

Adam A. Ambroziak

Katedra Integracji i Prawa Europejskiego, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Polska,

 <https://orcid.org/0000-0002-4618-8497>,  Adam.A.Ambroziak@sgh.waw.pl

(Nowy) mechanizm finansowy jako element zmiany paradygmatu polityki przemysłowej UE

The (New) Financial Mechanism as Part of the Paradigm Shift in EU Industrial Policy

Streszczenie

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy w ramach nowej polityki przemysłowej UE potrzebny jest nowy instrument interwencji publicznych realizujący wspólne cele unijne, a jeśli tak – jakie cechy powinien on posiadać z punktu widzenia oddziaływania na Jednolity Rynek Europejski. Przy wykorzystaniu wskaźników mierzących intensywność oraz podobieństwo struktury przemysłowej pomocy publicznej zidentyfikowano dotychczasowe tendencje interwencji publicznych państw członkowskich UE. W badaniu wykorzystano dane Komisji Europejskiej z lat 2004–2023. Z analizy wynika, że mimo wspólnych uregulowań prawnych stopień zróżnicowania intensywności oraz struktury przemysłowej pomocy publicznej między poszczególnymi państwami członkowskimi pozostaje wysoki, co utrudnia realizację celów UE. Pewnym rozwiązaniem ograniczającym negatywne tendencje interwencji na rynku unijnym może być IPCEI, który można uznać za narzędzie chroniące integralność wspólnego rynku. Jednak dotychczasowe doświadczenie wskazuje na zainteresowanie nim głównie dużych państw członkowskich UE, dysponujących znacznymi zasobami finansowymi, co w dłuższej perspektywie może prowadzić do zniekształcenia konkurencji i osłabienia spójności w Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, pomoc publiczna, pomoc państwa, polityka przemysłowa, IPCEI.

JEL: F02, F50, H20, O14, O30

Abstract

This article addresses whether a new instrument of public intervention is needed within the framework of the EU's new industrial policy to achieve common EU objectives and, if so, what characteristics such an instrument should have with regard to its impact on the Single Market. To identify current trends in public intervention in EU Member States, the study uses indicators that measure the intensity of industrial state aid and the similarity of its structure. The analysis draws on European Commission data for 2004–2023. Despite common legal regulations, the results show substantial cross-country diversity in both the intensity and structure of industrial state aid, which may hinder the achievement of EU objectives. One potential solution to mitigate negative trends in EU market intervention could be IPCEI, a tool that may help protect the integrity of the Single Market. However, existing experience suggest that only large Member States with ample financial resources are willing to engage in IPCEI, which in the long run could lead to distortions in competition and cohesion within the European Union.

Keywords: European Union, industrial policy, state aid, public aid, IPCEI.

JEL: F02, F50, H20, O14, O30



1. Wprowadzenie

Podstawy prawne polityki wspierania rozwoju przemysłu państw UE zostały wprowadzone dopiero w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską z 1992 r. (po zmianach Traktatem z Maastricht), obecnie ujętym w artykule 173 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Do dziś jednak w traktatach unijnych nie pojawia się sformułowanie „polityka przemysłowa”, a tym bardziej „wspólna polityka przemysłowa”. Sfera ta pozostaje domeną państw członkowskich, ponieważ na podstawie obowiązujących przepisów Komisja Europejska może jedynie koordynować inicjatywy dotyczące opracowywania wytycznych, wskaźników rozwoju polityki przemysłowej oraz współpracy między zainteresowanymi stronami. W praktyce oznacza to brak jednoznacznych uprawnień Komisji do ingerowania w cele, zakres i instrumentarium tej polityki prowadzonej na poziomie narodowym. Jednocześnie jednak, zgodnie z artykułem 108 TFUE, Komisja Europejska posiada wyłączne kompetencje w zakresie akceptowania programów pomocy publicznej, w tym udzielanej w ramach krajowych polityk przemysłowych. W konsekwencji jeden z kluczowych instrumentów finansowych służących stymulowaniu rozwoju przemysłu w państwach członkowskich UE jest ostatecznie uzależniony od arbitralnej decyzji Komisji.

Przez wiele dekad – zasadniczo aż do kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 oraz wojną na Ukrainie – państwa członkowskie Unii prowadziły całkowicie samodzielne polityki przemysłowe, ukierunkowane przede wszystkim na interwencje w wybranych sektorach w celu realizacji własnych interesów gospodarczych (Pender, 2017). W latach 50. i 60. XX w. rządy państw na świecie, w tym Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), skupiały się na wspieraniu rozwoju dużych zakładów stalowych, motoryzacyjnych i chemicznych, natomiast w latach 70. – sektorów elektronicznego i farmaceutycznego (Warwick, 2013). Nie doprowadziło to jednak do znaczącej poprawy innowacyjności europejskich przedsiębiorstw, a jednocześnie zwiększyło ryzyko zakłócenia konkurencji na wspólnym rynku poprzez dopuszczenie do silnego subsydiowania (Owen, 2012). Warto podkreślić, że mimo obowiązywania od początku istnienia EWG generalnego zakazu udzielania pomocy publicznej – jednego z istotniejszych instrumentów polityki przemysłowej – wprowadzono liczne wyłączenia, które umożliwiały państwom członkowskim subwencjonowanie wybranych branż gospodarki.

Dopiero ogólnościowa liberalizacja polityki gospodarczej w latach 80. i 90. XX w. oraz budowa rynku wewnętrznego UE doprowadziły do istotnej zmiany zasad udzielania pomocy publicznej, przesuwając je w kierunku horyzontalnym. Celem stało się nie tyle uwzględnianie oczekiwań przemysłu i decydentów, ile reagowanie na występujące tzw. zawodności rynku (Bator, 1958). Wówczas zaczęto z powodzeniem odchodzić od pomocy sektorowej na rzecz pomocy horyzontalnej, czyli wsparcia dostępnego dla wszystkich branż, ukierunkowanego na realizację celów związanych m.in. z ochroną środowiska, badaniami i rozwojem, zatrudnieniem i szkoleniami, rozwojem najsłabiej rozwiniętych regionów czy funkcjonowaniem małych i średnich przedsiębiorstw (Ambroziak, 2017).

Jednak począwszy od globalnego kryzysu finansowego i wywołanej nim recesji gospodarczej w latach 2008–2009, coraz wyraźniej nasilała się dyskusja na temat

zwiększenia aktywności państw w obszarze wspierania przemysłu poprzez uelastycznienie zasad udzielania pomocy publicznej w celu tzw. reindustrializacji (Ambroziak, 2015). Szersze (przedmiotowo) i większe (finansowo) wsparcie przemysłu miało być środkiem poprawy konkurencyjności gospodarki unijnej, tworzenia nowych miejsc pracy oraz szybkiego przezwyciężenia skutków głębokiej recesji. Nowe impulsy dla takiej polityki przyniosły wydarzenia z początku obecnej dekady, w tym przerwanie łańcuchów dostaw i produkcji w związku z pandemią COVID-19 oraz agresją Rosji na Ukrainę, słabnąca przewaga technologiczna UE względem głównych rywali – USA i Chin (Butollo et al., 2024; Hajiyeva, 2024) – a także obecna „celna ruletka” Donalda Trumpa (Drelich-Skulska i Gorynia, 2025).

W wymiarze globalnym rezultatem tych zjawisk było wzmocnienie wcześniej rozpoczętych działań na rzecz budowy w UE tzw. otwartej autonomii strategicznej (Rada Europejska, 2020, 2022). Z jednej strony liderzy europejscy starali się utrzymać otwartość UE na świat, z drugiej, w obliczu narastających wyzwań zewnętrznych, dążyli do budowania strategicznej i technologicznej suwerenności. Analiza pojęcia autonomii strategicznej w świetle prawa międzynarodowego publicznego wyraźnie koncentruje się na wykonywaniu suwerenności rozumianej klasycznie jako niezależność. W przypadku UE przyjmuje się jednak, że chodzi o działania zorientowane na zmniejszenie zależności i wzmacnianie własnych zdolności, niekoniecznie w sferze obronności, lecz szeroko rozumianej gospodarki (Beaucillon, 2023, Nordin, 2025).

Jednym z efektów zarówno kryzysu pandemicznego z lat 2020–2022, jak i kryzysu energetycznego z lat 2022–2023 oraz rosnących tendencji interwencjonistycznych było znaczące uelastycznienie przez Komisję Europejską zasad udzielania pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Ambroziak, 2021a, 2023). W konsekwencji bardziej zasobne państwa członkowskie transferowały do swoich gospodarek znaczące środki w celu szybszego wyjścia z kryzysu, wzmocnienia odporności oraz poprawy pozycji finansowej krajowych podmiotów. Odbiło to się negatywnie na konkurencji oraz spójności w ramach rynku wewnętrznego UE.

