

ADAM A. AMBROZIAK^a, ELIZA PRZEŹDZIECKA^b

FINANSOWE INSTRUMENTY WSPARCIA PRZEMYSŁU CZYSTYCH TECHNOLOGII W USA I UE: NA DRODZE OD KONKURENCJI DO INTERWENCJONIZMU PAŃSTWOWEGO

FINANCIAL SUPPORT INSTRUMENTS FOR CLEAN TECHNOLOGY INDUSTRIES IN THE USA AND EU: MOVING AWAY FROM COMPETITION TO STATE INTERVENTIONISM

In recent years, two phenomena have significantly affected the traditional concept of industrial policy in both the US and the EU: the rapid expansion of China and external shocks such as the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine. In response to the revealed dependence on Asian suppliers, both these global leaders have officially initiated discussion on the use of protectionist and interventionist instruments. The purpose of this article is to identify similarities and differences in the tools proposed by the US and the EU aimed at encouraging companies to invest in clean technologies, and to examine the channels through which these tools impact international competition. Accordingly, comparative analyses were conducted of US and EU legal acts and policy documents, supplemented by available reports and preliminary studies prepared by financial and consulting institutions. The findings indicate that the objectives, scope, and financial tools for conducting industrial policy have changed significantly – new subsidy instruments have been developed in the US, in many cases discriminatory towards third-party partners, while the previously restrictive rules for supporting domestic entrepreneurs in the EU have been substantially relaxed.

Keywords: subsidies; IRA; TCTF; green economy; industrial policy
JEL: F15, L52

W ostatnich latach wystąpiły dwa zjawiska istotnie wpływające na dotychczasową koncepcję polityki przemysłowej zarówno w USA, jak i w UE: szybka ekspansja Chin oraz zewnętrzne szoki takie jak pandemia COVID-19 oraz wojna w Ukrainie. Na fali ujawnionego uzależnienia od dostawców azjatyckich w UE oraz w USA otwarto oficjalnie dyskusję na temat instrumentów zarówno protekcyjnych, jak i interwencyjnych. Celem niniejszego artykułu jest zidentyfikowanie podobieństw i różnic w narzędziach proponowanych przez USA i UE ukierunkowanych na

^a SGH Warsaw School of Economics, Poland / Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Polska
adam.a.ambroziak@sgh.waw.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4618-8497>

^b SGH Warsaw School of Economics, Poland / Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Polska
eliza.przedziecka@sgh.waw.pl, <https://orcid.org/0000-0002-0877-142X>

zachęcanie przedsiębiorstw do inwestycji w czyste technologie oraz określenie kanałów wpływu na konkurencję na rynku międzynarodowym. W związku z tym dokonano analiz komparatystycznych źródłowych aktów prawa amerykańskiego i unijnego oraz dokumentów programowych USA i UE, a także dostępnych raportów i wstępnych opracowań instytucji finansowych i konsultingowych. Zrealizowane badanie pozwoliło stwierdzić, że cele, zakres oraz narzędzia finansowe polityki przemysłowej uległy zdecydowanej zmianie – opracowano nowe instrumenty subwencyjne w USA, w wielu przypadkach dyskryminacyjne wobec partnerów z państw trzecich, podczas gdy w istotny sposób złagodzone wcześniej restrykcyjne zasady wspierania krajowych przedsiębiorców w UE.

Słowa kluczowe: subsydia; IRA; TCTF; zielona gospodarka; polityka przemysłowa
JEL: F15, L52

I. WSTĘP

W ostatnich latach wystąpiły dwa zjawiska istotnie wpływające na dotychczasową koncepcję polityki przemysłowej zarówno w USA, jak i w UE: szybka ekspansja Chin, które z państwa produkcji stały się państwem oferującym produkty nowych technologii, a jednocześnie głównym eksporterem na świecie, a także zewnętrzne szoki takie jak pandemia COVID-19 oraz wojna w Ukrainie. Szoki te doprowadziły do zerwania łańcuchów dostaw i pojawienia się konieczności rewizji dotychczasowego międzynarodowego podziału pracy, przy jednoczesnym ujawnieniu istotnego uzależnienia od dostawców azjatyckich oraz ekspansji produktowej i inwestycyjnej Chin zarówno na rynku europejskim, jak i amerykańskim. Pierwsze koncepcje powrotu do aktywnej polityki przemysłowej pojawiły się po kryzysie finansowo-gospodarczym w latach 2008–2010. Była to odpowiedź na oczekiwania przedsiębiorstw dotkniętych silnie przez kryzys na interwencje ze strony rządzących. Kulminacja tych potrzeb nastąpiła jednak w momencie, kiedy zamrażanie konkretnych gałęzi gospodarki, a także zamknięcie granic w związku z pandemią i wojną w Ukrainie doprowadziło do wspomnianego przerwania łańcuchów dostaw.

Na fali ujawnionego uzależnienia od dostawców azjatyckich zarówno w UE, jak i w USA otwarto oficjalnie dyskusję na temat instrumentów zarówno protekcyjnych względem partnerów z państw trzecich, którzy często podejmują działania zdecydowanie sprzeczne z zasadami konkurencji, jak i interwencyjnych w kierunku reindustrializacji, a więc „powrotu” przemysłu do państw wysoko rozwiniętych. Nie chodzi jednak o przeniesienie istniejących fabryk w państwach azjatyckich do USA i UE, ale o budowę nowych – opartych na nowych technologiach, źródłach energii i w branżach przyszłości. Wspomniane branże poniekąd same „się wskazują” za sprawą postępującej transformacji klimatycznej i cyfrowej. Niemniej znakomita większość pierwiastków ziem rzadkich niezbędnych do produkcji komponentów cyfrowych (np. chipów), a także urządzeń z sektora czystych technologii, ograniczających emisje gazów cieplarnianych, nie jest dostępna bezpośrednio w krajach

UE i USA, które chciałyby utrzymać pozycje liderów w nowych technologiach i nadawać kierunki zachodzącym zmianom geopolitycznym.

Celem niniejszego artykułu jest zidentyfikowanie podobieństw i różnic w narzędziach proponowanych przez USA i UE ukierunkowanych na zachęcanie przedsiębiorstw do inwestycji w czyste technologie oraz uchwycenie kanałów wpływu na konkurencję na rynku międzynarodowym. Zbadanie potencjalnych interakcji między wprowadzaniem przepisami dotyczącymi dotacji rządowych dla przedsiębiorstw w USA i UE staje się konieczne w świetle zmieniających się poglądów na interwencjonizm i nowych instrumentów subsydujących w USA oraz istotnego złagodzenia wcześniej restrykcyjnych zasad wspierania krajowych przedsiębiorców w UE. W związku z tym dokonano analiz komparatystycznych aktów prawa amerykańskiego i unijnego, skupiając się na kluczowej legislacji wprowadzanej w ostatnich latach przez obu partnerów gospodarczych. Ponadto, aby zapewnić możliwie pełną i wnikliwą analizę źródeł prawa, skorzystano z dokumentów programowych wyznaczających główne kierunki i określających założenia i intencje legislatorów. Dodatkowo otrzymane wyniki analizy porównawczej skonfrontowano ze wstępnymi wynikami badań dostępnymi w raportach i opracowaniach instytucji finansowych i konsultingowych.

Na początku artykułu przedstawiono wyniki przeglądu literatury dotyczącej przede wszystkim ewolucji podejścia do polityki przemysłowej i jej instrumentów interwencjonistycznych. Następnie zamieszczono wyniki analizy podstaw prawnych i dokumentów strategicznych przewidujących możliwość bardziej intensywnego wsparcia przedsiębiorców w USA i UE w związku z trwającą transformacją gospodarki w kierunku zielonych technologii. W badaniu wykorzystano oryginalne akty prawne i dokumenty strategiczne przygotowane przez instytucje UE i administrację USA. W dalszej kolejności przeprowadzono dyskusję, opierając się na publikacjach dotyczących interwencjonizmu i prowadzenia współczesnej polityki przemysłowej, w tym jeszcze nielicznych opracowaniach dotyczących obu inicjatyw. Artykuł kończą rekomendacje dla decydentów oraz wskazanie obszaru dalszych badań.

