



## Unijna strategia „Brama na świat”: szanse i wyzwania

Elżbieta Kaca

Strategia „Brama na świat” – Global Gateway (GG) – zakłada zwiększenie połączeń infrastrukturalnych UE w skali globalnej. Może poprawić wizerunek Unii m.in. w najbliższym sąsiedztwie i zwiększyć udział podmiotów z państw członkowskich w realizacji unijnych projektów. Wyzwaniem będzie skuteczna koordynacja wykonywania strategii na poziomie instytucji UE oraz zachęcenie sektora prywatnego do wspólnych działań. Dla Polski ważne będą inwestycje w regionie Partnerstwa Wschodniego (PW) oraz dywersyfikacja korytarzy transportowych z UE do Chin.

Zakłócenia łańcuchów dostaw i braki w systemach komunikacji cyfrowej podczas pandemii COVID-19 obnażyły niekompletność połączeń infrastrukturalnych UE z państwami pozaunijnymi. UE obawia się też chińskiej oferty inwestycyjnej w ramach [inicjatywy Pasa i Szlaku](#), która może [ograniczać jej wpływy w państwach rozwijających się](#) i sąsiedzkich. W grudniu 2021 r. Komisja Europejska (KE) i Wysoki Przedstawiciel Josep Borrell ogłosili nową strategię UE na rzecz wsparcia szeroko rozumianej łączności (*connectivity*) w skali globalnej – tzw. Bramę na świat, która ma wyjść naprzeciw tym wyzwaniom.

**Założenia strategii.** Celem UE jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju na świecie poprzez zmniejszenie luki w zakresie połączeń infrastrukturalnych. Unia chce też wzmocnić odporność łańcuchów dostaw i zwiększyć możliwości handlowe swojej gospodarki. Dlatego za pomocą GG zamierza wspierać inwestycje w transporcie, energetyce, cyfrowej komunikacji, zdrowiu, edukacji i badaniach, respektując standardy międzynarodowe w dziedzinach zarządzania projektami i praw człowieka (patrz tabela). Dokument przedstawia kilka inicjatyw flagowych, które już są realizowane przez UE (np. rozwój sieci światłowodowych kabli podmorskich między UE a Ameryką Łacińską), i zapowiada opracowanie kolejnych.

Choć GG opiera się na [strategii na rzecz połączeń Europa–Azja z 2018 r.](#) i dotychczasowych praktykach KE, wnosi także nowe

elementy. Rozszerza zakres geograficzny działań UE na cały świat, a zakres przedmiotowy – o dziedzinę zdrowia. Stoi wyżej w hierarchii unijnych priorytetów – będzie flagową inicjatywą w relacjach zewnętrznych UE, realizowaną pod bezpośrednim kierownictwem przewodniczącej KE. Strategia zakłada zastosowanie podejścia „Drużyny Europy”, czyli koordynacji działań z bankami europejskimi, sektorem prywatnym oraz państwami członkowskimi. Zostanie utworzony Zarząd GG, który ma ustalać strategiczne wytyczne dla realizacji projektów w ramach inicjatywy – jego skład i sposób działania będzie dopiero ustalany. GG przewiduje też współpracę z USA i pozostałymi państwami sojuszniczymi, np. Indiami, Japonią, Kanadą i Koreą Płd., szczególnie w odniesieniu do [amerykańskiej inicjatywy infrastrukturalnej „Build Back Better World” \(B3W\) w ramach G7](#). KE uruchomi też kampanię promującą markę GG globalnie, a unijna dyplomacja zapewni wsparcie w zakresie analizy skierowanej przeciwko niej dezinformacji. Delegatury UE będą przedstawiać propozycje projektów na podstawie lokalnych konsultacji.

**Finansowanie.** GG ma wygenerować projekty o wartości do 300 mld euro w latach 2021–2027, w tym do 150 mld euro dla państw Afryki. Strategia ma wykorzystywać działające już mechanizmy wsparcia inwestycji przez UE i nie przedstawia nowych rozwiązań w tej dziedzinie (patrz tabela). Za finansowanie twardych projektów infrastrukturalnych będzie odpowiadał głównie Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). Najważniejszym instrumentem pozostaną gwarancje z budżetu

# BIULETYN PISM

UE dla pożyczek udzielanych przez instytucje finansowe sektorowi publicznemu i prywatnemu. Poziom gwarancji zostanie natomiast podwyższony poprzez utworzenie specjalnej ścieżki finansowania projektów GG. Objęcie pożyczki unijną gwarancją oznacza, że w przypadku zalegania przez pożyczkobiorcę z jej spłatą, UE pokrywa brakujące środki finansowe do określonego umową pułapu. Obniża to koszt udzielenia kredytu oraz pozwala na realizację inwestycji w krajach wyższego ryzyka. Warunki gwarancji finansowych UE są różne i zależą od charakteru projektu i profilu inwestora – mogą obejmować ryzyko polityczne lub operacyjne. Instytucje publiczne oraz banki i korporacje korzystające z gwarancji państwowej otrzymują korzystniejsze pożyczki niż pozostali prywatni inwestorzy.

