017-2021 do 111 EUR/MWh w 2022 r.) oraz 12-krotnie zwiększyła różnicę w cenach energii elektrycznej (z 15 EUR/MWh w latach 2017-2021 do 177 EUR/MWh w 2022 r.). Wieloletnie zależności UE w obszarze importu rosyjskiego gazu, ropy i węgla stały się poważnym balastem dla rozwoju unijnej gospodarki (Lipiński, Maj, Miniszewski, 2022). W najmniejszym stopniu europejski kryzys wpłynął na różnicę w cenach ropy

ze względu na mniejszą rolę ograniczeń infrastrukturalnych w globalnym handlu tym surowcem (wzrost o 11 proc. w porównaniu do lat 2017–2021). Należy spodziewać się, że różnica w cenach ropy utrzyma się (Komisja Europejska, 2018). Różnica w cenach gazu będzie się obniżać wraz z rozwojem infrastruktury do importu LNG w UE i eksportu LNG poza USA, pozostanie jednak przewagą USA. Z tego powodu decydujące znaczenie w ograniczeniu przewagi USA w obszarze cen energii będzie miało ustabilizowanie rynku gazu ziemnego poprzez sprawną rozbudowę infrastruktury importowej oraz ograniczenie konsumpcji gazu ziemnego w unijnym sektorze elektroenergetycznym (Lipiński, 2023).

Przewaga Chin nad UE w zakresie cen ropy jest o ponad 40 proc. mniejsza od przewagi USA (i tak już niskiej), w obszarze cen gazu jest natomiast mniejsza aż 5-krotnie. Chiny, podobnie jak UE zmuszone do importu paliw kopalnych, nie dysponują istotną przewagą konkurencyjną nad UE w tym obszarze (Bleischwitz i in., 2022). **Podczas kryzysowego roku 2022 hurtowe ceny ropy w Chinach były niższe o 3 proc. niż w Europie, a ceny gazu o 15 proc.** Choć nie należy wykluczać, że część tych surowców pozyskiwana jest przez ChRL od Rosji po cenach poniżej rynkowych (Yermakov, Meidan, 2022), wpływ na ceny ropy Shanghai crude i regionalny benchmark cen gazu JKM (Japan Korea Marker) pozostaje jak dotąd ograniczony. **Rosja wiąże znaczne nadzieje z rozwojem wymiany gospodarczej z Chinami, sprzedając po zaniżonych cenach gaz i ropę, ale nawet w optymistycznych deklaracjach podnosi się kwestię licznych wyzwań infrastrukturalnych (Babajew, Kortunow, Yujun, 2023).** Dlatego potencjalne pogłębienie współpracy Rosji i Chin nie stworzy przewagi Chin nad UE porównywalnej do tej, którą dysponują USA.

Wykres 9. Szacowana względna różnica hurtowych cen (spread) ropy i gazu na korzyść ChRL w porównaniu z UE w latach 2018–2023 (w proc.)

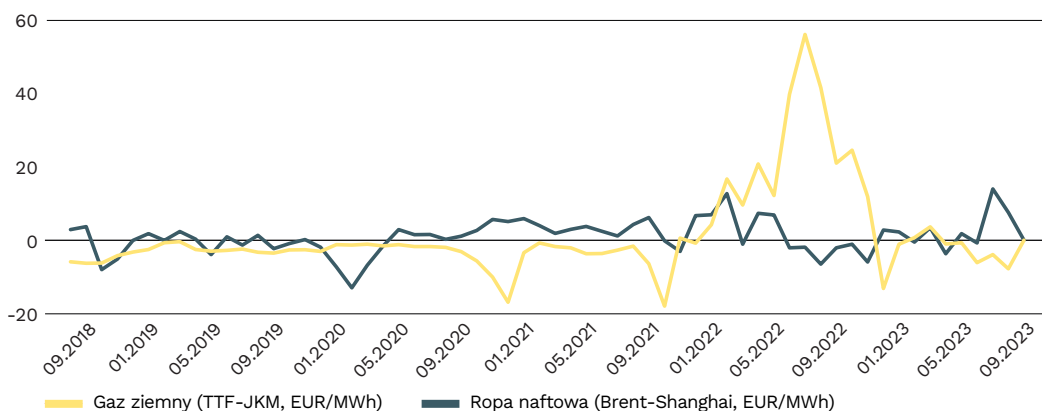


Uwaga: wynik dodatni oznacza cenę wyższą w UE niż w ChRL, ujemny – cenę niższą.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Shanghai International Energy Exchange i investing.com.

Większym wyzwaniem pozostaje porównanie hurtowych cen energii elektrycznej w UE i ChRL. Dopiero w 2015 r. podjęto ostateczną decyzję o budowie rynku energii elektrycznej w Chinach (Międzynarodowa Agencja Energetyczna, 2023). Władze ChRL planują próbne uruchomienie hurtowego rynku w formule koordynowanej we współpracy z samorządami w 2025 r., a proces budowania krajowego hurtowego rynku energii elektrycznej ma zostać zakończony w 2030 r. (www2). Dodatkowym wyzwaniem pozostaną znaczne subsydia ChRL dla sektora energetycznego, które umożliwiają sprzedaż energii po zaniżonych cenach (DiPippo, Mazzocco, Kennedy, 2022).

Wykres 10. Różnica w hurtowych cenach ropy i gazu (spread) na korzyść ChRL w porównaniu do UE w latach 2015-2023 (w EUR/MWh)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Shanghai International Energy Exchange i investing.com.

Europejskie działania na rzecz ochrony konkurencyjności

W kontekście narastającej rywalizacji między globalnymi potęgami gospodarczymi, Unia Europejska nie może nie podjąć działań mających na celu poprawę jej konkurencyjności – względem m.in. USA, ale także przede wszystkim rynków azjatyckich. Tym, co odróżnia UE od USA, jest m.in. większa zależność wzrostu gospodarczego w Europie od handlu międzynarodowego. Innym czynnikiem hamującym możliwości rozwoju Unii Europejskiej w obszarze globalnej rywalizacji gospodarczej jest brak zdolności fiskalnej na poziomie całej wspólnoty. Dotychczasowe propozycje KE są przede wszystkim odpowiedzią na działania USA, choć to nie one powinny być kluczowe w budowaniu polityki przemysłowej UE.

Plan przemysłowy Zielonego Ładu (Green Deal Industrial Plan)

Unijnym dokumentem strategicznym wyznaczającym planowaną politykę wobec przemysłu niskoemisyjnego i zachowania konkurencyjności UE jest opublikowany 1 lutego 2023 r. komunikat pt. „Plan przemysłowy Zielonego Ładu na miarę epoki neutralnej klimatycznie²” (Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age, GDIP). Jest ogólnym dokumentem zarysowującym strategiczne cele i kierunki działań wsparcia dla niskoemisyjnego przemysłu, lecz jako komunikat nie ma mocy prawnej. GDIP opiera się na 4 filarach, które przekładają się (czasem wprost) na poszczególne inicjatywy KE, które uszczegóławiają ogólne założenia i mają wprowadzić je w życie:

- 1) przewidywalne i uproszczone otoczenie regulacyjne, a w jego ramach głównymi propozycjami legislacyjnymi będą rozporządzenie w sprawie przemysłu zeroemisyjnego (NZIA) oraz rozporządzenie w sprawie surowców krytycznych (CRMA);
- 2) szybszy dostęp do finansowania inwestycji przez wykorzystanie istniejących funduszy unijnych (REPowerEU, InvestEU Programme,

² Komisja Europejska tłumaczy *net-zero* jako „neutralny emisyjnie”. Uznajemy to proponowane tłumaczenie za nieprawidłowe i pozostajemy przy pierwotnym określeniu „neutralny klimatycznie”. *Net-zero* odnosi się do zeroemisyjności netto, czyli zbilansowania emisji, których się nie da ominąć, poprzez pochłanianie emisji z atmosfery poprzez naturę, np. lasy czy bagniska.

Innovation Fund), stworzenie nowego mechanizmu (Strategic Technologies for Europe Platform, STEP), luzowanie zasad udzielania pomocy publicznej (GBER, TCTF, ICPEI) oraz mobilizacja inwestycji prywatnych;

- 3) podnoszeniu umiejętności, m.in. przez tworzenie Akademii Zeroemisyjnego Przemysłu (zawarte w NZIA);
- 4) otwartość handlu i zapewnienie odpornych na kryzysy łańcuchów dostaw przez umowy o wolnym handlu oraz takie inicjatywy jak Global Gateway.

Jednocześnie Bruksela wspomina o działaniach chroniących UE przed nieuczciwą konkurencją ze strony innych podmiotów. Służyć mają temu m.in. prace realizowane w ramach zespołu UE-USA zajmującego się Inflation Reduction Act (*EU-US Task Force on the Inflation Reduction Act*), a także zapowiedzi dotyczące wykorzystania pełnego potencjału instrumentów obrony handlu i Jednolitego Rynku (*trade defence instruments*), regulacje dotyczące subsydiów zagranicznych (*Regulation on Foreign Subsidies*) czy unijne ramy dotyczące monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych (*EU framework for screening of foreign direct investment*).

KE wspomina także o ryzyku proponowanych działań w postaci możliwej fragmentacji jednolitego rynku, wynikającym m.in. z różnym poziomem inwestycji UE i jej rywali w sektory krytyczne, na które odpowiedzialność ma być Plan przemysłowy Zielonego Ładu (Komisja Europejska, 2023a). Jak możemy przeczytać w komunikacie „podczas gdy w 2020 r. na poziomie UE 0,57 proc. PKB przeznaczono na wsparcie odnawialnych źródeł energii, o tyle jeden kraj przeznaczył prawie 1 proc. PKB, a dziesięć innych wydało mniej niż połowę średniej UE”. Fragmentacja ta jest szczególnie niebezpieczna dla polskiej gospodarki, której wzrost jest zależny od uczciwej konkurencji na rynku unijnym. Jednocześnie Polska nie dysponuje wystarczającymi zasobami, by móc konkurować w wyścigu subsydiów z zamożniejszymi państwami UE. Zasady konkurencyjności stanowią dla Polski pewnego rodzaju barierę rozwojową na początku integracji gospodarczej z UE, ale mimo wszystko wydaje się to ciekawą perspektywą, bo Polska zaczęła korzystać z wpływu tych zasad.

W GDIP zapowiedziano również rozwój poświęconych poszczególnym tematom porozumień handlowych, takich jak związany z surowcami krytycznymi Critical Raw Materials Club, promujący neutralne emisyjnie technologie Clean Tech/Net-zero Industrial Partnerships, czy promujący wzajemny dostęp do zamówień publicznych International Procurement Instrument. Jeszcze jedną inicjatywą są instrumenty dotyczące kredytów eksportowych.

Pomoc publiczna

Elementem rozwiązań związanych ze wsparciem niskoemisyjnego przemysłu w UE jest łągodzenie zasad udzielania pomocy publicznej przez państwa członkowskie. Ta, co do zasady, niezależnie od formy w jakiej udzielana, jeśli wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE, jest niedozwolona na podstawie art. 107(1) TfUE. Ze względu na specyfikę funkcjonowania jednolitego rynku UE kontrola krajowej pomocy publicznej jest szczególnie istotna z powodu łatwego przenoszenia jej skutków na cały

obszar UE. Beneficjent uzyskuje przewagę zarówno w stosunku do podmiotów krajowych, jak i podmiotów z innych krajów, które nie mają dostępu do tradycyjnych środków ochrony krajowej produkcji, takich jak cła importowe. Państwa o dużych możliwościach fiskalnych mogłyby wykorzystywać ten instrument, ograniczając zdolności rozwoju biedniejszych państw członkowskich. Są jednak wyjątki od tego zakazu. Najważniejszym podmiotem odpowiedzialnym za weryfikację i dopuszczanie pomocy publicznej jest Komisja Europejska.

Subsydia mogą stanowić zachętę do rozwoju bardziej ekologicznych rozwiązań technologicznych lub ochrony zatrudnienia w wybranej grupie zawodowej. Pomoc publiczna ma szczególne znaczenie w przypadku dóbr publicznych, które przynoszą korzyści ogółowi społeczeństwa. Jednak ze względu na nierynkowy charakter, może ona stanowić zagrożenie dla konkurencji na rynku wewnętrznym. Mniej efektywne podmioty, po otrzymaniu pomocy publicznej, mogą znaleźć się w lepszej sytuacji niż ich rywale. Dlatego każda udzielana pomoc publiczna musi być analizowana pod kątem jej wpływu na równowagę rynkową.

