GOSPODARKA · ANALIZA

OSTROŻNIE Z EUROPEJSKĄ POLITYKĄ PRZEMYSŁOWĄ

Michał Ciesielski · 4 listopada 2025

Czy Polska da się rozegrać w grze UE-USA-Chiny?

Powiew wiatru historii, który wzmaga się w ostatnich latach zmusza również Unię Europejską do refleksji nad swoją strategią w polityce tak zewnętrznej, jak i międzynarodowej wewnętrznej. Dla Polski ta druga może okazać się nawet ważniejsza od tej pierwszej, gdyż to wymiana wewnątrz Wspólnoty stanowi znakomitą większość naszego handlu zagranicznego. Czy Polska da się rozegrać w grze UE-USA-Chiny?

Narastanie rywalizacji między dwoma mocarstwami ma swoje liczne wymiary, a wśród nich ten gospodarczy. Najgorętszym polem walki między Stanami Zjednoczonymi a Chinami stał się handel międzynarodowy z cłami jako podstawową bronią. Również konfrontacja z Rosją, obok wymiaru militarnego ma znane nam wszystkim daleko idące konsekwencje gospodarcze, przede wszystkim w sektorze energetycznym. W formowanej na nowo światowej układance próbuje odnaleźć się Unia Europejska, która pewnie chciałaby pozostać najwierniejszą córą multilateralnego systemu globalnego handlu, ale musi pogodzić się z jego demontażem. Wobec tak oczywistych faktów nawet żyjący często iluzją i myśleniem życzeniowym europejscy liderzy próbują formułować odpowiedź, mającą raczej zabezpieczyć pozycję UE jako przynajmniej gracza pierwszej gospodarczej ligi świata, gdy na walkę o mistrzostwo nikt już nie liczy.

Artykuł został pierwotnie opublikowany na stronie Centrum Myśli Gospodarczej**.**

Jak równi z równymi

Odpowiedź ta przybiera formę nawoływania o prowadzenie bardziej aktywnej polityki przemysłowej przez Unię Europejską. Postulat, zdawałoby się, słuszny w warunkach coraz śmielszych ruchów na polu polityki przemysłowej i handlowej jej konkurentów. My jednak musimy spojrzeć na te propozycje przez pryzmat interesów Polski i polskich firm oraz ich pracowników. By to zrobić musimy najpierw rozkodować sobie termin „polityka przemysłowa UE" i określić na czym miałoby polegać jej bardziej aktywne prowadzenie.

Najpierw jednak zastanówmy się dlaczego dotychczas polityka przemysłowa UE korzystała z bardzo ograniczonych narzędzi. Jedną przyczyną było otoczenie i porządek światowy – oparty na wolnym przepływie towarów i kapitału. Ogół państw świata, namówiony lub przymuszony przez Stany Zjednoczone, zgodził się, by zredukować używanie twardych narzędzi protekcjonizmu do minimum i utrzymywać wolny

przepływ towarów oraz mocno zliberalizowany przepływ kapitału.

Istotniejszym dla tych rozważań jest jednak wymiar wewnętrzny Unii. Dwadzieścia siedem gospodarek Wspólnoty spaja tzw. jednolity rynek (ang. *Single Market*), będący właściwie warunkiem przystąpienia wielu, zwłaszcza mniejszych gospodarek do unii celnej i gospodarczej. Polega on na zachowaniu jednakowych i równych warunków działania firm z różnych państw na terenie wszystkich krajów UE. W żadnych państwie członkowskim przedsiębiorstwa krajowe nie mogą być faworyzowane względem firm z pozostałych krajów UE. Dotyczy to w szczególności pomocy publicznej, czyli przekazywania pieniędzy przez państwo firmom. Choć subsydiowanie produkcji nie jest całkowicie zabronione, to ograniczone jest albo do małych kwot, albo do szczególnych przypadków, w których UE zezwala na to, pod ścisłą kontrolą Brukseli, wszystkim państwom członkowskim. Nawet wtedy, pomoc musi być tak samo dostępna firmom z kapitałem krajowym, jak z kapitałem zagranicznym.

