



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 139 (1887), 8 października 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska

Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Przyszłość europejskiej polityki przemysłowej

Marta Makowska

Państwa członkowskie naciskają na Komisję Europejską, żeby do końca bieżącego roku przedstawiła nową strategię przemysłową UE. Najbardziej konkretne propozycje wysuwają Niemcy i Francja. Chcą rewizji zasad polityki antymonopolowej, ochrony wspólnego rynku przed nieuczciwą konkurencją z zewnątrz oraz wsparcia finansowego nowych technologii. Realizacja tej wizji mogłaby umożliwić budowę europejskich czempionów zdolnych do rywalizacji z globalnymi podmiotami. Zdaniem krytyków będzie ona jednak negatywnie oddziaływać na konkurencję w ramach rynku wewnętrznego UE, generując dodatkowe koszty dla konsumentów i przedsiębiorstw.

Kontekst. Przemysł – pomimo tendencji do zmniejszenia jego procentowego udziału w unijnym PKB, czyli deindustrializacji – nadal odgrywa istotną rolę w europejskiej gospodarce. Zapewnia ok. 20% wszystkich miejsc pracy w UE, odpowiada też za 80% eksportu poza Unię. Jednocześnie maleje udział europejskiego eksportu towarów przemysłowych w światowym rynku, co jest wynikiem m.in. rosnącej konkurencji ze strony Chin. W maju Rada Europejska zaapelowała do Komisji Europejskiej (KE) o przedstawienie do końca roku strategii przemysłowej do roku 2030, która ochroniłaby europejski przemysł przed nieuczciwymi praktykami państw trzecich oraz wsparła go w transformacji technologicznej i energetycznej.

Chociaż polityka przemysłowa jest domeną państw członkowskich, UE odgrywa w niej rolę uzupełniającą, zdefiniowaną w traktatach. Realizuje swoje zadania głównie poprzez inwestycje w badania oraz regulacje z zakresu polityki konkurencji, w tym prawa antymonopolowego czy pomocy publicznej. Jednocześnie wśród państw członkowskich zarysowuje się podział na zwolenników (Francja i Niemcy) oraz przeciwników (kraje tzw. nowej Hanzy, czyli Dania, Estonia, Holandia, Finlandia, Irlandia, Litwa, Łotwa i Szwecja) wprowadzenia regulacji z zakresu polityki konkurencji, które wzmocnią pozycję europejskich przedsiębiorstw na globalnym rynku kosztem konkurencji wewnątrzunijnej.

Francusko-niemiecka wizja unijnej strategii. Momentem przełomowym dla wyklarowania się francusko-niemieckiej wizji zmian w polityce przemysłowej UE było zablokowanie przez KE w lutym br. fuzji koncernów kolejowych z tych dwóch państw: Alstoma oraz Siemens. Wkrótce po decyzji ministrowie do spraw gospodarczych obu państw (odpowiednio Bruno Le Maire oraz Peter Altmeier) opublikowali manifest na rzecz europejskiej polityki przemysłowej dostosowanej do XXI w. Wskazali na potrzebę zwiększenia publicznych inwestycji w innowacje, dostosowania regulacji do globalnych wyzwań oraz stworzenia skutecznych środków ochrony europejskich interesów. Odpowiedzią na wyzwania stojące przed UE miałyby być tzw. europejskie czempiony, czyli superprzedsiębiorstwa zdolne do konkurowania z największymi firmami amerykańskimi i chińskimi. Ich rozwój byłby możliwy po rewizji reguł fuzji oraz pomocy publicznej, tak by uwzględniały nie tylko konsekwencje dla rynku wewnętrznego, ale również zagrożenia i szanse dla tych przedsiębiorstw na światowych rynkach.

Ponadto Francja i Niemcy poddały pod rozagę przyznanie Radzie prawa odwołania się od decyzji KE w ściśle określonych przypadkach, co oznacza zmniejszenie jej roli w obszarze konkurencji. Co więcej,

manifest wzywał państwa członkowskie do wdrożenia uzgodnionego przez Radę mechanizmu monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w postaci surowych regulacji wewnętrznych (na wzór obowiązujących już w Niemczech i we Francji) oraz ograniczenia dostępu do europejskiego rynku zamówień publicznych dla podmiotów z państw, które same stosują restrykcyjną politykę w tym obszarze.

Francusko-niemiecka wizja została wzmocniona w lipcu br. deklaracją państw Trójkąta Weimarskiego na rzecz modernizacji unijnej polityki konkurencji. W dokumencie położono nacisk na zwiększenie elastyczności regulacji dotyczących fuzji oraz na wyzwania w sektorze firm technologicznych, w którym europejski rynek zdominowany jest przez amerykańskie koncerny. Sygnatariusze sugerują wzmocniony udział państw w podejmowaniu decyzji o fuzjach, m.in. poprzez rozszerzenie wpływu Komitetu Doradczego ds. Koncentracji (składającego się z przedstawicieli państwowych instytucji ds. polityki konkurencji). Jednocześnie państwa Trójkąta zaproponowały stworzenie instrumentów ograniczenia przejęć europejskich firm technologicznych przez duże podmioty, które mają na celu eliminację konkurencji (tzw. wrogich przejęć).

