

Katarzyna Koziół

Ewolucja polityki przemysłowej w Unii Europejskiej wybrane aspekty

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 12, 7-16

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Katarzyna Koziół

EWOLUCJA POLITYKI PRZEMYSŁOWEJ W UNII EUROPEJSKIEJ – WYBRANE ASPEKTY

Wstęp

Polityka przemysłowa w Unii Europejskiej (UE) od lat budzi zainteresowanie, niekiedy kontrowersje i jest przedmiotem rozważań oraz sporów między państwami. Wynika to z roli, jaką odgrywał i odgrywa przemysł w UE i jej poszczególnych państwach członkowskich po jej rozszerzeniu oraz braku regulacji tego działu gospodarki w momencie powstania Wspólnoty i przez długi okres jej istnienia.

Polityka przemysłowa jest stosunkowo młoda w Unii Europejskiej, a kompetencje do jej prowadzenia przyznał Wspólnocie dopiero Traktat z Maastricht.

Geneza polityki przemysłowej

W traktacie rzymskim nie ma bezpośredniego odniesienia do polityki przemysłowej. W artykule 92/1 przewidziano zakaz stosowania wszelkiej pomocy państwowej wypaczającej lub grożącej wypaczeniem konkurencji przez faworyzowanie przedsiębiorstw lub działów produkcji w handlu między członkami. Ma to jedynie pośredni związek z polityką przemysłową¹. Nie wynika więc stąd traktowanie polityki przemysłowej jako wspólnej dla członków Wspólnoty. W traktacie zawarto jednak wiele postanowień pośrednio oddziałujących na przemysł, jak zasady tworzenia wspólnego rynku, wolnej konkurencji między przedsiębiorstwami, harmonizacji przepisów administracyjnych, prawnych i finansowych. Powołano do życia rów-

¹ *Polityka przemysłowa. Fiszka informacyjna*, Centrum Informacji Europejskiej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, www.cie.gov.pl.

niez Europejski Bank Inwestycji (EBI), którego jednym z celów było finansowe wspieranie regionów słabiej rozwiniętych, powstały również projekty modernizacji lub restrukturyzacji przedsiębiorstw².

Traktat powołujący Europejską Wspólnotę Węgla i Stali³ regulował politykę przemysłową w zakresie górnictwa i hutnictwa. Artykuł 3g dotyczył modernizacji produkcji i polepszania jakości.

Traktat o Euratomie regulował pewien zakres przemysłu nuklearnego przez wskazanie konieczności przyczyniania się do rozwoju badań i szerzenia wiedzy technicznej, ułatwiania inwestycji, zaopatrywania Wspólnoty w rudy i paliwo jądrowe oraz zapewnienia rozległych rynków zbytu i dostęp do najlepszych środków technicznych (art. 2a, 2c, 2d, 2g).

Ponieważ polityka przemysłowa niemająca charakteru wspólnej wywoływała niekorzystne skutki dla wspólnego rynku, od początku budziła kontrowersje. Dopiero w latach siedemdziesiątych XX wieku podjęto próbę ustalania zasad wspólnej polityki przemysłowej, której celem miało być⁴:

- a) zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw i całych sektorów europejskich, zwłaszcza w stosunku do gospodarek: amerykańskiej i japońskiej;
- b) wpływanie na tworzenie racjonalnej struktury przemysłu;
- c) ochrona środowiska naturalnego.

Bezpośrednie odniesienie do polityki przemysłowej znajduje się w Jednolitym Akcie Europejskim (JAE, paragraf 1): celem Wspólnoty jest wzmocnienie baz naukowych i technologicznych przemysłu europejskiego oraz popieranie rozwoju jego konkurencyjności międzynarodowej.