KE przeznacza najwyższe gwarancje na kredyty EBI za pośrednictwem [Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Plus \(EFZR+\)](#). W jego ramach KE udziela też gwarancji na inwestycje wspierane przez inne międzynarodowe instytucje finansowe i rozwojowe, np. z państw członkowskich, jednak środki te są mniejsze. Spośród różnych kierunków geograficznych UE przeznacza najwyższe środki na twarde projekty infrastrukturalne w państwach Bałkanów Zachodnich i objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa, a także w Afryce Subsaharyjskiej. W 2020 r. EBI udzielił podmiotom z obu grup państw odpowiednio 5,5 mld euro i 2,2 mld euro pożyczek.

**Szanse i wyzwania.** Ponieważ twarde projekty infrastrukturalne i programy międzyludzkie przyciągają uwagę społeczeństw, kampania promująca GG może poprawić rozpoznawalność działań UE i jej wizerunek przynajmniej w państwach sąsiedzkich Unii. Mimo stosunkowo wysokich nakładów UE na rozwój infrastruktury w tych krajach komunikacja UE dotycząca tych kwestii była nieskuteczna. W 2020 r. tylko 13% mieszkańców państw południowego sąsiedztwa zauważało realne korzyści w tej dziedzinie, a 20% obywateli regionu PW deklaroowało znajomość takich projektów. Warunkiem skutecznej kampanii promującej GG będzie zatem dotarcie z informacją do społeczności lokalnych.

GG umożliwi lepszą wymianę informacji na temat planowanych projektów między UE a USA na poziomie G7. Obie strony będą zapewne pozycjonować GG i B3W jako uzupełniającą się, pozytywną ofertę Zachodu mającą na celu rozwój infrastruktury na świecie, wykorzystującą wysokie standardy. Choć niektóre państwa G7 realizują wspólne projekty, np. dofinansowują produkcję szczepionki przeciw COVID-19 w Senegal, uruchomienie unijno-amerykańskich projektów infrastrukturalnych może napotkać ograniczenia. KE i USA będą zapewne dążyć do promowania autonomicznych

inicjatyw pod markami GG i B3W, a niektóre państwa członkowskie mogą traktować projekty USA jako konkurencję.

Dzięki podejściu „Drużyny Europy” i lepszej wymianie informacji na tym forum, może zwiększyć się zaangażowanie instytucji państw członkowskich w wykonanie unijnych przedsięwzięć. Wyzwaniem będzie zapewnienie realizacji celów strategii GG na poziomie wyboru konkretnych projektów. Do tej pory ich selekcja zależała od preferencji poszczególnych dyrektoriatów generalnych KE oraz EBI, mających dość dużą swobodę w podejmowaniu decyzji o finansowaniu. Personel banku kieruje się głównie kryteriami technicznymi i finansowymi w zakresie wykonalności projektów, w mniejszym stopniu – politycznymi. Wątpliwe jest, by planowany Zarząd GG był zdolny zapewnić skuteczną realizację wytyczanych przez siebie strategicznych założeń. Będzie on tylko forum konsultacyjnym – nie decyzyjnym – ze względu na wykonywanie budżetu UE przez KE.

Gwarancje unijne mogą nie przyciągnąć wystarczającego kapitału, by wygenerować planowaną wartość inwestycji. Ze względu na spowolnienie gospodarcze spowodowane pandemią COVID-19 instytucje publiczne, obciążone dodatkowymi wydatkami na służbę zdrowia i pomoc gospodarczą, mogą mieć mniejsze zdolności inwestowania w rozwój infrastruktury. Zwiększenie udziału sektora prywatnego w finansowaniu projektów jest wątpliwe, gdyż KE nie przedstawiła nowych mechanizmów w tej dziedzinie.

**Perspektywy.** Realizacja GG spotka się z zainteresowaniem państw członkowskich, które będą chciały zwiększyć udział swoich instytucji finansowych i rozwojowych w realizacji unijnych projektów, zwłaszcza państw mających duże możliwości inwestycyjne, np. Niemiec, Francji i Włoch. Dla pozostałych GG jest szansą na dofinansowanie projektów infrastrukturalnych w istotnych dla nich regionach. Dla Polski ważne będzie uskutecznienie realizacji rozszerzonej sieci transportowej TEN-T w państwach PW oraz inicjatyw flagowych [Planu gospodarczego i inwestycyjnego PW](#).