II. PRZEGLĄD LITERATURY

Przez wiele lat trwał spór między ekonomistami na temat celu, zakresu oraz instrumentarium polityki przemysłowej, a także ich skuteczności i efektywności. Duża część dostępnej literatury jednoznacznie wskazuje na istotny wpływ prowadzonej polityki przemysłowej na wzrost i rozwój gospodarki (Arndt, 1987; Cimoni et al., 2009; Hirschman, 1958; Lin, 2010; Robinson, 2010; Shapiro 2007; Suzigan i Furtado, 2006). Zwolennicy interwencjonizmu zwracają uwagę na pozytywne konsekwencje w postaci wsparcia zmian technologicznych, poprawy struktury produkcyjnej na bardziej efektywną, jak też tworzenie nowych miejsc pracy (Aghion, et al., 2011; Krugman, 1987; Lin, 2012; Tomasso et al., 2017). Z kolei przeciwnicy interwencji na rynku opowia-

dają się za hasłem, że najlepsza polityka przemysłowa to jej brak, dowodząc zniekształceń rynku i konkurencji oraz istnienia zawodności państwa, w tym w zakresie braku informacji oraz wpływów politycznych (Ambroziak, 2017; Altenburg i Lütkenhorst, 2015; Bailey i Cowling, 2006; Krueger, 1990). Powyższe miało znaczący wpływ na rozwój szeroko rozumianego prawa konkurencji, w tym antymonopolowego¹. Po II wojnie światowej szeroko prowadzono ekspansywną politykę przemysłową, w ramach której decydenci w minionym wieku wybierali różne gałęzie gospodarki (np. węgiel i stal w Europie w latach pięćdziesiątych, czy też wspierani przemysłowcy w Korei Południowej w latach siedemdziesiątych, podobnie jak w USA przemysłu farmaceutycznego czy motoryzacyjnego w latach siedemdziesiątych). Znaczące subwencje produkcyjne, specjalne przepisy zachęcające do lokowania zakładów produkcyjnych, uproszczenia w uzyskiwaniu niezbędnych licencji i pozwoleń, a ostatecznie zapewnienie popytu prowadziło do intensywnego wzrostu produkcji w wybranych gałęziach gospodarki.

Podobne tendencje obserwowano w Europie, gdzie procesy integracyjne rozpoczęto od subsydiowania przemysłu stalowego i wydobywania węgla, a w latach siedemdziesiątych XX w. dopuszczono szeroką pomoc dla takich branż, jak: motoryzacyjna, stoczniowa, hutnictwa żelaza i stali, włókien syntetycznych. Był to ewidentny przykład akceptacji sektorowego podejścia do polityki przemysłowej dominującej nie tylko w ówczesnej Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, lecz także na całym świecie (Ambroziak, 2017). Relatywnie szybko dostrzeżono negatywne konsekwencje prowadzenia sektorowej polityki przemysłowej – przyspieszająca produkcja, wolniej rosnący popyt i wzrost oczekiwań socjalnych prowadziły do nadprodukcji, którą coraz trudniej było sprzedać na rynkach międzynarodowych. Wymuszało to pomoc publiczną – poprawiała ona konkurencyjność i pozwalała funkcjonować przedsiębiorstwom, które bez wsparcia finansowego nie utrzymałyby się na wolnym rynku. W stosunku do tych branż przyjęto określenie „wrażliwe”, ze względu na istotne problemy wynikające z konkurencji ze strony tańszych i bardziej efektywnych przedsiębiorstw pochodzących często z państw rozwijających się. Zarówno w Europie, jak i w Stanach Zjednoczonych rozpoczęto wówczas ograniczanie subwencji produkcyjnych. Uzasadniane ono było kryzysem naftowym oraz upadkiem systemu z Bretton Woods, jednakże rzeczywistość nie odzwierciedlała realnej potrzeby dalszego wspierania wybranych gałęzi gospodarki.

W konsekwencji zaczęto stopniowo odchodzić od sektorowej polityki przemysłowej, mogącej istotnie zniekształcać konkurencję na budowanym wówczas jednolitym rynku europejskim, na rzecz polityki horyzontalnej, a więc skierowanej do wszystkich przedsiębiorców, bez względu na reprezentowaną branżę. Budowano ją na koncepcji istnienia zawodności rynku, a więc sytuacji, kiedy rynek nie jest w stanie albo nie wykazuje zainteresowania podjęciem

¹ Geneza i ewolucja tego obszaru prawa konkurencji w kontekście wpływu na decyzje firm, czyli zapewnienia konkurencyjności produktów finalnych (Filipowski, 2011), leży poza zakresem niniejszego artykułu.

działań skutkujących alokacją czynników produkcji przy występowaniu odpowiednio większych ryzyk biznesowych (Bator, 1958). W ten sposób zaczęto, odchodząc od pomocy sektorowej, dopuszczać pomoc publiczną dla przedsiębiorców na rzecz ochrony środowiska, prowadzenia badań i rozwoju (a w przyszłości innowacji), szkoleń i zatrudnienia pracowników, pozyskiwania kapitału podwyższonego ryzyka czy też inwestowania w regionach słabiej rozwiniętych (o znacznie niższym poziomie atrakcyjności dla biznesu czy wzrastającym bezrobociu strukturalnym).

Liberalne podejście do gospodarki, ograniczające udział państwa w rynku, w tym poprzez przede wszystkim sektorową pomoc publiczną, przyczyniło się do wzrostu i rozwoju wielu nowych branż wcześniej niewspieranych. Ich rozkwit, któremu sprzyjało opracowywanie nowych technik i technologii, nastąpił z istotnym wzmocnieniem pozycji krajów, które łatwo imitują (np. Chin) produkty oferowane w krajach rozwiniętych (np. Stany Zjednoczone). Konkurencja cenowa, wzmocniona restrykcyjnymi warunkami funkcjonowania wynikającymi m.in. z wymagań środowiskowych czy prawa pracy, jak w przypadku UE czy Stanów Zjednoczonych i innych gospodarek rozwiniętych, spowodowała rozwój outsourcingu i przede wszystkim offshoringu (Ambroziak, 2017; Chilimoniuk-Przeździecka, 2018). Efektem tego było przeniesienie istotnej części produkcji przemysłowej z dotychczas wysoko uprzemysłowionych gospodarek do podwykonawców w krajach Azji Południowo-Wschodniej. Rozwój międzynarodowego podziału pracy, a ostatecznie wydłużone łańcuchy wartości przy relatywnie niskich kosztach transportu zapewniających dostawy na czas powodowały, że kraje rozwinięte porzuciły prowadzenie polityki przemysłowej, rozumianej jako wspieranie produkcji, na rzecz poprawy efektywności procesów pozaprodukcyjnych w łańcuchach wartości (projektowanie, badania i rozwój, sprzedaż, marketing i obsługa posprzedażowa). Natomiast działalność produkcyjna wymagająca zarówno siły roboczej, jak i istotnie wpływająca na zasoby środowiskowe została przekierowana do wspomnianych lokalizacji azjatyckich, w których nie obowiązywały restrykcyjne przepisy środowiskowe i socjalne. Taki model pozwalał na obniżenie cen wyrobów gotowych przy zachowaniu ich innowacyjności i wyższej wartości dodanej tworzonej w krajach rozwiniętych (Chilimoniuk-Przeździecka, 2018). W obliczu zachodzących zmian geopolitycznych na świecie (rosnącej roli Chin) oraz szoków gospodarczych (pandemia COVID-19 oraz wojna w Ukrainie) można zaobserwować inflację interwencjonistycznych instrumentów wśród najważniejszych partnerów gospodarczych, w tym zarówno w USA, jak i w UE. W związku z równoległe prowadzoną transformacją energetyczną narzędzia te są ukierunkowane na subsydiowanie rodzimej produkcji z zakresu czystych technologii. Po pierwsze, jest to jednoznaczne opowiedzenie się za aktywną polityką przemysłową, a więc ingerencją w wolnorynkowe mechanizmy obu gospodarek, co stanowi istotną zmianę w stosunku do działań z ostatnich 20-30 lat (Kleimann i in., 2023). Po drugie, zauważa się istotną zmianę w zakresie oddziaływania na przemysł: ponownie z horyzontalnego na sektorowy – jak wcześniej wspomniano – skierowany do konkretnych branż. Obecnie, jeśli porównać z latami sześćdziesiątymi i sie-

demdziesiątymi XX w., zmieniły się jedynie wspierane branże: z przemysłu ciężkiego na branżę czystych technologii, jednakże mechanizm pozostał ten sam: wyboru dokonali decydenci uznający je za istotne w danym czasie. Po trzecie, zarówno USA, jak i UE wybrały branże tzw. czystych technologii zapewniających produkcję maszyn, urządzeń, pojazdów oraz ich komponentów służących do obniżenia emisji gazów cieplarnianych i ograniczenia zmian klimatycznych (Bistline i in., 2023). Są to zatem rozwiązania, co do zasady, powszechnie akceptowane przez społeczeństwa, co też zapewnia akceptację dla interwencji w tym zakresie na rzecz własnych/krajowych (europejskich/amerykańskich) producentów.

