



Wnioski z pandemii: aktualizacja unijnej strategii przemysłowej

Marta Makowska, Melchior Szczepanik

Aktualizacja strategii przemysłowej UE potwierdza zamiar wzmocnienia pozycji Wspólnoty w globalnej rywalizacji gospodarczej, mocno akcentowany już w pierwotnej wersji dokumentu. UE pozostaje jednocześnie rzeczniką otwartości i wolnego handlu, dążąc jednak do modyfikacji jego reguł, by sprzyjały równej konkurencji i zrównoważonemu rozwojowi. Udział w istniejących i planowanych unijnych projektach może ułatwić polskim przedsiębiorstwom technologiczną modernizację, konieczną dla realizacji celów zielonej i cyfrowej transformacji.

Uwarunkowania. Ogłoszenie przez Komisję Europejską (KE) [nowej strategii przemysłowej](#) w marcu 2020 r. poprzedziło gwałtowny rozwój pandemii COVID-19 w Unii Europejskiej. Wskutek wprowadzanych przez większość rządów działań zapobiegawczych doszło do ograniczenia konsumpcji, inwestycji, handlu i mobilności, jak również do zmniejszenia produkcji przemysłowej. Spadek aktywności gospodarczej wywołał recesję na poziomie 6,3% PKB w 2020 r. Pandemia zakłóciła również łańcuchy dostaw, uwypuklając już wcześniej zidentyfikowaną zależność UE od zagranicznych dostawców i producentów.

Jesienią 2020 r., reagując na wezwania państw członkowskich oraz Parlamentu Europejskiego, KE zdecydowała o konieczności aktualizacji strategii przemysłowej, która ostatecznie została opublikowana w maju br. Nowy dokument stanowi potwierdzenie wytyczonego rok wcześniej kierunku rozwoju Wspólnoty przy uwzględnieniu wpływu pandemii na planowane działania. Publikacja aktualizacji zbiegła się w czasie z formułowaniem przez państwa członkowskie planów wykorzystania środków z [unijnego funduszu odbudowy](#), które mają częściowo sfinansować realizację strategii.

Silniejsza Unia w gospodarczej rywalizacji. Ważnym elementem aktualizacji jest podsumowanie przeprowadzonego przez KE audytu mocnych i słabych stron gospodarki UE. Komisja ostrzega, że w odniesieniu do 137 produktów Unia jest w znacznym stopniu uzależniona od innych państw, przede wszystkim Chin. Wymienione

artykuły stanowią co prawda tylko 6% wartości importu, ale są to surowce i produkty przetworzone ważne z punktu widzenia zielonej i cyfrowej transformacji (np. wykorzystywane do produkcji samochodów elektrycznych czy turbin wiatrowych), a także składniki leków. KE zapowiada wsparcie dla firm poszukujących sposobów ograniczenia zależności (np. poprzez dywersyfikację dostaw czy bardziej efektywne wykorzystanie surowców). Obiektem niepokoju KE jest również zapóźnienie technologiczne (np. przechowywania danych w chmurach, mikroelektroniki). By mu przeciwdziałać, wspiera tworzenie sojuszy przemysłowych – szerokich platform współpracy podmiotów publicznych i prywatnych, które mają pełnić rolę inkubatorów innowacyjnych rozwiązań. KE powołała już takie sojusze zajmujące się surowcami, bateriami i wodorem. Wkrótce mają powstać kolejne – dotyczące półprzewodników oraz wykorzystania danych w przemyśle.

Pandemia dostarczyła dodatkowych argumentów na rzecz planowanego wzmocnienia ochrony podmiotów europejskich przed nieuczciwą konkurencją. Wraz z aktualizacją strategii Komisja przedstawiła projekt aktu prawnego mającego ograniczać dostęp do unijnego rynku firmom zagranicznym korzystającym ze wsparcia publicznego. Zapowiada również położenie większego nacisku na promocję unijnych standardów, szczególnie w sektorze cyfrowym.

Przyspieszenie transformacji. Komisja podkreśla, że zielona i cyfrowa transformacja pozostaje jej głównym

zamierzeniem mimo problemów gospodarczych. Chce w ten sposób wysłać sygnał do przedsiębiorców, że pozostaje niezmienny kierunek przemian wytyczony jesienią 2019 r., na początku kadencji KE, a także zachęcić ich do inwestowania. Nakłady sektora prywatnego mają być dodatkowym, obok funduszu odbudowy, źródłem finansowania gospodarczej modernizacji. Kluczowe znaczenie ma zwiększenie zdolności do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, bez której trudno będzie pogodzić cele dotyczące ograniczenia emisji i rozwoju europejskiego przemysłu.