> Dlaczego ta zasada jednolitego rynku jest szczególnie ważna? Zapobiega ona wywołaniu wojny na subsydia, w której państwa członkowskie zaczęłyby dofinansowywać swoje firmy, by zyskały one przewagę nad konkurentami w ramach UE. To wywołałoby reakcję państw, z których pochodzą konkurenci tych firm, w postaci jeszcze wyższych subsydiów. Eskalowanie tego zjawiska doprowadziłoby do gospodarki opartej nie na konkurencji rynkowej, ale na konkurencji państw w tym, kto więcej dopłaci do produkcji w kraju. Jednym efektem byłby spadek efektywności gospodarczej, ale drugim – przewaga państw dużych i bogatych nad słabszymi członkami Wspólnoty. Dysponując większym budżetem mogłyby one z łatwością „przelicytować" mniejsze kraje i zapewnić swoim przedsiębiorstwom przewagę na rynku wewnętrznym UE.

Duzi mogą więcej

Takie zasady obowiązywały w spokojnych czasach hiperglobalizacji. Coraz mniej rynkowa rywalizacja USA-Chiny oraz wyraźne odstawanie Europy w wyścigu technologicznym pcha Brukselę i przywódców największych europejskich państw do rewizji dotychczasowego modelu rozwoju. Europejskie firmy, zwłaszcza te największe, mogące rywalizować na globalnych rynkach z amerykańskimi i chińskimi gigantami – mają korzystać już nie tylko z dużego unijnego rynku, by skalować swoją produkcję, ale także z aktywnego wsparcia... no właśnie, kogo: Unii czy państw członkowskich?

Spójrzmy jak wyglądały pierwsze doświadczenia z luzowaniem zasad pomocy publicznej. Gdy pandemia i środki walki z nią poważnie stawiały pod znakiem zapytania płynność finansową całych sektorów gospodarki, UE zdecydowała się umożliwić państwom członkowskim dofinansowywanie działających na ich terenie firm. Bruksela nie przeznaczyła żadnych środków z budżetu Unii na ten cel, ale wprowadziła tymczasowe zezwolenie, by z budżetów krajowych taką pomoc oferować. Państwa musiały przedstawić Komisji Europejskiej swoje mechanizmy udzielania pomocy i otrzymać potwierdzenie ich zgodności z nowymi zasadami. Skutek? W 2020 r. Niemcy uzyskały zgodę na programy pomocowe na kwotę przekraczającą 45% swojego PKB, stanowiąc tym samym 54% całej pomocy zatwierdzonej przez KE. Drugie w rankingu Włochy chciały i mogły przeznaczyć na ten cel ok. 22% PKB i odpowiadały kwotowo za 14% wszystkich programów.

Dość podobne zasady obowiązywały po ataku Rosji na Ukrainę, choć w tym przypadku dotyczyły jedynie skutków wzrostu cen energii i surowców energetycznych. Państwa mogły częściowo refundować koszty energii elektrycznej czy gazu ziemnego w przypadku wzrostu znacznego wzrostu ich cen. W praktyce, niektóre kraje, jak Polska, stosowały transfery do firm, które wykazały poniesienie wyższych kosztów, a inne, jak Niemcy, ustalały cenę maksymalną, stosowaną przez firmy energetyczne dla przedsiębiorców. W obu przypadkach obowiązywały limity dofinansowania, jakie w ten sposób można było udzielić jednemu przedsiębiorstwu. Jak w tym przypadku wyglądał rozkład środków udzielonych przez poszczególne państwa członkowskie?

Szybko okazało się, że znów z tych możliwości ponadproporcjonalnie korzystają firmy z państw bogatych. Wsparcie zatwierdzone dla Niemiec i Francji stanowiło 77% całej pomocy publicznej zatwierdzonej według tych zasad w UE, choć kraje te odpowiadają za ok. 40% unijnego PKB i przemysłu. Nie przeszkodziło to jednak Komisji Europejskiej wydłużać stosowania specjalnych zasad na kolejne lata! „To nie wada, to cecha" zdawała się mówić Ursula von der Leyen.