Podobnie też było ponad 20 lat temu, kiedy USA i UE weszły w konflikt w zakresie subwencjonowania produkcji dużych samolotów pasażerskich (Ambroziak, 2004). Ostatecznie spór był rozstrzygany na poziomie Światowej Organizacji Handlu (WTO), gdyż obie strony wskazywały na istotne zniekształcanie konkurencji przez intensywne subsydia produkcyjne na rynku właściwym (Brander i Spencer, 1985; Chilimoniuk, 2004). Pewną analogię można znaleźć obecnie w programach pomocowych zaplanowanych i realizowanych od roku w USA i w UE. Co prawda obu partnerów do interwencji na rynku popchnął istotny wzrost cen energii elektrycznej (Attanasi i in., 2023), ale to Stany Zjednoczone przedłożyły jako pierwsze ustawę o redukcji inflacji (Inflation Reduction Act [IRA])². Stanowi ona kolejny zestaw przepisów mających na celu zwiększenie konkurencyjności amerykańskiej gospodarki, a mimo swojej nazwy ma niewiele wspólnego z polityką antyinflacyjną. Zamiast tego jest bardziej podobna do przepisów wspierających inwestycje, z szczególnym ukierunkowaniem na ograniczanie zmian klimatycznych. W konsekwencji zawiera zestaw narzędzi, które mają pomóc firmom we wdrażaniu czystych technologii, redukcji emisji gazów cieplarnianych i rozwoju energii odnawialnej (Jansen i in., 2023).

W odpowiedzi na amerykańską ustawę o redukcji inflacji Komisja Europejska (KE) przyjęła zmienione tymczasowe ramy kryzysowe i przejściowe (Temporary Crisis and Transition Framework [TCTF]; KE, 2023a, 2023b), które znacznie uelastyczniają zasady udzielania pomocy inwestycyjnej dla branż czystych technologii, w połączeniu z projektem rozporządzenia w sprawie wzmocnienia ekosystemu branż o zerowej emisji dwutlenku węgla³. Tak jak w przypadku Airbusa i Boeinga, tak i obecnie obaj partnerzy rozpoczęli wyścig o prymat w nowych technologiach, nie zapominając o coraz silniejszej roli Chin i własnych uzależnieniach od wielu surowców i komponentów pochodzących z rynku azjatyckiego.

² Inflation Reduction Act of 2022 (<https://www.congress.gov/117/plaws/publ169/PLAW-117publ169.pdf>).

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1735 z 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia ram środków na rzecz wzmocnienia europejskiego ekosystemu produkcji technologii neutralnych emisyjnie i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1724 (Tekst mający znaczenie dla EOG), PE/45/2024/REV/1, Dz. Urz. UE L, 2024/1735, 28.06.2024 (dalej jako: rozporządzenie 2024/1735).

III. PODEJŚCIE USA I UE DO WSPARCIA PRZEMYSŁU CZYSTYCH TECHNOLOGII

1. Narzędzia USA

Stany Zjednoczone wcześniej niż UE zaproponowały rozwiązania prawne wspierające produkcję czystych technologii: ustawa IRA wprowadziła programy finansowania w formie dotacji i ulg podatkowych bezpośrednio ukierunkowanych na pobudzenie i rozwój krajowej produkcji czystych technologii energetycznych. W tym celu utworzono program finansowania reinwestycji w infrastrukturę energetyczną z budżetem w wysokości 5 mld USD na bezpośrednie dotacje do pożyczek (o łącznej wartości 250 mld USD) na modyfikację lub wymianę infrastruktury energetycznej w celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

Oprócz konkretnych funduszy infrastrukturalnych amerykańskie ustawodawstwo zapewnia wsparcie w postaci ulg podatkowych dla zaawansowanych projektów inwestycyjnych w zakresie energii – tworzenia, rozbudowy lub wyposażania zakładów produkujących energię oraz związanych ze sprzętem i komponentami do modernizacji sieci. W rezultacie emisja gazów cieplarnianych przez wspomniane zakłady powinna spaść o co najmniej 20% do 2031 r.

Odrębną gałęzią przemysłu przewidzianą do wsparcia w ramach tego programu jest produkcja pojazdów elektrycznych i hybrydowych o masie mniejszej niż 14 000 funtów (6 ton) oraz pojazdów napędzanych ogniwami paliwowymi, a także powiązanej infrastruktury ładowania. Warunkiem uzyskania ulgi podatkowej jest przeznaczenie co najmniej 40% nakładów inwestycyjnych na projekty w regionach, w których zamknięto kopalnię węgla lub elektrownię węglową. Powyższe działania będą wdrożone w ramach Programu Kredytowania Zaawansowanych Projektów Energetycznych, na który przeznaczono 10 mld USD.

Do ulgi wspierającej czyste technologie kwalifikują się także inwestycje związane z otwarciem zakładów przetwarzania lub recyklingu materiałów krytycznych. Podstawowa kwota kredytu wynosi 6% kosztów kwalifikowanych i może zostać zwiększona do 30% w przypadku gwarancji płacowych (wg reguły wynagrodzeń – zasad z ustawy Davisa-Bacona dotyczącej wynagrodzeń⁴). Narzędzie to jest kontynuacją wsparcia wprowadzonego przez American Recovery and Reinvestment Act z 2009 r., który zapewnił 2,3 mld USD na ten cel. W ramach ustawy IRA kwota ta wzrosła ponad czterokrotnie – do 10 mld USD.

Warto zauważyć, że przepisy IRA wprowadzają specjalne wsparcie dla wybranych branż nowych technologii na poziomie dostaw surowców, komponentów do produkcji, a także produktów finalnych. Przede wszystkim chodzi

⁴ Zasada wprowadzona w ustawie Davisa-Bacona (1931) oznaczająca, że pracownicy pracujący przy projektach w ramach federalnych kontraktów na roboty publiczne o wartości przekraczającej 2000 USD powinni otrzymywać wynagrodzenie nie niższe niż lokalnie ustalone wynagrodzenie za podobne projekty.

o zastosowanie przedmiotowej ulgi podatkowej dla zakładów produkujących krajowe komponenty dla energetyki słonecznej (cienkwarstwowe i krystaliczne ogniwa fotowoltaiczne, płytki, moduły oraz panele) oraz energetyki wiatrowej (łopaty wiatraków, gondole [obudowa układu napędowego turbiny], wieże wiatraków, podstawy morskich wiatraków, statki morskiej energetyki wiatrowej)⁵.

Ponadto IRA zapewnia wsparcie w postaci ulgi podatkowej w wysokości 10% kosztów produkcji dla producentów minerałów krytycznych wykorzystywanych do produkcji wyżej wymienionych urządzeń związanych z energią odnawialną (metale i półmetale): aluminium, antymonu, barytu, berylu, ceru, cezu, chromu, kobaltu, dysprozu, europu, fluorytu, gadolinu, germanu, grafitu, indu, litu, manganu, neodymu, niklu, niobu, telluru, cyny, wolframu, wanadu, itru i innych⁶. Zgodnie z analizowanym aktem prawnym wymienione minerały muszą być produkowane w Stanach Zjednoczonych.

