

**Prof. dr hab. Danuta Hübner**

***"Inflation Reduction Act: koniec transatlantycznej jedności czy katalizator konkurencyjności?"***

**Forum Strategiczne Polska w UE: spór handlowy między USA a UE**

**Fundacja im. Stefana Batorego**

**2.03.2023, Warszawa**

Tocząca się dyskusja między Stanami Zjednoczonymi i Unią Europejską w sprawie Inflation Reduction Act (IRA) nie jest sporem handlowym między UE a USA. Nie wszczęto żadnej sprawy w ramach WTO, mimo iż niektóre instrumenty wskazywałyby na taką możliwość. Zwyciężyła polityka. Stany Zjednoczone są dla Europy ważnym, chociaż trudnym partnerem niezbędnym do reformy WTO.

Myślę, że uzasadnione jest rozpoczęcie od uznania politycznej woli zmiany w podejściu USA do walki ze zmianami klimatycznymi. Administracja prezydenta Bidena przedstawiła ambitny akt prawny mający na celu zapobieżenie zarówno skutkom, jak i samym zmianom klimatu. W skrócie można powiedzieć, iż intencje klimatyczne stojące za IRA są słuszne, jednakże narzędzia użyte do ich realizacji budzą uzasadnione wątpliwości i obawy.

Przepisy zawarte w IRA faworyzują partnerów, z którymi USA mają umowy o wolnym handlu (FTA). Nie określają jednak, jakie umowy kwalifikują się w tym kontekście jako umowy o wolnym handlu. Obecnie przedsiębiorstwa z UE są wykluczone z programów IRA, takich jak program dotyczący składników mineralnych o krytycznym znaczeniu dla baterii. USA rozważają objęcie programem innych partnerów, którzy nie są klasycznymi partnerami w ramach FTA. Oczekujemy na tekst wytycznych przygotowywany przez administrację amerykańską. Ich ostateczna wersja powinna zostać opublikowana w marcu.

IRA obejmuje subsydia zakłócające handel, w tym wymogi dotyczące zawartości lokalnej i montażu krajowego, które są zabronione na mocy przepisów WTO.

Wymagania dotyczące lokalnego montażu obowiązują od 16 sierpnia 2022 r. Europejskie samochody już od ponad 6 miesięcy nie są objęte schematami. Wymagania dotyczące zawartości lokalnej de facto tworzą dodatkowe taryfy dla firm importujących spoza USA. Jest to sprzeczne ze zobowiązaniem WTO do traktowania narodowego. Wymaga ono, aby importowane produkty zagraniczne były traktowane tak samo jak krajowe przez prawo i podatki kraju przyjmującego.

Relacje prasowe dotyczące IRA skupiają się głównie na części dotyczącej pojazdów elektrycznych. Ulgi podatkowe związane z pojazdami elektrycznymi wynoszą 8 mld USD. Jednak subsydia na produkty związane z krajową zawartością są 15 razy większe, a ogólny rozmiar programów jest nawet 30 razy większy. Prawdziwy rynkowy efekt IRA zakłócający gospodarkę pochodzi nie tyle ze wsparcia dla pojazdów elektrycznych, ile z wszystkich innych programów dotyczących energii odnawialnej, czystych paliw, wodoru itp.

IRA ma również efekty kumulacyjne. Beneficjent otrzymuje kredyty na produkcję, a następnie na wykorzystanie tych produktów. Istnieje ryzyko, że w ten sposób powstaną silnie dotowane produkty, co w otwartej gospodarce zniszczyłoby równe szanse w skali globalnej. Stany Zjednoczone otwarcie mówią, że chcą wyeliminować Chiny ze swoich łańcuchów dostaw, a także przywrócić miejsca pracy w USA niezależnie od konkurencyjności, zwłaszcza w kluczowych sektorach technologicznych i przemysłowych.

Jest to pierwszy przypadek, gdy Stany Zjednoczone tak otwarcie lekceważą zasady WTO. Już nie próbują zabiegać o to, by inni ograniczali pomoc publiczną. Budują swoją architekturę subsydiów. Jest to cios dla międzynarodowego systemu handlu, który może wywołać protekcjonizm w innych krajach i wyścig po subsydia. Już teraz widzimy, jak między innymi Japonia, Indie, Wielka Brytania i Kanada przedstawiają swoje plany zielonej transformacji i inwestycji oparte na zbliżonej logice.