Pomoc ze wspólnej kasy

Z tych precedensów wyciągnięto wniosek, że, zgodnie z oczekiwaniami, luzowanie zasad pomocy publicznej będzie prowadziło do nierównej konkurencji, w której przewagę osiągną firmy z bogatszych państw. Jednocześnie, sama potrzeba prowadzenia polityki przemysłowej jest już powszechnie wśród państw członkowskich akceptowana, a na pewno rozumiane jest, że największe z nich tego tematu nie odpuszczą. Dlatego poszukuje się innych formuł, które z jednej strony pozwolą dużym graczom walczyć z subsydiowanymi Chińczykami i Amerykanami, a z drugiej nie stłamszą mniejszych firm w samej UE.

> Część państw, w tym Polska, przychyla się więc od finansowania tej polityki ze środków unijnych, a tym samym do ustalenia jednolitych zasad i, teoretycznie, równego dostępu do pomocy publicznej dla wszystkich firm, działających w UE. To wymagałoby zwiększenia budżetu Unii oraz ustalenia samych zasad udzielania pomocy. I to na tym etapie rozegra się batalia o to, czy unijna polityka przemysłowa wzmocni, czy pogrzebie szanse rozwojowe przemysłów państw słabiej rozwiniętych.

Gdy biurokraci brukselscy mówią o polityce przemysłowej, przemyśle europejskim, europejskich czempionach i rywalizacji z resztą świata wydają się być ślepi na zróżnicowanie gospodarek wewnątrz samej Unii. Nie pisał o poszczególnych państwach członkowskich i ich perspektywach Mario Draghi w swoim raporcie na zlecenie Komisji Europejskiej [TU LINK DO ARTYKUŁU O RAPORCIE DRAGHIEGO]. Zamiast tego przedstawił UE jako jednolity blok, do którego odnosiły się uśrednione statystyki i diagnoza problemów. Takie patrzenie na politykę przemysłową przez brukselskie centrum to dla Polski oczywiste ryzyko marginalizacji.

Nasz interes wobec gry mocarstw

Kiedy dojdzie do rozdzielania wspólnych środków, nadawania priorytetów i ochrony przed globalną kon-

kurencją Bruksela patrzeć będzie na największe europejskie firmy, najlepsze europejskie uniwersytety, przełomowe patenty zarejestrowane przez europejskie firmy. Kryteriami będą wielkość, efektywność, konkurencyjność na rynkach globalnych. Z góry możemy przewidzieć, kto w tak określonych zawodach zdobędzie najwięcej medali – Niemcy, Francja, Włochy, Holandia itd. Jeśli określimy politykę przemysłową jako próbę wytrenowania i wystawienia na „mistrzostwach świata" najlepszych zawodników, to siłą rzeczy będą się oni rekrutować spośród najlepszych już dziś europejskich firm. To zrozumiałe, jeśli właśnie rywalizację na linii UE-USA-Chiny uważamy za jedyną arenę zmagań.

> Dla Polski jednak wymiar globalny wcale nie musi być najistotniejszym. Polskie firmy znacznie częściej niż na rynkach światowych konkurują na rynkach europejskich, gdzie zachowanie pozycji konkurencyjnej względem firm francuskich, włoskich czy niemieckich jest dla nich prawdziwym wyzwaniem. W ich przypadku europejska polityka wzmacniania największych graczy może okazać się gwoździem do trumny. Dlatego właśnie Polska potrzebuje określonych z góry gwarancji, że polityka przemysłowa UE będzie prowadzona w taki sposób, by równomiernie wspierała wszystkie państwa Wspólnoty. To niestety oznacza, że kryterium tego, kto dotychczas najlepiej sobie radzi albo kto ma największy potencjału na rynkach globalnych nie może być jedynym, według którego rozdzielane będą unijne środki.