Po trzecie, ustawa o redukcji inflacji, w ramach programu Advanced Manufacturing Production Credit, wprowadza ulgę podatkową dla krajowych producentów komponentów w łańcuchu dostaw modułów słonecznych, turbin wiatrowych, ogniw i modułów baterii oraz firm przetwarzających krytyczne minerały. Inny program – Enhanced Use of Defense Production w ramach IRA został rozszerzony na projekty inwestycyjne dla nowych zakładów produkujących pompy ciepła (powietrzne lub gruntowe), podgrzewacze wody z pompą ciepła lub komponenty. W tym przypadku oczekuje się, że dotacje wyniosą łącznie 250 mln USD.

2. Instrumentarium Unii Europejskiej

Polityczną odpowiedzią UE na amerykańskie przepisy dotyczące subwencjonowania produkcji czystych technologii oraz popytu na tego rodzaju urządzenia, jednakże wytworzone wyłącznie na terenie Stanów Zjednoczonych Ameryki, były konkluzje Rady Europejskiej z grudnia 2022 r., w których przywódcy europejscy podkreślili „znaczenie ochrony europejskiej bazy ekonomicznej, przemysłowej i technologicznej oraz zachowania globalnie równych warunków działania”. W związku z tym Rada Europejska zwróciła się do Komisji, by „przeprowadziła analizę i przedstawiła stosowne wnioski z myślą

⁵ W przypadku: cienkwarstwowego ogniwa fotowoltaicznego lub krystalicznego ogniwa fotowoltaicznego – 0,04 USD za wat (W) mocy prądu stałego; płytek fotowoltaicznych – 12 USD za metr kwadratowy; krzemu polikrystalicznego – 3 USD za kilogram; laminatu polimerowego – 0,40 USD za metr kwadratowy; modułów fotowoltaicznych – 0,07 USD za wat (W) mocy prądu stałego. Dla komponentów do produkcji energii wiatrowej, dla statków – kwota ulgi podatkowej wynosi 10% ceny sprzedaży. Dla innych komponentów: 0,02 USD za łopaty wiatraka, 0,05 USD – gondole, 0,03 USD – wieże, 0,02 USD – platformy stałe i 0,04 USD za platformy pływające (na podstawie Friedman et al., 2022).

⁶ W październiku 2022 r. prezydent Joe Biden ogłosił program o nazwie American Battery Materials Initiative, którego celem jest zabezpieczenie dostaw tzw. minerałów krytycznych do produkcji akumulatorów do pojazdów elektrycznych. Na ten cel przeznaczono dodatkowo 7 mld USD (oprócz IRA).

o uruchomieniu wszelkich odpowiednich narzędzi krajowych i unijnych, a także o poprawie warunków ramowych dla inwestycji, w tym poprzez usprawnienie procedur administracyjnych” (Rada Europejska, 2022). W rezultacie Komisja Europejska (KE) przedstawiła zestaw dokumentów, w tym rozwiązania programowe w postaci „Planu przemysłowego na rzecz Zielonego Ładu” (KE, 2023) oraz legislacyjne, w tym Akt w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie (rozporządzenie 2024/1735), który wprowadził możliwość udzielania pomocy publicznej strategicznym projektom technologicznym neutralnym pod względem emisji dwutlenku węgla.

Jednocześnie Komisja zmieniła Tymczasowe kryzysowe i przejściowe ramy środków pomocy państwa (TCTF) w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy (KE, 2023b). W ten sposób wprowadzono możliwość udzielania pomocy państwa na inwestycje produkcyjne oparte na technologiach zeroemisyjnych we wszystkich państwach członkowskich UE. Ukierunkowanie wsparcia publicznego na rozwój wspomnianej branży czystych technologii zostało uznane przez Komisję za uzasadnione ze względu na niską atrakcyjność inwestycyjną Europy w porównaniu z USA czy Chinami, podczas gdy dotychczas dopuszczano wsparcie inwestycyjne nie w całej Unii, a jedynie w regionach słabo rozwiniętych (KE, 2021; Ambroziak, 2023). Podstawą prawną udzielania tego nowego wsparcia w UE stał się art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁷, który pozwala uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc publiczną udzielaną we wspólnym interesie zmniejszenia ryzyka wycieku inwestycji strategicznych branż zeroemisyjnych poza UE. Była to jednoznaczna odpowiedź na ofertę subwencji dostępną w USA na podstawie IRA, a więc przyłączenie się (pośrednio) do wyścigu na subwencje. Unia nie stworzyła dotychczas własnego mechanizmu wspierania inwestycji w przemyśle zeroemisyjnym, gdyż ten aspekt polityki gospodarczej wciąż leży w wyłącznych kompetencjach państw członkowskich, jednakże umożliwiła im takie działanie.

Pomoc, o której mowa, może być przyznawana w formie bezpośrednich dotacji, ulg podatkowych, subsydiowanego oprocentowania nowych pożyczek lub gwarancji kredytowych. Koszty kwalifikowalne obejmują szeroki zakres kosztów inwestycji w aktywa materialne (takie jak grunty, budynki, urządzenia, wyposażenie i maszyny) i niematerialne (takie jak prawa patentowe, licencje, know-how lub inna własność intelektualna) potrzebne do produkcji w strategicznych branżach o zerowej emisyjności. Przepisy unijne przewidują również weryfikację wystąpienia tzw. efektu zachęty, wynikającego z ryzyka, że przedsiębiorca nie zrealizuje takiej inwestycji w ogóle lub w mniejszym stopniu niż po otrzymaniu wsparcia. Warunek ten powinien umożliwić weryfikację, że przekazana subwencja była rzeczywiście potrzebna.

Natomiast z punktu widzenia proporcjonalności interwencji względem potrzeb Komisja ustanowiła maksymalny pułap intensywności pomocy w celu zagwarantowania, że pomoc państwa, jak już wcześniej wspomniano, nie za-

⁷ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. U. C 202, 7.06.2016 (dalej jako: TFUE).

kłóca konkurencji na jednolitym rynku UE: 15% kosztów kwalifikowanych, a całkowita wartość wsparcia nie może przekroczyć 150 mln EUR na przedsiębiorstwo. Jednak w przypadku regionów słabiej rozwiniętych (zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. a) i c) TFUE) dopuszczono wyższe pułapy wynoszące odpowiednio do 35% i 20% oraz limity inwestycyjne w wysokości 350 mln EUR i 200 mln EUR. Dopuszczalne jest dodatkowe zwiększenie intensywności pomocy publicznej o 5 p.p., jeżeli pomoc jest udzielana w formie ulg podatkowych, pożyczek lub gwarancji (a więc z wyłączeniem dotacji), a także o 20 p.p. w przypadku inwestycji dokonywanych przez małe przedsiębiorstwa i o 10 p.p. w przypadku średnich przedsiębiorstw. Rozwiązania te miałyby dać nieco większe preferencje finansowe mniejszym firmom w porównaniu z dużymi, co, zdaniem Komisji, powinno zapewnić utrzymanie względnie podobnych warunków funkcjonowania na jednolitym rynku europejskim. Jest to jednak o tyle złudne, że w większości przypadków pomoc ta raczej trafi do dużych inwestorów niż małych firm zajmujących się niewielkim segmentem komponentów do gotowych wyrobów.

Aby ograniczyć możliwość realokacji inwestycji w ramach UE (EOG), przepisy unijne przewidywały weryfikację, czy beneficjent wsparcia nie przeniósł firmy w ciągu ostatnich dwóch lat i nie zrobi tego dwa lata po zakończeniu inwestycji. Powinno to uchronić jednolity rynek europejski przed wyścigiem subwencji między państwami członkowskimi. Rozwiązanie to jednak można ocenić jako nietrafione, ponieważ wąski zakres inwestycji umożliwia wsparcie jedynie tych obszarów, które nie są powszechnie reprezentowane w państwach członkowskich UE, a co za tym idzie, trudno spodziewać się presji na realokację.

Jako nadzwyczajny wyjątek od powyższych zasad Komisja przewidziała możliwość zgłaszania indywidualnych przypadków pomocy, w których beneficjent może otrzymać wsparcie finansowe w państwie trzecim spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). W takiej sytuacji inwestycja musiałaby być realizowana albo w najsłabiej rozwiniętych regionach „a” lub „c”, określonych w mapach pomocy regionalnej opartych na art. 107 TFUE, albo w co najmniej trzech państwach członkowskich EOG, przy czym znaczna część inwestycji byłaby realizowana na co najmniej dwóch obszarach, w tym w regionach „a” określonych we wspomnianych mapach pomocy regionalnej. Rozwiązanie to *de facto* stanowi akceptację wyścigu na subwencje między państwami członkowskimi Unii (gdyż ona sama nie ma takich kompetencji) a partnerami spoza UE.