Główna różnica między Stanami Zjednoczonymi, a UE w podejściu do polityki subsydiów publicznych, czy pomocy państwa w języku Unii, leży raczej po stronie jakościowej polityki. Niektóre subsydia IRA, inaczej niż pomoc państwa w UE, dyskryminują zagranicznych inwestorów. Warto również przypomnieć, iż w Unii

pomoc publiczna realizowana jest przez państwa członkowskie, jednakże w ramach bardzo precyzyjnych zasad i pod kontrolą Komisji Europejskiej.

Dotacje IRA w dziedzinie czystych technologii są prostsze i skupione na precyzyjnych celach. IRA zapewnia wsparcie dla produkcji czystych technologii w szczególnie prosty sposób - poprzez ulgi podatkowe obejmujące 10 lat - podczas gdy porównywalne wsparcie UE jest bardziej rozdrobnione, ogólnie postrzegane jako wolniejsze i bardziej biurokratyczne, a czasami krótkoterminowe.

Siłą amerykańskich ulg podatkowych jest również to, że mogą być one przekazywane pomiędzy niepowiązаныmi stronami, ponieważ jest to polityka federalna. Uzyskanie ulg podatkowych, dotacji lub pożyczek uprzywilejowanych będzie proste, pod warunkiem, że firma spełni kryteria związane z inwestowaniem w określony sektor. Powielanie tego systemu w Europie byłoby nie do pomyślenia, ponieważ podatki należą do kompetencji państw członkowskich.

Poszukując rozwiązań niezakłócających warunków konkurencji, UE utworzyła wraz z USA grupę zadaniową wysokiego szczebla. Format jest nietypowy, ponieważ kieruje nią po stronie europejskiej Björn Seibert, szef gabinetu przewodniczącej Komisji, Ursuli von der Leyen, po stronie amerykańskiej zastępca doradcy prezydenta Joe Bidena ds. bezpieczeństwa narodowego, Mike Pyle.

1 lutego 2023 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt „Zielonej Polityki Przemysłowej” (Green Deal Industrial Plan For a Net-Zero Economy - GDIP) uznawany w opinii publicznej za odpowiedź na IRA. Ma on na celu zwiększenie konkurencyjności europejskiego przemysłu zero-emisyjnego i wsparcie szybkiego przejścia do neutralności klimatycznej. Bazuje on na poprzednich inicjatywach i opera się na mocnych stronach rynku wewnętrznego Unii, uzupełniając bieżące wysiłki w ramach *Europejskiego Zielonego Ładu* i *RepowerEU*.

Wiele programów i inicjatyw UE wspiera wdrażanie czystych technologii na różne sposoby (np. wdrażanie energii odnawialnej i związanej z nią infrastruktury, rozwój sieci wytwarzania i dostaw wodoru). Plan przemysłowy dotyczący zielonego ładu uzupełni te działania, koncentrując się na zdolnościach produkcyjnych na poziomie zero-emisyjnym, wraz z rozwojem niezbędnych umiejętności siły roboczej UE. Istotne wsparcie dla celów sformułowanych w GDIP jest realizowane przez polityki

strukturalne finansowane z budżetu europejskiego, a także w ramach funduszy *NextGenerationEU*.

Plan opiera się na czterech filarach: przewidywalnym i uproszczonym otoczeniu regulacyjnym, przyspieszeniu dostępu do finansowania, zwiększeniu umiejętności związanych z kwalifikacjami oraz otwartym handlu na rzecz odpornych łańcuchów dostaw. Realizacja zamierzeń ma zredukować ryzyko związane z uzależnieniem zielonej transformacji od dostępu do technologii i surowców z Chin oraz radykalnie wzmocnić rolę Europy w dziedzinie czystych technologii. Wspomniane działania na rzecz poprawy umiejętności na rynku pracy oznaczają oparcie wzrostu na wysokiej jakości miejsc pracy. Po stronie finansowej, Plan zakłada powołanie Europejskiego Funduszu Suwerenności, wsparcie innowacji, gwarancje bankowe oraz ulgi podatkowe.

