



Policy Paper



SOUČASNÁ PODOBA PRŮMYSLOVÉ POLITIKY EU PODKOPÁVÁ EKONOMICKÉ PŘIBLIŽOVÁNÍ MEZI STARÝMI A NOVÝMI STÁTY EU

Klára Votavová

D u b e n 2 0 2 4

O Autorovi

Klára Votavová vystudovala evropská studia na Masarykově univerzitě a Maastricht University v Nizozemsku. Po absolvování několika stáží v institucích EU pracovala přes čtyři roky v české státní správě, kde se podílela zejména na přípravách českého předsednictví v Radě EU v roce 2022. Dlouhodobě spolupracuje také s několika novinovými redakcemi jako reportérka a komentátorka, věnovala se například pracovním podmínkám v českém a polském Amazonu. Její výzkum se zaměřuje na sociální dopady evropských politik, zejména digitalizace a dekarbonizace, evropské sociální politiky a nerovnosti mezi evropskými státy a regiony.

EUROPEUM

Institut pro evropskou politiku EUROPEUM je neziskový, nepolitický a nezávislý think tank, který se zaměřuje na evropskou integraci a soudržnost. **EUROPEUM** přispívá k posilování demokracie, bezpečnosti, stability, svobody a solidarity napříč Evropou a aktivnímu vystupování České republiky v Evropské unii. **EUROPEUM** provádí původní výzkum, organizuje veřejné akce a vzdělávací aktivity a formuluje nové názory a doporučení ke zlepšení domácí a evropské politiky.

Návrat průmyslové politiky

Postkomunistické státy střední a východní Evropy, včetně České republiky, vstupovaly do Evropské unie v době vrcholné globalizace a dominance politik takzvaného Washingtonského konsensu.¹ Globální ekonomická krize roku 2008 však krátce poté ukázala, že tyto politiky mají svoje limity. Liberalizace, deregulace, přísná fiskální politika a přesun továren na chudší kontinenty nezlepšily životní úroveň chudších vrstev západní populace, což vedlo ke zvýšení popularity státních zásahů a národoveckých přístupů k hospodářské politice.² Události další dekády a půl nastolený trend směrem k deglobalizaci a sekuritizaci světového obchodu dále posílily. Pandemie COVID-19 a ruská agrese na Ukrajině odhalily křehkost globálních hodnotových řetězců a motivovaly státy, aby posílily své domácí průmyslové kapacity. Probíhající závod o dominanci v oblasti zelených a digitálních technologií i rostoucí ambice Číny zase podpořily napětí ve světových obchodních vztazích.³

Průmyslová politika, tedy snaha vlád podporovat vybraná odvětví, která považují za důležitá pro domácí růst, prosperitu a odolnost, v důsledku toho zaznamenala globální návrat na scénu.⁴ Významným příkladem takového vývoje je americký Zákon o snížení inflace (IRA) z roku 2022, který vyčleňuje necelých 370 miliard USD na podporu klimatických a energetických investic amerických firem.⁵ Na druhé straně Atlantiku byl opětovný vzestup průmyslové politiky zřejmý v Evropské průmyslové strategii z let 2020-1. Ta zdůraznila, že se EU musí zbavit závislosti na třetích hráčích ve strategických oblastech, jako jsou kritické suroviny, baterie nebo léky, a načrtla cestu, jak toho docílit. V reakci na zákon IRA představila EU v roce

¹ International Monetary Fund, 'Picture This'.

² Stiglitz, 'The Promise of Global Institutions'.

³ Alcidí, 'What Future for EU Industrial Policy'.

⁴ OECD, 'Industrial Policy and Strategies: A New Paradigm for Better Industrial Policies'.

⁵ Davidová and Novotná, 'Kulatý stůl Národního konventu o EU na téma: Reakce na americký Zákon o snížení inflace'.