Odpowiedzią na opisane procesy wewnątrz UE oraz wyzwania zewnętrzne stała się próba skonstruowania i prowadzenia polityki przemysłowej na poziomie UE, komplementarnej wobec działań podejmowanych dotychczas przez państwa członkowskie na szczeblu krajowym. Chodzi zatem o skoncentrowanie działań instytucji unijnych, we współpracy z państwami członkowskimi, na tych aspektach polityki przemysłowej, których nie można rozwiązać samodzielnie lub efektywnie na poziomie państw unijnych (por. w wymiarze wewnętrznym – „Nowa strategia przemysłowa dla Europy” z 2020 r., Komisja Europejska, 2020, a także w wymiarze zewnętrznym – strategia UE Global Gateway, mająca zmobilizować inwestycje unijne na całym świecie, Tagliapietra, 2024). W konsekwencji można zaobserwować nie tylko rosnące oczekiwania, lecz także realne działania zmierzające do zmiany paradygmatu polityki wspierającej warunki rozwoju przemysłu w UE. Przechodzi ona od podejścia pasywnego (wobec wyzwań zewnętrznych), otwartego (w wymiarze handlowym), prokonkurencyjnego (zapewniającego równe warunki funkcjonowania przedsiębiorców na rynku unijnym) i horyzontalnego (skoncentrowanego na rozwiązywaniu problemów niezależnie od branży reprezentowanej przez beneficjentów) w kierunku polityki aktywnej (wyprzedzającej działania konkurentów spoza UE),

asertywnej (chroniącej przed nieuczciwą konkurencją i szokami zewnętrznymi), zielonej (związanej z transformacją energetyczną) oraz sektorowej (nastawionej na rozwiązywanie problemów w określonych branżach, na podobieństwo misji w ramach polityki innowacyjności UE) (Ambroziak, 2025).

Główną i wspólną cechą podejmowanych działań jest znacznie większa koordynacja państw członkowskich w obszarze przemysłu – zarówno na etapie podejmowania decyzji, jak i ich realizacji, w tym w zakresie wsparcia finansowego. Jednym z instrumentów nowej polityki przemysłowej UE ma być praktyczne wykorzystanie traktatowych przepisów dotyczących tzw. Ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (ang. Important Projects of Common European Interest – IPCEI). Podstawę prawną tej formuły wsparcia stanowi artykuł 107.3.b Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, obowiązujący w niezmienionej treści od początku funkcjonowania EWG. Dopiero w 2014 r. Komisja Europejska doprecyzowała jego postanowienia, definiując kryteria oceny ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania. Z prawnego punktu widzenia stanowią one uszczegółowienie obowiązujących już przepisów, lecz w praktyce można je traktować jako nowe ramy prawne dla międzynarodowej (w ramach UE) koordynacji i współpracy z wykorzystaniem pomocy publicznej (Komisja Europejska, 2014, 2021).

Do końca 2025 r. jedynie jedenaście projektów IPCEI uzyskało akceptację Komisji Europejskiej. Niewiele jest również analiz dotyczących ekonomicznych aspektów ich funkcjonowania. Jednocześnie IPCEI stają się przedmiotem rosnącego zainteresowania państw członkowskich i instytucji UE w kontekście nowego paradygmatu polityki przemysłowej. W świetle powyższego celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy w ramach nowej polityki przemysłowej UE potrzebny jest nowy instrument interwencji publicznych realizujący wspólne cele unijne, a jeśli tak – jakie cechy powinien on posiadać z punktu widzenia oddziaływania na rynku wewnętrznym UE.

Punktem wyjścia badania jest przegląd literatury dotyczącej IPCEI jako nowego instrumentu finansowego UE, osadzonego w kontekście zmiany paradygmatu polityki przemysłowej UE. Następnie omówiono zastosowane metody badawcze, wskaźniki oraz wykorzystane dane. W dalszej części przeprowadzono analizę statystyczną ewolucji pomocy publicznej w państwach członkowskich UE w latach 2004–2023, z wykorzystaniem wskaźników intensywności oraz podobieństwa struktury wsparcia. Ponadto przeanalizowano metody koordynacji w zakresie wypracowywania obszarów wsparcia i finansowania projektów IPCEI. Artykuł kończą wnioski i rekomendacje dla nauki oraz praktyki gospodarczej dotyczące budowy instrumentarium nowej polityki przemysłowej prowadzonej na poziomie unijnym.

2. Przegląd literatury

Pojęcie polityki przemysłowej doczekało się wielu definicji (ich przegląd przedstawia m.in. Warwick, 2013; Ambroziak, 2017; Aiginger i Rodrik, 2020). Co do zasady można przyjąć, że polityka przemysłowa obejmuje każdy rodzaj interwencji

lub działania rządu, którego celem jest zmiana struktury produkcji, zatrudnienia lub sprzedaży towarów i usług w kierunku sektorów oferujących lepsze perspektywy wzrostu gospodarczego, niż miałyby to miejsce w warunkach niezakłóconej równowagi rynkowej (Pack i Saggi, 2006; Altenburg i Rodrik, 2017). Podejście to opiera się na założeniu, że interwencja na rynku jest uzasadniona jedynie w przypadku występowania tzw. zawodności rynku, czyli sytuacji, w których mechanizmy rynkowe nie działają efektywnie i nie prowadzą do optymalnej alokacji zasobów (Bator, 1958). W przeciwnym razie interwencja może prowadzić do zniekształcenia konkurencji, a jej koszty przewyższają ewentualne pozytywne efekty.

W kolejnych latach badacze rozszerzyli katalog celów polityki przemysłowej o kwestie społeczne i środowiskowe (Aiginger i Rodrik, 2020), regionalne oraz związane z zapewnieniem zatrudnienia (Juhász et al., 2024), a także o maksymalizację korzyści publicznych (Mazzucato i Rodrik, 2023). W ostatnim okresie coraz większy nacisk kładzie się na rozwój gospodarki zaawansowanej technologicznie i cyfrowej oraz na zabezpieczenie łańcuchów dostaw (Rodrik, 2022). Rozszerzenie celów polityki przemysłowej wynika m.in. z faktu, że w strukturze przemysłowej gospodarek ważne miejsce zajmuje obecnie nie tylko produkcja dóbr materialnych, ale także usługi związane z przemysłem (Aiginger i Rodrik, 2020; Rodrik, 2022; Juhász et al., 2024), co określa się mianem serwityzacji. Oznacza ona, że nie jest możliwe oddzielenie produktu od usługi, ponieważ oba elementy są często nierozzerwalnie powiązane – zarówno na etapie projektowania, sprzedaży i użytkowania, jak i w ramach obsługi posprzedażowej (Ambroziak, 2015). W konsekwencji również polityka przemysłowa UE powinna uwzględniać ściśle powiązanie produkcji towarów ze świadczeniem usług.

W literaturze wskazuje się wiele argumentów przemawiających zarówno za, jak i przeciw prowadzeniu polityki przemysłowej (Ambroziak, 2017). Podstawowym argumentem przeciwników jest teza, że subsydia w ramach polityki przemysłowej często nie spełniają kryteriów zawodności rynku, co prowadzi do wniosku, że „najlepszą polityką przemysłową jest żadna polityka” (Becker 1985). Takie podejście dominowało również w UE do 2019 r. Jednak sytuacja geopolityczna ostatnich dwóch dekad uległa istotnej zmianie: Chiny przystąpiły do WTO i oczekują niedyskryminacyjnego traktowania, subsydia na świecie stały się kluczowym instrumentem wsparcia przedsiębiorców w Chinach i w USA, a ostatnie kryzysy – pandemiczny i energetyczny – uwiarydoliły silne i niebezpieczne uzależnienia od niewiarygodnych partnerów. Z jednej strony mamy do czynienia z protekcyjną polityką Chin, a z drugiej – z merkantylistyczną polityką przemysłową USA (Crane et al., 2024; Reynolds, 2024; Shang, 2024; Akkizidis, 2025).

Sytuacja ta jest szczególnie wrażliwa dla UE, która – jako ugrupowanie 27 państw członkowskich – nie posiada wspólnej polityki przemysłowej, a krajowe cele w tym obszarze niekoniecznie są zgodne z celami unijnymi, w tym z ambitnymi założeniami transformacji energetycznej i cyfrowej. Jednocześnie krajowe interwencje mogą zakłócać konkurencję na rynku. W konsekwencji współczesna dyskusja na temat polityki przemysłowej dotyczy przede wszystkim tego „jak”, a nie „dlaczego” należy ją aktywnie prowadzić (Rodrik, 2022), a w przypadku UE – dodatkowo sposobów pogodzenia takiej aktywnej polityki z utrzymaniem konkurencji i spójności na rynku wewnętrznym.