W roku 1990 powstały *Wytyczne polityki przemysłowej w otwartym i konkurencyjnym otoczeniu* (Raport Bangemanna), w których zwrócono uwagę na realizację liberalnej – opartej na wolnym handlu, konkurencji i pozytywnych dostosowaniach strukturalnych – polityki przemysłowej, której głównymi celami było⁵:

- a) stworzenie warunków wstępnych do funkcjonowania gospodarki rynkowej przez zapewnienie konkurencyjnego środowiska opartego na stabilnych ramach prawnych;

² E. Czerwińska, *Polityka przemysłowa*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1998.

³ Europejska Wspólnota Węgla i Stali była pierwszą integracyjną organizacją utworzoną przez 6 państw: Belgię, Holandię, Luksemburg, RFN, Francję i Włochy 18.04.1951 r. Kolejne dwie Wspólnoty państwa członkowskie ustanowiły na mocy traktatów rzymskich 25.03.1957 r. – Europejską Wspólnotę Energii Atomowej i Europejską Wspólnotę Gospodarczą.

⁴ E. Synowiec, *Polityka Wspólnoty wobec przemysłu i sfery usług*, w: *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*. Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1996.

- b) zapewnienie katalizatorów zmian strukturalnych utrwalających funkcjonowanie rynku wewnętrznego i wspólnej polityki handlowej;
- c) uruchamianie działania tak zwanych akceleratorów między innymi przez promocję badań naukowych i postęp technologiczny.

Stare, sektorowe podejście do polityki gospodarczej miało być zastąpione nowoczesnym podejściem, które nie miało celu wspierać poszczególne działy przemysłu, ale konkurencję na skalę międzynarodową.

W zawartym w 1992 roku traktacie w sprawie utworzenia Unii Europejskiej, zwany Traktatem z Maastricht, jest art. 130 zatytułowany *Przemysł*⁶, który nawiązuje do paragrafu 1 JAE i przewiduje:

- a) przyspieszenie dostosowań przemysłu do zmian strukturalnych;
- b) wspieranie środowiska sprzyjającego inicjatywom i rozwojowi przedsiębiorczości, zwłaszcza w stosunku do małych i średnich firm (MŚP);
- c) wspieranie współpracy między przedsiębiorstwami;
- d) zachęcanie do lepszego wykorzystania potencjału przemysłowego polityki innowacyjnej, badań i rozwoju techniki.

Artykuł ten nakłada na państwa członkowskie obowiązek tworzenia warunków do zapewnienia konkurencyjności w przemyśle wspólnotowym. Rozwinięciem jest tytuł XV – badania i rozwój techniczny, zawierający cele i zadania wiedzy, nauki i techniki w rozwijaniu przemysłu wspólnotowego i wspieraniu jego konkurencyjności międzynarodowej. Duży nacisk położono na koordynację badań naukowych w krajach członkowskich UE na poziomie wspólnotowym i nadanie im wysokiego priorytetu w realizacji celów i narzędzi nakierowanych na podnoszenie konkurencyjności Unii Europejskiej. Według traktatu, podstawowym celem działań jest wzmocnienie naukowych i technologicznych podstaw rozwoju przemysłu UE i poprawa jego międzynarodowej konkurencyjności. W tym celu Wspólnota wspomaga przedsiębiorstwa na całym swoim obszarze oraz ośrodki badawcze i uczelnie w ich wysiłkach badawczych i rozwijaniu techniki na najwyższym poziomie. Duży nacisk położono także na koordynację działań badawczych w sferze przemysłu z realizacją polityki wspólnotowej w zakresie ochrony środowiska, transportu, konkurencji, rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Podkreśla się tam rolę ramowych progra-

⁵ *Polska i Unia Europejska. Stan obecny i wyzwania na przyszłość*, red. U. Płowiec, Placet, Warszawa 2000.

⁶ Traktat o Unii Europejskiej, zwany Traktatem z Maastricht, jest drugą, po Jednolitym Akcie Europejskim z 1986 r. reformą traktatów założycielskich Wspólnot Europejskich. Jego celem było stworzenie podstaw do przekształcenia Wspólnot w Unię Europejską. Od 1992 r. można mówić już o Unii Europejskiej, ale także nadal funkcjonuje pojęcie Wspólnot Europejskich.

mów wieloletnich. Polityka przemysłowa zyskała charakter horyzontalny kosztem sektorowego⁷.