Korzystne byłoby zidentyfikowanie przez UE nowych, strategicznych projektów GG, by zdywersyfikować korytarze transportowe z Chin do UE. Unia mogłaby np. rozważyć polityczne i finansowe wsparcie rozbudowy Międzynarodowej Transkaspjskiej Trasy Transportowej (Middle Corridor). Jest to szlak kolejowy biegnący z UE (Polska, Rumunia, Bułgaria, państwa bałtyckie) m.in. przez Ukrainę, państwa Kaukazu Płd., Kazachstan do Chin, którego zaletą byłoby omijanie terytorium Rosji i ograniczenie jej wpływów politycznych. Dla Polski rozwój projektu mógłby stanowić impuls do rozbudowy i promocji Linii Hutniczej Szerokotorowej od granicy polsko-ukraińskiej do Euroterminalu Sławków.

## Najważniejsze elementy strategii „Brama na świat”

### Priorytety inwestycji UE

#### Rozwój cyfrowy:

- rozbudowa sieci i infrastruktury cyfrowej, np. podmorskich i naziemnych kabli światłowodowych, bezpiecznych systemów komunikacyjnych w przestrzeni kosmicznej oraz infrastruktury danych i przetwarzania w chmurze;
- przedstawienie oferty współpracy państw partnerskim w dziedzinie gospodarki cyfrowej, łączącej inwestycje w infrastrukturę z doradztwem co do np. ochrony danych osobowych, cyberbezpieczeństwa i sztucznej inteligencji.

#### Klimat i energia:

- wsparcie transformacji energetycznej państw partnerskich i dywersyfikacja w UE dostawców czystej energii;
- rozwój regionalnej integracji energetycznej wykorzystującej interkonektory i wspólne projekty (np. budowa morskich farm wiatrowych w regionach przybrzeżnych);
- promocja efektywności energetycznej i energii odnawialnej (w tym rozbudowa inteligentnych sieci);
- podejmowanie współpracy z krajami partnerskimi, które mają potencjał rozwoju produkcji odnawialnego wodoru i tworzenie wolnego rynku międzynarodowego handlu wodorem;
- inwestycje w infrastrukturę wzmacniającą łańcuchy dostaw surowców pierwotnych.

#### Transport:

- rozwój inwestycji infrastrukturalnych na całym świecie we wszystkich rodzajach transportu, w tym kolejowym i drogowym, a także punktów logistycznych (porty, lotniska) i przejść granicznych;
- wzmocnienie pozycji UE jako światowego węzła komunikacyjnego.

#### Zdrowie:

- inwestycje w infrastrukturę rozwoju lokalnej produkcji szczepionek, leków i technologii medycznych, m.in. w celu przezwyciężenia chorób takich jak COVID-19, malaria, żółta febra, gruźlica, HIV/AIDS;
- wsparcie inwestycji w zakresie dywersyfikacji i bezpieczeństwa łańcuchów dostaw farmaceutycznych;
- wzmocnienie zarządzania kryzysowego poprzez współpracę unijnej agencji HERA z państwami partnerskimi.

#### Edukacja i badania:

- rozwój wysokiej jakości edukacji, w tym cyfrowej oraz uczenia się przez całe życie, z uwzględnieniem włączenia dziewcząt i kobiet oraz innych grup szczególnie wrażliwych;
- wsparcie mobilności studentów, pracowników, nauczycieli i stażystów oraz wzmocnienie sieci instytucji szkolnictwa wyższego;
- realizacja wspólnych badań naukowych i innowacji, programów mobilności i wielostronnych partnerstw w tej dziedzinie.

### Finansowanie

GG ma przynieść projekty o wartości do 300 mld w latach 2021–2027 dzięki:

– inwestycjom do 135 mld euro poprzez EFZR+, dzięki uruchomieniu m.in. 40 mld euro gwarancji, w tym:

- 26,7 mld euro gwarancji dla EBI – inwestycje w dziedzinie zielonej infrastruktury, czystej energetyki i zdrowia;
- 13 mld euro gwarancji w ramach specjalnej ścieżki finansowania „Bramy na świat” – inwestycje w dziedzinie energii, transportu i cyfrowej komunikacji;
- finansowanie mieszane.

– dotacje w wysokości do 18 mld euro w ramach programów pomocy zewnętrznej UE (część środków może być używana również jako gwarancje inwestycji, np. w ramach Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej, Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej).

– 145 miliardów euro planowanych inwestycji europejskich instytucji finansowych i rozwojowych.

UE zbada możliwość ustanowienia Europejskiego Instrumentu Kredytów Eksportowych, by wspomóc działalność przedsiębiorstw z UE i ich udział w projektach infrastrukturalnych na rynkach państw trzecich, na których coraz częściej muszą rywalizować z zagranicznymi konkurentami, otrzymującymi wsparcie rządowe.

Źródło: Opracowanie własne, PISM