2023 Průmyslový plán Zelené dohody (GDIP).⁶ Ten má podpořit rozvoj unijních nízkoe emisních technologií, mimo jiné tím, že zjednoduší povolovací postupy a usnadní přístup k finančním prostředkům pro relevantní podniky.⁷ Evropská komise také v posledních letech rozvolnila pravidla pro poskytování veřejné podpory, která je jinak až na výjimky napříč EU zakázána.⁸

EU však aktuálně postrádá pravomoci a finanční kapacity k prosazování skutečně celoevropské průmyslové politiky, jakou provádí USA nebo Čína. Většina nástrojů průmyslové politiky totiž zůstala v rukou členských států. Tato situace ohrožuje ekonomickou pozici států EU a střední a východní Evropy, které nemají kapacitu provádět silnou průmyslovou politiku na národní úrovni. Nedostatečně sjednocená unijní průmyslová politika tak 20 let po velkém rozšíření ohrožuje ekonomickou konvergenci mezi jádrem a semiperiferiemi EU.

Omezené nástroje EU v průmyslové politice

V souladu s duchem doby let 1980-2010 byly hospodářské politiky EU vytvořeny tak, aby pomáhaly prohlubovat hospodářské vazby a vzájemnou závislost jak mezi členskými státy, tak s mezinárodními partnery. Měly také zlepšovat obecné podmínky pro podnikání v EU.⁹ Toto horizontální zaměření hospodářských politik se jasně odráží i v primárním právu a vymezení kompetencí EU.¹⁰ Unijní instituce mají výlučné pravomoci v obchodní politice a hospodářské soutěži (včetně pravidel veřejné podpory), zatímco pravomoci přijímat právní předpisy týkající se vnitřního trhu EU sdílí se členskými státy. V průmyslové politice však orgány EU hrají pouze podpůrnou úlohu.¹¹ Toto rozdělení pravomocí – ale také nedostatek politické vůle

⁶ European Commission, 'Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a Stronger Single Market for Europe's Recovery'.

⁷ European Commission, 'The Green Deal Industrial Plan'.

⁸ European Commission, 'Temporary Crisis and Transition Framework'.

⁹ Zavorská et al., 'Industrial Policy for a New Growth Model: A Toolbox for EU-CEE Countries'.

¹⁰ European Union, 'Division of Competences within the European Union | EUR-Lex'.

¹¹ European Union, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union#PART THREE - UNION POLICIES AND INTERNAL ACTIONS#TITLE XVII - INDUSTRY#Article 173 (ex Article 157 TEC).

jej změnit – omezuje nástroje, které může EU použít k provádění průmyslové politiky na celoevropské úrovni.

Členské státy zůstávají odpovědné za vyčlenění veřejných investic do výzkumu a vývoje, definici vlastních inovačních a exportních strategií a strategií podpory přímých zahraničních investic. Vybraná odvětví mohou státy kontrolovat také pomocí státních a polostátních společností, jak to často dělají například v telekomunikacích nebo energetice. EU zatím v průmyslových politikách členských států hraje spíše podpůrnou úlohu. Členství v EU a jejím vnitřním trhu například usnadňuje přenos znalostí napříč firmami a státy a umožňuje aktérům v EU čerpat finanční prostředky nebo se zapojovat do výzkumných sítí a projektů, jako třeba v rámci programu Horizont Evropa.¹²

Na druhou stranu však pravidla EU týkající se vnitřního trhu, veřejné podpory a fiskální politiky také omezují manévrovací prostor pro provádění průmyslové politiky na úrovni členských států. Nedovolují například využívat protekcionistická opatření či veřejnou podporu na posílení nově rodícího se domácího průmyslu. Současné "jádrové" státy západní Evropy či Jihovýchodní Asie přitom historicky taková opatření využívaly k vytváření svých specializací na světovém trhu.¹³ Zmíněné nedávné uvolnění pravidel pro udělování veřejné podpory firmám členskými státy situaci spíše komplikuje. Týká se totiž všech států EU bez ohledu na jejich velikost, strukturu ekonomik a robustnost národního rozpočtu. Přibližně 70 % veřejné podpory schválené Evropskou komisí v období od února 2022 do září 2023 tak připadlo pouze na Německo s Francií.¹⁴

Hlavním problémem EU zůstává, že nedokáže dostatečně propojit své kohezní a průmyslové cíle. EU má jenom omezené možnosti, jak ze své úrovně cíleně podporovat chudší regiony v pěstování jejich vlastních inovativních firem, v rozvoji

¹² Zavarská et al., 'Industrial Policy for a New Growth Model: A Toolbox for EU-CEE Countries'.