Wątpliwości wobec francusko-niemieckiej wizji. Państwa nowej Hanzy, zwłaszcza Holandia i Dania, nie popierają tworzenia „europejskich czempionów”. Ich głównym zastrzeżeniem do uelastycznienia zasad koncentracji przedsiębiorstw i fuzji jest ryzyko powstania „narodowych czempionów” działających globalnie. Te superprzedsiębiorstwa, których trzon stanowiłyby podmioty z najbardziej uprzemysłowionych państw UE, mogłyby zdominować konkurencję na jednolitym rynku, szkodząc konsumentom i małym przedsiębiorcom.

Co więcej, wśród państw nie ma zgody co do sektorów objętych regulacjami. Francja i Niemcy chcą budować superprzedsiębiorstwa w tradycyjnych dziedzinach takich jak kolej czy lotnictwo (na co, oprócz dwustronnego manifestu, wskazuje również niemiecka strategia przemysłowa z lutego br.). Tymczasem państwa Hanzy (gdzie podstawą gospodarki są usługi) chcą przede wszystkim wzmoczonego wsparcia dla sektora badań i innowacyjnych technologii, które wspomogą transformację europejskiego przemysłu. Ponadto, na co zwraca uwagę także Polska, francusko-niemiecka propozycja pomija konieczność ukończenia budowy wspólnego rynku w celu wykorzystania obecnego potencjału europejskiego przemysłu. Ich zdaniem istniejąca fragmentacja jednolitego rynku w niektórych dziedzinach (m.in. usług cyfrowych) jest jedną z przyczyn spadku konkurencyjności UE na poziomie globalnym.

Dla państw hanzeatyckich dyskusyjna jest także zwiększona rola państw członkowskich w decyzjach z zakresu polityki konkurencji na poziomie UE. Chociaż większość z nich popiera jej ściślejsze powiązanie z polityką przemysłową, istnieje obawa przed dominacją największych państw w procesie decyzyjnym.

Perspektywy. Przyszła przewodnicząca KE Ursula von der Leyen zapowiedziała, że nowa strategia przemysłowa UE zostanie wpisana w „zielony ład dla Europy” i będzie zawierała sposoby na osiągnięcie zeroemisyjności europejskiego przemysłu do roku 2050. Pozostałe priorytety przyszłej strategii może zdradzać dobór do kierowania pracami nad nią dwójga wiceprzewodniczących KE (oboje z państw tzw. Hanzy): Margrethe Vestager z pięcioletnim doświadczeniem w obszarze konkurencji oraz Valdisa Dombrovskisa, ekonomisty i finansisty, obecnego komisarza ds. euro i dialogu społecznego. Prawdopodobnie propozycje KE skoncentrują się na dostosowaniu reguł konkurencji do wyzwań technologicznych (m.in. nowych form działalności gospodarczej w realiach cyfrowych), wzrostu inwestycji publicznych w badania na rzecz innowacji oraz ich wdrożenia w sektorach zidentyfikowanych jako strategiczne.

Niewykluczone, że w dokumencie znajdzie się część propozycji Trójkąta Weimarskiego dotyczących zwiększenia ochrony europejskiego rynku wewnętrznego i ograniczenia dostępu do niego podmiotom spoza UE korzystającym z pomocy publicznej, monitorowania inwestycji zagranicznych czy naruszeń reguł konkurencji ze strony firm technologicznych. Wątpliwe jest natomiast, z uwagi na opór państw, dla których najważniejsza jest ochrona konkurencji na rynku wewnętrznym, żeby zaproponowana przez KE strategia zakładała poważną zmianę w zakresie prawa antymonopolowego na rzecz faworyzowania europejskich superprzedsiębiorstw w tradycyjnych sektorach przemysłowych.

Dla Polski spór o przyszłość unijnej polityki konkurencji jest kluczowy. Z jednej strony postulaty Niemiec i Francji dają szansę na integrację europejskich łańcuchów wartości (np. w branży samochodowej), która umożliwiłaby modernizację polskiego przemysłu oraz transfer technologii i wiedzy. Z drugiej strony, jako gospodarka konkurencyjna pod względem kosztów pracy i cen usług, Polska jest jednym z największych beneficjentów jednolitego rynku z obecnymi regulacjami antymonopolowymi.

Jednocześnie w skali globalnej tradycyjne modele przedsiębiorstw utraciły konkurencyjną pozycję na rzecz firm technologicznych. W tym sektorze Unia Europejska, z 3-procentowym udziałem w wartości światowego rynku, odstaje od USA (70%) i Azji (27%). Innowacyjne superprzedsiębiorstwa mogłyby poprawić konkurencyjność UE, pod warunkiem że usunięte zostaną obecne bariery na jednolitym rynku w obszarach kluczowych dla nowych technologii (np. ograniczony dostęp do danych). Istotne będzie też wprowadzenie ustawodawstwa chroniącego rynek wewnętrzny przed nieuczciwą konkurencją ze strony tych czempionów oraz zapewnienie im prawdziwie europejskiego charakteru.