IV. DYSKUSJA WYNIKÓW

Na wstępie należy zaznaczyć szczególnie istotną kwestię odróżniającą oba systemy interwencji finansowej w USA i UE. Mianowicie, aby przedsiębiorca mógł uzyskać wsparcie w ramach rządowego programu IRA, odpowiednia ustawa musi zostać przedłożona przez administrację urzędującego prezyden-

ta i przyjęta przez Kongres. Następnie w rękach Departamentu Skarbu jest określenie szczegółowych wytycznych umożliwiających zaoferowanie danego środka pomocowego. W konsekwencji w całej procedurze, z wyjątkiem procesu legislacyjnego, nie uwzględnia się kontekstu międzynarodowego, a wpływ na ewentualne zniekształcenie warunków konkurencji między stanami nie stanowi istotnego problemu do dyskusji.

Zdecydowanie odmienna sytuacja jest w przypadku UE, w której państwa członkowskie przekazały kompetencje w zakresie nadzoru nad pomocą publiczną ponadnarodowej instytucji – Komisji Europejskiej. Chodziło bowiem o to, aby przez ewentualne interwencje finansowe na rynku krajowym nie doprowadzać do zniekształcenia konkurencji na jednolitym rynku europejskim. Obawiano się, że silniejsze i zasobniejsze państwa mogą chętniej oferować subsydia dla przedsiębiorców, co stawiałoby firmy ze słabszych i mniej zamożnych państw w gorszej sytuacji rynkowej. Przepisy te nie odnoszą się bezpośrednio do sytuacji na rynku światowym, co dotychczas było wykorzystywane przez partnerów z państw trzecich, w tym przede wszystkim państw azjatyckich. W konsekwencji restrykcyjne przepisy odnośnie do udzielania pomocy publicznej umiejscowione na poziomie unijnym zapewniły przestrzeganie zasad konkurencji na jednolitym rynku europejskim, ale nie uchroniły przed nieuczciwą konkurencją ze strony państw spoza UE.

Wprowadzenie tymczasowych rozwiązań TCTF w 2023 r. otworzyło *de facto* możliwość udzielania wsparcia, choć wciąż bardziej ograniczonego niż w innych państwach na świecie. Dopiero na tej podstawie i w ściśle określonych na poziomie unijnym ramach w odniesieniu do celów, zakresu i intensywności, państwa członkowskie mogą przygotowywać i wdrażać odpowiednie programy pomocowe. Mogą one stanowić podstawę prawną interwencji finansowej na rynku dopiero po procedurze akceptacji Komisji. Dopiero ten etap procedury jest podobny do zasad obowiązujących w USA. A zatem ta proceduralna różnica może mieć istotne znaczenie przy określaniu kanałów wpływu na konkurencję międzynarodową. Podczas gdy przepisy unijne są zdecydowanie bardziej restrykcyjne i, ze względu na swój charakter, nie powinny zniekształcać konkurencji między państwami członkowskimi, powinny być zgodne z regulacjami WTO. W efekcie trudno doszukać się możliwego mechanizmu negatywnego oddziaływania regulacji unijnych na konkurencję międzynarodową, podczas gdy rozwiązania amerykańskie częściowo uprzywilejowują produkcję krajową, nie odnoszą się do sytuacji w poszczególnych stanach, a w efekcie stanowią otwarte wyzwanie dla konkurencji międzynarodowej.

Zasada dotycząca możliwości udzielania wsparcia finansowego związanego z inwestycjami w czyste technologie stanowi odejście od dotychczasowych unijnych przepisów dotyczących pomocy państwa. Wcześniej wsparcie inwestycyjne było dozwolone tylko w najsłabiej rozwiniętych regionach jako jeden z instrumentów spójności w UE (KE, 2021). Było to zgodne z koncepcją eliminacji niedoskonałości rynku wynikającą z potrzeby poprawy atrakcyjności inwestycyjnej słabiej rozwiniętych części UE, a udzielona pomoc pu-

bliczna miała jedynie zrekompensować dodatkowe koszty, które wystąpiły na obszarach o niższych zasobach wykwalifikowanej siły roboczej i słabej infrastrukturze. Pomoc ta była dostępna przede wszystkim w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, które przystąpiły do UE w 2004 r. (Ambroziak, 2023).

Obecne rozszerzenie możliwości wsparcia inwestycyjnego na całą UE jest podyktowane innym celem: zapewnienia bezpieczeństwa produkcji czystych technologii w celu zmniejszenia zależności od partnerów z krajów azjatyckich. Trudno uznać to za odniesienie do tradycyjnych niedoskonałości rynku w obliczu zarówno świadomości potrzeby takich inwestycji, jak i rosnącego popytu (Bator, 1958). W przeciwieństwie do UE, wsparcie publiczne w USA koncentruje się na ulgach podatkowych i dotacjach na wydatki kapitałowe i operacyjne przedsiębiorstw (często określane jako Capex i Opex). Różni się to znacznie od wcześniejszych polityk przemysłowych, które zazwyczaj dotyczyły inwestycji kapitałowych, takich jak budowa fabryki, modernizacja linii produkcyjnej lub wymiana niektórych elementów wyposażenia. Tym razem na przykład przyznawane są dotacje produkcyjne, co oznacza, że kwota dotacji będzie zależeć od wielkości produkcji, jak miałyby to miejsce na przykład w przypadku energii lub sprzętu wykorzystywanego w sektorze energetycznym.

Doświadczenia związane z pomocą publiczną w związku z COVID-19 pokazały, że większe i bogatsze państwa członkowskie UE zapewniały relatywnie większe wsparcie w porównaniu z mniej zamożnymi krajami. Do końca 2023 r. państwa członkowskie UE dość ostrożnie podchodziły do tej kategorii pomocy publicznej, znacznie chętniej korzystając z możliwości wsparcia finansowego w związku z kryzysem energetycznym niż inwestycjami w nowe technologie. Może to wynikać przede wszystkim z wciąż trwających negocjacji Rady UE i Parlamentu Europejskiego w sprawie NZIA, która ma określać zakres (*strategic net-zero technologies*), obowiązki, prawa potencjalnych beneficjentów i miejsca na dotacje. Do tej pory jednoznaczne zainteresowanie przygotowaniem programów pomocowych ściśle opartych na TCTF wyraziły Hiszpania, Niemcy, Włochy i Słowacja (tabela 1). Na szczególną uwagę zasługuje w tym miejscu okazały budżet Niemiec, który może budzić obawy pozostałych członków UE o zachowanie uczciwej konkurencji na jednolitym rynku europejskim.

Jeśli chodzi o USA, skala wsparcia publicznego jest nieporównywalna z jakikolwiek programami pomocy przemysłowej – czy to po Wielkim Kryzysie, czy po II wojnie światowej. Biuro Budżetowe Kongresu Stanów Zjednoczonych (Congressional Budget Office, 2022) oraz bank Credit Suisse (2022) oszacowały, że koszt dotacji do PKB w 2023 r. – pierwszym roku funkcjonowania IRA wyniesie od 0,04% do 0,1% PKB. W 2030 r. może to być już odpowiednio 0,1% i 0,3% PKB, bazując na danych wspomnianych organizacji. Przewiduje się, że same dotacje w wydatkach budżetowych osiągną 1,3% (Credit Suisse) lub 0,4% (Congressional Budget Office) do 2030 r.

Tabela 1

Programy pomocy publicznej dla przemysłu czystych technologii
zatwierdzone przez Komisję Europejską w ramach TCTF do końca 2023 r.