Wielu badaczy wskazuje, że przykładem takiego aktywnego podejścia do polityki przemysłowej jest instrument kooperacji i finansowego wsparcia w postaci Ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (IPCEI). Na znaczenie tego mechanizmu zwrócili uwagę w swoich raportach Letta (2024) i Draghi (2024), którzy postrzegają go jako formę quasi-wspólnego finansowania nie tylko najważniejszych i największych, lecz także innych paneuropejskich inicjatyw ukierunkowanych na poprawę konkurencyjności przemysłu unijnego poprzez zwiększenie jego innowacyjności. Koncepcja IPCEI została również uwzględniona w politycznych programach gospodarczych większych państw członkowskich (Schneider, 2022).

Część badaczy interpretuje IPCEI jako narzędzie służące budowaniu suwerenności ekonomicznej (Szczepanski, 2020; European Parliament, 2022) oraz przykład prokonkurencyjnej polityki przemysłowej (Boronat, 2024; Di Carlo et al., 2024). Jednocześnie są one symbolem złożoności nowej polityki przemysłowej UE: podczas gdy większość środków finansowych pochodzi od państw członkowskich, to zasady ich wydatkowania są w dużej mierze ustalane na poziomie instytucji unijnych (Schmitz et al., 2025).

Dotychczasowe badania w ramach geografii ekonomicznej wskazywały, że IPCEI mogą wzmacniać zdolności przemysłowe na poziomie regionalnym, sprzyjając tworzeniu klastrów przemysłowych (Lavery, 2023). Jednocześnie, z punktu widzenia dostępności tego instrumentu w UE, badacze podkreślali potrzebę zapewnienia większego wyrównania szans w udziale w IPCEI (Eisl, 2022), w szczególności poprzez zwiększenie udziału państw peryferyjnych – spoza głównego rdzenia integracji europejskiej, w tym państw Europy Środkowej i Wschodniej (Lopes-Valença, 2025) – a także szerszego grona przedsiębiorstw (Poitiers i Weil, 2022).

Inne badania koncentrowały się na wybranych aspektach ekonomii instytucjonalnej w zakresie przygotowania rządów i administracji publicznej do udziału w złożonych przedsięwzięciach IPCEI (Di Carlo et al., 2024). Projekty IPCEI wymagają bowiem połączenia skomplikowanej logiki politycznej z wysokim poziomem wiedzy specjalistycznej (McNamara, 2023). W dotychczasowych analizach zwrócono również uwagę na kwestię poprawnego stosowania warunkowości w tego rodzaju projektach, która z jednej strony powinna zapewnić prawidłowość wydatkowania środków publicznych, lecz z drugiej może generować istotne koszty dla przedsiębiorców (Schmitz et al. 2025). Odrębnym obszarem badań były kwestie finansowania przedsięwzięć IPCEI – zarówno w kontekście zapewnienia przejrzystości wydawanych funduszy (Poitiers i Weil, 2022), jak i konieczności stworzenia bardziej przewidywalnych środków finansowych, w tym z udziałem środków europejskich (Eisl, 2022).

3. Dane i metody analizy

Wykorzystane w niniejszej analizie dane dotyczące pomocy publicznej udzielonej przez państwa członkowskie pochodzą z Tablicy Wyników (Scoreboard) Komisji Europejskiej (2025a), natomiast dotyczące wartości dodanej brutto – z bazy Eurostatu. W przypadku pomocy publicznej przeznaczonej na cele IPCEI wykorzystano informacje o wsparciu zadeklarowanym przez państwa członkowskie i zaakceptowanym

przez Komisję Europejską w odpowiednich decyzjach dotyczących poszczególnych składowych wszystkich realizowanych projektów IPCEI.

Co do zasady dane dotyczące pomocy publicznej obejmują szeroki zakres kategorii wsparcia, w tym również takich, które nie są bezpośrednio związane z przemysłem przetwórczym czy usługami. W tego względu analiza została skoncentrowana na tzw. przemysłowej pomocy publicznej dla przedsiębiorców (zgodnie z przesłankami zawartymi w artykule 107.1 TFUE). Obejmuje ona takie cele, jak: badania, rozwój i innowacje, ochrona środowiska i efektywność energetyczna, rozwój regionalny, wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw, w tym kapitał podwyższonego ryzyka, a także działania sektorowe (które w obecnej formule dotyczą m.in. infrastruktury internetowej, ale również sportowej i turystycznej).

Analizą objęto lata 2004–2023, dla których dostępne są porównywalne dane. W celu uchwycenia względnego poziomu intensywności pomocy publicznej zastosowano autorski wskaźnik RSAII (Revealed State Aid Intensity Index), oparty na tradycyjnym indeksie RCA (Balasa, 1965). Jest on obliczany jako relacja między wartością danej kategorii pomocy publicznej w danym państwie członkowskim UE a wartością dodaną (GVA) wybranych działalności gospodarczych związanych z polityką przemysłową w danym państwie członkowskim UE, odniesiona do analogicznej relacji dla całej UE-27 (Ambroziak, 2021b). Wskaźnik RSAII dostarcza informacji na temat względnej intensywności przemysłowej pomocy publicznej oraz jej poszczególnych kategorii w danym kraju w porównaniu z ich intensywnością w Unii Europejskiej. Aby zapewnić symetryczność wyników, zastosowano podejście Laursena (1998), które pozwoliło skonstruować następującą formułę:

$$RSAII_i = \left(\left(\frac{x_i}{v_i} \right) / \left(\frac{X_{EU}}{V_{EU}} \right) - 1 \right) / \left(\left(\frac{x_i}{v_i} \right) / \left(\frac{X_{EU}}{V_{EU}} \right) + 1 \right) \quad (1)$$

gdzie:

x_i – wartość pomocy publicznej (przemysłowej pomocy publicznej lub jednej z jej kategorii) w państwie i ;

v_i – wartość dodana brutto (skumulowanego komponentu przemysłowego GVA) państwa i ;

X_{EU} – wartość pomocy publicznej (przemysłowej pomocy publicznej lub jednej z jej kategorii) w UE;

V_{EU} – wartość dodana brutto (skumulowanego komponentu przemysłowego GVA) UE.

Gdy wskaźnik RSAII (1) przyjmuje wartość powyżej 0, oznacza to, że intensywność pomocy publicznej w danym państwie – w stosunku do wartości dodanej brutto – jest wyższa niż średnia UE. Wartość niższa od 0 wskazuje natomiast, że intensywność pomocy jest niższa od średniej UE.

Wskaźnik RSAII nie posiada ograniczeń charakterystycznych dla stosowanego przez Komisję Europejską prostego wskaźnika relacji całkowitej wartości pomocy publicznej do PKB (Komisja Europejska, 2025a). Po pierwsze, RSAII nie uwzględnia całej pomocy publicznej, a jedynie tę związaną z wąsko rozumianą polityką przemysłową. Po drugie, odnosi się do przemysłowego komponentu wartości dodanej brutto (GVA), z pominięciem branż, które nie korzystają bezpośrednio z przemysłowej pomocy publicznej. Dzięki temu bierze pod uwagę względne różnice w (zagregowanej)

strukturze analizowanych gospodarek, ponieważ ten sam poziom pomocy może wywoływać odmienne efekty w państwach o różnej bazie przemysłowej i usługowej.

RSAAI posiada jednak również pewne ograniczenia. Przede wszystkim nie mierzy on wpływu pomocy publicznej na rozwój społeczno-gospodarczy, innowacje czy zatrudnienie. Ponadto, opierając się na danych zagregowanych (w ramach przemysłowego komponentu wartości dodanej brutto), nie pozwala na identyfikację ani pomiar intensywności wsparcia dla poszczególnych grup przedsiębiorstw – zarówno w podziale na ich wielkość, jak i reprezentowaną branżę. W konsekwencji dominacja dużych projektów, znacząco wspieranych pomocą publiczną, może sztucznie zawyżać poziom przemysłowej pomocy publicznej w danym państwie członkowskim. Dodatkowo w badaniu wykorzystano wartości nominalne w cenach bieżących, co w pewnym stopniu nie uwzględnia inflacji, siły nabywczej oraz kosztów inwestycji. Oznacza to konieczność ostrożnego porównywania zmian wskaźnika w czasie.

Powyższe ograniczenia wynikają przede wszystkim ze sposobu zbierania i agregowania danych przez Komisję Europejską. Po pierwsze, są one raportowane do właściwych instytucji w państwach unijnych przez wszystkie podmioty udzielające pomocy, co może wiązać się z błędami oraz opóźnieniami w sprawozdawczości. Po drugie, przyjęta przez Komisję klasyfikacja pomocy publicznej sprawia, że niektóre formy wsparcia, np. w ramach pomocy regionalnej, mogą jednocześnie realizować cele środowiskowe lub związane z badaniami i rozwojem. Po trzecie, dostępne dane nie różnicują form pomocy (dotacje, ulgi podatkowe, gwarancje kredytowe), które – mimo przeliczenia na ekwiwalent dotacyjny brutto – mogą wywoływać odmienne skutki ekonomiczne.