¹³ Zavarská et al., 'Industrial Policy for a New Growth Model: A Toolbox for EU-CEE Countries'.

¹⁴ Bourgerie-Gonse, 'ANALYSIS'.

výzkumných kapacit nebo aspoň v lákání zahraničních investorů s vysokou přidanou hodnotou, je v praxi velmi omezená. To souvisí i s nedostatečnou velikostí evropského rozpočtu, který představuje pouze 1 % HND členských států.¹⁵ Tato situace znemožňuje větší finanční transfery mezi bohatšími a chudšími oblastmi, které ve svých průmyslových politikách pro podporu rozvoje chudších regionů využívá například Čína.¹⁶

Kvůli omezenému rozpočtu si EU navíc nemůže dovolit vyhradit stovky miliard EUR na veřejné zelené investice, aby mohla skutečně konkurovat ambiciózním programům typu americké IRA. Většinu financování zelených technologií v rámci unijního GDIP tvoří zmíněná veřejná podpora. Tu vybraným firmám poskytují členské státy, zatímco Komise tuto formu pomoci pouze schvaluje. Jak poukázaly předchozí odstavce, toto plošné uvolnění unijních pravidel veřejné podpory zvýhodňuje státy, které mají dostatečnou finanční sílu na poskytnutí takové podpory svým firmám. To narušuje rovné podmínky na vnitřním trhu EU.¹⁷ Přístup EU k zelené reindustrializaci lze navíc kritizovat za to, že až příliš sází na již bohaté západoevropské korporace, které polykají většinu unijních a státních financí na podporu zeleného průmyslu.¹⁸

Hrozby pro unijní semiperiferie

Fakt, že EU provádí průmyslové politiky v zásadě prostřednictvím členských států, aniž by brala v potaz rozdíly mezi nimi, představuje výzvu pro státy střední a východní Evropy i pro ekonomickou konvergenci v rámci EU. Tyto země totiž aktuálně nemají dobrou výchozí pozici pro to, aby prováděly silnou národní průmyslovou politiku.

¹⁵ European Union, 'Budget - EUR-Lex'.

¹⁶ European Commission, 'Forging a Sustainable Future Together: Cohesion for a Competitive and Inclusive Europe: Report of the High-Level Group on The Future of Cohesion Policy'.

¹⁷ Dunne and Gabbatiss, 'Q&A'.

¹⁸ Gerasimcikova, 'The EU's Green Deal Industrial Plan Is a Windfall for Corporations'.

Po roce 1989 šli státy střední a východní Evropy cestou růstového modelu závislém na přímých zahraničních investicích, integraci do globálních hodnotových řetězců a přísné fiskální politice. V řetězcích zaujaly pozici s nižší přidanou hodnotou a zaměřily se především na výrobu. V prvních letech členství v EU tento přístup k hospodářskému rozvoji pomohl hospodářskému přiblížování se starými státy EU. Po hospodářské krizi v roce 2008 se však tempo konvergence zpomalilo, což naznačuje, že tento rozvojový model dosáhl svých limitů.¹⁹ Závislost na zahraničním kapitálu se sídlem mimo státy střední Evropy navíc omezuje rozhodovací pravomoci místních firem a vlád o tom, jak se přizpůsobit strukturálním změnám v ekonomice, a to i během probíhající dvojí transformace.²⁰ Státy střední a východní Evropy trpí i dalšími neduhy v relevantních oblastech: Místní inovační a průmyslové politiky jsou nedostatečně rozvinuté a špatně zacílené. Veřejné instituce jsou slabé, podfinancované a neschopné plánovat dopředu. Dostupný veřejný a soukromý kapitál pro domácí investice je nízký. Podíl výdajů na výzkum a vývoj a účast v celoevropských výzkumných sítích, jako je Horizont Evropa, je zde pod průměrem EU.²¹