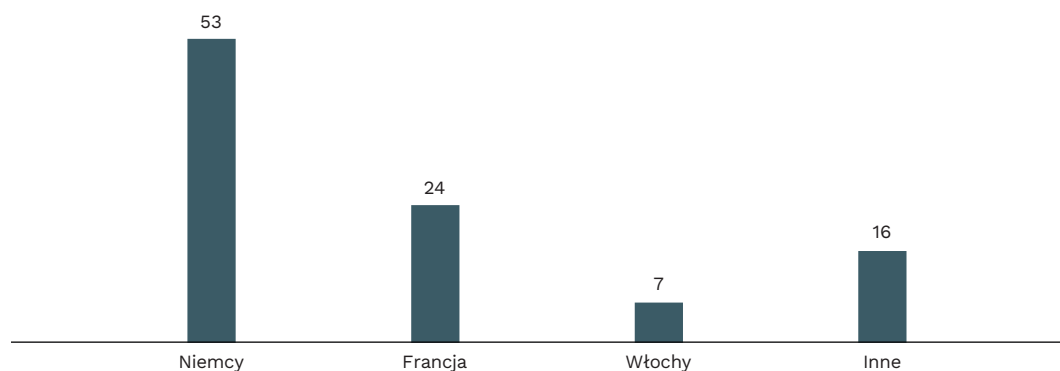
Ze względu na nadzwyczajne wydarzenia – najpierw w 2020 r. wybuch pandemii, następnie w 2022 r. inwazja Rosji na Ukrainę – KE tymczasowo luzowała zasady udzielania pomocy publicznej. W odpowiedzi na to drugie wydarzenie 23 marca 2022 r. przyjęto instrument „Temporary Crisis Framework” (TCF), który miał ułatwiać udzielanie pomocy publicznej w związku z wstrząsem gospodarczym, który spowodowała rosyjska inwazja. Pierwotnie przepisy z TCF miały obowiązywać do 31 grudnia 2022 r., jednak w związku z trwającym konfliktem zbrojnym, komunikat ten został znowelizowany 20 lipca 2022 r., i 28 października 2022 r. Wydłużono okres jego stosowania i dopasowano go do ówczesnych realiów, przede wszystkim w sektorze energetycznym. 9 marca 2023 r. TCF został zastąpiony przez TCTF (Temporary Crisis and Transition Framework), który ponownie wydłużył zakres czasowy, tym razem wyznaczono datę końcową na 31 grudnia 2023 r. w zakresie środków mających na celu przeciwdziałanie efektom rosyjskiej inwazji. Tak więc rozwiązanie tymczasowe, które miało pierwotnie obowiązywać przez 9 miesięcy, będzie funkcjonowało przez przynajmniej 21. Znajduje to uzasadnienie w związku z nieokreślonymi ramami czasowymi trwającego konfliktu, gdy wraz z jego kontynuacją następuje wydłużenie działania środka bezpośrednio z nim związanego. Z doniesień medialnych wynika, że obowiązywanie TCTF nie zostanie ponownie wydłużone (Vela, 2023), ale wyłączenia dotyczące inwestycji w OZE i technologie kluczowe dla osiągnięcia neutralności klimatycznej będą trwały jeszcze dłużej, bo aż do 31 grudnia 2025 r. (Komisja Europejska, 2023b).

Z kolei sytuacja związana z drugim elementem TCTF (sekcje 2.5 oraz 2.6) wygląda zupełnie inaczej. Tu złagodzone zasady udzielania pomocy publicznej dla wdrażania projektów wytwarzania energii odnawialnej i wdrażania środków dekarbonizacji przemysłu. Nie występuje tutaj ścisłe powiązanie przyjętych środków z konkretnym wydarzeniem. O ile nie ma mowy o tym

wprost w TCTF, to w liście z dnia 13 stycznia 2023 r. komisarz Margrethe Vestager, wiceprzewodniczącej wykonawczej Komisji Europejskiej, zaadresowanym do ministrów finansów państw członkowskich UE, wskazane są globalne wyzwania, mające uzasadnić podjęcie tej inicjatywy. Mowa jest wprost o wysokich cenach energii, potrzebie przekwalifikowania pracowników oraz amerykańskim IRA. Z tym ostatnim problemem wiązana jest obawa przeniesienia działalności przez europejskie przedsiębiorstwa na teren USA w razie braku działań ze strony UE. Poluzowanie przepisów dotyczących udzielania publicznej pomocy krajowej staje się tu narzędziem prowadzenia polityki przemysłowej, nie zaś jedynie środkiem reagowania kryzysowego. Podobne środki tymczasowego złagodzenia zasad udzielania pomocy były stosowane już wcześniej w przypadku kryzysu finansowego w 2008 r. czy też pandemii COVID-19.

Sama możliwość udzielenia pomocy publicznej przez państwo nie jest równoznaczna z jej udzieleniem. Ograniczenie stanowią chociażby zasoby poszczególnych państw. Dane udostępnione w liście z 13 stycznia 2023 r. wskazują na dużą dysproporcję wśród państw członkowskich w wartościach notyfikowanej³ pomocy publicznej.

Wykres 11. Procentowy udział państw członkowskich w wartości notyfikowanej pomocy publicznej w okresie 03.2022–01.2023



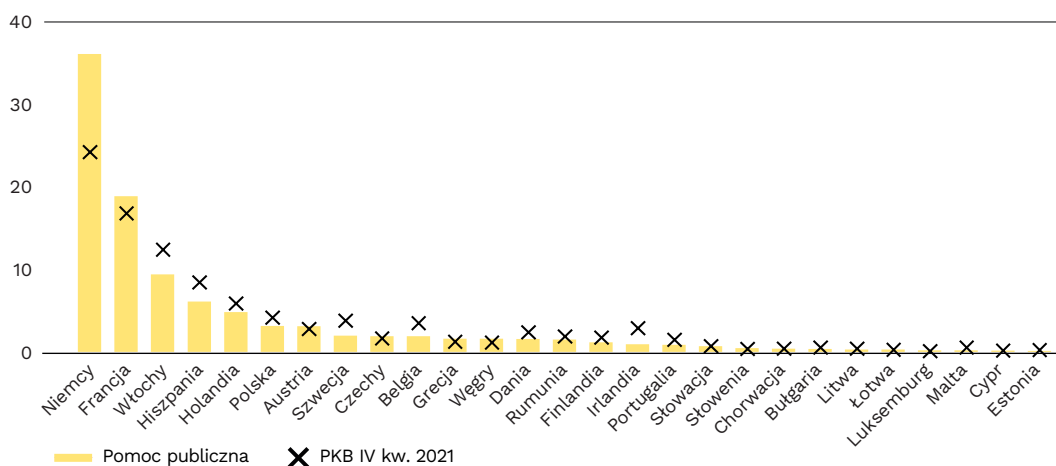
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie listu Margrethe Vestager z 13 stycznia 2023 r.

Jak widać na wykresie 11, **z 672 mld EUR pomocy publicznej zaakceptowanej na podstawie TCF i innych powiązanych środków traktatowych, 77 proc. wartości przypadło na wyłącznie dwa państwa: Niemcy i Francję.** Są to te same kraje, które już we wcześniejszych latach przeznaczały najwyższe środki w wartościach bezwzględnych na ten cel, jednak od czasu

³ Państwa członkowskie, w ramach procesu udzielania pomocy publicznej, zawiadamiają o tym fakcie Komisję Europejską, która przed przekazaniem jej do beneficjentów musi wyrazić akceptację.

obowiązywania TCF do daty publikacji listu, różnica między poszczególnymi państwami gwałtownie wzrosła. W 2021 r. łączna wartość faktycznie udzielonej pomocy publicznej przez Francję i Niemcy stanowiła 55 proc. wartości unijnej, wynosząc ówczasie 335 mld EUR. **Udział Niemiec i Francji w wartości udzielanej pomocy publicznej w UE wzrósł w latach 2022-2023 z 55 proc. do 77 proc.** Równocześnie niemiecko-francuski udział w PKB unijnym wyniósł w tym okresie 41,13 proc.

Wykres 12. Udział procentowy w wydatkach na krajową pomoc publiczną oraz udział w PKB UE w 2021 r. według krajów (w proc.)

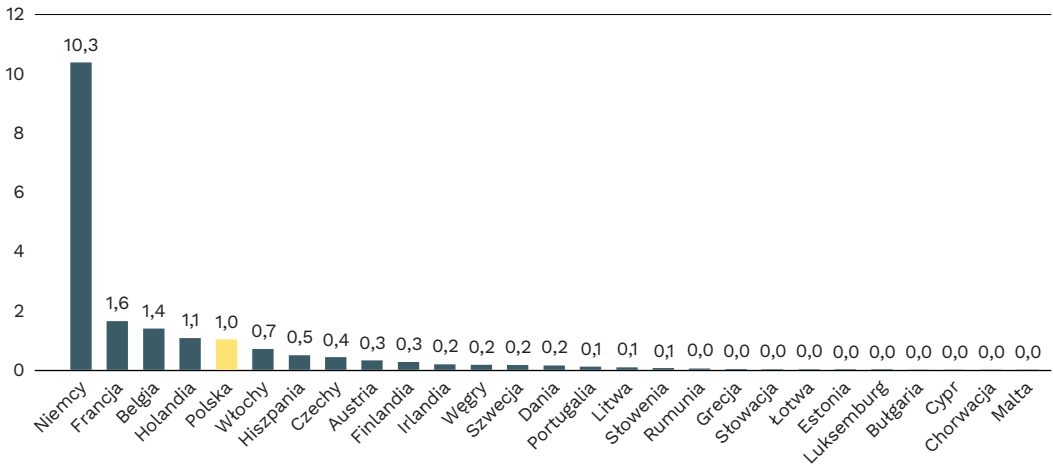


Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Eurostatu.

Istotny z punktu widzenia konkurencyjności gospodarki jest sektor B&R⁴ (Badania, Rozwój i Innowacje), zwłaszcza z perspektywy nastawienia europejskiej gospodarki na przemysł wysoko rozwinięty. **W tym obszarze także zachodzą nierówności w poziomie wydatków między poszczególnymi krajami UE. Nakłady wynoszą w nim od 0,29 proc. PKB (Niemcy) do 0,01 proc. (Bułgaria, Malta i Chorwacja) przy uwzględnieniu rozmiaru poszczególnych gospodarek.** Jednak patrząc na wydatki w wartościach bezwzględnych, **Niemcy poniosły w 2021 r. 10,3 mld EUR wydatków na B&R&I, co stanowiło 55 proc. wydatków UE-27.** W wartościach bezwzględnych Niemcy od roku 2000 poniosły w tym obszarze największe wydatki, z wyłączeniem lat 2012, 2014, 2018 oraz 2020, kiedy pierwsze miejsce zajmowała Francja. Należy zwrócić uwagę w szczególności na zmiany w wydatkach na przetłomie lat 2020 i 2021. W tym okresie niemieckie wydatki wzrosły o 442 proc.

⁴ Skrót od słów „Badania, rozwój i innowacje”.

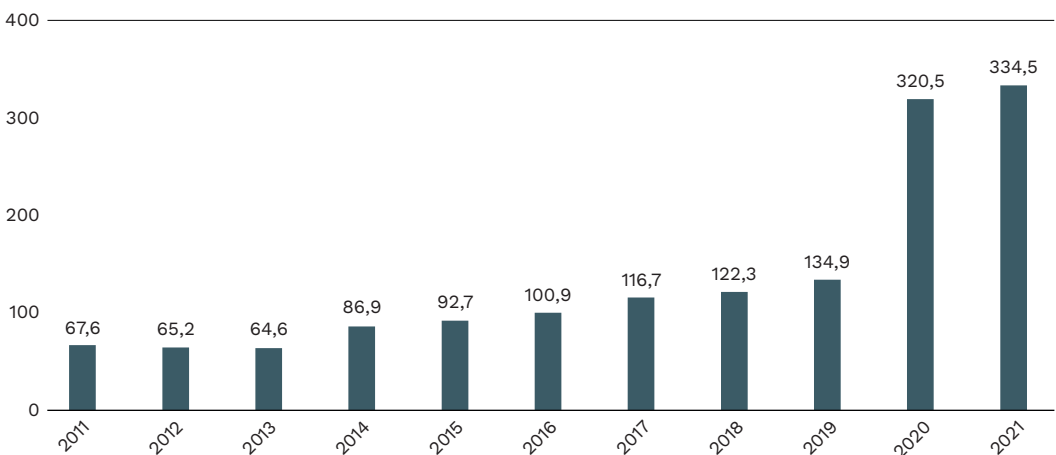
Wykres 13. Wydatki na pomoc publiczną w obszarze B&R&I w 2021 r. w państwach członkowskich UE (w mln EUR)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych State Aid Scoreboard (2022).

Średnia wartość pomocy publicznej, udzielanej łącznie przez wszystkie państwa członkowskie UE co roku w latach 2020-2021, wynosiła 327,5 mld EUR i była blisko trzykrotnie wyższa od średniej rocznej wartości pomocy publicznej w latach 2015-2019, wynoszącej jedynie 113,5 mld EUR. Jest to stale utrzymujący się trend w ostatnich latach i należy się spodziewać jego dalszej kontynuacji.

Wykres 14. Wzrost wydatków na pomoc publiczną (state aid) w UE w latach 2011-2021 (w mld EUR)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Eurostatu.

General Block Exemption Regulation (GBER)

Formą ułatwienia uzyskiwania pomocy publicznej od państw członkowskich przez przedsiębiorstwa są uproszczenia proceduralne. Udzielenie pomocy publicznej wiąże się z postępowaniem, w które jest zaangażowana KE, w celu ustalenia czy spełnione są przesłanki dopuszczalności. Jest to forma kontroli prospektywnej, *ex ante*. Wiąże się to jednak z wydłużeniem okresu między podjęciem decyzji o udzieleniu pomocy publicznej a jej rzeczywistym zrealizowaniem, co utrudnia państwu możliwości dynamicznego reagowania i rozwijania tych obszarów, których rozwój jest najistotniejszy ze względu na wyzwania, które mogą się pojawić w przyszłości. Z powyższych względów z procedury notyfikacji zostały zwolnione niektóre kategorie pomocy publicznej. Takie ułatwienia poczyniono na rzecz m.in. MŚP, ochrony środowiska naturalnego czy badań i rozwoju. Jest to kwestia regulowana w rozporządzeniu Komisji nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. nazywanym GBER (General Block Exemption Regulation, ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych). Tak jak w przypadku TCF i TCTF, GBER ma ograniczony czasowo okres obowiązywania, jednak był on już kilkakrotnie wydłużany. Ostatnie zmiany w tym zakresie – z 9 marca 2023 r. – wydłużyły stosowanie przepisów do 31 grudnia 2026 r. Nowelizacja objęła ta.in.m.in. podwyższenie górnych limitów dotyczących dużych projektów inwestycyjnych, poniżej których można korzystać z uproszczonych zasad określonych w GBER (z 50 mln do 55 mln). Postępująca stopniowo od 2008 r. liberalizacja zasad kategoryzacji danego środka pomocy państwowej pomocy publicznej, jako wchodzącego w zakres rozporządzenia GBER, jest widoczna w danych. **W 2021 r., 65 proc. przypadków udzielenia państwowej pomocy publicznej odbyło się na podstawie GBER. Dla porównania w 2014 r. było to 41 proc.** Równocześnie w 2021 r. 93 proc. nowych schematów pomocy publicznej niezwiązanej z COVID udzielano właśnie na tej podstawie (Komisja Europejska, 2023c).