Dyskusję nad szczegółami propozycji przewidziano na szczycie szefów państw 9-10 lutego. Na ostateczne regulacje i propozycje trzeba czekać jeszcze wiele miesięcy. Na dziś znamy tylko założenia. Według szacunków Komisji Europejskiej ekologiczna transformacja może mieć wpływ na 35-40 proc. wszystkich miejsc pracy. Rozwój umiejętności potrzebnych do wykonywania dobrze płatnych i wysokiej jakości miejsc pracy będzie priorytetem - na tym skupi się trzeci filar planu.

Chodzi nie tylko o to, by nauczyć nowe kadry nowych umiejętności, ale też o to, by przekwalifikować osoby, które do tej pory pracowały w schyłkowych gałęziach przemysłu. Aby rozwijać umiejętności w zakresie transformacji ekologicznej, Komisja zaproponuje utworzenie akademii przemysłu neutralnego emisyjnie w celu wprowadzenia programów podnoszenia i zmiany kwalifikacji w strategicznych sektorach. To wszystko jest na razie w sferze planów, a kraje wcale nie są jednomyślne co do realizacji pomysłów KE. Niektóre (szczególnie te, które nie mają dużego przemysłu) wolą korzystać z tanich dostaw z Chin albo subsydiować gałęzie gospodarki, które wcale nie skracają łańcuchów dostaw ani nie poprawiają konkurencyjności.

W Polsce zarówno amerykański program IRA, jak i debata wokół propozycji Komisji, budzi relatywnie słabe zainteresowanie decydentów politycznych, jak i środowisk biznesowych. Debata „Batorego” jest jaskółką, która nie czyni wiosny. W

moim przekonaniu, każda polska odpowiedź powinna mieścić się w ramach polityki europejskiej. W interesie Polski leży również, aby na jednolitym rynku nie było nieuczciwej konkurencji, a polscy przedsiębiorcy nie powinni być w gorszej sytuacji, ponieważ rządzący preferują wydatki publiczne nie służące konkurencyjności polskiej gospodarki. Jest to zadziwiające, gdyż Polska ciągle znajduje się na końcu rankingu innowacyjności europejskich gospodarek. W 2022 r. w corocznej europejskiej tablicy wyników innowacyjności przygotowanej przez Komisję, Polska zajęła 23 miejsce spośród 27. I tak jest od lat. Polski rząd świadomie uniemożliwia dostęp podmiotom gospodarczym w Polsce do funduszy w ramach KPO. Wykazuje się minimalną sprawczością w odchodzeniu od modelu gospodarczego opartego na energochłonności i zależności od paliw kopalnych. Ignorowanie inflacji również nie jest czynnikiem wspierania inwestycji prywatnych.

Lekceważenie argumentów przemawiających za zrównoważonym modelem gospodarczym ma jednak długookresowe konsekwencje. Dla Unii Europejskiej skupienie się na długoterminowej strategii zwiększania konkurencyjności jednolitego rynku jest dzisiaj kluczowe. Nacjonalizm gospodarczy to nie tylko odrzucanie wartości europejskich, ale podcinanie naszych wspólnych interesów, także bezpieczeństwa.

Pojawił się też klasyczny europejski dylemat, czy GDIP potrzebuje pozyskania nowych funduszy. W dyskusji zdaje się dominować sceptycyzm co do potrzeby utworzenia wspomnianego przeze mnie nowego Europejskiego Funduszu Suwerenności. Komisja nie określiła, na co fundusz miałby być przeznaczony i jakie byłyby warunki związane z otrzymaniem pieniędzy z funduszu. W moim przekonaniu, dotychczasowa praktyka kopert narodowych w ramach budżetu i programów *NextGenerationEU* wydaje się mało skutecznym narzędziem. Koperty narodowe nie produkują europejskich dóbr publicznych, a Unia potrzebuje ich w obszarach kluczowych dla przyszłości gospodarki europejskiej.