Probíhající ekologická transformace tak může dále upevnit postavení střeoevropských států ve spodku hodnotových řetězců EU. Dvě třetiny unijních držitelů patentů v oblasti zelených technologií aktuálně drží německé subjekty.²² Dokonce i střeoevropské těžké váhy, jako je Polsko, zatím mají problém si vychovat domácí šampiony v oblasti zelených technologií.²³ Státy východního křídla EU tak mohou v lepším případě doufat, že se stanou výrobci nových technologií, které budou dodávat firmám se sídlem na Západě nebo ve východní Asii. V horším případě, pokud se EU nedokáže etablovat v hodnotových řetězcích

¹⁹ Zavorská et al., 'Industrial Policy for a New Growth Model: A Toolbox for EU-CEE Countries'.

²⁰ Muzikářová and Ostatník, 'Repurposing Slovakia's Automotive Industry for a New Era of Geo-Economics'.

²¹ Zavorská et al., 'Industrial Policy for a New Growth Model: A Toolbox for EU-CEE Countries'.

²² Karger and Zheng, 'Patents in Clean Energy Technology'.

²³ Boguslawski, 'Economic Dependence Curbs Poland's Rise'.

elektromobilů, mohou středoevropské země ztratit svou globální zákaznickou základnu v automobilovém průmyslu, což bude mít zničující dopad na místní prosperitu a trhy práce.²⁴ Současná průmyslová politika EU dělá jen málo pro to, aby tato rizika zvrátila.

Nelehká řešení

Vzhledem k neúplné integraci EU i důsledkům starých transformačních rozhodnutí ve střední Evropě je dnes obtížné nasměrovat unijní průmyslovou politiku tak, aby podpořila hospodářskou konvergenci a nikoli další rozevírání nůžek mezi bohatými a chudými státy a regiony. Některá řešení se přesto nabízejí.

Na úrovni EU je zaprvé potřeba lépe integrovat cíle průmyslové politiky a politiky soudržnosti. V tomto smyslu může být dobrou inspirací americký či čínský přístup k průmyslové politice, který umožňuje tuto politiku zaměřovat přímo na chudší regiony a využívat přitom jejich konkrétní silné stránky.²⁵ Ač se EU chlubí²⁶, že její politika soudržnosti takové přístupy inspirovala, malý unijní rozpočet v praxi podkopává možnost cíleně a účinně podporovat průmyslový rozvoj chudších regionů. Chce-li EU podporovat hospodářskou konvergenci prostřednictvím průmyslové a kohezní politiky, potřebuje tedy zvýšit svůj rozpočet. Pokud má EU v úmyslu finančně podporovat strategická průmyslová odvětví, měla by tuto podporu poskytovat celým průmyslovým ekosystémům, včetně dodavatelských společností, které se často nacházejí v periferních státech EU.

Státy východního křídla EU by zatím neměly ignorovat probíhající celosvětové oživení průmyslové politiky, ale naopak by její nástroje měly využít k modernizaci svých výrobních ekonomik a jejich přeorientování k vyšší přidané hodnotě. Aby toho dosáhly, budou muset do budoucna provádět daleko aktivnější a

²⁴ Hornak and Dudik, 'Europe's Detroit Is Under Threat From Electric Vehicles'.

²⁵ European Commission, 'Forging a Sustainable Future Together: Cohesion for a Competitive and Inclusive Europe: Report of the High-Level Group on The Future of Cohesion Policy'.

²⁶ European Commission.

ambicióznější domácí průmyslovou politiku, zaměřenou na identifikaci a následnou výchovu vybraných rodících se "národních šampionů", cílené budování infrastruktury, podporu výzkumu a vývoje a posilování místních institucionálních kapacit.²⁷ Ekonomické dohnání Západu, které politici slibovali v době vstupu ČR do EU, bez toho nebude možné.

²⁷ Zavorská et al., 'Industrial Policy for a New Growth Model: A Toolbox for EU-CEE Countries'.

Literatura

Alcidi, Cinzia. 'What Future for EU Industrial Policy', Vol. 2024. Brussels, 2024.