Natomiast w celu identyfikacji podobieństw i różnic w strukturze przemysłowej pomocy publicznej zastosowano również autorski wskaźnik SASI (State Aid Similarity Index) (Ambroziak, 2021b) oparty na indeksie podobieństwa struktury handlu (Finger i Kreinin, 1979):

$$SASI_j^i = \{\sum_i \min[X_j^i, X_{EU}^i]\}100 \quad (2)$$

gdzie:

X_j^i – udział kategorii pomocy publicznej w ogólnej wartości przemysłowej pomocy publicznej w państwie członkowskim j ;

X_{EU}^i – udział kategorii pomocy publicznej w ogólnej wartości przemysłowej pomocy publicznej w UE.

Wskaźnik SASI (2) przyjmuje wartości od 0%, co oznacza brak podobieństwa struktury pomocy publicznej według kategorii do średniej UE, do 100%, co wskazuje na strukturę identyczną ze średnią dla UE.

Charakteryzując strukturę gospodarek państw członkowskich oraz ich skłonność do interwencji na rynku przy użyciu przemysłowej pomocy publicznej, uwzględniono udział komponentu przemysłowego (obejmującego zarówno przemysł przetwórczy, jak i usługi, szczególnie te powiązane z przemysłem) w ogólnej wartości dodanej brutto (GVA). Na podstawie zmian wartości przemysłowego komponentu GVA w 2023 r. względem średniej dla UE państwa członkowskie podzielono na trzy grupy: a) liderów uprzemysłowienia, którzy zwiększyli udział komponentu

przemysłowego w wartości dodanej i osiągnęli poziom powyżej średniej unijnej; b) kraje umiarkowanie uprzemysłowione, w których ponadprzeciętny poziom uprzemysłowienia obniżył się, lecz nadal pozostaje powyżej średniej UE; c) kraje ograniczające uprzemysłowienie, w których niski udział komponentu przemysłowego dodatkowo się zmniejszył.

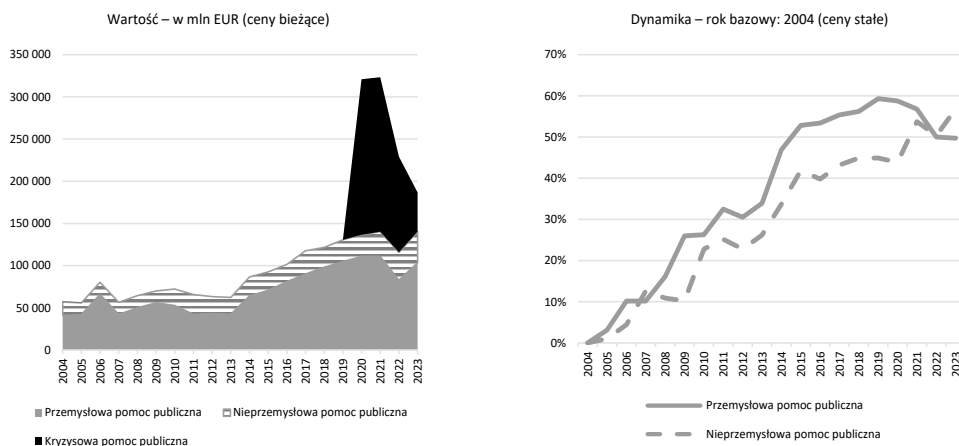
W przypadku analiz dotyczących pomocy na badania, rozwój i innowacje zestawiono je ze wskaźnikami pochodzącymi z Europejskiej tablicy wyników innowacyjności (European Innovation Scoreboard, Komisja Europejska, 2025b) za 2023 r., która klasyfikuje państwa członkowskie jako liderów innowacyjności, silnych innowatorów, umiarkowanych innowatorów oraz wschodzących innowatorów.

4. Krajowa pomoc publiczna jako dotychczasowy instrument finansowy polityki przemysłowej w UE

Wartość pomocy publicznej ogółem, w tym zarówno przemysłowej, jak i nieprzemysłowej, zdecydowanie wzrosła w UE w ostatnich dwóch dekadach z 57 mld EUR w 2004 r. do 186,8 mld EUR w 2023 r., co oznaczało wzrost w cenach stałych o ponad połowę (52,9%), a wraz z pomocą kryzysową – o niemal 69,3%. Do 2020 r. dynamika wzrostu przemysłowej pomocy publicznej była znacznie wyższa niż w przypadku pomocy nieprzemysłowej. Sytuacja zmieniła się wraz z początkiem kryzysu związanego z pandemią oraz agresją Rosji na Ukrainę, kiedy to część środków przeznaczonych na wsparcie publiczne przemysłu i usług z nim powiązanych została przekierowana na krótkookresowe działania osłonowe w ramach pomocy kryzysowej (wykres 1).

Wykres 1.

Ewolucja pomocy publicznej w państwach członkowskich UE w latach 2004–2023

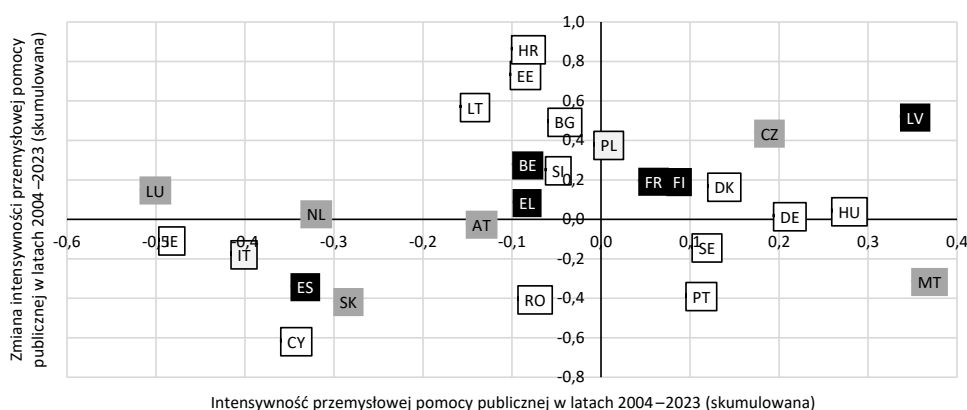


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Na przestrzeni lat 2004–2023 intensywność przemysłowej pomocy publicznej udzielanej przez państwa członkowskie UE przedsiębiorcom przemysłu przetwórczego oraz usług zmieniła się znacząco. W takich państwach jak Łotwa, Czechy, Francja, Irlandia, a także Niemcy i Dania odnotowano wzrost intensywności udzielanej pomocy, co wskazuje na ponadprzeciętne zaangażowanie państwa w gospodarkę. Podobny poziom intensywności na koniec 2023 r. występował w Szwecji, Portugalii i na Malcie, choć w ich przypadku nastąpiło względne obniżenie intensywności wsparcia. Pozostałe państwa członkowskie odnotowały spadek intensywności poniżej przeciętnej dla UE (wykres 2). Taki rozkład w żaden sposób nie koreluje z poziomem uprzemysłowienia państw członkowskich, gdyż we wszystkich ich grupach – zarówno tych, które zwiększyły intensywność pomocy, jak i tych, które ją ograniczyły – znalazły się kraje reprezentujące każdy poziom udziału komponentu przemysłowego w wartości dodanej brutto (skumulowanej w latach 2004–2023).

Wykres 2.

Zmiana intensywności (RSAII) przemysłowej pomocy publicznej (skumulowanej) w latach 2004–2023



Uwagi: kolor tła nazwy państwa: biały – liderzy uprzemysłowienia, szary – kraje umiarkowanie uprzemysłowione, czarny – kraje ograniczające uprzemysłowienie.