Europejski akt o czipach

W związku z rosnącą konkurencją globalną na rynku półprzewodników oraz problemami w łańcuchach dostaw, 25 lipca 2023 r. Rada UE przyjęła ostateczny kształt rozporządzenia o czipach, którego celem jest budowanie europejskich zdolności do ich produkcji oraz wsparcie sektora badawczego rozwijającego to rozwiązanie technologiczne. **Wymiernym celem rozporządzenia o czipach ma być osiągnięcie przez rynek europejski 20 proc. udziału w wartości światowego rynku półprzewodników do 2030 r. (obecnie szacuje się udział na poziomie 10 proc.).**

Głównym elementem rozporządzenia jest ustanowienie inicjatywy „Czipy dla Europy”, która ma uzyskać wsparcie finansowe z budżetu unijnego w wysokości 3,3 mld EUR za pośrednictwem programów Horyzont Europa i Cyfrowa Europa. Środki te mają być przeznaczone na:

- budowanie zaawansowanych zdolności w zakresie projektowania na dużą skalę na potrzeby zintegrowanych technologii półprzewodnikowych,
- wzmocnienie istniejących i opracowanie nowych zaawansowanych linii pilotażowych,
- budowanie zaawansowanych zdolności technologicznych i możliwości w zakresie inżynierii,
- utworzenie sieci centrów kompetencji,
- podejmowanie działań mających na celu ułatwienie przedsiębiorstwom dostępu do finansowania.

Ze względu na ograniczone możliwości fiskalne ustawodawca unijny kładzie nacisk na konieczność pozyskania kapitału prywatnego w celu zwiększenia europejskich możliwości produkcyjnych. Podczas gdy wspomniane 3,3 mld EUR to środki już uwzględnione w ramach innych programów, nie zaś nowe środki pozyskane do unijnych zasobów własnych. Szacowana łączna wartość inwestycji w obszarze półprzewodników w związku z przyjęciem rozporządzenia ma wynieść 43 mld EUR. Nawet przy założeniu osiągnięcia powyższego celu będzie to kwota niższa od planowanych amerykańskich wydatków, które w formie ulg podatkowych oraz bezpośrednich dotacji osiągną kwotę 53 mld USD, w ramach CHIPS and Science Act. Może to pogłębiać lukę technologiczną w tym sektorze między USA a UE.

STEP

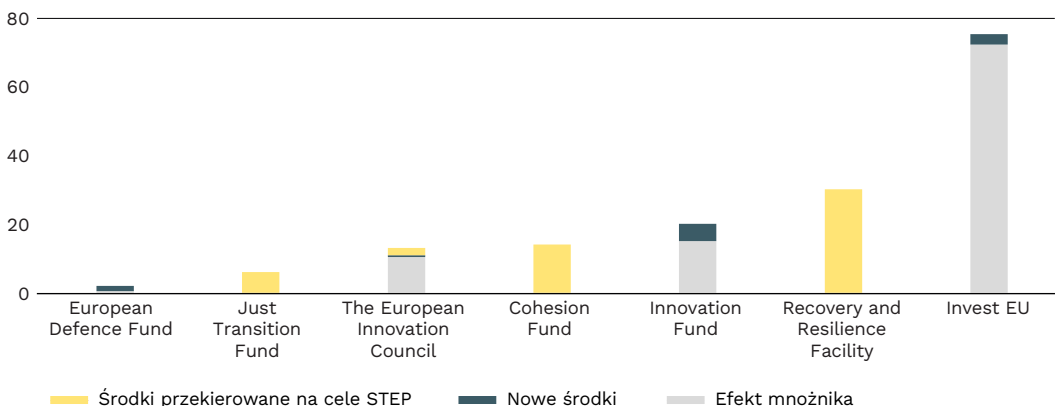
Komisja Europejska 22 czerwca 2023 r. ogłosiła nową inicjatywę STEP (Strategic Technologies for Europe Platform), która ma wzmocnić konkurencyjność oraz odporność europejskiej gospodarki poprzez przyspieszenie zielonej i cyfrowej transformacji. Inicjatywa ta nie wiąże się ze stworzeniem nowego funduszu unijnego, lecz z wprowadzeniem kilku zmian w wykorzystaniu środków już dostępnych. Inicjatywa ta została przedstawiona zamiast zapowiadanego wcześniej Funduszu Suwerenności, który miał stanowić źródło finansowania przedsięwzięć nakierowanych na zieloną i cyfrową transformację z poziomu unijnego (www3). Tworzenie nowego funduszu z nowymi środkami byłoby z jednej strony procesem długotrwałym, z drugiej zaś wiązałoby się z problematycznym procesem negocjacji środków budżetowych na jego finansowanie (z dodatkowych wpłat członkowskich lub z emisji nowego zadłużenia jak Next Generation EU).

Inicjatywa STEP ma według szacunków KE potencjał do zmobilizowania łącznie inwestycji wartych 160 mld EUR w projekty w obszarach technologii cyfrowych i głębokich, czystych technologii oraz biotechnologii. Ma to być wynikiem z jednej strony już istniejących zachęt dla przedsiębiorców w ramach polityki spójności oraz Instrumentów na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności,

z drugiej zaś dodatkowych 10 mld EUR przeznaczonych na InvestEU, Horyzont Europa, Fundusz innowacyjny oraz Europejski Fundusz Obrony. Nowe środki mają zwielokrotnić poziom inwestycji. Przykładowo, środki przeznaczone w ramach STEP na gwarancje unijne InvestEU – **3 mld EUR – przekładają się na 75 mld EUR inwestycji ze względu na szacowany mnożnik o wartości 10 (wartość dźwigni finansowej) oraz 40 proc. stopy gwarancji w tym programie (skutkujący ponownym przemnożeniem o 2,5).** Dane dotyczące wysokości mobilizowanych środków inwestycyjnych, poprzez poszczególne instrumenty finansowania, są oparte na danych historycznych. **W przypadku Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), będącego poprzednikiem InvestEU, założony mnożnik o wartości 15 został osiągnięty i uzyskał średnią wartość 15,74 (Europejski Bank Centralny, 2021).**

Celem STEP nie jest tylko zwiększenie samych zdolności do finansowania inicjatyw, ale też lepsze wykorzystanie już istniejących programów wsparcia. W związku z tym utworzony został portal suwerenności, który docelowo ma pełnić funkcję one-stop-shop dla przedsiębiorstw poszukujących finansowania. Ma to zwiększyć widoczność już dostępnych form finansowania inwestycji. Dodatkowo ma zostać wprowadzony mechanizm przyznawania „pieczęci suwerenności”, która świadczy o wysokiej jakości nagrodzonego projektu oraz o spełnianiu celów STEP. Beneficjentami mają być projekty, które nie uzyskały finansowania w ramach innych narzędzi wsparcia ze względu na ograniczenia budżetowe. Ma to być kolejna zachęta dla inwestorów, by przekonać ich do finansowania właśnie tych promowanych inicjatyw, a tym samym do alokacji środków prywatnych na cele zbliżone z celami Komisji. Posiadanie „pieczęci suwerenności” ma wiązać się także z uproszczoną procedurą uzyskiwania finansowania z funduszy unijnych.

Wykres 15. Szacowana wartość nowych inwestycji zrealizowanych na cele STEP według źródła finansowania (w mld EUR)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych KE.

Akt w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie (Net Zero Industry Act)

Rozporządzenie Związane z Net Zero Industry Act (NZIA) ma na celu poprawę otoczenia regulacyjnego i stworzenie przewidywalnych i długoterminowych sygnałów zachęcających do inwestycji w technologie zeroemisyjne poprzez: 1) ułatwienie finansowania inwestycji w technologie zeroemisyjne, 2) redukcję emisji CO₂, 3) ułatwienie dostępu do rynków, 4) podnoszenie umiejętności na rzecz tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy związanych z technologiami neutralnymi emisyjnie, 5) wspieranie innowacji 6) zarządzanie oraz 7) monitorowanie przez Komisję procesu realizacji celów w obszarze redukcji CO₂ i osiągnięcia neutralności klimatycznej.

Co istotne, w dokumencie wyróżniono strategiczne technologie zeroemisyjne, które są krytyczne dla osiągnięcia unijnych celów klimatycznych i energetycznych do 2030 r., a Unia miałaby sama produkować 40 proc. potrzeb ich instalacji. Są to:

- a) technologie fotowoltaiczne i technologie energii słonecznej termicznej,
- b) technologie lądowej energii wiatrowej i technologie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych na morzu,
- c) technologie magazynowania energii w akumulatorach,
- d) pompy ciepła i technologie energii geotermicznej,
- e) elektrolizery i ogniwa paliwowe,
- f) zrównoważone technologie biogazu/biometanu,
- g) technologie wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS),
- h) technologie sieciowe.

Poza zapewnianiem finansowania przez fundusze takie jak InvestEU, Komisja Europejska w ramach NZIA promuje rozwiązania mające ułatwiać rozwój technologii. Bruksela traktuje zamówienia publiczne jako istotne narzędzie stworzenia korzystnego otoczenia rynkowego i zachęty do zwiększania skali produkcji. W ten sposób ma w UE powstać stabilny popyt na technologie zeroemisyjne. Zamówienia publiczne, podobnie jak bezpośrednia pomoc państw członkowskich dla przedsiębiorstw, mogą jednak prowadzić do zaburzenia równowagi na jednolitym rynku i jego fragmentaryzacji. Jest to związane z nierównym potencjałem państw, nie tylko od strony możliwości budżetowych czy potencjału produkcyjnego, ale także zdolności państwa do wykonywania zamówień publicznych do promowania własnych przedsiębiorstw z jednoczesnym zachowaniem reguł konkurencji.

Tzw. piaskownice regulacyjne mają ułatwiać innowacje przez możliwość testowania zeroemisyjnych technologii wśród konsumentów pod kontrolą nadzorców w ograniczonym czasie. Taki tryb zagwarantuje konkretnym strategicznym technologiom szybki dostęp do finansowania czy rynków. To państwa członkowskie będą odpowiadać za ich ustalenie.

Narzędziem mającym wspierać zarządzanie procesem rozwijania i przyjmowania technologii neutralnych emisyjnie będzie Platforma Europy Zeroemisyjnej. W jej skład będą wchodziłi przedstawiciele wyznaczani przez każde państwo członkowskie. Członkowie platformy będą doradzać Komisji Europejskiej i państwu członkowskiemu w zakresie realizacji strategii rozwoju przemysłu i technologii neutralnych emisyjnie.

Wymiarem poruszonym w NZIA była również konieczność podnoszenia umiejętności przez pracowników, które będą niezbędne do rozwoju technologii, transformacji gospodarczej i tym samym przyczynią się do osiągnięcia celów neutralności klimatycznej.

Akt o surowcach krytycznych (Critical Raw Materials Act)

Celem Aktu o surowcach krytycznych jest usprawnienie funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez zapewnienie bezpiecznych i zrównoważonych dostaw surowców krytycznych, kluczowych dla osiągnięcia strategicznych celów w obszarze cyfrowej i zielonej transformacji UE (www4). Akt ten opiera się na potrójnej diagnozie polityczno-gospodarczej. Po pierwsze, transformacja gospodarcza oparta m.in. na neutralnym emisyjnie przemyśle oraz technologiach cyfrowych będzie wymagała bezprecedensowego wykorzystania metali ziem rzadkich i innych surowców krytycznych – więcej o zależnościach UE od surowców krytycznych pisał Ambroziak i in. (2022), o potencjale importu z Afryki Kopiński (2023). Po drugie, UE jest uzależniona od importu z państw trzecich tych surowców, co tworzy potencjalne ryzyko. Po trzecie, o dostęp do tych surowców rywalizują także inne państwa (Chiny, USA, Japonia, Kanada czy Korea Płd.) mające ambicje związane z gospodarką zeroemisyjną i cyfrową. Z tego powodu KE w Critical Raw Materials Act (CRMA) zarysowała sposoby zmniejszenia zależności dostaw od surowców krytycznych.

Jednym z filarów CRMA jest rozwój łańcucha wartości surowców krytycznych w UE. CRMA zawiera listę strategicznych surowców oraz wyznaczone cele dotyczące produkcji, przetwarzania i recyklingu. **Do 2030 r. moce wytwórcze surowców krytycznych w UE powinny osiągnąć ok. 10 proc. wewnętrznego zapotrzebowania na poszczególne surowce (tam, gdzie pozwala na to potencjał kraju), 40 proc. z przetwarzania i rafinacji tych surowców oraz co najmniej 15 proc. ma pochodzić z recyklingu.** CRMA ma wspierać źródła zrównoważone oraz promować obieg zamknięty w gospodarce, zwraca też uwagę na współpracę międzynarodową.

CRMA wymusza również dywersyfikację źródeł dostaw z państw trzecich. Do 2030 r. udział jednego państwa w dostawach danego surowca krytycznego nie może przekraczać poziomu 65 proc. jego konsumpcji w UE.