Decyzja	Data	Forma pomocy	Budżet	Zakres pomocy
Hiszpania SA.107094 (2023/N)	11.05.2023	– dotacje bezpośrednie – pożyczki	837 mln EUR, w tym: – 550 mln EUR dotacje bezpośrednie – 287 mln EUR pożyczki	– produkcja baterii i komponentów do pojazdów elektrycznych – produkcja lub odzyskiwanie surowców krytycznych
Niemcy SA.108068 (2023/N)	19.07.2023	– dotacje bezpośrednie – ulgi podatkowe; – dopłaty do oprocentowania pożyczek – gwarancje do nowych pożyczek	3 000 mln EUR	wg zasad TCTF
Włochy SA.108953 (2023/N)	9.10.2023	– dotacje bezpośrednie	100 mln EUR (dostępne w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności, RRF)	– produkcja elektrolizerów
Słowacja SA. 109989 (2023/N)	14.12.2023	– dotacje bezpośrednie – zwolnienia podatku dochodowego – przeniesienia własności lub dzierżawy nieruchomości za cenę poniżej wartości rynkowej	1 000 mln EUR	wg zasad TCTF

Źródło: opracowane na podstawie decyzji Komisji Europejskiej w sprawie pomocy państwa w ramach RCTF (<https://competition-cases.ec.europa.eu/>, dostęp: 01.01.2024, Komisja Europejska 2024a, 2024b, 2024c, 2024d).

Stąd też Komisja Europejska, zdając sobie sprawę z potencjalnego negatywnego wpływu na konkurencję w ramach Jednolitego Rynku Europejskiego, wprowadziła ograniczenia w zakresie wspieranych branż, intensywności i czasu trwania pomocy. W odniesieniu do zakresu produkcji kwalifikującej się do wspomnianej pomocy publicznej warto zauważyć, że wytyczne nie

przewidują możliwości wsparcia innych strategicznych technologii net-zero, które wchodzą w zakres NZIA (rozporządzenie 2024/1735), na przykład zrównoważonych technologii biogazu i biometanu oraz technologii rozszczepienia jądowego. Można sobie wyobrazić, że w przypadku przyjęcia NZIA ta lista w wytycznych Komisji może zostać rozszerzona. Jest to jednak sprzeczne ze stanowiskiem Komisji, aby ograniczyć złagodzenie pomocy państwa, ponieważ jest ono rozszerzone tylko do 2025 r. (KE, 2023b). Zakres prawodawstwa USA w zakresie technologii niskoemisyjnych obejmuje te systemy i procedury, które zmniejszają niekorzystny wpływ na środowisko lub tak zwany ślad środowiskowy. Technologie te obejmują również odnawialne źródła energii zdefiniowane w ustawie IRA. Tak więc wsparcie IRA obejmuje rozwój magazynowania energii i energii odnawialnej, technologie oszczędzania energii, ekologiczny transport, ulepszone materiały do produkcji niskoemisyjnej, niskoemisyjne procesy produkcyjne oraz przyjazne dla środowiska rolnictwo i recykling.

Tabela 2

Roczne koszty IRA w PKB USA i wydatkach budżetu federalnego USA

Rok	Dotacje w PKB	Dotacje w budżecie federalnym
2023	0,04–0,07%	0,2–0,5%
2030	0,1–0,3%	0,4–1,3%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Congressional Budget Office (2022) oraz banku Credit Suisse (2022).

Kolejnym ograniczeniem wpływu na konkurencję na rynku europejskim jest intensywność pomocy publicznej. Można tu znaleźć pewne preferencje dla słabiej rozwiniętych regionów w postaci zwiększenia intensywności pomocy, ale jest to nadal znacznie poniżej obowiązujących już pułapów regionalnej inwestycyjnej pomocy publicznej w większości krajów Europy Środkowej i Wschodniej (Ambroziak, 2023). Gdyby więc w tych regionach pojawiły się inwestycje w branży czystych technologii, można by oczekiwać, że zostaną one objęte tradycyjną regionalną pomocą inwestycyjną oferującą wyższe poziomy wsparcia. Problem polega jednak na tym, że ze względu na swój charakter inwestycje te wymagają nie tyle dotacji, ile wysoko wykwalifikowanej siły roboczej, której słabiej rozwinięte regiony zwykle nie są w stanie zapewnić. Warto również zauważyć, że rozwiązania wspierające czyste technologie w UE przewidują pewne preferencje dla zwrotnych form pomocy, które w regionach słabiej rozwiniętych nie są tak popularne jak dotacje.

Podobne podejście zastosowano w amerykańskiej ustawie IRA, z tym że tutaj mamy do czynienia z konkretnymi kwotami dopłat: dla produkcji energii (ze źródeł odnawialnych) kwota 0,015 USD za kWh (wartość ta może zostać zwiększona pięciokrotnie w przypadku spełnienia wspomnianej reguły

wynagrodzeń) lub ulgi podatkowe na inwestycje zależne od roku założenia planu⁸. Oprócz tych zachęt IRA dodatkowo zapewnia ulgi podatkowe dla produkcji zielonej energii elektrycznej, a także dla produkcji energii jądrowej, wodoru i czystego paliwa (takiego jak gaz ziemny). Podstawowa kwota ulgi podatkowej wynosi 0,003 USD za kWh.

Ponadto ustawa o redukcji inflacji zmienia nazwy porównywalnych ulg produkcyjnych i inwestycyjnych, które już obowiązywały w USA, odpowiednio na *Clean Energy PTC* i *Clean Energy ITC*, i przedłuża je do końca 2023 i 2024 r. Polityki te mają na celu pomoc osobom o niskich dochodach przez zachęcanie do inwestowania w energię odnawialną na mniej rozwiniętych obszarach i oferowanie stosunkowo atrakcyjnych rekompensat za nowo utworzone miejsca pracy. Ulga podatkowa na produkcję energii (*Clean Energy PTC*) ma obejmować projekty, których budowa (rozbudowa) rozpoczyna się przed 1 stycznia 2025 r. Ulga jest dostępna dla producentów energii elektrycznej z wiatru, biomasy, energii geotermalnej, słonecznej, wysypiskowej, wodnej, morskiej i hydrokinetycznej energii odnawialnej. Podstawowa kwota rabatu wynosi 0,003 USD za kW. Ulga wzrasta pięciokrotnie w przypadku projektów, które spełniają wymogi określone w przepisach ustawy Davisa-Bacona. Ponadto ulga wzrasta o 10 p.p., jeśli zakład produkcyjny znajduje się w regionie znanym jako „społeczność energetyczna”⁹.

Zasadniczą zmianą w podejściu do kontroli pomocy publicznej w Unii Europejskiej jest uwzględnienie realnego ryzyka, że produktywne inwestycje nie będą dokonywane w UE (EOG) z powodu wyższych dotacji w kraju trzecim. Jest to oczywista odpowiedź zarówno na amerykańską ustawę IRA, jak i chińskie mechanizmy subsydiowania. Oznacza to dodatkowy warunek dla Komisji, aby przeanalizować pozycję konkurencyjną nie tylko w Unii, ale także w stosunku do krajów trzecich. W rękach Komisji pozostaje wyważenie negatywnych skutków dla konkurencji na jednolitym rynku europejskim i pozytywnych skutków przyjęcia pomocy na poziomie oferty spoza UE. W związku z tym przepisy Unii przewidują akceptację takiej inwestycji dokonanej na jej obszarach najsłabiej rozwiniętych, co powinno zarówno chronić konkurencję, jak i zapewniać spójność w UE. Ponadto opracowywane obecnie przepisy UE przewidują, że państwa członkowskie powinny wspólnie wypracować sposoby

⁸ Zakłady, których budowa rozpoczęła się w 2022 r., otrzymują 10-procentową ulgę podatkową, (b) zakłady, których budowa rozpoczęła się po 31 grudnia 2022 r. otrzymują 12,5-procentową ulgę podatkową, (c) a dla zakładów wybudowanych po 31 grudnia 2023 r. ulga wynosi 15%.