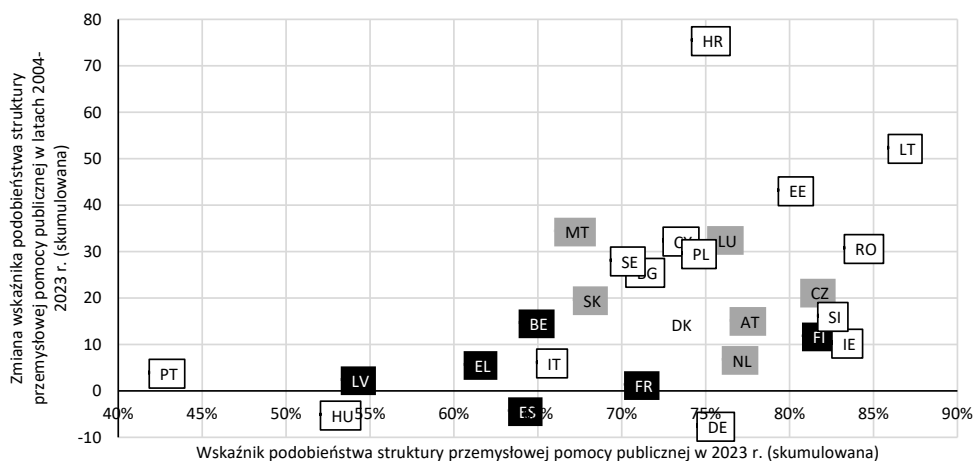
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Państwa członkowskie UE różniły się w badanym okresie nie tylko intensywnością przemysłowej pomocy publicznej, lecz także jej strukturą. Analiza skumulowanych wartości wskazuje, że największą i rosnącą zbieżność struktury udzielanej pomocy ze średnią unijną odnotowała większość państw członkowskich, w szczególności te, które przystąpiły do UE od 2004 r. (z wyjątkiem Węgier i Łotwy) lub zarejestrowały wysoki udział komponentu przemysłowego (z wyłączeniem Niemiec, Węgier i Portugalii). Zdecydowanie słabszą pozycję w porównaniu z innymi państwami wykazywały państwa ograniczające uprzemysłowienie (z wyjątkiem Finlandii i Francji, które osiągnęły relatywnie wysoki poziom zbieżności ze średnią UE (wykres 3). Oznacza to, że również w zakresie podobieństwa struktury przemysłowej pomocy

publicznej państwa członkowskie UE osiągają skrajnie różne wyniki, niekoniecznie powiązane z ich względnym poziomem uprzemysłowienia.

Wykres 3.

Wskaźnik podobieństwa (SASI) przemysłowej pomocy publicznej (skumulowanej) w latach 2004–2023



Uwagi: kolor tła nazwy państwa: biały – liderzy uprzemysłowienia, szary – kraje umiarkowanie uprzemysłowane, czarny – kraje ograniczające uprzemysłowienie.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Można zatem stwierdzić, że polityka przemysłowa realizowana na poziomie krajowym, której przejawem jest pomoc publiczna udzielana przedsiębiorcom w państwach członkowskich UE, jest znacznie zróżnicowana zarówno pod względem intensywności ingerencji w mechanizmy rynkowej, jak i zakresu realizowanych celów, które w bardzo ograniczonym stopniu odzwierciedlają wspólne priorytety UE.

5. IPCEI jako (nowy) instrument finansowy polityki przemysłowej UE

Podstawy działania

Jak już wspomniano, instytucja Ważnych projektów wspólnego europejskiego zainteresowania funkcjonuje od początku istnienia EWG. Już w pierwotnych postanowieniach Traktatu ustanawiającego EWG wskazywano, że „za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana [...] pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania [...]”. Szczegółowe ramy prawne dotyczące funkcjonowania IPCEI oraz ich oceny pod kątem zgodności z rynkiem unijnym pochodzą jednak dopiero z 2014 r. (Komisja Europejska, 2014c), a następnie zostały zaktualizowane w 2021 r. (Komisja Europejska, 2021a).

Koordinacja realizacji celów unijnych

W celu identyfikacji obszarów wymagających wspólnego wsparcia oraz określenia możliwości ich finansowania przez państwa członkowskie UE Komisja Europejska zastosowała metodę koordynacji z udziałem zainteresowanych stron. W „Nowej Strategii Przemysłowej dla Europy” zaproponowano powołanie Forum Przemysłowego (ang. Industrial Forum), w którego skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich, partnerów społecznych oraz przemysłu (Komisja Europejska, 2020). Głównym celem Forum jest wytyczanie ścieżek rozwojowych poszczególnych branż, analiza zależności strategicznych, promowanie najlepszych praktyk i rozwiązań w obrębie ekosystemów oraz identyfikacja transgranicznych i międzyekosystemowych potrzeb inwestycyjnych i możliwości współpracy (Komisja Europejska, 2021). Odpowiedzią biznesu na tę formę koordynacji są tzw. alianse przemysłowe, które stanowią cenne źródło wiedzy o potrzebach i oczekiwaniach rynku. Informacje te są coraz częściej wykorzystywane zarówno przez aktywnych przedsiębiorców, jak i państwa członkowskie przy tworzeniu wspólnych projektów (IPCEI). Można zatem stwierdzić, że realizowana metoda koordynacji opiera się na instytucjonalnym połączeniu Forum Przemysłowego z aliansami branżowymi. W rezultacie Komisja nie narzuca działań, lecz je koordynuje – poprzez dialog, wiedzę ekspercką i wspólne decyzje inwestycyjne – ukierunkowując działania (zwłaszcza finansowe) państw członkowskich i podmiotów gospodarczych. Formuła ta nosi cechy otwartej metody koordynacji (znanej jako instrument Strategii Lizbońskiej), umożliwiającej kontynuowanie procesów integracji bez konieczności przekazywania kompetencji na poziom unijny (Zeitlin, 2005).

Obszary i zakres wsparcia

Zakłada się, że w ramach projektów IPCEI gromadzona będzie wiedza, zasoby finansowe (w tym prywatne) oraz podmioty gospodarcze z różnych państw członkowskich „w celu zaradzenia istotnym niedoskonałościom rynku, brakom systemowym lub problemom społecznym, które w innym przypadku nie zostałyby przezwyciężone” (Komisja Europejska, 2021). IPCEI powinny wносить istotny wkład w realizację celów UE, w tym w obszarach badań, kluczowych technologii wspomagających, oszczędności i efektywności energetycznej, przeciwdziałania zmianom klimatu oraz globalnych możliwości i wyzwań. Warto podkreślić, że w dokumencie z 2021 r. Komisja ostatecznie przyznała, iż IPCEI „można ustanowić we wszystkich obszarach działalności gospodarczej o potencjale innowacyjnym”, co wskazuje na bardzo szeroki zakres przedmiotowy ewentualnej interwencji.

Aby ograniczyć koncentrację zarówno projektów IPCEI, jak i finansowania w pojedynczych państwach, Komisja wprowadziła wymóg, zgodnie z którym „projekt musi zwykle obejmować co najmniej cztery państwa członkowskie, a korzyści z niego płynące nie mogą ograniczać się do finansujących państw członkowskich, ale obejmować większą część Unii” (Komisja Europejska, 2021). Ponadto korzyści wynikające z realizacji projektu nie powinny koncentrować się wyłącznie na beneficjencie, danej branży ani na państwach członkowskich, w których realizowane

będą projekty. Powinny oddziaływać szerzej – na całą gospodarkę i społeczeństwo UE – poprzez „skutki systemowe na wielu poziomach łańcucha wartości lub na rynkach wyższego lub niższego szczebla, lub mające alternatywne zastosowania w innych sektorach” (Komisja Europejska, 2021). IPCEI mają zatem stanowić projekty o bardzo szerokim bezpośrednim i pośrednim zasięgu – zarówno geograficznym, jak i produktowym oraz rynkowym. W praktyce oznacza to, że Komisja Europejska kształtuje politykę przemysłową na poziomie unijnym, określając cele i zakres dopuszczalnej interwencji, wciąż realizowanej ze środków finansowych państw członkowskich.

Wsparcie finansowe

Jedną z kluczowych składowych IPCEI jest kwestia finansowania projektów z wykorzystaniem środków publicznych. Komisja Europejska, podobnie jak w przypadku klasycznej pomocy publicznej, określa dla każdego projektu maksymalny pułap pomocy publicznej na podstawie stwierdzonej luki w finansowaniu. Nowością jest jednak dopuszczenie możliwości pokrycia nawet do 100% kosztów kwalifikowalnych danego projektu. IPCEI przewidują zatem klasyczną pomoc publiczną pochodzącą ze środków państw członkowskich (zgodnie z art. 107.1 TFUE), której udzielenie wymaga każdorazowo zgody Komisji. W związku z rosnącym zainteresowaniem tą formą wsparcia Komisja Europejska umożliwiła objęcie projektów wymagających mniejszego finansowania (do 50 mln EUR) wyłączeniem grupowym spod obowiązku notyfikacji (Komisja Europejska, 2023). Rozwiązanie to oznacza przejście przez państwa członkowskie ryzyka niepowodzenia projektu, a jednocześnie wiąże się z potencjalnym niebezpieczeństwem związanym ze zniekształceniem konkurencji na rynku wewnętrznym UE. Dotyczy to zwłaszcza przedsiębiorców, którzy już działają lub dopiero zamierzają wejść na rynek europejski, a których pozycja może być znacznie słabsza w porównaniu z podmiotami uczestniczącymi w IPCEI.