Jednocześnie UE chce powołać Klub Surowców Krytycznych (Critical Raw Materials Club), który będzie zrzeszał państwa wykorzystujące i produkujące surowce krytyczne. Wspomniana została potrzeba wzmocnienia zrównoważonego rozwoju, dbałości o środowisko oraz umożliwienia krajom produkującym awansu w łańcuchach wartości. Rozwijane mają być również dwustronne

porozumienia, które wzmocnią dywersyfikację dostaw a tym samym odporność gospodarki UE. Przykładami takich porozumień są umowy z Kanadą (CETA), Ukrainą, Kazachstanem czy Namibią. Ponadto podkreślono rolę strategii Global Gateway, czyli inwestycji europejskich infrastrukturalnych w Ameryce Łacińskiej, Afryce czy Azji.

Prócz proponowanych działań pozytywnych CMRA podnosi potrzebę intensyfikacji działań w zakresie ochrony jednolitego rynku, m.in. poprzez użycie istniejących instrumentów obrony handlu (*Trade Defence Instruments*), monitorowanie bezpośrednich inwestycji zagranicznych czy utworzenie w ramach OECD bazy danych dotyczących restrykcji eksportowych.

Kluczowe znaczenie w finansowaniu CRMA miałyby odgrywać inwestycje prywatne, które mają być ukierunkowywane m.in. poprzez polityki i pomoc publiczną.

REPowerEU

Celem pakietu REPowerEU było zapewnienie bezpieczeństwa dostaw gazu w Unii Europejskiej po rosyjskiej inwazji na Ukrainę przy utrzymaniu założeń transformacji energetycznej, określonych w pakiecie Fit for 55. Pakiet wprowadza korekty w zakresie konsumpcji gazu, ropy naftowej i węgla (Komisja Europejska, 2022a). **Korekta przewidywanego poziomu redukcji konsumpcji gazu względem założeń Fit for 55 była największa w sektorze usług (-6,9 proc.) i gospodarstw domowych (-6,5 proc.).**

Infografika 1. Całkowita korekta zużycia energii w UE do 2030 r. w REPowerEU względem założeń Fit for 55 (w proc.)



Przemysł
-3,4 proc.



Transport
-3,5 proc.



Gospodarstwa domowe
-6,5 proc.



Usługi
-6,9 proc.

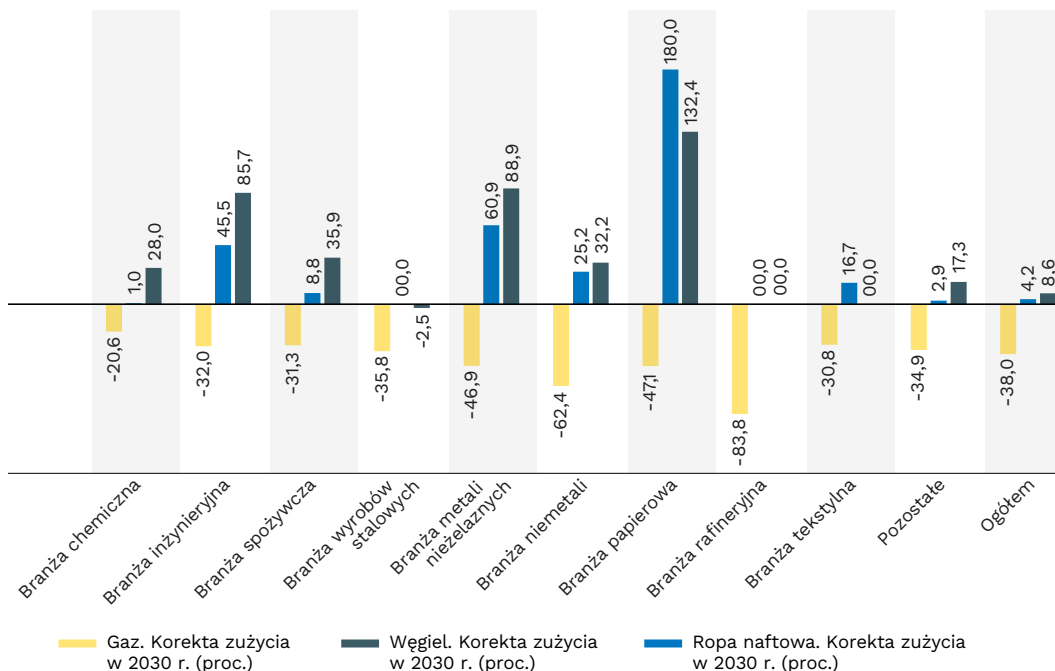


Całkowita korekta
zużycia energii w UE
-4,8 proc.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie planu REPowerEU.

Najbardziej dotknięte koniecznością korekty założeń dotyczących konsumpcji gazu były: branża rafineryjna, niemetalni, metali nieżelaznych i papierowa, w których redukcja założonego zużycia gazu przekraczała 45 proc. W branży papierowej, niemetalni, metali nieżelaznych, spożywczej i inżynierskiej gaz ma być zastępowany przejściowym zwiększeniem zużycia węgla i ropy naftowej. W najtrudniejszej sytuacji może się znaleźć branża wyrobów stalowych i rafineryjna, w których możliwości zastąpienia gazu ziemnego wspomnianymi surowcami są ograniczone.

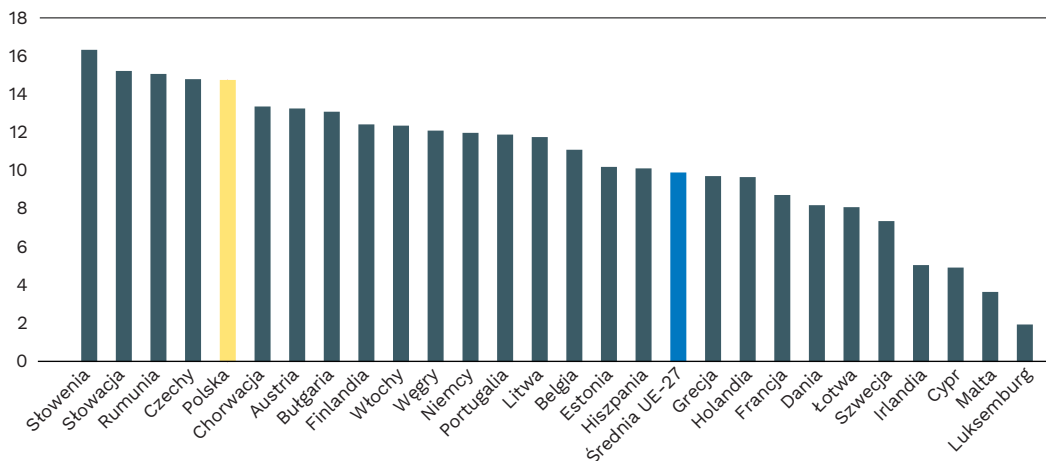
Wykres 16. Wielkość korekty zużycia gazu, ropy naftowej i węgla w poszczególnych sektorach UE-27 zawarta w planie REPowerEU względem założeń Fit for 55 (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie planu REPowerEU.

Branże dotknięte koniecznością redukcji zużycia gazu, ropy i węgla, wskazaną w planie REPowerEU, stanowią bardzo istotną część gospodarki Słowenii (15,3 proc. PKB w latach 2015-2020), a także Słowacji (14,3 proc.), Rumunii (14,1 proc.), Czech (13,9 proc.) i Polski (13,8 proc.). W całej UE sektory objęte redukcjami są odpowiedzialne za 9,3 proc. PKB. **Średni udział w PKB sektorów zmuszonych do redukcji zużycia paliw kopalnych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej jest o 35 proc. wyższy i wynosi 12,6 proc.**

Wykres 17. Średni udział przemysłu objętego w pakiecie REPowerEU koniecznością korekty założeń dotyczących konsumpcji gazu w 2030 r. w PKB państw członkowskich w latach 2015-2020 (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: SWD(2022) 230 final, COM(2022) 230 final wraz z załącznikami oraz danych Eurostatu.

Komisja Europejska zaproponowała także szereg działań w obszarze dywersyfikacji dostaw, zastępowania gazu przez OZE i poprawy efektywności energetycznej. **Łączny koszt działań, wskazanych w pakiecie REPowerEU, wynosi 301 mld EUR. Głównymi obszarami wydatkowania środków w ramach pakietu będą: oszczędzanie energii (97 mld EUR), inwestycje w OZE (86 mld EUR), dywersyfikacja dostaw (64 mld EUR) oraz budowa nowej infrastruktury przesyłowej i magazynowej** (Komisja Europejska 2022). Źródłami finansowania tych działań mają być m.in. środki z Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Alokacja środków REPowerEU może spowodować wzrost różnic infrastrukturalnych i rozwojowych pomiędzy państwami UE, a w konsekwencji – obniżenie spójności gospodarczej i społecznej Unii Europejskiej. Środki związane z rozwiązywaniem ograniczeń infrastrukturalnych będą trafiać do państw doświadczających tych ograniczeń. Na podstawie analiz ACER (www5) można zlokalizować obszary głównych inwestycji potrzebnych w Europie Centralnej i Południowo-Wschodniej. Środki związane z rozbudową OZE mogą trafiać do obszarów o największym potencjale produkcji OZE, wynikającym z warunków klimatycznych. **Jednocześnie w pakiecie brakuje propozycji z zakresu polityki regionalnej i utrzymania spójności społeczno-ekonomicznej UE.**

Mapa 1. Główne ograniczenia infrastrukturalne mające istotny wpływ na funkcjonowanie rynku gazu w UE



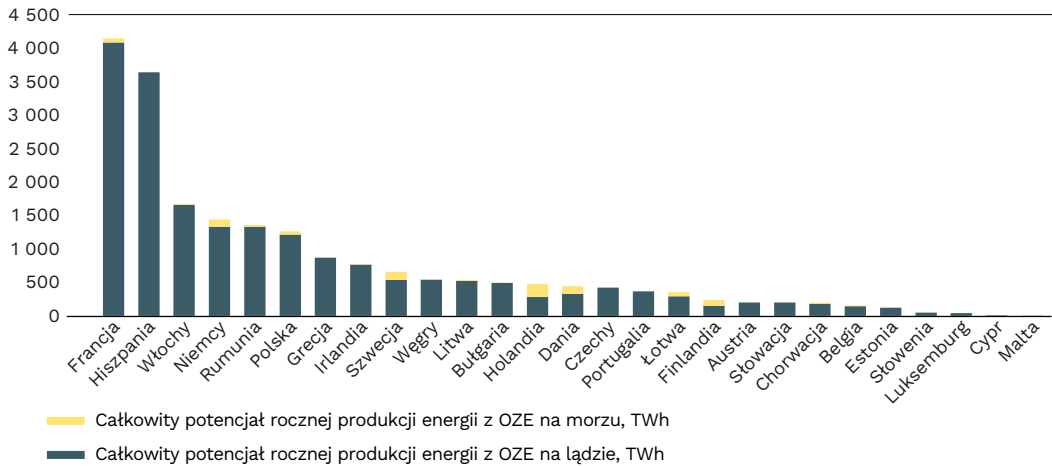
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie ACER (2023).

Francja, Hiszpania i Włochy stanowią 46 proc. potencjału produkcji energii z OZE w UE, co może stać się źródłem przewagi tych państw w zakresie dostępu do środków z zielonych inwestycji i rozwoju zielonego przemysłu.

Państwa Europy Zachodniej stanowią około 62 proc. potencjału produkcji OZE. **Potencjał państw Europy Środkowo-Wschodniej jest 2,5 krotnie niższy niż państw Europy Zachodniej i stanowi 25 proc. potencjału OZE w UE.**

Szacunki Wspólnego Centrum Badawczego Komisji Europejskiej dotyczące potencjału poszczególnych państw członkowskich w obszarze energii odnawialnej wskazują na znaczne różnice pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie możliwości instalacji OZE (www6). **W Irlandii i Holandii ze względu na bardzo dobre warunki dla lądowej i morskiej energetyki wiatrowej roczny potencjał produkcji OZE przekracza 10 GWh/km², we Francji i Hiszpanii 7 GWh/km², w Polsce i Niemczech wynosi około 5,5 GWh/km² i jest zbliżony do średniej UE (5 GWh/km²).** Najniższy roczny potencjał w obszarze produkcji energii z OZE w UE ma Szwecja (2 GWh/ km²) ze względu na słabe warunki dla rozwoju fotowoltaiki.

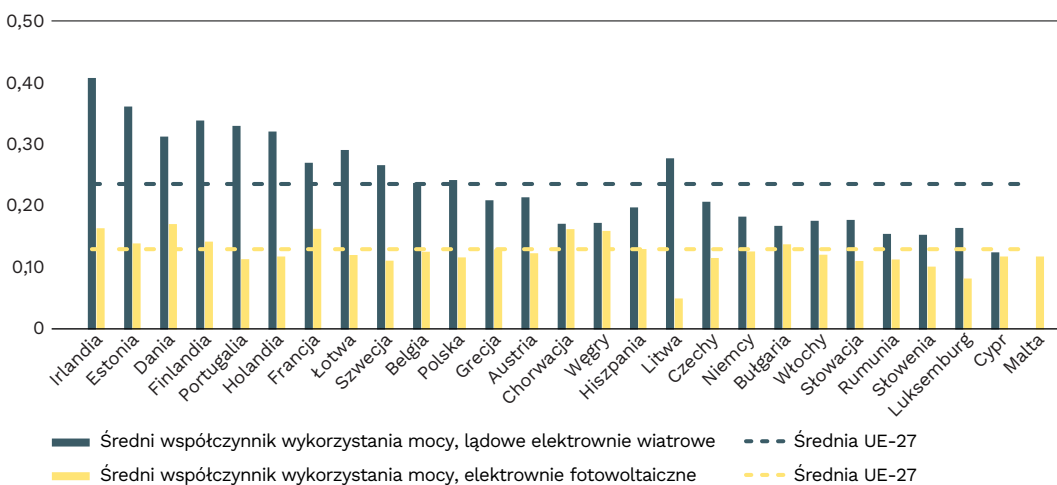
Wykres 18. Całkowity potencjał produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w państwach członkowskich (w TWh/rok)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych JRC wykorzystanych w COM(2022) 230 final.