Kolejny etap formułowania podstaw polityki przemysłowej nastąpił w ramach przyjęcia przez Radę Europejską podczas szczytu w Brukseli w grudniu 1993 roku *Białej księgi w sprawie wzrostu konkurencyjności i zatrudnienia*. Dokument ten miał być punktem odniesienia wspólnych działań UE i jej krajów członkowskich w zakresie popierania rozwoju przemysłu jako przesłanki wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w warunkach międzynarodowej konkurencyjności⁸. We wrześniu 1994 roku Komisja Europejska przedstawiła Radzie Unii *Komunikat w sprawie polityki konkurencyjności przemysłowej dla Unii Europejskiej*. Również w tym dokumencie podkreślono, że przedsiębiorstwa europejskie działają w otoczeniu rosnącej konkurencji międzynarodowej, dlatego należy skoncentrować się na działaniach dotyczących:

- a) promocji inwestycji niematerialnych, czyli w badania i rozwój, własność intelektualną, edukację i szkolenia;
- b) rozwoju współpracy przemysłowej przez usuwanie barier hamujących tę współpracę;
- c) ochrony konkurencji, a w szczególności ograniczania pomocy państwa i koncentrowania jej na wspieraniu horyzontalnym;
- d) uproszczenia legislacji i procedur administracyjnych, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw, wspierania rozwoju konkurencyjnych sektorów przemysłu.

W traktacie amsterdamskim, zawartym w czerwcu 1997 roku, podkreślono znaczenie promocji innowacji i współpracy między przedsiębiorstwami. Cały rozdział poświęcono badaniom i rozwojowi technicznemu (tytuł XVIII), a prowadzenie polityki badawczej i wdrażanie programów badawczych uznano za prawny i polityczny obowiązek Wspólnoty⁹.

Polityka przemysłowa w UE w latach 70. i 80. ubiegłego wieku miała charakter interwencjonistyczny, ponieważ każde państwo wspierało własne sektory przemysłu i własnych producentów. Działo się tak pomimo lansowanego liberalnego po-

⁷ M. Boguta, A. Bylicki, *Polityka naukowa, badawcza i rozwojowa Unii Europejskiej*, Fundacja im. W. Świątosławskiego na rzecz Wspierania Nauki i Rozwoju Potencjału Naukowego w Polsce, Gliwice 1998, s. 32–35.

⁸ E. Czerwińska, *op.cit.*

⁹ *Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages*, Europa Union Verlag, Bonn 1998.

dejsia, wynikającego z traktatu rzymskiego. Jednak nie zawsze korzystne efekty działań protekcyjnych spowodowały stopniowe odchodzenie od działań sektorowych na rzecz horyzontalnych.

W grudniu 2002 roku Komisja Europejska opublikowała komunikat *Industrial Policy in an Enlarged Europe*¹⁰. Komisja za najważniejsze czynniki stymulujące poprawę konkurencyjności gospodarki UE poszerzonej o nowe 10 państw uznała wiedzę, innowacje i przedsiębiorczość.

W listopadzie 2003 roku powstał następny dokument Komisji Europejskiej, odnoszący się do polityki przemysłowej *Some Key Issues in Europe's Competitiveness – Towards an Integrated Approach*¹¹. W komunikacie sprecyzowano, jak uzyskać synergię między różnymi rodzajami polityki: przemysłową, badań, konkurencji na unijnym i narodowym poziomie.

Kolejny komunikat, *Fostering Structural Change: an Industrial Policy for an Enlarged Europe*, powstał w 2004 roku z inicjatywy Rady Europejskiej oraz w odpowiedzi na oczekiwania europejskich przedsiębiorstw¹². Analizy przeprowadzone przez Komisję wskazały, że nie ma dowodów na istnienie w Europie powszechnego procesu deindustrializacji. Europejski przemysł stoi natomiast przed strukturalnymi przeobrażeniami, które będą wspomagane przez poszczególne rodzaje polityki Wspólnoty. Mają one ułatwić dalszy rozwój przemysłu, który w większym stopniu wykorzysta innowacje i badania naukowe.