⁹ Zgodnie z IRA tzw. społeczność energetyczna (*Energy Community*) należy do jednej z trzech kategorii: 1) teren poprzemysłowy – zgodnie z definicją zawartą w niektórych sekcjach ustawy Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1980 (CERCLA); 2) obszar statystyczny – metropolitalny obszar statystyczny (MSA) lub niemietropolitalny obszar statystyczny (non-MSA), w którym stopa bezrobocia jest równa lub wyższa od średniej krajowej za poprzedni rok; i ma 0,17% lub więcej bezpośredniego zatrudnienia związanego z wydobyciem, przetwarzaniem, transportem lub składowaniem węgla, ropy naftowej lub gazu ziemnego, lub 25% lub więcej lokalnych dochodów podatkowych związanych z wydobyciem, przetwarzaniem, transportem lub składowaniem węgla, ropy naftowej lub gazu ziemnego; oraz 3) teren kopalni węgla – kopalnia węgla zamknięta po 1999 r. lub jednostka wytwórcza energii elektrycznej opalana węglem wycofana po 2009 r.

pozyskiwania finansowania inwestycji w celu budowania transgranicznych łańcuchów wartości, tj. udziału różnych przedsiębiorstw z różnych państw członkowskich w łańcuchach dostaw (KE, 2023b).

Z kolei w Stanach Zjednoczonych wprowadza się do obowiązującej od 1992 r. ulgi podatkowej z tytułu produkcji energii ze źródeł odnawialnych (*Clean Energy Production Tax Credit* [PTC]) możliwość obniżenia podatku o dodatkowe 10 p.p. pod warunkiem spełnienia wymogu składnika krajowego. Chodzi o sytuację, gdy np. elektrownia produkująca energię odnawialną powstała z użyciem urządzeń lub komponentów (np. stali, innych produktów budowlanych, a także urządzeń do produkcji energii, tj. paneli fotowoltaicznych lub turbin wiatrowych) wyprodukowanych w USA¹⁰.

V. PODSUMOWANIE

Cele, zakres oraz narzędzia finansowe prowadzenia polityki przemysłowej uległy zdecydowanej zmianie. Wcześniejsze dyskusje o konieczności aktywnej obecności rządów w gospodarce, wywołane kryzysem lat 2008–2010, zaowocowały nowymi rozwiązaniami wprowadzonymi w związku z pandemią COVID-19 i wojną w Ukrainie, a także w okresie szczególnie rosnącej pozycji Chin w świecie. Ten pierwszy krok w kierunku ekspansji interwencji finansowych został poczyniony przez USA ustawą IRA 2023 r., a wzmożona dyskusja o potrzebie wspierania własnych gospodarek w UE trwała już od 2021 r. Nie dziwi zatem, że na europejską odpowiedź na amerykański Inflation Reduction Act nie trzeba było długo czekać.

Zrealizowane badanie pozwoliło stwierdzić, że cele, zakres oraz narzędzia finansowe prowadzenia polityki przemysłowej w obu obszarach uległy zdecydowanej zmianie: opracowano nowe instrumenty subwencyjne w USA, w wielu przypadkach dyskryminujące firmy spoza USA, podczas gdy w istotny sposób złagodzone wcześniej restrykcyjne zasady pomocy publicznej dla przedsiębiorców w UE. Sformułowano również następujące wnioski odnośnie do mechanizmów wpływu na konkurencję obu rozwiązań finansowych interwencji:

Po pierwsze, w związku ze strukturą legislacji unijnej oraz kompetencjami wyłącznymi Komisji Europejskiej odnośnie do oceny środków pomocowych rozwiązania unijne są wciąż zdecydowanie bardziej restrykcyjne w porównaniu z amerykańskimi i ograniczają możliwość subwencjonowania pod względem celu, zakresu i jego intensywności.

Po drugie, nie dezawuuując powyższego wniosku w odniesieniu do konkurencji między UE a państwami trzecimi, w ramach jednolitego rynku europejskiego

¹⁰ Wymagany udział komponentu krajowego wzrasta w zależności od daty oddania konkretnej inwestycji do użytkowania: a) dla obiektu, którego budowa rozpoczyna się przed 1 stycznia 2025 r., wynosi 40%; b) dla obiektu, którego budowa rozpoczyna się pomiędzy 1 stycznia 2025 a 31 grudnia 2025 r. – 45%; c) dla obiektu, którego budowa rozpoczyna się po 31 grudnia 2025, a przed 1 stycznia 2027 r. – 50%; d) dla obiektu, którego budowa rozpoczyna się po 31 grudnia 2026 r. – 55%.

skiego może jednak dojść do zniekształcenia warunków konkurencji między przedsiębiorcami zlokalizowanymi w bogatszych i biedniejszych państwach członkowskich. Najsłabiej rozwinięte obszary UE są najczęściej nieatrakcyjne dla inwestorów zainteresowanych rozwojem nowych technologii zeroemisyjnych, a oferowane dotychczas preferencje finansowe stają się względnie mniej atrakcyjne ze względu na ofertę podobnych środków w lepiej rozwiniętych regionach. W konsekwencji umożliwienie udzielania pomocy inwestycyjnej na produkcję czystych technologii poza najsłabiej rozwiniętymi regionami poważnie zagraża spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej UE.

Po trzecie, przepisy unijne dają państwom członkowskim UE możliwość oferowania wsparcia finansowego, jednakże pod warunkiem braku jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na pochodzenie surowców i komponentów wykorzystywanych przy budowie gotowych wyrobów przemysłu czystych technologii. Natomiast w USA, aby móc skorzystać z ulg i preferencji, konieczne jest korzystanie na etapie produkcji z dostaw komponentów z Ameryki Południowej, co stoi w ewidentnej sprzeczności z zasadami niedyskryminacji WTO. Stanowi to mechanizm mogący poważnie zniekształcić konkurencję międzynarodową przez selektywną pomoc rodzimym (zlokalizowanym w USA) przedsiębiorcom na każdym szczeblu łańcucha produkcji, podczas gdy przepisy unijne uniemożliwiają takie działania. Stawia to, z oczywistych powodów, firmy europejskie w gorszej pozycji w porównaniu z amerykańskimi.

Po czwarte, rozwiązania amerykańskie przewidują wspieranie strony popytowej z budżetu federalnego poprzez ulgi i dotacje do zakupu urządzeń zeroemisyjnych oraz pojazdów elektrycznych, jednakże tylko tych wyprodukowanych w Stanach Zjednoczonych. Natomiast w UE brak takowych rozwiązań. Wsparcie popytowe (konsumentów) przy zakupie różnych wyrobów stanowi dopuszczalną pomoc publiczną dla przedsiębiorców, a w programach wsparcia nie ma żadnych ograniczeń ze względu na pochodzenie wyrobów. A zatem tak jak w przypadku przepisów unijnych nie można zidentyfikować jakiegokolwiek wpływu na konkurencję między przedsiębiorcami z tej samej branży, tak rozwiązania USA preferują firmy amerykańskie kosztem wszystkich konkurentów ze świata.

W przeprowadzonym badaniu jedynie określono kierunki i mechanizmy wpływu na konkurencję finansowych instrumentów interwencyjnych stosowanych przez USA i UE w związku ze zmianą podejścia do prowadzenia polityki przemysłowej. Ze względu na zbyt krótki czas od wprowadzenia nowych rozwiązań badanie nie obejmuje realnego wpływu i konsekwencji ich stosowania. Warto byłoby zatem kontynuować rozpoczęte analizy, uwzględniając w nich potencjalne zmiany kierunków i wielkości przepływu międzynarodowego kapitału inwestycyjnego oraz wyniki funkcjonowania wskazanych branż zarówno w USA, jak i w UE na tle efektów odnotowywanych w Chinach. Należałoby również uwzględnić wymianę handlową i potencjalne efekty przesunięcia, wywołane dyskryminacyjnymi regulacjami amerykańskimi wobec wciąż otwartej polityki handlowej UE. Ponadto, na co również należy zwrócić uwagę i co może istotnie wpłynąć na długoterminowe efekty zmiany finansowych in-

strumentów polityki przemysłowej USA i UE, trwają obecnie rozmowy między oboma partnerami na temat wprowadzenia takich rozwiązań w regulacjach amerykańskich, aby produkty unijne nie były przedmiotem dyskryminacji.