Porównując IRA z programami unijnymi, amerykańskie zielone subsydia mają rozmiary zbliżone do tych dostępnych w UE. W przypadku produkcji energii subsydia unijne są nawet znacznie większe od amerykańskich. Na pewno potrzebna jest bardzo dobra koordynacja na szczeblu UE licznych programów dotacji: InvestEU, Fundusz Innowacji, *NextGenerationEU*, Horizon Europe, polityki spójności, Just

Transition Fund, REPowerEU oraz Important Projects of Common European Interest (IPCEI). Można zrobić więcej dla unikania dublowania się funduszy. Powinniśmy wzmocnić zielone kryteria w zamówieniach publicznych, uprościć proces czystych technologii, dać początek transgranicznemu wymiarowi programów NextGenerationEU oraz zwiększyć i efektywnie wykorzystać fundusze na innowacje.

Budowanie konkurencyjności gospodarki na pomocy publicznej kryje w sobie poważne ryzyko. W sytuacji, gdy kryteria inwestycyjne przesuwają się z kosztów i efektywności w kierunku bezpieczeństwa i odporności trudno nie przewidywać, że prędzej czy później inwestorzy zaczną szukać miejsc, gdzie jest taniej i efektywniej. Jest również oczywiste, że to, co będzie dotowane, będzie również eksportowane na rynki światowe. Można sobie wyobrazić skalę zagrożeń dla reguł WTO.

Wspomniałam, że już teraz widzimy, że inne kraje, takie jak Indie, Japonia czy Kanada, przedstawiają swoje plany zielonej transformacji. To dopiero początek, kolejne kraje pójdą w ich ślady. Powinniśmy dążyć do jak najgłębszej współpracy między UE a Stanami Zjednoczonymi, osiągać wspólne cele wzajemnie się wspierając, a nie zmierzać w kierunku gry o sumie zerowej nieuchronnie związanej z wyścigiem subsydiów. Jeśli jednak pójdziemy w tym kierunku, powinniśmy chronić europejską markę, jaką jest jednolity rynek. Silne uregulowanie pomocy państwa na jednolitym rynku jest zasadniczym elementem dobrobytu gospodarczego Europy, ponieważ ułatwia zdrową konkurencję na równych, wolnych od zakłóceń zasadach.

Wiemy, że rozluźnienie zasad pomocy państwa grozi fragmentacją jednolitego rynku UE. Widzieliśmy to w przypadku ostatnich kryzysów COVID-10 i inwazji Rosji na Ukrainę. Oba kryzysy doprowadziły w Unii do powstania specjalnych reżimów prawnych umożliwiających zatwierdzenie dotacji, które w przeciwnym razie naruszałyby zasady pomocy publicznej. Luzujemy unijne zasady pomocy państwa od 4 lat, tzn. od początku Covidu, zrobi się z tego 6 lat, jeśli przedłużymy obecne ramy tymczasowe. Jednolity rynek jest więc już obecnie zniekształcony.

W czasie pandemii zawiesiliśmy europejskie zasady fiskalne i zaoferowaliśmy dodatkową elastyczność w ramach zasad pomocy państwa. Spośród różnych form dotacji i pomocy celowej ustanowionych w ramach RFF wiemy teraz, że 80% tej

pomocy wykorzystwały tylko dwa kraje, aby zapewnić większą pomoc swoim gospodarkom: 40% Niemcy i 20% Francja. Dlatego niepokojący jest plan Komisji dotyczący przekształcenia tymczasowych ram prawnych w zakresie pomocy państwa w sytuacjach kryzysowych - stworzonych w celu umożliwienia państwom członkowskim wsparcia gospodarki w kontekście inwazji Rosji na Ukrainę - w tymczasowe ramy prawne dla sytuacji kryzysowych i przejściowych.

Unijne zasady pomocy państwa należy uprościć, a nie rozluźniać. Należy zrewidować czas przetwarzania danych wymagany przy tworzeniu Ważnych Projektów Wspólnego Europejskiego Interesu oraz długi czas oczekiwania na decyzje Komisji w sprawie notyfikacji pomocy publicznej. W IPCEI uczestniczą tylko dwie polskie firmy: PKN Orlen w IPCEI wodorowym oraz SGL Graphite Solutions Polska w IPCEI bateryjnym. System powiadamiania przez państwa o pomocy publicznej powinien zostać usprawniony tak, aby każde powiadomienie było dokonywane najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy. Być może powinniśmy podnieść próg dla powiadomień.