Wyzwaniem dla europejskiego przemysłu jest jego delokalizacja, która obejmuje nie tylko tradycyjne sektory charakteryzujące się wysokimi kosztami pracy, lecz dotyka również działów pośrednich, a nawet pewnych sektorów *high technology*. Głównymi beneficjentami tego procesu są Indie i Chiny.

Rozszerzenie Unii Europejskiej było ważnym wyzwaniem dla europejskiego biznesu. Powiększenie jednolitego rynku niewątpliwie spowodowało wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw pochodzących z nowych państw członkowskich, wynikającą z relatywnie niskich kosztów pracy. Przewaga konkurencyjna nowych państw członkowskich będzie jednak trwała krótko. Z tego też względu nowe państwa członkowskie powinny położyć więc szczególny nacisk na budowę gospodarki opartej na wiedzy, aby uniknąć presji związanej z możliwym obniżeniem konkurencyjności ich przedsiębiorstw w dłuższym okresie.

¹⁰ *Industrial Policy in an Enlarged Europe*, COM (2002) 714.

¹¹ *Some Key Issues in Europe's Competitiveness – Towards an Integrated Approach*, COM (2003) 704 final of 21.11.2003.

¹² *Fostering Structural Change: An Industrial Policy for an Enlarged Europe*, COM (2004) 274.

Uwzględniając przedstawione czynniki Komisja Europejska zaproponowała wiele istotnych modyfikacji polityki przemysłowej. Swoje propozycje oparła na trzech zasadniczych filarach:

- a) Komisja Europejska i inne instytucje powinny kontynuować działania na rzecz nowych inicjatyw i propozycji sprzyjających rozwojowi przemysłu, między innymi pogłębienie oceny aspektów konkurencyjności;
- b) Komisja Europejska chciałaby zwiększyć synergii między politykami Wspólnoty, mającymi istotny wpływ na konkurencyjność przemysłu (w szczególności dotyczy to polityki spójności, zatrudnienia i regionalnej) w celu zapewnienia wzrostu konkurencyjności i przyspieszenia strukturalnych zmian w przemyśle dzięki między innymi obniżeniu podatków, rozwojowi zrównoważonej produkcji; w wymiarze międzynarodowym priorytetem jest usprawnienie dostępu przedsiębiorstw Wspólnoty do rynków państw trzecich;
- c) Unia Europejska musi kontynuować rozwój sektorowej polityki przemysłowej; przemysł samochodowy i mechaniczny doczekał się już odpowiednich uregulowań prawnych i nowych inicjatyw rozwojowych.

Konkurencyjność Unii Europejskiej w dużej mierze zależy od uprzemysłowienia, jednak państwa członkowskie nie mogą zapominać o tworzeniu życzliwego otoczenia dla biznesu. Połączenie działań wspomnianych rodzajów polityki powinno pomóc przemysłowi Europy, w szczególności w nowych państwach członkowskich, dokonać strukturalnych przeobrażeń¹³.

2. Nowa polityka przemysłowa Unii Europejskiej

W październiku 2005 roku Komisja Europejska przedstawiła nowy dokument: *Nowa polityka przemysłowa: tworzenie warunków dla rozkwitu (rozwoju) produkcji*, aby stworzyć lepsze warunki dla przemysłu wytwórczego w nadchodzących latach. Komisja podkreśliła, że przemysł wytwórczy ma duże znaczenie dla UE, ponieważ odpowiada za trzy czwarte eksportu UE i 80% wydatków sektora prywatnego UE na badania naukowe i rozwój. W roku 2004 w państwach UE-25 prawie 130 mln osób (66,9%) było zatrudnionych w usługach, a 36 mln w przemyśle. Coraz mniej osób w UE znajduje zatrudnienie w przemyśle ogółem, ale w kilku państwach członkowskich zwiększyła się liczba zatrudnionych w przemyśle ogółem – w Esto-

¹³ Informacja nt. komunikatu Komisji Europejskiej *Wspieranie zmian strukturalnych: polityka przemysłowa w powiększonej Europie*, Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004.

nii, Grecji, Hiszpanii, we Włoszech i na Słowacji. Największy wzrost zatrudnienia zaobserwowano w Hiszpanii (o 266 tys. osób)¹⁴.