6. Dotychczasowe doświadczenia IPCEI w UE

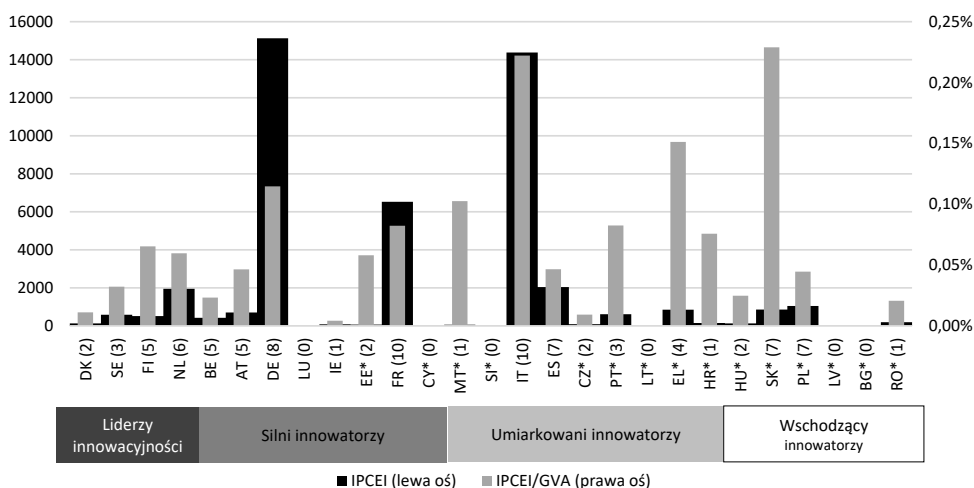
Dotychczas powołano 10 IPCEI z udziałem 247 przedsiębiorców (część z nich uczestniczy w więcej niż jednym projekcie, co zwiększa liczbę podmiotów do 283) z 22 państw członkowskich (oraz dodatkowo ze Zjednoczonego Królestwa i Norwegii). Dotychczas przedłożono 334 indywidualne projekty, dla których Komisja zaakceptowała 37,2 mld EUR pomocy publicznej, co stanowi około jednej trzeciej ich ogólnej wartości (pozostała część to środki prywatne biznesu). Zakres merytoryczny dotychczas zaakceptowanych IPCEI odpowiada unijnym priorytetom, w szczególności w obszarze transformacji energetycznej i cyfrowej, a także w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego i zdrowotnego.

Dystrybucja IPCEI między państwa członkowskie jest wyraźnie nierównomierna. Z jednej strony Francja i Włochy uczestniczą we wszystkich dziesięciu projektach IPCEI, Niemcy w ośmiu, Hiszpania, Polska i Słowacja w siedmiu, Niderlandy w sześciu, a Belgia w pięciu. Z drugiej strony Bułgaria, Cypr, Litwa, Łotwa i Słowenia

nie przystąpiły do żadnego z dotychczasowych IPCEI. Krajami oferującymi najwięcej pomocy publicznej w ramach IPCEI są Włochy (14,3 mld EUR), Niemcy (15,1 mld EUR) oraz Francja (6,5 mld EUR). Kwotę 1 mld EUR zadeklarowały również Hiszpania (2 mld EUR), Holandia (1,9 mld EUR) i Polska (niewiele ponad 1 mld EUR) (wykres 4). Oznacza to, że ani poziom uprzemysłowienia (liczony jako odsetek przemysłowego komponentu w wartości dodanej), ani poziom innowacyjności (określony Europejskim wskaźnikiem innowacyjności – EIS, Komisja Europejska, 2025b), ani przynależność do państw kohezyjnych nie są skorelowane z zainteresowaniem udziałem w IPCEI ani z deklarowanym poziomem wsparcia finansowego.

Wykres 4.

Udział państw członkowskich UE w projektach IPCEI



Uwagi: w nawiasach podano liczbę projektów IPCEI, w których dane państwo członkowskie bierze udział, (*) państwo kohezyjne

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu oraz decyzji Komisji Europejskiej odnośnie do poszczególnych IPCEI.

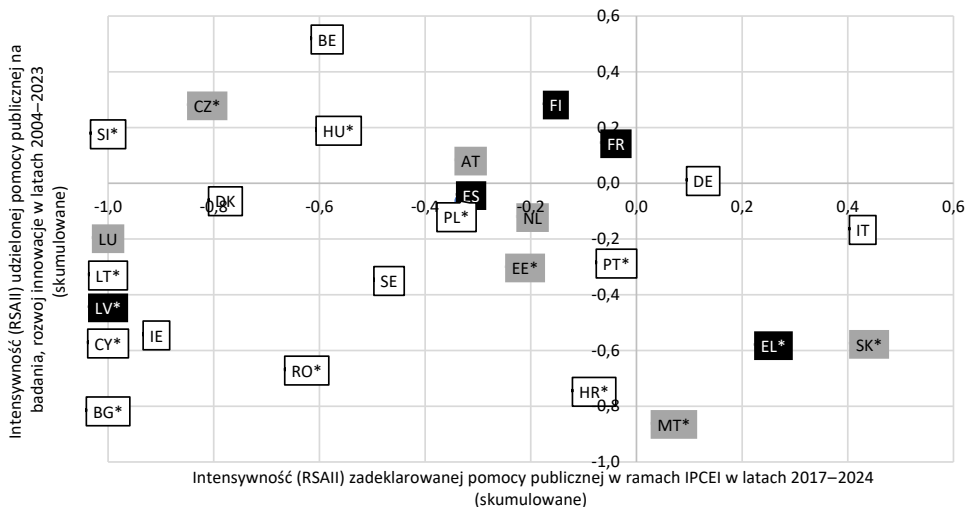
Państwami o relatywnie najwyższym wskaźniku intensywności (RSAII) pomocy publicznej IPCEI, zadeklarowanej przez państwa członkowskie i zaakceptowanej przez Komisję Europejską, były Włochy, Niemcy, Słowacja oraz Grecja i Malta (wykres 5.). Dwa pierwsze państwa należą do grona liderów uprzemysłowienia, jednak tylko Niemcy zarejestrowały jednocześnie ponadprzeciętny (dodatni) wskaźnik intensywności pomocy na badania, rozwój i innowacje (B+R+I). Ma to istotne znaczenie, ponieważ – jak wspomniano – projekty IPCEI koncentrują się na działaniach szczególnie ryzykownych, ale przede wszystkim przełomowych w obszarze badań, rozwoju i innowacji, umożliwiając finansowanie nawet do 100% kosztów kwalifikowanych. Na uwagę zasługują również Francja i Finlandia, obecnie zaliczane do państw o malejącym poziomie uprzemysłowienia. Intensywność planowanej pomocy IPCEI była w ich przypadku nieco poniżej przeciętnej, jednak oba kraje

wykazały relatywnie wyższe wartości intensywności pomocy na B+R+I (poza IPCEI). Wśród państw o ponadprzeciętnej intensywności pomocy na B+R+I znalazły się także Belgia, Węgry, Czechy i Słowenia, choć ich zaangażowanie finansowe w IPCEI było wyraźnie niższe. Pozostałe państwa członkowskie Unii odnotowały relatywnie niską intensywność obu kategorii pomocy publicznej.

Przedstawione grupy państw obejmują zarówno te, które należą do liderów uprzemysłowienia, jak i te, które odnotowują spadek udziału komponentu przemysłowego w wartości dodanej. Podobnie brak jest wyraźnej korelacji między wsparciem w formie IPCEI a statusem beneficjenta polityki spójności. Warto jednak zaznaczyć, że w zestawieniu nominalnych wartości zadeklarowanej pomocy IPCEI dominują państwa prowadzące dotychczas relatywnie ekspansywną politykę fiskalną (Francja, Włochy, Niemcy, Hiszpania, a także Polska i Słowacja), podczas gdy państwa stosujące bardziej powściągliwą politykę w zakresie udzielania pomocy publicznej rzadziej deklarują udział w IPCEI. Powyższe obserwacje zgodne są z wynikami badań innych autorów, wskazujących na ograniczony udział państw peryferyjnych (w tym Europy Środkowej i Wschodniej) oraz niektórych kategorii przedsiębiorców w projektach IPCEI (Lopes-Valença, 2025; Poitiers i Weil, 2022).

Wykres 5.

Intensywność RSAII zadeklarowanej pomocy publicznej w ramach IPCEI w latach 2017–2023 oraz pomocy publicznej na badania, rozwój i innowacje w latach 2004–2023



Uwagi: kolor tła nazwy państwa: biały – liderzy uprzemysłowienia, szary – kraje umiarkowanie uprzemysłowione, czarny – kraje ograniczające uprzemysłowienie, (*) – państwo kohezyjne.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu oraz decyzji Komisji Europejskiej odnośnie do poszczególnych IPCEI.