Boguslawski, Jan. 'Economic Dependence Curbs Poland's Rise'. POLITICO, 22 June 2023. <https://www.politico.eu/article/poland-economic-dependence-curbs-rise-foreign-investmente-eu/>.

Bourgery-Gonse, Théo. 'ANALYSIS: EU Subsidy Race Is on - and Germany Is Winning It'. www.euractiv.com, 12 September 2023. <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/analysis-eu-subsidy-race-is-on-and-germany-is-winning-it/>.

Davidová, Kateřina, a Tereza Novotná. 'Kulatý stůl Národního konventu o EU na téma: Reakce na americký Zákon o snížení inflace'. Podkladový materiál. Praha: EUROPEUM Institute for European Policy, 2023. <https://europeum.org/data/articles/podkladovy-material-pro-kulaty-stul-narodniho-konventu-o-eu-na-tema-reakce-na-americky-zakon-o-snizeni-inflace.pdf>.

Dunne, Daisy, and Josh Gabbatiss. 'Q&A: How the EU Wants to Race to Net-Zero with "Green Deal Industrial Plan"'. Carbon Brief, 17 March 2023. <https://www.carbonbrief.org/qa-how-the-eu-wants-to-race-to-net-zero-with-green-deal-industrial-plan/>.

European Commission. 'Forging a Sustainable Future Together: Cohesion for a Competitive and Inclusive Europe: Report of the High-Level Group on The Future of Cohesion Policy'. Brussels, 2024.

———. 'Temporary Crisis and Transition Framework', 2023. https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/temporary-crisis-and-transition-framework_en.

———. 'The Green Deal Industrial Plan'. Text. European Commission - European Commission, 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_510.

———. 'Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a Stronger Single Market for Europe's Recovery'. Brussels: European Commission, 2021. https://commission.europa.eu/document/download/9ab0244c-6ca3-4b11-bef9-422c7eb34f39_en?filename=communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf.

European Union. 'Budget - EUR-Lex'. EUR-LEX, 2024. <https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/06.html>.

———. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union#PART THREE - UNION POLICIES AND INTERNAL ACTIONS#TITLE XVII - INDUSTRY#Article 173 (ex Article 157 TEC), 202 OJ C § (2016). http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_173/oj/eng.

———. 'Division of Competences within the European Union | EUR-Lex'. EUR-LEX, 2024. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/division-of-competences-within-the-european-union.html>.

Gerasimcikova, Alexandra. 'The EU's Green Deal Industrial Plan Is a Windfall for Corporations', 24 March 2023. <https://jacobin.com/2023/03/eu-green-deal-industrial-plan-corporate-handouts-renewables>.

Hornak, Daniel, a Andrea Dudik. 'Europe's Detroit Is Under Threat From Electric Vehicles', 2024. <https://www.bloomberg.com/news/features/2024-01-08/big-european-car-industry-is-jeopardized-by-electric-vehicles>.

International Monetary Fund. 'Picture This: Globalization's Peak'. IMF, 2024. <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2023/06/PT-globalization-peak-Stanley>.

Karger, Tomas, a Bovey Zheng. 'Patents in Clean Energy Technology: Who's Filing?', 2023. <https://www.marks-clerk.com/insights/articles/patents-in-clean-energy-technology-who-s-filing/>.

Muzikářová, Soňa, a Viliam Ostatník. 'Repurposing Slovakia's Automotive Industry for a New Era of Geo-Economics'. Adapt Institute & CIPE, 2024. <https://www.cipe.org/wp-content/uploads/2024/01/Report-EE-Slovakia-automotive.pdf>.

OECD. 'Industrial Policy and Strategies: A New Paradigm for Better Industrial Policies', 2024. <https://www.oecd.org/industry/industrial-policy-and-strategies/>.

Stiglitz, Joseph. 'The Promise of Global Institutions'. In *Globalization and Its Discontents Revisited*, 2017.

Zavarská, Zuzana, Alexandra Bykova, Richard Grieveson, Doris Hanzl-Weiss, and Ondřej Sankot. 'Industrial Policy for a New Growth Model: A Toolbox for EU-CEE Countries'. The Vienna Institute for International Economic Studies, 2023.