Tabela 1. Zatrudnienie w przemyśle ogółem w Unii Europejskiej w latach 1999 i 2004

	Zatrudnienie w przemyśle ogółem (tys.)			Zatrudnienie w przemyśle ogółem (tys.)	
	1999	2004		1999	2004
1	2	3	1	2	3
UE-25	–	36 265	Łotwa	174	166
UE-15	31 662	29 845	Litwa	282	255
			Luksemburg	21	18
Belgia	739	718	Węgry	933	815
Czechy	1 306	1 275	Malta	–	29
Dania	512	434	Holandia	1 099	1 055
Niemcy	8 574	8 201	Austria	753	674
Estonia	121	144	Polska	2 902	2 772
Grecja	569	570	Portugalia	1 121	1 004
Hiszpania	2 769	3 035	Słowenia	276	270
Francja	4 239	4 053	Słowacja	546	577
Irlandia	291	280	Finlandia	470	445
Włochy	4 869	4 901	Szwecja	754	684
Cypr	37	36	Wielka Brytania	4 882	3 774

Minus – dane niedostępne.

Źródło: *Science and Technology in Europe...*, s. 96–97.

W przeważającej większości państw unijnych wydajność pracy zgodnie z charakterystyką przemysłu *high-tech* jest wyższa w przemysłach wysokiej technologii. Największy wzrost wydajności wystąpił w Belgii (65 tys. euro w przemyśle ogółem, 104 tys. euro w przemyśle wysokiej technologii), na Malcie (25 tys. euro w przemyśle ogółem, 72 tys. euro w przemyśle wysokiej technologii) i w Finlandii (69 tys. euro w przemyśle ogółem, 127 tys. euro w przemyśle wysokiej technologii). Odwrotną sytuację zaobserwowano w Estonii, Luksemburgu i Słowacji, gdzie wydajność pracy w przemyśle wysokiej technologii była niższa.

¹⁴ *Science and Technology in Europe. Data 1990–2004*, European Commission, s. 9.

Tabela 2. Wydajność pracy w przemyśle w UE w 2002 roku

	Wydajność pracy w przemyśle ogółem (tys. euro na zatrudnionego)		Wydajność pracy w przemyśle ogółem (tys. euro na zatrudnionego)
1	2	1	2
UE-25	45	Łotwa	11
UE-15	52	Litwa	6
		Luksemburg	67
Belgia	65	Węgry	14
Czechy	13	Malta	25
Dania	56	Holandia	64
Niemcy	55	Austria	59
Estonia	9	Polska	16
Grecja	34	Portugalia	20
Hiszpania	41	Słowenia	17
Francja	52	Słowacja	10
Irlandia	149	Finlandia	69
Włochy	42	Szwecja	55
Cypr	26	Wielka Brytania	59

Źródło: *Science and Technology in Europe...*, s. 94–95.

Należy podkreślić, że zatrudnienie w przemyśle ogółem w UE spadło, ale w 2004 roku produkcja przemysłowa wzrosła w UE-25 o 2,1%. Największy wzrost produkcji przemysłowej w 2004 roku odnotowała Polska (12,3%). Głównym czynnikiem dynamizującym jej wzrost był eksport, który (liczony w USD) wzrósł aż o 37,7%

Nowa polityka przemysłowa Unii Europejskiej¹⁵ obejmuje:

- siedem nowych międzysektorowych inicjatyw,
- siedem inicjatyw bądź akcji skierowanych do wybranych sektorów przemysłu,
- 27 wybranych sektorów przemysłowych zgrupowanych w cztery kategorie¹⁶.