7. Dyskusja i podsumowanie

Przeprowadzone badanie pozwala stwierdzić, że od 2014 r. odnotowuje się szybki wzrost wartości udzielanej przemysłowej pomocy publicznej w państwach członkowskich UE, co zostało dodatkowo wzmocnione pomocą kryzysową w okresie pandemii COVID-19 oraz po rozpoczęciu agresji Rosji na Ukrainę. Tendencja ta potwierdza odchodzenie od liberalnej polityki przemysłowej UE na rzecz interwencjonizmu państw członkowskich UE. Ponadto analiza nowej formuły współpracy – obejmującej Forum Przemysłowe, alianse przemysłowe oraz coraz szerzej wykorzystywany instrument IPCEI – wskazuje, że w przeciwieństwie do okresu sprzed kryzysów możliwe jest zidentyfikowanie konkretnych branż objętych wsparciem w ramach podejścia sektorowego. W konsekwencji można mówić o zmianie paradygmatu polityki przemysłowej w ramach UE nie tylko w zakresie jej założeń, celów i obszarów interwencji, lecz także stosowanego instrumentarium.

Analiza dotychczasowego systemu wspierania przedsiębiorców w ramach polityki przemysłowej UE pozwala sformułować co najmniej dwa istotne wnioski. Mimo wspólnych uregulowań prawnych dotyczących kryteriów dopuszczalności pomocy publicznej, zasad wyłączeń spod obowiązku notyfikacyjnego oraz wyłącznej kompetencji Komisji w zakresie akceptacji programów pomocowych:

- stopień zróżnicowania intensywności przemysłowej pomocy publicznej między państwami członkowskimi pozostaje wysoki, a sama intensywność interwencji finansowych rośnie.
- stopień podobieństwa struktury przemysłowej pomocy publicznej stopniowo się zwiększa, jednak nadal występują znaczące różnice między państwami członkowskimi.

Zróżnicowania te pogłębia fakt, że nie występuje zależność między skalą udzielonego wsparcia przedsiębiorcom a poziomem uprzemysłowienia, względnymi potrzebami rozwojowymi czy możliwościami finansowymi państw (co można byłoby zakładać w odniesieniu do krajów korzystających z większych środków europejskich polityki spójności). W konsekwencji państwa członkowskie UE, udzielając przemysłowej pomocy publicznej na poziomie krajowym, w ograniczonym stopniu realizują cele uzgodnione na poziomie unijnym. Doświadczenia okresu kryzysowego od 2020 r. wskazują ponadto na istotne ryzyko zniekształcenia konkurencji oraz osłabienia spójności w UE w wyniku znaczących subsydiów oferowanych przez bogatsze państwa członkowskie.

W obliczu wzmożonej konkurencji ze strony państw trzecich UE potrzebuje nowego, paneuropejskiego instrumentu wsparcia, którego działanie ograniczałoby negatywny wpływ na rynek wewnętrzny UE. Powinien on umożliwiać udział wszystkim zainteresowanym państwom członkowskich, niezależnie od ich zasobów budżetowych. Takie rozwiązanie ograniczałoby ryzyko potencjalnego zniekształcenia konkurencji na rynku wewnętrznym UE i przeciwdziałałoby pogłębianiu się różnic w poziomie rozwoju gospodarczego między państwami członkowskimi.

Pewnym, choć wciąż niedoskonałym, rozwiązaniem wskazanego powyżej problemu jest szersze urzeczywistnienie współpracy w ramach nowej koncepcji polityki przemysłowej UE, w tym poprzez finansowanie projektów IPCEI. Obowiązujące

przepisy traktatowe dotyczące koordynacji – obejmujące m.in. tworzenie aliansów branżowych oraz mechanizm IPCEI – choć nie odnoszą się wprost do polityki przemysłowej UE, stanowią ogólne podstawy do wdrażania środków (również finansowych), oddziałujących na konkurencyjność unijnego przemysłu i jego podmiotów wobec partnerów spoza UE. Jednocześnie IPCEI mogą być postrzegane jako narzędzia chroniące integralność rynku wewnętrznego UE przed konkurencją z państw trzecich niezgodną z zasadami unijnymi, choć odbywa się to kosztem ograniczenia dotychczasowej polityki horyzontalnej (Di Carlo i Schmitz, 2023).

W tym kontekście pojawiają się istotne wyzwania dla praktyki gospodarczej związane z wykorzystywaniem mechanizmu IPCEI. Dotyczą one zarówno przygotowania państw członkowskich, jak i gotowości przedsiębiorców do uczestnictwa w paneuropejskich projektach IPCEI. Po pierwsze, mechanizm IPCEI wymusza na państwach członkowskich pogłębioną współpracę i koordynację działań między organami krajowymi a przedsiębiorcami – zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim. Po drugie, wspólne identyfikowanie obszarów interwencji oraz wypracowywanie instrumentów wsparcia (przy obowiązkowym udziale co najmniej czterech państw członkowskich) ogranicza bieżące ryzyko zniekształcenia konkurencji i naruszenia spójności rynku UE (Ambroziak, 2025). Konieczne jest zatem zapewnienie odpowiednio przygotowanej administracji publicznej oraz przedsiębiorców dysponujących wolą i zdolnościami administracyjno-finansowymi do uczestnictwa w projektach IPCEI. Tylko wówczas główny cel nowej polityki przemysłowej UE – zapewnienie warunków sprzyjających konkurencyjności przemysłu unijnego – może zostać osiągnięty bez zaburzenia mechanizmów funkcjonowania rynku wewnętrznego UE.

Głównym mankamentem instrumentu IPCEI w jego obecnym kształcie jest pozostawienie finansowania wyłącznie w rękach państw członkowskich. Może to prowadzić do długookresowego zniekształcenia konkurencji, ponieważ część państw jest w stanie zapewnić przedsiębiorcom znacząco wyższe wsparcie niż inne – niezależnie od tego, czy wynika to z ograniczeń fiskalnych, czy z przyjęcia bardziej liberalnej polityki gospodarczej. Ryzyko to wynika z kilku czynników: a) zawodności państwa, przejawiającej się błędną identyfikacją branż wymagających wsparcia lub wycofywaniem się z wcześniej deklarowanej pomocy; b) ograniczonych zasobów finansowych poszczególnych państw; c) niechęci do interwencji finansowej wynikającej z liberalnej koncepcji polityki gospodarczej; d) barier wejścia na rynek dla nowych i rozwijających się firm, które nie uczestniczyły w pierwotnych inicjatywach IPCEI w danej branży. Z perspektywy praktyki gospodarczej i legislacyjnej rozwiązania tych potencjalnych problemów można poszukiwać w zwiększeniu przejrzystości procedur IPCEI (Poitiers i Weil, 2022) oraz w prowadzeniu stałej ewaluacji skutków (*ex ante* i *ex post*) interwencji publicznej.

Powyższe wątpliwości otwierają przestrzeń do dalszych badań naukowych nad konsekwencjami funkcjonowania IPCEI dla europejskiej gospodarki. Warto byłoby również zidentyfikować efekty działania IPCEI zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i krajowym, w tym ich wpływ na włączanie mniejszych firm w prace badawczo-rozwojowe. Dzięki temu możliwe byłoby uchwycenie kanałów dystrybucji wsparcia w ramach IPCEI kierowanego do dużych firm, z którego korzyści czerpie następnie cała gospodarka, w tym małe i średnie przedsiębiorstwa.