Czynnikiem dodatkowo różnicującym państwa unijne są nie tylko możliwości lokalizacyjne, ale też warunki klimatyczne umożliwiające wydajną pracę OZE. **Turbiny wiatrowe w Irlandii, Estonii i Danii miałyby według JRC potencjał do wytwarzania ponad dwukrotnie większej ilości energii elektrycznej z każdego zainstalowanego MW mocy niż w Rumunii, Słowenii, Luksemburgu czy Cyprze.** Wyniki dla Polski: 0,24 dla elektrowni wiatrowych i 0,13 dla fotowoltaicznych są zbliżone do średniej UE.

Wykres 19. Wartość współczynnika wykorzystania mocy w OZE w państwach UE



Uwaga: liniami przerywanymi zaznaczono średnie wartości współczynników wykorzystania mocy dla państw UE-27 (kolor ciemnozielony – elektrownie wiatrowe, kolor żółty – elektrownie fotowoltaiczne).

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych JRC wykorzystanych w COM (2022) 230 final.

Istniejące różnice regionalne w obszarze potencjałów OZE i strategicznych priorytetów w obszarze energetyki może dodatkowo spotęgować masowe wspieranie przedsiębiorstw w ramach pomocy publicznej (*state aid*) przez największe państwa UE. Planowane są kolejne przedłużania okresu obowiązywania kryzysowych rozwiązań, ułatwiających państwom finansowanie są komunikowane na kolejne okresy, komunikowane w Europejskim Planie Działań w zakresie Energetyki Wiatrowej (European Wind Power Action Plan). (Komisja Europejska, 2023d). Przewidywane w Planie zwiększenie finansowania o 700 mln EUR projektów wiatrowych w ramach Funduszu Innowacji w latach 2023–2030 nie będzie w stanie zrównoważyć strukturalnego wpływu ponad 24 mld EUR pomocy publicznej na rozwój energetyki wiatrowej, które w jedynie w okresie styczeń–październik 2023 r. zadeklarowały państwa UE⁵.

Nowe polityki wsparcia, także te mające odpowiadać na kryzysy dotyczące państwa UE – w tym przypadku w obszarze polityki przemysłowej, bezpieczeństwa energetycznego oraz transformacji energetycznej – powinny brać pod uwagę doświadczenia nierównej dystrybucji środków w ramach programów zarządzanych centralnie w UE. Dużym zagrożeniem są szczególnie systemy subsydiowania cen energii, czyli wprowadzania regulowanych taryf i systemów wsparcia dla przedsiębiorstw energochłonnych, rozważane przez różne państwa, np. Francję czy Niemcy, które mogą wprowadzić znaczne dysproporcje w cenach energii dla przemysłu, w tym przemysłu energochłonnego (Vela, 2023). Państwa, które mają niski poziom absorpcji środków unijnych w tych obszarach powinny wskazywać na szkody, jakie może powodować potencjalna dezintegracja wspólnego rynku dla całej UE. Polska ma szczególne powody, by bronić integralności wspólnego rynku UE⁶. To kluczowy element, który zadecyduje o utrzymaniu wzrostu gospodarczego, dlatego istotna jest wielokierunkowa i konsekwentna artykulacja postulatów w tym obszarze w ramach UE. Potencjalną platformą działań mogą być nieformalne zebrania podobne do Grupy Przyjaciół Wspólnego Rynku, łączącej 16 państw unijnych, powołanej z inicjatywy Finlandii i Polski w 2019 r.

Podsumowanie propozycji

Ocena skuteczności przedstawionych propozycji będzie w pełni możliwa dopiero wtedy, gdy zostanie wynegocjowany ich ostateczny kształt przez państwa członkowskie i Parlament Europejski. Pewne jest, że KE odpowiedziała tymi propozycjami na obecne wyzwania – konieczność wsparcia branż niskoemisyjnych, dywersyfikacji łańcuchów dostaw surowców energetycznych i krytycznych, szczególnie dla technologii zeroemisyjnych, czy wsparcia niezależnego źródła mikroczipów, kręgosłupa nowych technologii. Niewiele miejsca zostawiono dla nieznanymi rozwiązań. GDIP oraz związane z nim

⁵ Obliczenia PIE na podstawie publikacji Komisji Europejskiej w obszarze pomocy publicznej.

⁶ Zgodnie z wynikami badań jednolity rynek odpowiada za znaczące korzyści gospodarcze uzyskiwane w UE. Dezintegracja kosztowałaby 3–8,7 proc. PKB. Oczywiście zaburzenie konkurencji nie oznacza dezintegracji, jednak może w znaczący sposób ograniczyć osiągnięte korzyści. Utrata jednolitego rynku mogłaby spowodować straty w wysokości prawie 6 proc. PKB *per capita* dla Polski, co jest 11. wynikiem w UE pod względem wysokości strat (Felbermayr, Gröschl, Heiland, 2018).

regulacje mają wspomagać dojście do neutralnie klimatycznej Unii Europejskiej w 2050 r. Rola państwa czy UE w osiągnięciu tak ambitnego celu musi być znaczna, by zapewnić długotrwałe finansowanie transformacji i jednocześnie pokryć ewentualne wyższe koszty działalności dla innowacyjnych firm technologii niskoemisyjnych w UE w porównaniu z innymi miejscami na świecie. Te wynikają z różnych względów m.in. konkurencyjność UE znacząco została obniżona przez inwazję Rosji na Ukrainę.

Szereg propozycji Brukseli wskazuje na jej tendencje regulacyjne – tworzenie różnego rodzaju przepisów i ram biurokratycznych dla funkcjonowania przedsiębiorstw na jednolitym rynku, podczas gdy model chiński w znacznie większym stopniu uwzględnia sterowanie gospodarką, natomiast amerykański ma zapewnić bezpośrednią pomoc przedsiębiorstwom, które funkcjonują na zliberalizowanym rynku. Wynika to z prostego faktu kompetencji KE – nie ma ona do dyspozycji ogromnego budżetu jak USA czy Chiny i nie ma również takiej kontroli nad gospodarką jak partia w Chinach. Potencjalnie może to lekko obniżyć skuteczność przyjmowanych rozwiązań i przede wszystkim czyni je bardziej skomplikowanymi dla biznesu.

O skuteczności IRA świadczy wzrost inwestycji w USA. Od sierpnia 2022 r., kiedy IRA weszło w życie, moce produkcyjne baterii w USA wzrosły o 67 proc., podczas gdy w UE zaledwie o 26 proc. Wiele dużych firm skorzystało z obietnic IRA, ale ciekawym aspektem jest, że są to rozwiązania mniej korzystne dla mniejszych i mniej zabezpieczonych finansowo firm, co pokazuje przykład tajwańskiego ProLogium, które umiejscowi swoje centrum badawczo-produkcyjne we Francji (www7). Przedsięwzięcie skorzystało z luźniejszych zasad udzielania pomocy publicznej w UE. Innym pozytywnym przykładem jest inwestycja tajwańskiego TSMC w fabrykę mikroczipów w Niemczech. To przedsięwzięcie przewiduje udział 3,5 mld EUR (www8), podczas gdy TSMC postanowiło potroić swoją inwestycję w fabrykę w Arizonie do łącznej wartości 40 mld USD. UE stanęła więc do wyścigu, ale jej oferta może nie być wystarczająco konkurencyjna, by być jedynym obszarem inwestycji.

Wpływ proponowanych instrumentów na jednolity rynek

Powyższe plany i działania legislacyjne KE tworzą dwa wyzwania. Po pierwsze, zarysowuje się napięcie na linii wolny handel (stary porządek) – protekcjonizm w obrębie strategicznych sektorów (nowy porządek). Po drugie, wyłania się z tych planów wyzwanie dla jednolitego rynku, szczególnie w postaci potencjalnego zwiększenia nierównowag geograficznych między państwami, ale także w samych państwach. Świadoma tych wyzwań Komisja Europejska zapowiadała powstanie Funduszu Suwerenności, jednak ostatecznie w jego miejsce zaproponowała inicjatywę STEP, działającą na całkowicie odrębnych zasadach.

Protekcjonizm czy wolny handel?

Bruksela została zaskoczona przez Waszyngton, gdy uchwalono i przyjęto IRA zawierające dyskryminacyjne wymogi wkładu krajowego (*local content*). Są one nielegalne w myśl przepisów Światowej Organizacji Handlu (WTO). W Unii wciąż panuje brak zgody na łamanie zasad wolnego handlu. Dlatego w GDIP, NZIA oraz CRMA jego znaczenie jest wyraźnie podkreślone, zaś konieczność podjęcia działań przez UE uzasadniono odpowiedzią na protekcjonizm państw trzecich. W dokumentach tych podkreślono znaczenie WTO (a jednocześnie konieczność jej reformy) oraz wolę kontynuacji działań w ramach czy to bilateralnych, czy uniwersalnych porozumień handlowych, czy szerzej – gospodarczych. Jednocześnie wskazano również na konieczność wykorzystania instrumentów, które pozwolą ochronić gospodarkę UE przed negatywnymi konsekwencjami działań państw trzecich.

Ta zniuansowana pozycja pokazuje, że Unia nie opowiada się jednoznacznie za którymś z podejść. Jej gospodarka, bardziej zależna od handlu międzynarodowego niż USA, nie może sobie pozwolić na ryzyko całkowitego odcięcia od stworzonych powiązań międzynarodowych. Jednocześnie ryzyko utraty konkurencyjności przez UE w wyniku szeregu czynników – od protekcjonizmów innych państw, po dostęp do surowców – jest wysokie. Z tego wynika komentarz KE nt. NZIA: „*business-as-usual* przestał być alternatywą dla strategicznie prowadzonej polityki przemysłowej, szczególnie w dziedzinach gospodarki ściśle związanych z transformacją w kierunku zeroemisyjności i gospodarki cyfrowej”. Pomimo to propozycje Komisji Europejskiej

zdają się być różne pod względem asertywności od działań innych państw, które chronią swoje interesy, albo w znacznie mniejszym stopniu działają na rzecz ograniczenia zmian klimatu (np. Japonia odmawiająca na forum G7 twardym deklaracjom odejścia od węgla), albo w znacznie silniejszy sposób starają się ograniczyć dostęp do własnego rynku (jak USA). Badacze zauważają przemiany w UE czy przede wszystkim w działaniach KE, jednak wciąż widoczna jest wstrzemięźliwość w zaostrzeniu polityki wobec Chin (Matthijs, Meunier, 2023).

Deglobalizacja, rozumiana jako zrywanie powiązań handlowych i powrót krajowej produkcji, jest nierealistycznym scenariuszem. Nie da się cofnąć tak rozbudowanej sieci powiązań na świecie, które stworzono w celu osiągnięcia efektywności produkcji i maksymalizacji zysków działalności firm. Częściowa deglobalizacja, rozumiana jako powrót pewnych barier w światowym handlu, dzieje się na naszych oczach. Jest to proces kosztowny, ponieważ oznacza rezygnację z osiągniętej efektywności w ramach obecnych łańcuchów dostaw. Najbardziej kosztowne będzie sprowadzanie produkcji do własnego kraju. Również kosztowny, choć w różnym zakresie, będzie scenariusz dywersyfikacyjny, czyli organizacja łańcucha dostaw w obrębie państw sojuszniczych lub bliskich rynkowi zbytu. Wydaje się, podobnie jak w przypadku sankcji nałożonych na Rosję, że taki scenariusz będzie koniecznością z powodów bezpieczeństwa i interesów strategicznych Europy i USA. Obecne, aktywne działania, podejmowane przede wszystkim przez USA, nie pozostają bez odpowiedzi ze strony np. Chin, które w sierpniu 2023 r. ograniczyły dostęp do galu czy germanu, niezbędnych surowców do produkcji mikroczipów. W ten sposób tworzy się protekcyjnistyczny wyścig, który negatywnie odbije się tak na gospodarce światowej, jak i na gospodarkach państw w to zaangażowanych. Myślenie w kategoriach czystego rachunku ekonomicznego może być jednak w tej kwestii błędne. *Business-as-usual* już nie jest możliwe przede wszystkim dlatego, że autorytarne państwa – m.in. jak Rosja czy Chiny – wykorzystują dostępne pola manewru do realizacji własnych interesów. Zależności zostały też trwale „uzbrojone” – tak po stronie USA i UE (wobec Iranu, a obecnie Rosji, a za Trumpa nawet wobec sojuszników), jak i po stronie Chin czy Rosji, które szantażują groźbą odmowy lub ograniczenia dostępu do własnego rynku, surowców czy rezygnacji z wcześniej uzgodnionych wielomiliardowych inwestycji. Niebezpieczeństwa związane z zależnościami zostały zresztą przedstawione w europejskiej strategii bezpieczeństwa oraz *foresighcie* strategicznym UE. W obu tych dokumentach pojawia się polityka *de-riskingu*, czyli w inny sposób nazwanego procesu zmniejszania zależności – od strony surowców, produktów czy technologii – ze względów na potencjalne zagrożenia dla bezpieczeństwa UE. Wolny handel w dotychczas obowiązującej postaci wydaje się niemożliwy do utrzymania, choć będzie to związane z ogromnymi kosztami i wyrzeczeniami. Kluczowe pytanie, które powinno być regularnie należyte zadawane, brzmi zatem, na ile konieczne jest sprowadzanie produkcji w pobliże rynków zbytu (i ewentualnie do państw sojuszniczych), a na ile wystarczy utrzymanie zdywersyfikowanego łańcucha dostaw oraz jak się to różnicuje w obrębie poszczególnych sektorów. Ursula von der Leyen podkreślała konieczność zachowania współpracy i kanałów komunikacyjnych z Chinami, brak dążności do *decouplingu*, ale wdrożenie właśnie *de-riskingu*, rozumianego jako ograniczenie

zależności surowcowych w kluczowych sektorach gospodarki europejskiej, uwzględnienie nowego, bardziej asertywnego podejścia Chin w polityce międzynarodowej, w strategiach UE. Bruksela ma inwestować w większą innowacyjność i odporność gospodarki, ograniczać ucieczkę technologii, w większym stopniu kontrolować chińskie inwestycje w UE czy szukać liberalizacji handlu z partnerami takimi jak Nowa Zelandia, Australia czy Indie (www9).