Podobnie w przypadku ośrodków badawczych i finansowania tworzenia nowych technologii. Najprostszym wyjściem dla Brukseli, idącym również na rękę państwom mającym najwięcej w unii do powiedzenia, byłoby dofinansowywać najlepsze uniwersytety i instytuty w Europie, dowodząc, że to one mają największe szanse na stworzenie przełomowej technologii. To co nas powinno interesować to jednak w pierwszej kolejności nie sukcesy naszych sąsiadów, ale rozwój własnych ośrodków naukowych. Choć w przypadku instytutów naukowych konkurencja rynkowa nie jest tak istotna jak dla firm przemysłowych, to mówimy tu o rosnącym finansowaniu tych podmiotów ze wspólnego budżetu UE, a więc pieniędzy, które również my będziemy wpłacać do brukselskiej kasy.

„Stara" Unia korzysta z wpuszczenia na wspólny rynek biedniejszych państw. Dzięki temu ich czempioni korzystają z niższych kosztów pracy w swoich fabrykach lokowanych w tych krajach. Jest, a przynajmniej była, w tym również korzyść dla naszej części Europy, ale nie oznacza to, jak wielu zdaje się wierzyć, że w każdych okolicznościach to co dobre dla Niemiec i Francji będzie również dobre dla Polski. Przede wszystkim zaś, nawet w obszarze obopólnych korzyści pozostaje zawsze przestrzeń do negocjacji tego, jak te korzyści powinny się rozkładać. W tych negocjacjach musimy widzieć ile do stracenia mają nasi partnerzy, a ile my. Według szacunków Polskiego Instytutu Ekonomicznego ewentualne amerykańskie cła i unijna odpowiedź na nie mogą zmniejszyć nasze PKB o 0,4%. W przypadku Niemiec, mowa o ok. 1,2% PKB. Do tego dochodzi znacznie ważniejsza dla nich kwestia ceł na Chiny, gdzie swoje fabryki mają wszystkie duże niemieckie koncerny. Nasi sąsiedzi grają o znacznie większą stawkę niż my i powinniśmy o tym pamiętać, gdy będą chcieli ustalać „równe" zasady dostępu do unijnych środków dla zupełnie nierównych sobie podmiotów.

Wnioski

Bez zabezpieczenia odpowiedniej części wydatków dla naszego kraju i całej „młodej” Unii Polska nie powinna popierać nowej polityki przemysłowej, nawet tej prowadzonej z budżetu centralnego. Ryzyko tego, że dokładalibyśmy się do zwiększenia przewagi bogatych gospodarek unijnych nad biedniejszymi jest bowiem bardzo duże. Oparcie tej polityki na „obiektywnych” wskaźnikach musi skończyć się skierowaniem lwiej części pomocy do firm z najbardziej rozwiniętego, zachodniego rdzenia UE. W tym samym kierunku popłyną też pieniądze ze wzmocnionej polityki technologicznej, jeśli ich alokacja będzie „ślepa na geografię”. Zamiast tego powinniśmy uzależnić poparcie dla centralnego (zwiększenia) finansowania tych polityk od jednoznacznego określenia jaka część środków przypadnie w udziale polskim firmom i jednostkom badawczym. Bez tego, to nasz przemysł może stać się dość przypadkową ofiarą mocarstwowych wojen handlowych.

Artykuł został pierwotnie opublikowany na stronie Centrum Myśli Gospodarczej**.**

Nagranie: https://www.youtube.com/watch?v=NMYqD2ir7-c

Oryginał: https://nlad-kopia1113.instawp.site/ostroznie-z-europejska-polityka-przemyslowa/

DOBRA ANALIZA WYMAGA CZASU

Rzetelny tekst to dni pracy: źródła, dane, redakcja. Każda wpłata pozwala nam przygotować kolejny. Nawet niewielka kwota ma znaczenie.

WSPIERAM ANALIZY

wspieram.nlad.pl



Zeskanuj, aby wesprzeć