Komisja przygotowała analizę wyzwań związanych z transformacją w poszczególnych sektorach. Chce również zachęcić interesariuszy do debaty na temat sposobów jej realizacji, a także poddać analizie politykę konkurencji i ewentualnie zmienić ją w celu rozszerzenia możliwości stosowania pomocy państwowej w dziedzinach kluczowych dla transformacji. KE zapowiedziała rychłą publikację strategii dotyczącej zrównoważonych inwestycji, która dzięki zestawowi wskazówek i zachęt ma skierować je ku przedsięwzięciom przyjaznym dla klimatu i środowiska. Planuje również przedstawienie projektu dyrektywy nakładającej na przedsiębiorstwa większe obowiązki w zakresie przestrzegania standardów środowiskowych i praw człowieka (chodzi przede wszystkim o aktywność i relacje z podwykonawcami poza granicami UE).

Wyzwania. Realizacja celów strategii będzie w dużym stopniu zależała od determinacji państw członkowskich. W sytuacji recesji mogą one jednak przedkładać podtrzymywanie istniejącej działalności przemysłowej nad modernizację czy transformację, wymagające więcej wysiłku i kosztów. KE może co prawda wstrzymać środki z funduszu odbudowy w przypadku braku postępów w realizacji celów, ale przypuszczalnie nie będzie chciała wywoływać konfliktów z państwami członkowskimi.

KE trafnie zdiagnozowała liczne obszary wymagające poprawy na rynku wewnętrznym, m.in. niepełną implementację dyrektywy usługowej czy brak harmonizacji krajowych przepisów w zakresie wzajemnej uznawalności kwalifikacji. Jednak skromne nakreślenie środków zaradczych na te znane już wcześniej bolączki jednolitego rynku może okazać się niewystarczające i uczynić ze strategii przemysłowej dokument o niskim znaczeniu operacyjnym.

Wyraźny nacisk na innowacyjność, inwestycje w nowe technologie i konkurencję z innymi państwami stwarza ponadto wyzwanie dla wewnętrznej spójności społecznej i gospodarczej UE. Unijne regiony będą nierównomiernie obciążone kosztami dekarbonizacji i automatyzacji pracy. Według Europejskiego Banku Inwestycyjnego największe negatywne skutki transformacji dla rynku pracy i poziomu życia mogą wystąpić w Europie Środkowo-Wschodniej.

Na poziomie międzynarodowym zamiary KE mogą doprowadzić do napięć w stosunkach z głównymi partnerami handlowymi, którzy mają inny pogląd na zasady równej konkurencji. Grupa gospodarek wschodzących (Brazylia, Chiny, Indie i RPA) uznaje unijny projekt [granicznej opłaty węglowej](#) za szkodliwy mechanizm protekcyjny.

Różnice zdań dotyczące pogodzenia otwartości gospodarczej z ochroną własnego rynku i prowadzeniem działalności zgodnej z wysokimi standardami są widoczne również wewnątrz Unii. Ratyfikacja dwóch ważnych porozumień – [handlowego z Mercosurem](#) i [inwestycyjnego z Chinami](#) – stoi pod znakiem zapytania. W obu przypadkach krytycy porozumień (przede wszystkim europejska lewica) podkreślają m.in., że partnerzy Unii nie przyjęli wiążących zobowiązań dotyczących środowiska, klimatu i praw pracowniczych.

Wnioski i perspektywy. Doświadczenia pandemii dostarczyły argumentów zwolennikom wzmocnienia samowystarczalności i mechanizmów ochrony rynku UE. Jednak skuteczne wdrożenie strategii będzie wymagało pogodzenia tych dążeń z utrzymaniem korzystnej dla Unii wymiany handlowej czy przekonaniem partnerów do większego zaangażowania w walkę ze zmianami klimatu. Dążenie do równowagi wyraża przywoływana w unijnych dokumentach koncepcja „otwartej autonomii strategicznej”. Szczegóły jej realizacji mogą być obiektem sporów między państwami, zwłaszcza obrońcami otwartego handlu i zwolennikami zwiększenia protekcyjizmu.

Zaletą aktualizacji jest pogłębienie refleksji na temat gospodarczych słabości UE w kontekście międzynarodowej rywalizacji. Odzwierciedla ona również większą gotowość KE do dostosowania planowanych działań transformacyjnych do specyfiki poszczególnych sektorów przemysłowych. Ważne dla sukcesu strategii będzie przeprowadzenie przez KE we współpracy z państwami skrupulatnej analizy planów wykorzystania środków z funduszu odbudowy (a następnie ich wdrożenia), by przyniosły rzeczywistą modernizację unijnej gospodarki.

Dla Polski istotne jest podtrzymywanie przez Komisję dążenia do eliminacji barier utrudniających działalność na jednolitym rynku. Dla polskich przedsiębiorstw i instytucji naukowych udział w unijnych sojuszach jest ponadto szansą na współpracę z wiodącymi podmiotami i dostęp do zaawansowanych technologii. Władzom publicznym może z kolei ułatwić przyciągnięcie inwestycji. W interesie Polski jest, by zasady realizowania tych projektów stwarzały realne możliwości partycypacji i uzyskania wsparcia finansowego przez podmioty z państw dysponujących mniejszym potencjałem technologicznym.