W dokumencie roboczym Komisji Europejskiej, dotyczącym NZIA i opublikowanym 19 czerwca 2023 r., wyraźnie podkreślono perspektywę światowej rywalizacji międzynarodowej w zakresie produkcji technologii neutralnych emisyjnie. Konkluzja tego dokumentu jest wyraźna – brak działań ma doprowadzić jedynie do zmniejszenia konkurencyjności gospodarki unijnej na świecie, zwiększy ryzyko niewypełnienia celów zakreślonych w Zielonym Nowym Ładzie (European Green Deal) oraz zmniejszy odporność przyszłego systemu energetycznego Unii Europejskiej.

Jednocześnie, by zmniejszyć spory handlowe z USA, Unia Europejska i jej państwa członkowskie muszą w jasny sposób opowiedzieć się za ograniczeniem wzrostu znaczenia Chin. Nie tylko chodzi o ograniczenia w dostępie do technologii czy screening inwestycyjny, ale w jeszcze silniejszy sposób – zespolenie polityki handlowej i bezpieczeństwa, by restrykcje eksportowe działały i także by zwiększyć współpracę wywiadu gospodarczego mającego chronić przed ucieczką technologii do Chin (Gehrke, 2023). Zdaje się, że ma to miejsce, co potwierdzają strategie bezpieczeństwa UE czy Niemiec, nazywające Chiny systemowym rywalem oraz np. wszczęte postępowanie antysubsydjne w sektorze samochodów elektrycznych.

Równowaga geograficzna

Skoro działania wydają się konieczne, kolejne zagadnienie dotyczy tego, czy obecnie proponowane rozwiązania są optymalne i jakie niosą ze sobą zagrożenia. Takim ryzykiem dla UE jest potencjalna fragmentaryzacja jednolitego rynku oraz związane z nią zaburzenie równowagi geograficznej między państwami (jak i potencjalnie wewnątrz państw). Dopuszczenie większej elastyczności w zasadach pomocy publicznej państw członkowskich oraz podkreślenie roli zamówień publicznych w rozwoju technologii zeroemisyjnych, spowodują, przy braku odpowiedniego uzupełnienia tych narzędzi o dodatkowe fundusze na poziomie Unii, że dojdzie do rywalizacji między państwami członkowskimi, co może doprowadzić do szkodliwej licytacji państw członkowskich, wypłacających coraz wyższe dotacje publicznych dla przedsiębiorstw. Taki wyścig premiuje największe gospodarki UE.

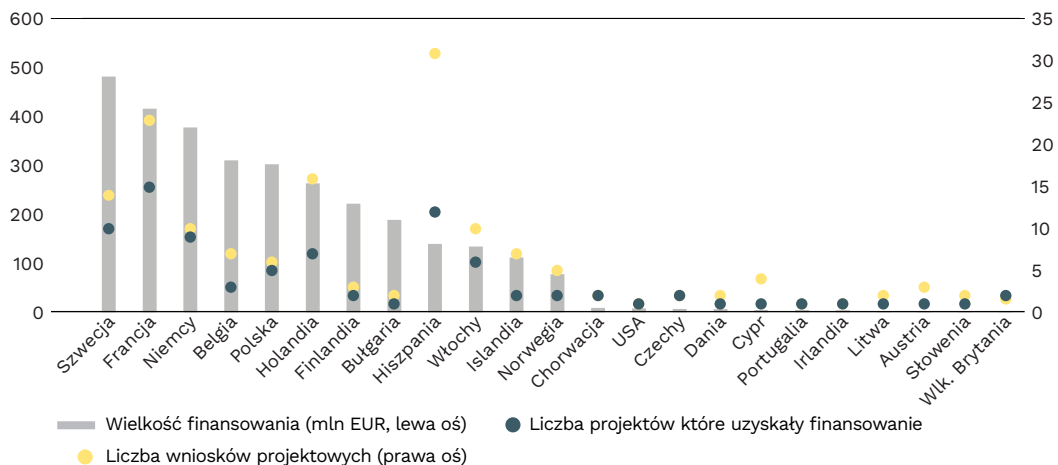
Kluczowym problemem proponowanych aktów i strategii jest napięcie między utrzymaniem pozycji gospodarczej UE na świecie i jej konkurencyjności a zachowaniem działań jednolitego rynku. Z jednej strony działania protekcyjnego państw trzecich domagają się odpowiedzi od Unii Europejskiej,

a nawet powinny być uprzedzane i tworzyć własne zależności oraz przewagę technologiczną (Gehrke, Ringhof, 2023). Z drugiej strony brak możliwości fiskalnych UE oraz nieduży budżet unijny sprawiają, że główne narzędzia, które będą wykorzystywane, leżą w gestii poszczególnych państw członkowskich. UE nie ma możliwości udzielania ulg podatkowych – najprostszego i przejrzystego mechanizmu subsydiów przemysłowych. To napięcie miało być częściowo rozwiązane przez Fundusz Suwerenności, jednakże proponowany Strategic Technologies for Europe Platform (STEP) wydaje się jedynie zwiększać problem, a nie go rozwiązywać. Wykorzystywane na cele STEP pieniądze z funduszy spójności mogą bowiem doprowadzić do powiększenia się nierównowagi geograficznej wewnątrz państw i sprzyjać koncentracji inwestycji w kosztowne technologie zeroemisyjne czy surowce krytyczne w regionach, które już dziś korzystają z koniunktury gospodarczej i koncentracji inwestycji. Poluzowane zasady udzielania państwowej pomocy publicznej miały zwiększyć elastyczność jej gwarantowania, zaś nowy europejski fundusz miał potencjał do zapewnienia środków na jej udzielanie, zwłaszcza w mniej zamożnych państwach. Fakt niepowstania Europejskiego Funduszu Suwerennościowego wynika nie z braku jego potrzeby, ale przede wszystkim z powodu rosnącego sprzeciwu, podnoszonego głównie przez państwa Północy UE, wobec składki członkowskiej na rzecz UE oraz często zasadniczych wątpliwości dotyczących finansowania Unii przez obligacje i dług, nawet jeśli koszty takiego długu są często wyraźnie niższe niż koszt długu wielu państw członkowskich. Utworzenie STEP może być rozwiązaniem tymczasowym, jednak jego implementacja odsunie w czasie ewentualne utworzenie nowego funduszu.

Komisja Europejska zdaje się być świadoma możliwych zagrożeń. Ryzyko fragmentacji jednolitego rynku jest związane m.in. z różnym poziomem inwestycji w sektory krytyczne dla strategii neutralności klimatycznej. **„Podczas gdy w 2020 r. na poziomie UE 0,57 proc. PKB przeznaczono na wsparcie odnawialnych źródeł energii, o tyle jedno państwo przeznaczyło prawie 1 proc. proc. PKB, a dziesięć innych wydało mniej niż połowę średniej UE” (Komisja Europejska, 2023a).** Programy takie jak Horyzont czy Fundusz Innowacyjny już dziś wydają się bardziej sprzyjać tym, którzy mają odpowiedni potencjał gospodarczy i poziom kapitału ludzkiego niż wyrównaniu gospodarczych potencjałów między państwami Europy Środkowo-Wschodniej i pozostałymi członkami UE-27. Spośród 88 projektów, o wartości ponad 3,0 mld EUR, które w latach 2021-2023 uzyskały finansowanie z Funduszu Innowacyjnego, jedynie 13 projektów o łącznej wartości 517,3 mln EUR realizowano z udziałem tych państw. **Jedynie 17 proc. środków z Funduszu Innowacyjnego zostało przeznaczone na projekty realizowane w Europie Środkowo-Wschodniej.**

W trzeciej rundzie w 2023 r. Europie Środkowo-Wschodniej poszło najgorzej w ramach rozdysponowania środków na wielkoskalowe projekty niskoemisyjne w ramach Funduszu Innowacyjnego. Tylko dwa projekty z 41 pochodziły z Europy Środkowo-Wschodniej – jeden z Chorwacji, jeden z Czech.

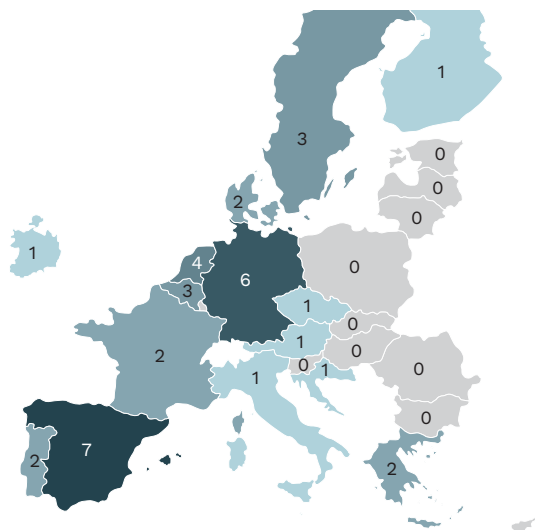
Wykres 20. Liczba i wartość projektów, które uzyskały finansowanie w ramach Funduszu Innowacyjnego w latach 2021-2023



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych KE (www10).

Wartość grantów była też znacznie większa niż w dwóch poprzednich rundach – 3,6 mld EUR wobec 1,0 mld EUR i 1,8 mld EUR w latach 2021 i 2022. Ponadto warto podkreślić, że na cele niskoemisyjnego przetwórstwa przemysłowego (łącznie 2 mld EUR) ani jedno euro nie trafiło do państw Europy Środkowo-Wschodniej.

Mapa 2. Liczba projektów wielkoskalowych, które uzyskały finansowanie w ramach 3. Rundy rozdysponowania środków z Funduszu Innowacyjnego w 2023 r.

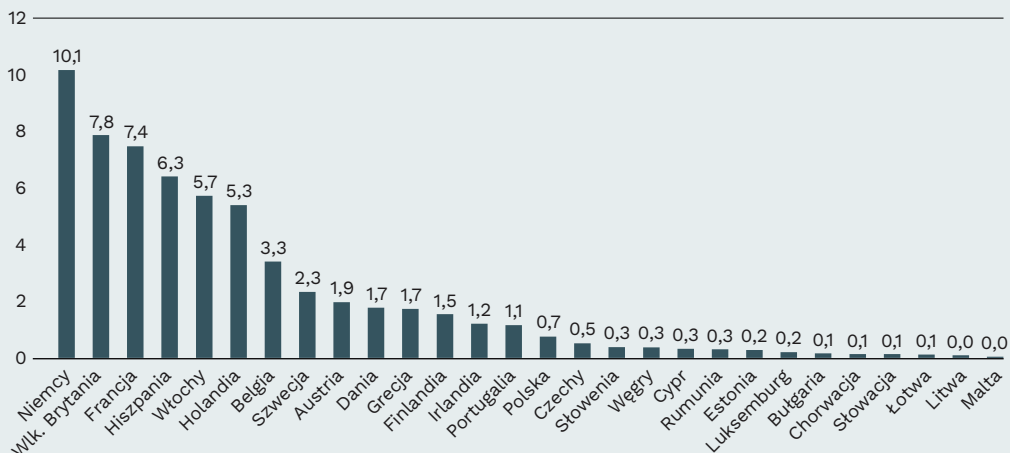


Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Komisji Europejskiej (www11).

Innym aspektem, mogącym sprzyjać nierównowadze geograficznej, jest potencjalny tzw. drenaż mózgow, czyli ucieczka kapitału ludzkiego z mniej rozwiniętych regionów. Potrzeba nowych umiejętności niezbędnych dla transformacji gospodarczej oraz rywalizacja o talenty wspomniana w ww. dokumentach mogą doprowadzić do sytuacji, w której najbardziej rozwinięte państwa, o największym potencjale technologicznym, będą ściągać z innych państw członkowskich najlepiej wykształconych fachowców, osłabiając tym samym te niske podstawy do redystrybucji potencjału gospodarczego.

Horyzont 2020, którego budżet wyniósł prawie 80 mld EUR (www12), był największym programem w historii UE zogniskowanym na finansowaniu badań i innowacji. Celem programu było wzmocnienie innowacyjności UE oraz utrzymanie dzięki temu jej wiodącej roli w światowej gospodarce. Prezentowane na wykresach 21 i 22 dane przedstawiają wkład funduszy unijnych w projekty realizowane przez poszczególne kraje. Różnice w wielkości otrzymywanych środków z funduszu są bardzo duże. **Środki z Horyzontu 2020, które otrzymały cztery najbardziej dofinansowane kraje (Niemcy, Wielka Brytania, Francja oraz Hiszpania) są większe niż te otrzymane przez kolejne 24 państwa razem wzięte. Co więcej, środki jakie otrzymało 18 najmniej dofinansowanych państw (9,4 mld EUR) stanowiły około 12 proc. całości finansowania i były mniejsze niż środki przyznane Niemcom (10,1 mld EUR).** Różnice te wydają się mieć nie tylko wymiar strukturalny, ale również wynikają z rozbieżności w aplikowaniu na poziomie konkretnych krajów.