Jeśli mielibyśmy naciskać na wprowadzenie unijnych ulg podatkowych, to byłyby one potencjalnie wykorzystywane tylko przez państwa członkowskie, które mają na to przestrzeń fiskalną. Powodowałoby to fragmentację jednolitego rynku. Musimy chronić nasze wartości i zasady, jeśli chodzi o przepisy dotyczące pomocy państwa. W tym dążeniu do osiągnięcia ambitnych celów klimatycznych nie chodzi tylko o to, byśmy dążyli do wspólnych celów ze Stanami Zjednoczonymi wspierając się wzajemnie w budowaniu konkurencyjności naszych gospodarek. Stąd wykorzystywane instrumenty polityki są ważne.

UE musi stać się bardziej konkurencyjna globalnie.

To, jak funkcjonuje jednolity rynek może spowolnić lub przyspieszyć wprowadzenie czystych technologii poprzez uniknięcie kosztów regulacyjnych związanych z rozdrobnieniem, niepewnością i biurokracją. Wiemy, jak uprościć środowisko regulacyjne UE, jej procedury administracyjne i wydawanie zezwoleń. Chodzi o wolę polityczną, by to się stało rzeczywistością. Mechanizmy pomocy państwa muszą być prostsze, szybsze i bardziej przewidywalne.

Mamy regulacje mające na celu ustalenie limitów czasowych dla każdego etapu procedur wydawania pozwoleń, co może przyspieszyć rozwój w obszarach kluczowych dla dekarbonizacji, a tym samym szybciej powiększyć rynki czystych technologii. Na przykład w grudniu 2022 r. kraje UE uzgodniły tymczasowe rozporządzenie nadzwyczajne w celu przyspieszenia wydawania pozwoleń na infrastrukturę i sieci energii odnawialnej.

Zamówienia publiczne stanowią około 14% PKB UE. UE powinna wykorzystywać je w sposób bardziej strategiczny, aby skłonić europejski przemysł do wysiłku na rzecz ekologicznych technologii i produktów. Byłoby to ważne w sektorach, w których nabywcy publiczni mają duży udział w rynku, w tym w transporcie i budownictwie. Decyzje władz publicznych dotyczące zakupów mogą sprzyjać innowacjom ekologicznym, dając nowym firmom dostęp do korzyści skali.

Wiemy również, że koszt dostępu do finansowania jest ważnym czynnikiem wpływającym na inwestycje firm w czyste technologie. System finansowy UE jest w dużym stopniu zdominowany przez banki i rozdrobniony wzdłuż granic krajowych. Nie jest przystosowany do umożliwienia ogromnych inwestycji niezbędnych dla ekologicznej transformacji poprzez dostarczenie prywatnego kapitału.

Unia bankowa i Unia rynków kapitałowych mogą przewyciężyć silnie zdominowany przez banki i rozdrobniony system finansowy Europy i zmobilizować kapitał prywatny na rzecz czystych technologii. To ciągle jednak niedokończone projekty i w ostatnich latach w dużej mierze utknęły w martwym punkcie. Realizowane są projekty regulujące rynek kapitałowy Unii. Ich celem jest zbudowanie dużego, konkurencyjnego rynku kapitałowego. Czy uda się przekonać państwa członkowskie do śmiałych rozwiązań w tym zakresie, to ciągle otwarte pytanie.

Wreszcie, wiemy, że środowisko biznesowe potrzebuje stabilności, pewności i jasności. UE powinna pomyśleć o rozpoczęciu negocjacji z podobnie myślącymi partnerami, w tym z USA, w sprawie unilateralnego lub wielostronnego porozumienia dotyczącego dopuszczalnych dotacji na ochronę środowiska. Praktyki dotyczące subsydiów środowiskowych będą poważnym globalnym wyzwaniem dla polityki handlowej, a ustalenie zasad gry zapewni przestrzeganie równych reguł gry. Chodzi nie tylko o relacje Unii ze Stanami. Chodzi o świat globalny.