Proponowana polityka przemysłowa ma na celu wsparcie zdolności dostosowawczych i zmian strukturalnych, tak aby zwiększyć konkurencyjność przemysłu wytwórczego, zwłaszcza w świetle coraz silniejszej konkurencji ze strony Chin

¹⁵ *A New Integrated Industrial Policy: to Create the Conditions for Manufacturing to Thrive*, http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/industry/index_en.htm.

¹⁶ *Ibidem*.

i Azji. Aby sprostać tym wyzwaniom, Komisja Europejska proponuje siedem nowych międzysektorowych inicjatyw politycznych w dziedzinie praw własności intelektualnej i fałszerstw, konkurencyjności, energii i środowiska, zewnętrznych aspektów konkurencyjności i dostępu do rynku, uproszczenia prawodawstwa, poprawy kwalifikacji siły roboczej w poszczególnych sektorach, zarządzania zmianami strukturalnymi w przemyśle wytwórczym oraz w dziedzinie badań i innowacji w przemyśle. Wybrane inicjatywy wskazują na wagę problemu, z którym musi się zmierzyć UE, oraz stanowią obecne wyzwania dla europejskiego przemysłu. Ich uściśleniem (uszczegółowieniem) jest siedem nowych działań sektorowych: stworzenie nowego forum farmaceutycznego, przegląd strategii z zakresu nauk o życiu i biotechnologii, stworzenie grup do spraw przemysłu chemicznego i obronnego, europejski program kosmiczny, stworzenie grupy do spraw konkurencyjności technologii teleinformatycznych (ICT), dialog polityczny dotyczący przemysłu maszynowego oraz seria badań dotyczących konkurencyjności, obejmująca ICT, przemysł spożywczy, modę i wzornictwo. Do ważnych elementów tego podejścia można zaliczyć:

- a) podkreślenie przez Komisję Europejską znaczenia spójności i synergii między różnymi rodzajami polityki (np. przemysłową i innowacyjną);
- b) wzrost konkurencyjności przemysłu na skutek lepszego stanowienia prawa;
- c) nacisk na podnoszenie innowacyjności produktów i procesów;
- d) próbę osiągnięcia większego konsensusu co do polityki przez zaangażowanie kluczowych zainteresowanych stron, partnerów społecznych i państw członkowskich już na wczesnym etapie tworzenia polityki;
- e) zwrócenie uwagi, że wymiana handlowa UE w dalszym ciągu koncentruje się na sektorach średnio wysokich i niskich technologii oraz jest oparta na średnich kwalifikacjach siły roboczej, zatem UE jest narażona na konkurencję producentów z gospodarek wschodzących.

Zakończenie

Rozszerzona Unia Europejska w swoich nowych wytycznych położyła szczególny nacisk na budowę gospodarki opartej na wiedzy, w której ważnym elementem będzie silna baza przemysłowa. Głównymi kwestiami będzie pobudzanie wzrostu gospodarczego i tworzenie nowych miejsc pracy, aby doścignąć światowych liderów gospodarczych. Polityka ma niewątpliwie charakter horyzontalny, ale można zauważyć nacisk na rozwój sektorów wysokiej technologii (farmaceutyczny, obron-

ny, kosmiczny). Szczególną uwagą zwrócono także na niektóre sektory przemysłu nienależące do *high-tech* (np. spożywczy, odzieżowy), będące silnym ogniwem w Unii Europejskiej.

EVOLUTION OF THE INDUSTRIAL POLICY IN THE EU – SELECTED ASPECTS

Summary

The article focuses on the evolution of the industrial policy in the European Union. The industrial policy is one of the youngest policies of the EU. It was only Maastricht Treaty that granted rights in the field of the industrial policy to the Community. The new industrial policy of the Union places emphasis on the development of the knowledge-based economy, in which a strong industrial basis will be an important element.

Translated by Katarzyna Koziol