Wykres 21. Horyzont 2020 (lata 2014-2020) – wkład finansowy UE w projekty danego państwa (w mld EUR)

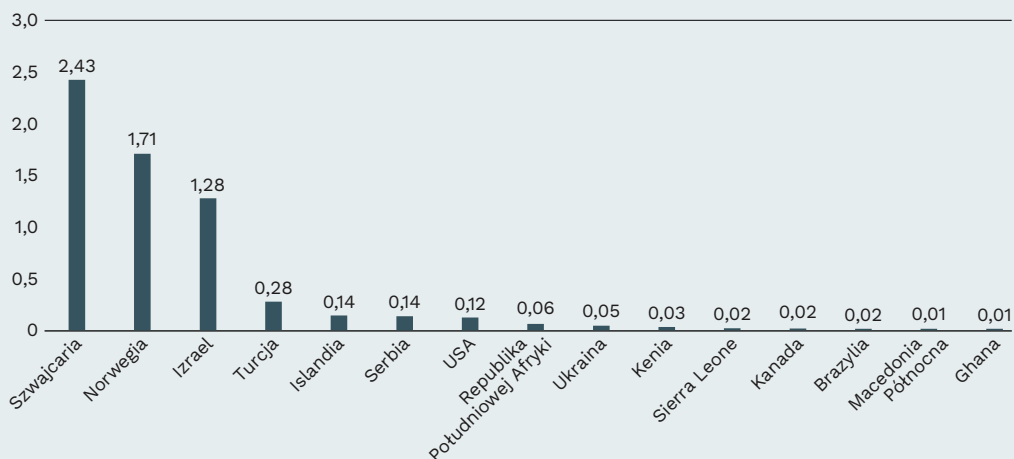


Źródło: opracowanie PIE na podstawie danych KE (Komisja Europejska, 2022b).

Jednym ze wskaźników obrazujących poziom ubiegania się o dofinansowanie w ramach programu Horyzont 2020 jest liczba aplikacji przypadająca na liczbę naukowców i inżynierów w danym kraju. W danych obrazujących pierwsze 4,5 roku funkcjonowania programu Cypr, Słowenia czy Grecja były w czołówce, jeśli chodzi o ten wskaźnik (Komisja Europejska, 2022b). Słabiej natomiast wypadała m.in. Polska, która w relacji do liczby naukowców i inżynierów składała trzy razy mniej aplikacji niż średnia unijna. To dowodzi, że problemy występują nie tylko po stronie Brukseli, ale także państw członkowskich, które nie zawsze podejmują odpowiednie działania sprzyjające absorpcji środków unijnych. Składane aplikacje w ponad 50 proc. pochodziły z pięciu krajów: Wielkiej Brytanii, Włoch, Niemiec, Hiszpanii i Francji.

Co więcej, jako że program Horyzont jest otwarty również na kraje niebędące członkami UE, Szwajcaria (2,4 mld EUR), Norwegia (1,7 mld EUR) czy Izrael (1,3 mld EUR) otrzymały więcej środków unijnych niż część państw członkowskich (dla porównania Polska otrzymała 744 mln EUR).

Wykres 22. Horyzont 2020 (lata 2014–2020) – wkład finansowy UE w projekty realizowane przez instytucje z państw spoza UE (w mld EUR)



Źródło: opracowanie PIE na podstawie danych KE (Komisja Europejska, 2022b).

Koszt dla konsumentów

Proponowane rozwiązania będą też nierozzerwalnie związane z kosztami ponoszonymi przez konsumentów i podatników. Dofinansowanie dla przemysłu, podobnie jak wsparcie w trakcie pandemii COVID-19 i po niej, będzie działać proinflacyjnie. Jest to jednak stosunkowo niewielkie zagrożenie z uwagi na koszty podważania zasad konkurencji na jednolitym rynku. Ochrona przed monopolizacją i dominacją na jednolitym rynku skutecznie obniżała ceny oraz zapewniała wysoką jakość usług na rynku wewnętrznym. Naruszenie tych zasad i aktywniejsza rola Brukseli oraz poszczególnych stolic państw członkowskich spowodują ograniczenie czerpania korzyści z konkurencyjnego rynku wewnętrznego UE.

Pożądane rozwiązania nakierowane na ochronę spójności jednolitego rynku

By zapewnić spójność i konkurencyjność wewnątrz jednolitego rynku, a jednocześnie umożliwić ochronę konkurencyjności UE na świecie, potrzebne jest zapewnienie równowagi geograficznej proponowanym mechanizmom. Innowacyjności nie da się wyregulować, ale możliwa jest próba zagwarantowania i pobudzenia potencjałów innowacyjnych w każdym regionie UE. Amerykański sektor mikroczipów (Miller, 2023) jest świetnym przykładem, jak innowator może przestać być innowacyjny i konkurencyjny z powodu satysfakcji z już osiągniętego sukcesu. Wówczas jego produkty mogą nawet nie gwarantować najwyższej jakości. To ryzyko obejmuje również przedsiębiorstwa subsydiowane przez państwo – wydawane środki publiczne mogą być alokowane nieefektywnie do przedsiębiorstwa, które nie będzie już w stanie odzyskać swojej pozycji rynkowej. Jednocześnie przykład Tajwanu, Korei Południowej czy Chin pokazuje, że państwa mogą dzięki ogromnym subsydiom zbudować własną branżę półprzewodnikową. Podobne zjawisko hegemonu rynkowego, który nie nadążył za zmieniającymi się trendami, wystąpiło w niemieckim przemyśle motoryzacyjnym. W tym przypadku cały sektor w zbyt dużym stopniu uzależnił się od technologii silników Diesla i został wyprzedzony w dziedzinie elektromobilności przez rywali. Z tych względów należy czerpać z siły UE polegającej na różnorodności i konieczne jest zapewnienie równych szans w pozyskiwaniu finansowania przemysłu innowacyjnego.

Zwiększenie możliwości budżetowych Komisji Europejskiej byłoby najbardziej pożądanym rozwiązaniem z perspektywy zachowania spójności jednolitego rynku. Łagodzenie przepisów dotyczących pomocy publicznej ją zakłóca. KE powinna mieć do dyspozycji narzędzia wsparcia i utrzymania konkurencyjności podmiotów europejskich na poziomie ogólnounijnym. Takim rozwiązaniem mógłby być dyskutowany Fundusz Suwerenności. Do realizacji takich propozycji konieczne jest ambitne podejście do budżetu unijnego, który nie powinien być ograniczany, ale właśnie zwiększany i ukierunkowany na działania mające zapewnić rozwój rynku wewnętrznego i innowacyjności podmiotów unijnych. Budżet UE jednak nie rośnie i utrzymuje się w okolicy 1 proc. PKB UE, a nawet nieco spada. Część ekspertów wskazuje też na potrzebę zmiany w sposobach i celach finansowania (Diaz, 2021). Kwestią sporną

pozostanie zapewnienie wystarczających zdolności budżetowych Unii. Są trzy sposoby osiągnięcia tego celu: 1) zwiększenie składek członkowskich, 2) emisja wspólnego zadłużenia, podobnie jak w przypadku programu Next Generation EU, 3) stworzenie podatków europejskich bądź przekazanie części wpływów podatkowych państw członkowskich. Warunkiem wprowadzenia takich zmian jest powodzenie finansowania projektów w ramach obecnie uzgodnionych budżetów oraz znacznie większa dostępność finansowania centralnego UE dla państw Europy Środkowej. Obok funduszy ważne będą inne formy wsparcia podnoszące potencjał innowacyjny regionu.

Stworzenie Funduszu Suwerenności przeniosłoby możliwość udzielania wsparcia z poziomu państwa na poziom unijny. Wówczas KE mogłaby zapewnić równomierny dostęp do takich środków dla wszystkich podmiotów. Po Next Generation EU opór wśród części państw członkowskich jest zbyt duży, by przeznaczyć kolejne środki lub pozwolić na zaciągnięcie długu na rzecz wspólnych inicjatyw. Niewykluczone jednak, że w kolejnych latach będzie możliwy powrót do tej dyskusji. Zachowanie integralności wspólnego rynku jest ważnym argumentem na rzecz omawianego mechanizmu redystrybucji, szczególnie dla państw takich jak Polska.

Wśród możliwych zmian w planowanych mechanizmach finansowania warte rozważenia wydaje się stworzenie pewnej puli minimalnego finansowania dla poszczególnych państw członkowskich. Chodzi o to, by poprzez takie środki tworzyć równy dostęp do innowacyjnego przemysłu w każdym zakątku UE. Podtrzymywanie takiego potencjału mogłoby dać szansę na pozytywną konkurencję wewnątrz UE, utrzymywać potencjał innowacyjny oraz chronić różnorodność kulturową. Innowacje nie obejmują jednego języka czy kultury, dlatego w każdym państwie powinna istnieć sieć instytucji zapewniających dostęp do pomocy, inżynierów i środków finansowych.

Najbardziej innowacyjni powinni mieć możliwość uzyskania dodatkowego wsparcia, aby nie doszło do zjawiska „równania w dół”, zniechęcającego państwa członkowskie do podejmowania bardziej proinnowacyjnych rozwiązań. Dlatego np. środki w funduszu innowacji czy Horyzoncie mogłyby zostać podzielone na część zapewniającą potencjał innowacyjny oraz dla najbardziej innowacyjnych.

Szczególnie istotne powinno być uproszczenie dostępu do środków unijnych – STEP może być krokiem w takim kierunku, jednak w obrębie poszczególnych funduszy biurokracja powinna być uproszczona, ponieważ jej skomplikowanie zniechęca czasem biznes do sięgania po środki. Ogranicza też dostęp do nich tylko do dużych przedsiębiorstw, które są w stanie równocześnie prowadzić swoją działalność innowacyjną i produkcyjną oraz obsługiwać system procedur wnioskowych i dotacyjnych.

Jednocześnie nie powinno się dopuścić do łagodzenia przepisów dotyczących fuzji i przejęć. Tworzenie championów wiąże się z ryzykiem, że podmioty nie będą zmuszone do rywalizowania na rynku europejskim i w związku z tym wystąpi ryzyko działań monopolistycznych. Zagrożeniem jest brak mobilizacji wewnętrznej, ale również zjawisko pogoni za rentą, tj. lobbingu i tworzenia regulacji sztucznie chroniących rynek europejski przed nowymi graczami – czasem bardziej innowacyjnymi lub oferującymi produkty wyższej jakości.

Bibliografia

- ACER (2023), *10th ACER Report on Congestion in the EU Gas Markets and How it is Managed*, Period covered: 2022, Maj 2023 r., Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER), Lublana, Słowenia.
- Ambroziak, Ł., Kopiński, D., Maj, M., Markiewicz, J., Sierocińska, K., Strzelecki, J. (2023), *Nowe oblicze globalnego handlu. Czy mamy do czynienia z reshoringiem?*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2023/04/Nowe-oblicze-globalnego-handlu.pdf> [dostęp: 13.09.2023].
- Ambroziak, Ł., Arak, P., Baszczak, Ł., Juszcak, A., Kopiński, D., Leszczyński, P., Maj, M., Wąsiński, M. (2022), *Dekada bezpieczeństwa ekonomicznego. Od offshoringu do częściowego friendshoringu*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/09/PIE-Raport_Friendshoring_2022.pdf [dostęp: 13.09.2023].
- Babajew, K., Kortunow, A., Yujun, F. (2023), *Росси́йско-кума́йский диалог: модель 2023*, „Доклад”, No. 87, Rosyjska Rada do Spraw Międzynarodowych, Moskwa, <https://russiancouncil.ru/activity/publications/rossiysko-kitayskiy-dialog-model-2023/> [dostęp: 02.11.2023].
- Baldwin, R. (2022), *The peak globalisation myth: Part 1*, CEPR.org, voxEU, <https://cepr.org/voxeu/columns/peak-globalisation-myth-part-1> [dostęp: 10.07.2023].
- Bleischwitz, R., Miyang, Y., Hyang, B. i in. (2022), *The circular economy in China: Achievements, challenges and potential implications for decarbonisation*, „Resources, Conservation and Recycling”, Vol. 183, August, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2022.106350>.
- Bown, C. (2023), *Industrial policy for electric vehicle supply chains and the US-EU fight over the Inflation Reduction Act*, PIIE Working Paper, No. 23-1, <https://www.piie.com/sites/default/files/2023-05/wp23-1.pdf> [dostęp: 13.09.2023].
- Dentons (2023), *Outbound Investment Executive Order: Narrow but Important Starter Kit Aimed at China*, DGA-ASG Analysis, [dostęp: 10.08.2023].
- Diaz, A. (2021), *The EU Budget and the Role of Public Goods*, CESifo Forum, Vol. 22, Iss. 02, <http://hdl.handle.net/10419/232394> [dostęp: 13.09.2023].
- DiPippo, G., Mazzocco, I., Kennedy, S. (2022), *Red Ink. Estimating Chinese Industrial Policy Spending in Comparative Perspective*, Center for Strategic and International Studies, Washington, <https://www.csis.org/analysis/red-ink-estimating-chinese-industrial-policy-spending-comparative-perspective> [dostęp: 13.09.2023].