Bibliografia

- Aiginger, K., Rodrik, D. (2020). The rebirth of industrial policy: Reasons and open questions. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20, 189–207. <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>
- Akkizidis, N. (2025). *US and global economies under Trump's neo-mercantilism economic agenda*. <https://www.fxstreet.com/education/us-and-global-economies-under-trumps-neo-mercantilism-economic-agenda-202503281718>
- Altenburg, T., Rodrik, D. (2017). Green industrial policy: Accelerating structural change towards wealthy green economies. W: T. Altenburg i C. Assmann (red.), *Green industrial policy: Concept, policies, country experiences* (s. 1–23). UN Environment; German Development Institute.
- Ambroziak, A. A. (2015). Reindustrialization or servitization: Trade tendencies in the European Union internal market. W: E. Małuszyńska, G. Mazur i P. Idziak (red.), *Unia Europejska wobec wyzwań przyszłości. Aspekty prawne, finansowe i handlowe* (s. 225–240). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Ambroziak, A. A. (2021a). Financial measures adopted in Poland in the light of COVID-19 state aid EU framework. W: J. Menkes i M. Suska (red.), *The economic and legal impact of COVID-19* (s. 91–110). Routledge.
- Ambroziak, A. A. (2021b). Poland towards a new approach to state aid policy after accession to the European Union. W: A. A. Ambroziak (red.), *Poland in the European Union. Report 2021* (s. 37–56). SGH Publishing House.
- Ambroziak, A. A. (2023). COVID-19 state aid in Poland in 2020–2022. W: A. A. Ambroziak (red.), *Poland in the European Union. Report 2023* (s. 151–160). SGH Publishing House.
- Ambroziak, A. A. (2025). *The New EU Industrial Policy: A paradigm shift in need of coordination and funding*. Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS).
- Ambroziak, A. A. (red.). (2017). *New industrial policy of the European Union*. Springer.
- Balassa, B. (1965). Trade liberalisation and 'revealed' comparative advantage. *The Manchester School*, 33, 99–123. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9957.1965.tb00050.x>
- Bator, F. M. (1958). The anatomy of market failure. *The Quarterly Journal of Economics*, 72(3), 351–379. <https://doi.org/10.2307/1882231>
- Becker, G. (1985). The best industrial policy is none at all. *Business Week*, (August 25).
- Boronat, A. (2024). IPCEI: A market design tool for pro-competitive industrial policies in Europe?. *Journal of European Competition Law & Practice*, 15(8), 526–536. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpae074>
- Beaucillon, C. (2023). Strategic autonomy: A new identity for the EU as a global actor. *European Papers*, 8(2), 417–428. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/664>
- Butollo, F., Staritz, C., Maile, F., Wuttke, T. (2024). The end of globalized production? Supply-chain resilience, technological sovereignty, and enduring global interdependencies in the post-pandemic era. *Critical Sociology*, 51(4–5), 779–798. <https://doi.org/10.1177/08969205241239872>
- Crane, K., Heath, T. R., Stark, A., Zheng, C. (2024). *The Effectiveness of U.S. Economic Policies Regarding China Pursued from 2017 to 2024*. <https://www.rand.org/t/RR3055-1>
- Di Carlo, D., Schmitz, L. (2023). Europe first? The rise of EU industrial policy promoting and protecting the single market. *Journal of European Public Policy*, 30(10), 2063–2096. <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2202684>
- Di Carlo, D., Eisl, A., Zurstrassen, D. (2024). *Together we aid, divided we aid: Mapping the flexibilization of the EU state aid regimes across GBER, IPCEIs and Temporary Frameworks*. <https://hal.science/hal-04834621>
- Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness*. Report for the European Commission. https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en
- Drelich-Skulska, B., Gorynia, M. (2025). Protekcjonizm – lekarstwo czy trucizna?. *Biuletyn PTE*, (3), 41–51.
- Eisl, A. (2022). EU industrial policy in the making. From ad hoc exercises to key instrument: How to make IPCEIs fit for the long run (Policy Paper No. 286). Jacques Delors Institute.
- European Parliament. (2022). *Important projects of common European interest: State of play*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729402/EPRS_BRI\(2022\)729402_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729402/EPRS_BRI(2022)729402_EN.pdf)
- Gabor, D. (2023). The (European) derisking state. *Stato e Mercato*, 43(1), 53–84.
- Gräf, H. (2024). A regulatory-developmental turn within EU industrial policy? The case of the battery IPCEIs. *Politics and Governance*, 12, 1–12. <https://doi.org/10.17645/pag.8188>
- Hajiyeva, N. (2024). The war in Ukraine and the EU's policy of economic globalisation: New security challenges and issues. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (137), 141–163. <https://doi.org/10.24241/rcai.2024.137.2.141>

- Juhász, R., Lane, N., Rodrik, D. (2024). The new economics of industrial policy. *Annual Review of Economics*, 16, 213–242. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-081023-024638>
- Komisja Europejska. (2014). Kryteria analizy zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania. Dz. Urz. C 188, 4–12.
- Tagliapietra, S. (2024). The European Union's Global Gateway: An institutional and economic overview. *The World Economy*, 47(4), 1326–1335. <https://doi.org/10.1111/twec.13551>
- Komisja Europejska. (2020). *Nowa strategia przemysłowa dla Europy*. COM(2020) 102 final.
- Komisja Europejska. (2021). *Kryteria analizy zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania*. C(2021) 8481 final.
- Komisja Europejska. (2023). Rozporządzenie Komisji (UE) 2023/1315 z dnia 23 czerwca 2023 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 651/2014 uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu oraz rozporządzenie (UE) 2022/2473 uznające niektóre kategorie pomocy udzielanej przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w zakresie produkcji, przetwórstwa i wprowadzania do obrotu produktów rybołówstwa i akwakultury za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu. Dz. Urz. UE L 167.
- Komisja Europejska. (2025a). *State Aid Scoreboard*. https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard_en
- Komisja Europejska. (2025b). *European Innovation Scoreboard*. https://research-and-innovation.ec.europa.eu/statistics/performance-indicators/european-innovation-scoreboard_en
- Komisja Europejska. (2025c). *Important Projects of Common European Interest (IPCEI)*. https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei_en
- Lavery, S. (2024). Rebuilding the fortress? Europe in a changing world economy. *Review of International Political Economy*, 31(1), 330–353. <https://doi.org/10.1080/09692290.2023.2211281>
- Letta, E. (2024). *Much more than a market: Speed, security, and solidarity – Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens*. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>
- Lopes-Valença, H. (2025). EU industrial policy and convergent development in EU peripheries: An assessment of the 'Important Project of Common European Interest' (IPCEI) template. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 63, 880–896. <https://doi.org/10.1111/jcms.13664>
- Mazzucato, M., Rodrik, D. (2023). *Industrial policy with conditionalities: A taxonomy and sample cases*. IIPP Working Paper. <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/publications/2023/oct/industrial-policy-conditionalities-taxonomy-and-sample-cases>
- McNamara, K. R. (2023). Transforming Europe? The EU's industrial policy and geopolitical turn. *Journal of European Public Policy*, 31(9), 2371–2396. <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2230247>
- Mollet, F., Pilati, M. (2021). Updating the European industrial strategy for the post-pandemic world. *Policy Brief*. European Policy Centre.
- Nordin, J. (2025). *Strategic autonomy, anyone? Charting Europe's shifting security debates and 2024–2029 priorities*. <https://www.isdp.eu/publication/strategic-autonomy-anyone-charting-europes-shifting-security-debates-and-2024-2029-priorities/>
- Owen, G. (2012). *Industrial policy in Europe since the Second World War: What has been learnt?*. (ECIPE Occasional Paper No. 1). European Centre for International Political Economy.
- Pender, M. (2017). Competitiveness and industrial policy: From rationalities of failure towards the ability to evolve. *Cambridge Journal of Economics*, 41(3), 829–858. <https://doi.org/10.1093/cje/bew025>
- Poitiers, N., Weil, P. (2022). *Opaque and ill-defined: The problems with Europe's IPCEI subsidy framework*. <https://www.bruegel.org/blog-post/opaque-and-ill-defined-problems-europes-ipcei-subsidy-framework>
- Rada Europejska. (2020). *Konkluzje (EUCO 13/20)*. <https://www.consilium.europa.eu/media/45927/021020-euco-final-conclusions-pl.pdf>
- Rada Europejska. (2022). *Deklaracja Wersalska, 10–11 marca 2022*. <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>
- Reynolds, E. B. (2024). U.S. industrial transformation and the 'how' of 21st century industrial strategy. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 24, artykuł 8. <https://doi.org/10.1007/s10842-024-00420-x>
- Rodrik, D. (2022). *An industrial policy for good jobs*. <https://www.brookings.edu/articles/an-industrial-policy-for-good-jobs/>
- Schmitz, L., Seidl, T., Wuttke, T. (2025). The costs of conditionality: IPCEIs and the constrained politics of EU industrial policy. *Competition & Change*. <https://doi.org/10.1177/10245294251320675>
- Schneider, E. (2022). Germany's industrial strategy 2030, EU competition policy and the crisis of new constitutionalism: (Geo-)political economy of a contested paradigm shift. *New Political Economy*, 28(2), 241–258. <https://doi.org/10.1080/13563467.2022.2091535>

- Shang, J. Y. (2024). The impact of rising trade protectionism on the global business environment. *iBusiness*, 16, 150–159. <https://doi.org/10.4236/ib.2024.164010>
- Szczepański, M. (2020). Important projects of common European interest: Boosting EU strategic value chains. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659341/EPRS_BRI\(2020\)659341_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659341/EPRS_BRI(2020)659341_EN.pdf)
- Warwick, K. (2013). *Beyond industrial policy: Emerging issues and new trends* (OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 2). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en>
- Zeitlin, J., Pochet, P. (red.). (2005). *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies – Second Printing*. P.I.E. – Peter Lang.