Bibliografia

- Aghion, P., Boulanger, J., i Cohen, E. (2011). Rethinking industrial policy. Bruegel Policy Brief, 4. Bruegel. https://www.bruegel.org/system/files/wp_attachments/pb_2011-04_final.pdf
- Allan, B., Lewis, J. I., i Oatley, T. (2021). Green industrial policy and the global transformation of climate politics. *Global Environmental Politics*, 21(4), 1–19. https://doi.org/10.1162/GLEP_A_00640
- Altenburg, T., i Lütkenhorst, W. (2015). *Industrial policy in developing countries: Failing markets, weak states*. Edward Elgar.
- Ambroziak, A. A. (2004). Spór między USA a Unią Europejską o subsydiowanie produkcji dużych samolotów pasażerskich. *Wspólnoty Europejskie*, 12(157), 20–28.
- Ambroziak, A. A. (red.). (2017). *New industrial policy of the European Union*. Springer.
- Ambroziak, A. A. (2023). Evolution of geographical distribution of regional state aid in Poland following EU accession. W: A. A. Ambroziak (red.), *Poland in the European Union. Report 2023* (s. 73–100). SGH House Press.
- Arndt, H. W. (1987). *Economic development: The history of an idea*. University of Chicago Press.
- Bailey, D., i Cowling, K. (2006). Industrial policy and vulnerable capitalism. *International Review of Applied Economics*, 20(5), 537–553. <https://doi.org/10.1080/02692170601005481>
- Bator, F. (1958). The anatomy of market failure. *The Quarterly Journal of Economics*, 72(3), 351–379. <https://doi.org/10.2307/1882231>
- Brander, J. A., i Spencer, B. J. (1985). Export subsidies and international market share rivalry. *Journal of International Economics*, 18, 83–100. [https://doi.org/10.1016/0022-1996\(85\)90006-6](https://doi.org/10.1016/0022-1996(85)90006-6)
- Chilimoniuk, E. (2004). *Strategic trade policy on oligopolistic markets*. Mimeo; Warsaw School of Economics.
- Chilimoniuk-Przeździecka, E. (2018). *Offshoring we współczesnej gospodarce światowej*. Oficyna Wydawnicza SGH.
- Cimoni, M., Dosi, G., i Stiglitz, J. E. (2009). *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation*. Oxford University Press.
- Congressional Budget Office. (2022). Estimated budgetary effects of public law 117–169, to provide for reconciliation pursuant to Title II of S. Con. Res. 14. <https://www.cbo.gov/publication/58455>
- Credit Suisse. (2022). US Inflation Reduction Act – A tipping point in climate action. https://credit-suisse.com/media/assets/sustainability/treeprint-ira-global-implications.pdf?WT.i_short-url=%2Ftreeprintusinflationreductionact&WT.i_target-url=https%3A%2F%2Fcredit-suisse.com%2Fmedia%2Fassets%2Fsustainability%2Ftreeprint-ira-global-implications.pdf
- 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. Jacques Delors Institut. <https://institutdelors.eu/en/publications/eu-industrial-policy-in-the-making/>
- Filipowski, O. (2011). Rozwój ochrony konsumenta realizowanej przez prawo konkurencji. *Przeгляд Prawa i Administracji*, 85, 219–236. <https://repozytorium.uni.wroc.pl/en/dlibra/publication/127919/edition/117587/rozwoj-ochrony-konsumenta-realizowanej-przez-prawo-konkurencji-filipowski-oskar>
- Friedman, S., Stoel, J., Sullivan, M. A., i Wickett, J. (2022, 15 sierpnia). The IRA's transformative tax incentives for solar energy projects and manufacturing operations. *JD Supra*. <https://www.jdsupra.com/legalnews/the-ira-s-transformative-tax-incentives-4082010/>
- Hallegatte, S., Fay, M., Vogt-Schilb, A. (2013). Green industrial policies: When and how. Policy Research Working Papers, no. 6677. <http://hdl.handle.net/10986/16892>
- Hirschman, A. (1958). *The strategy of economic development*. Yale University Press.
- IRS. (b.d.). Qualified manufacturers for clean vehicle credits. Pobrane 12 maja 2024 z: <https://www.irs.gov/credits-deductions/manufacturers-for-qualified-commercial-clean-vehicle-credit>

- Jenkins, J. D., Mayfield, E., Farbes, J., Jones, R., Patankar, N., Xu, Q., i Schivley, G. (2022). *Preliminary report: The climate and energy impacts of the Inflation Reduction Act of 2022*. Princeton University Zero Lab.
- Karp, L. S., i Stevenson, M. T. (2012). Green industrial policy: Trade and theory. World Bank Policy Research Working Paper, no. 6238. <http://hdl.handle.net/10986/12081>
- Komisja Europejska. (2021). Wytyczne w sprawie regionalnej pomocy państwa. Dz. Urz. UE C 2021/153/01, 29.04.2021.
- Komisja Europejska. (2022). Tymczasowe kryzysowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy. Dz. Urz. UE 2022/C/131/01, 24.03.2022.
- Komisja Europejska. (2023). Plan przemysłowy Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej. COM(2023) 62 final, Bruksela, 1.02.2023.
- Komisja Europejska. (2023a). Tymczasowe kryzysowe i przejściowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy. Dz. Urz. UE C/2023/101, 17.03.2023.
- Komisja Europejska. (2023b). Zmiany w tymczasowych kryzysowych i przejściowych ramach środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy. Dz. Urz. UE C/2023/1188, 21.11.2023.
- Komisja Europejska. (2024a). Authorisation for State aid pursuant to Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union – Cases where the Commission raises no objections – SA.107094, C/2023/3228, OJ C 212, 16.6.2023.
- Komisja Europejska. (2024b). Authorisation for State aid pursuant to Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union – Cases where the Commission raises no objections – SA.108068, C/2023/4984, OJ C 276, 4.8.2023.
- Komisja Europejska. (2024c). Authorisation for State aid pursuant to Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union – Cases where the Commission raises no objections – SA.108953, C/2023/6798, OJ C, C/2023/258, 16.10.2023.
- Komisja Europejska. (2024d). Authorisation for State aid pursuant to Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union – Cases where the Commission raises no objections – SA.109989, C/2023/8949, OJ C, C/2024/1035, 25.1.2024.
- Krueger, A. O. (1990). Government failures in development. *The Journal of Economic Perspectives*, 4(3), 9–23. <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.4.3.9>
- Krugman, P. (1987). Strategic sectors and international competition. In S. M. Robert (red.), *U.S. trade policies in a changing world economy* (s. 207–232). MIT Press.
- Lin, J. Y. (2010). Six steps for strategic government intervention. *Global Policy*, 1(3), 150–161. <https://doi.org/10.1111/j.1758-5899.2010.00036.x>
- Lin, J. Y. (2012). New structural economics: A framework for rethinking development. *The World Bank Research Observer*, 26(2), s. 193–221. <https://hdl.handle.net/10986/19919>
- Rada Europejska. (2022). Konkluzje, EUCO 34/22, Bruksela, 15.12.2022.
- Robinson, J. A. (2010). Industrial policy and development: A political economy perspective. W: J. Y. Lin i B. Plescowic (red.), *Annual World Bank Conference on Development Economics – Conference Proceedings*. World Bank. <https://www.kdi.re.kr/upload/12623/a1-2.pdf>
- Rodrik, D. (2007). Industrial policy for the twenty-first century. W: D. Rodrik, *One economics, many recipes: Globalization, institutions, and economic growth* (s. 99–152). Princeton University Press.
- Rodrik, D. (2014). Green industrial policy. *Oxford Review of Economic Policy*, 30(3), s. 469–491. <https://doi.org/10.1093/OXREP/GRU025>
- Shapiro, H. (2007). Industrial policy and growth. DESA Working Paper, no. 53.
- Suzigan, W., i Furtado, J. (2006). Industrial policy and development. *Brazilian Journal of Political Economy*, 26(2), 163–185. <https://centrodeconomiapolitica.org/repojs/index.php/journal/article/view/595>
- Tagliapietra, S., i Veugelers, R. (2020). A green industrial policy for Europe. Bruegel. https://www.bruegel.org/sites/default/files/private/wp_attachments/Bruegel_Blueprint_31_Complete_151220.pdf
- Tommaso, M., Tassinari, M., Bonnini, S., i Marozzi, M. (2017). Industrial policy and manufacturing targeting in the US: New methodological tools for strategic policy-making. *International Review of Applied Economics*, 31(5), 681–703. <https://doi.org/10.1080/02692171.2017.1303036>
- The White House. (2023). Building a clean energy economy: A guidebook to the Inflation Reduction Act's investments in clean energy and climate action. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/12/Inflation-Reduction-Act-Guidebook.pdf>