- Europejski Bank Centralny (2021), *EFSD report*, 2022, <https://www.eib.org/attachments/strategies/2021-efsi-report-to-the-ep-and-council.pdf> [dostęp: 13.09.2023].
- Eurostat, Baza danych udziału państw i UE w handlu światowym, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ext_lt_introeu27_2020__custom_8378075/default/table?lang=en [dostęp: 15.09.2023].
- Farrell, H., Newman, A. (2019), *Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion*, „International Security”, No. 44(1), https://doi.org/10.1162/isec_a_00351.
- Felbermayr, G., Gröschl, J., Heiland, I. (2018), *Undoing Europe in a New Quantitative Trade Model*, ifo Working Papers, No. 250, <https://www.ifo.de/DocDL/wp-2018-250-felbermayr-et-al-tarde-model.pdf> [dostęp: 13.09.2023].
- Gehrke, T. (2023), *The EU isn't even running the race for techno-industrial leadership*, ECFR Policy Alert, <https://ecfr.eu/article/the-eu-isnt-even-running-the-race-for-techno-industrial-leadership/> [dostęp: 13.09.2023].
- Gehrke, T., Ringhof, J. (2023), *Indispensable leverage: How the EU can build its technological edge*, <https://ecfr.eu/article/indispensable-leverage-how-the-eu-can-build-its-technological-edge/> [dostęp: 20.09.2023].
- Haeck, P., Moens, B. (2023), *Dutch cozy up to US with controls on exporting microchip kit to China*, „Politico”, <https://www.politico.eu/article/the-netherlands-limits-chinese-access-to-chips-tools-asml/> [dostęp: 13.09.2023].
- Kleimann, D., I in. (2023), *How Europe should answer the US Inflation Reduction Act*, Bruegel Policy Contribution Issue, No. 04, https://www.bruegel.org/sites/default/files/2023-02/PB%2004%202023_0_1.pdf [dostęp: 10.07.2023].
- Komisja Europejska (2018), *Study on energy prices, costs and their impact on industry and households – Final report*, Publications Office, 2020, Komisja Europejska, Bruksela, <https://data.europa.eu/doi/10.2833/49063>.
- Komisja Europejska (2022a), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów. REPowerEU Plan*, Komisja Europejska, Bruksela.
- Komisja Europejska (2022b), *Country participation From Horizon 2020 to Horizon Europe*, Komisja Europejska, Bruksela.
- Komisja Europejska (2023a), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów. Plan przemysłowy Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej*, Komisja Europejska, Bruksela.
- Komisja Europejska (2023b), *Komunikat Komisji Tymczasowe kryzysowe i przejściowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy*, Komisja Europejska, Bruksela.
- Komisja Europejska (2023c), *State aid Scoreboard 2022*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2407 [dostęp: 13.09.2023].

- Komisja Europejska (2023d), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów. European Wind Power Action Plan*, Komisja Europejska, Bruksela.
- Kopiński, D. (2023), *Afrykańskie surowce krytyczne i bezpieczeństwo ekonomiczne Unii Europejskiej*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2023/08/Surowce-Afryki.pdf> [dostęp: 13.09.2023].
- Laïdi, A. (2022), *Histoire mondiale du protectionnisme*, Passés Composés, Paryż.
- Leggett, J.A., Ramseur, J.L. (2022), *Inflation Reduction Act of 2022 (IRA): Provisions Related to Climate Change*, CRS Report, R47262, <https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=R47262> [dostęp: 13.09.2023].
- Lipiński, K. (2023), *Bezpieczeństwo dostaw gazu w UE. Od kryzysu do niezależności*, Policy Paper, nr 1, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa, <https://pie.net.pl/polska-europejskim-liderem-w-ograniczeniu-swojej-zalezności-od-rosyjskiego-gazu/> [dostęp: 13.09.2023].
- Lipiński, K., Maj, M., Miniszewski, M. (2022), *Unia Europejska niezależna od Rosji? Alternatywne źródła dostaw surowców energetycznych*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/03/PIE-Raport_Alternatywne_zrodla_2022-poprawiony_v.4-red.pdf [dostęp: 13.09.2023].
- Lolo, D., Charlet, V., Diop, A. (2023), *Crise énergétique en Europe et protectionnisme américain. La réindustrialisation compromise?*, Les Notes de La Fabrique, Presses des Mines, Paris.
- Matthijs, M., Meunier, S. (2023), *Europe's Geoeconomic Revolution. How the EU Learned to Wield Its Real Power*, Foreign Affairs, September/October, https://www.foreignaffairs.com/europe/european-union-geoeconomic-revolution?check_logged_in=1 [dostęp: 13.09.2023].
- McKinsey (2022), *The Inflation Reduction Act: Here's what's in it*, <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/the-inflation-reduction-act-heres-whats-in-it> [dostęp: 13.09.2023].
- Międzynarodowa Agencja Energetyczna (2023), *Building a Unified National Power Market System in China. Pathways for spot power markets*, MAE, Paryż.
- Miller, Ch. (2023), *Wielka wojna o chipy. Jak USA i Chiny walczą o technologiczną dominację nad światem*, Prześwity, Warszawa.
- Parlament Europejski (2020), *Coronavirus and the cost of non-Europe. An analysis of the economic benefits of common European action*, <https://doi.org/10.2861/300339.59>.
- Parlament Europejski (2022), *Global energy price inflation with a European twist*, Monetary Dialogue Papers, Brussels.
- Parlament Europejski (2023), *Briefing EU's response to the US Inflation Reduction Act (IRA)*, QA-04-23-599-EN-N, doi:10.2861/0467.
- Savov, V., Debby, W. (2023), *Huawei Teardown Shows Chip Breakthrough*

- in Blow to US Sanctions*, <https://www.bloomberg.com/news/features/2023-09-04/look-inside-huawei-mate-60-pro-phone-powered-by-made-in-china-chip?srnd=premium&oref=OuEBXo2C#xj4y7vzkq> [dostęp: 13.09.2023].
- Steinberg, F. (2023), *The Neo-mercantilist Moment*, CSIS, <https://www.csis.org/analysis/neo-mercantilist-moment> [dostęp: 13.09.2023].
- Uznańska, P. (2023), *Europejski front starcia o chipy. Holandia w antychińskiej koalicji*, Komentarze OSW, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2023-09-04/europejski-front-starcia-o-chipy-holandia-w-antychińskiej> [dostęp: 13.09.2023].
- Vela, J.H. (2023), *The next Franco-German subsidy spree*, „Politico”, <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/the-next-franco-german-subsidy-sprees/> [dostęp: 10.09.2023].
- Voy-Gillis, A., Lluansi, O. (2020), *Vers la renaissance industrielle française*, Éditions Marie B, Paris.
- Yermakov, V., Meidan, M. (2022), *Russia and China Expand Their Gas Deal: Key Implications*, Oxford Institute for Energy Studies, Oksford.
- WIR (2023), World Investment Report 2023, UNCTAD, <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2023> [dostęp: 15.09.2023].
- (www1) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_4149 [dostęp: 15.09.2023].
- (www2) https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202201/t20220128_1313653.html?code=&state=123 [dostęp: 15.09.2023].
- (www3) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0335&qid=1698912281018> [dostęp: 02.11.2023].
- (www4) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0160> [dostęp: 15.09.2023].
- (www5) <https://www.acer.europa.eu/news-and-events/news/network-congestion-eu-gas-markets-tripled-2022> [dostęp: 15.09.2023].
- (www6) <https://energy-industry-geolab.jrc.ec.europa.eu/> [dostęp: 15.09.2023].
- (www7) https://www.fdiintelligence.com/content/interview/why-prologiums-gigafactory-is-in-europe-not-the-us-82818?xnpe_tifc=4fQuhI_JxIblxfP.bDV74ypsafWaeiWhFW_adJWausgtuAvVksCvdAWnyBWhC8chMncVkpS4Iz7hFoZOIzZ4.bjOIxDBzTT&utm_source=expona&utm_campaign=fDi%20-%20Intelligence%3A%20Digest%20-%20Newsletter%2008.08.23&utm_medium=email [dostęp: 15.09.2023].
- (www8) <https://www.reuters.com/technology/taiwan-pitches-deeper-europe-engagement-after-tsmc-germany-investment-2023-08-09/>, <https://www.bbc.com/news/business-63883047> [dostęp: 15.09.2023].
- (www9) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063 [dostęp: 02.10.2023].
- (www10) https://dashboard.tech.ec.europa.eu/qs_digit_dashboard_mt/public/sense/app/6e4815c8-1f4c-4664-b9ca-8454f77d758d/sheet/0d540523-b5cf-48b0-892a-366522b9d140/state/analysis

[dostęp: 15.09.2023].

(www11) https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-funding-climate-action/innovation-fund/calls-proposals/large-scale-calls/projects-selected-grant-preparation_en [dostęp: 15.09.2023].

(www12) https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-2020_en [dostęp: 15.09.2023].

(www13) <https://jacobin.com/2023/03/eu-green-deal-industrial-plan-corporate-handouts-renewables> [dostęp: 15.09.2023].

(www14) <https://www.politico.eu/article/france-breton-eu-chief-hit-back-against-chinese-electric-vehicles/> [dostęp: 02.10.2023].

(www15) <https://www.ft.com/content/55ec498d-0959-41ef-8ab9-af06c-c45f8e7> [dostęp: 02.10.2023].

Spis infografik, map i wykresów

SPIS INFOGRAFIK

Infografika 1. Całkowita korekta zużycia energii w UE do 2030 r. w REPowerEU względem założeń Fit for 55 (w proc.)	30
--	----

SPIS MAP

Mapa 1. Główne ograniczenia infrastrukturalne mające istotny wpływ na funkcjonowanie rynku gazu w UE	33
Mapa 2. Liczba projektów wielkoskalowych, które uzyskały finansowanie w ramach 3. Rundy rozdysponowania środków z Funduszu Innowacyjnego w 2023 r.	41

SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Udział handlu w światowym PKB (w proc.)	8
Wykres 2. Wzrost PKB Chin na tle UE i USA (w bln USD z 2015 r.)	9
Wykres 3. Udział Chin, UE oraz USA w światowym eksporcie (w proc.)	10
Wykres 4. Nadwyżka państw rozwiniętych w przyciąganiu inwestycji typu <i>greenfield</i> (w mld USD)	10
Wykres 5. Spadek Chin i Azji Wschodniej w wartości przyciąganych inwestycji typu <i>greenfield</i> oraz odrodzenie UE i USA (w mld USD).	11
Wykres 6. Porównanie wielkości subsydiów dla niskoemisyjnych technologii w USA i UE.	14
Wykres 7. Względna różnica hurtowych cen ropy, gazu i energii elektrycznej (<i>spread</i>) na korzyść USA w porównaniu z UE w latach 2015-2023 (w proc.)	16
Wykres 8. Różnica hurtowych cen ropy, gazu i energii elektrycznej (<i>spread</i>) na korzyść USA w porównaniu z UE w latach 2015-2023 (w EUR/MWh)	16
Wykres 9. Szacowana względna różnica hurtowych cen (<i>spread</i>) ropy i gazu na korzyść ChRL w porównaniu z UE w latach 2018-2023 (w proc.)	17
Wykres 10. Różnica w hurtowych cenach ropy i gazu (<i>spread</i>) na korzyść ChRL w porównaniu do UE w latach 2015-2023 (w EUR/MWh)	18

Wykres 11. Procentowy udział państw członkowskich w wartości notyfikowanej pomocy publicznej w okresie 03.2022–01.2023.	22
Wykres 12. Udział procentowy w wydatkach na krajową pomoc publiczną oraz udział w PKB UE w 2021 r. według krajów (w proc.)	23
Wykres 13. Wydatki na pomoc publiczną w obszarze B&R&I w 2021 r. w państwach członkowskich UE (w mln EUR).	24
Wykres 14. Wzrost wydatków na pomoc publiczną (<i>state aid</i>) w UE w latach 2011–2021 (w mld EUR).	24
Wykres 15. Szacowana wartość nowych inwestycji zrealizowanych na cele STEP według źródła finansowania (w mld EUR)	27
Wykres 16. Wielkość korekty zużycia gazu, ropy naftowej i węgla w poszczególnych sektorach UE-27 zawarta w planie REPowerEU względem założeń Fit for 55 (w proc.)	31
Wykres 17. Średni udział przemysłu objętego w pakiecie REPowerEU koniecznością korekty założeń dotyczących konsumpcji gazu w 2030 r. w PKB państw członkowskich w latach 2015–2020 (w proc.)	32
Wykres 18. Całkowity potencjał produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w państwach członkowskich (w TWh/rok)	34
Wykres 19. Wartość współczynnika wykorzystania mocy w OZE w państwach UE	34
Wykres 20. Liczba i wartość projektów, które uzyskały finansowanie w ramach Funduszu Innowacyjnego w latach 2021–2023.	41
Wykres 21. Horyzont 2020 (lata 2014–2020) – wkład finansowy UE w projekty danego państwa (w mld EUR)	42
Wykres 22. Horyzont 2020 (lata 2014–2020) – wkład finansowy UE w projekty realizowane przez instytucje z państw spoza UE (w mld EUR)	43

Polski Instytut Ekonomiczny

Polski Instytut Ekonomiczny to publiczny *think tank* ekonomiczny z historią sięgającą 1928 roku. Jego obszary badawcze to przede wszystkim makroekonomia, energetyka i klimat, handel zagraniczny, foresight gospodarczy, gospodarka cyfrowa i ekonomia behawioralna. Instytut przygotowuje raporty, analizy i rekomendacje dotyczące kluczowych obszarów gospodarki oraz życia społecznego w Polsce, z uwzględnieniem sytuacji międzynarodowej.