

Wielki powrót państw narodowych do gospodarczej gry



EUGENIUSZ SMOLAR

dziennikarz, analityk, Członek Rady Fundacji Centrum Stosunków Międzynarodowych, Wiceprzewodniczący Rady Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych

Ogromne subsydia i inwestycje federalne w USA zasadniczo zmieniły zasady gry. Kurs rozwojowy obrany przez największego partnera handlowego UE negatywnie odbija się na amerykańsko-europejskich stosunkach gospodarczych. Sytuacji nie ułatwiają europejskie subsydia, które choć odpowiadają na kryzysy gospodarcze, jednocześnie destabilizują wspólny rynek unijny. Z jakimi problemami będzie musiała się zmierzyć Europa w obliczu sytuacji politycznej w Stanach Zjednoczonych? Czy czeka nas powrót do protekcjonizmu gospodarczego? Jak przygotować się na nadchodzące zmiany?

Tekst zredagowany na podstawie 161. odcinka podcastu Głos Kongresu Obywatelskiego pt. USA i Europa – partnerstwo zagrożone?

Stany Zjednoczone i Unia Europejska to najwięksi partnerzy handlowi na świecie. Jesteśmy tak zafascynowanymi rozwojem Chin i pędem przemysłu amerykańskiego oraz zachodnioeuropejskiego do inwestowania w Chinach, że nie zdajemy sobie sprawy z tego, że inwestycje amerykańskie w Europie i europejskie w Stanach Zjednoczonych są nadal wielokrotnie większe niż jakiegokolwiek inwestycje któregoś z tych partnerów w Chinach. Mówimy tu o 7-, a nawet 10-krotnej różnicy. Roczna amerykańsko-europejska wymiana handlowa jest nieporównywalnie większa od wymiany amerykańsko-chińskiej.

Jednocześnie moi amerykańscy znajomi, którzy po dłuższym pobycie w Europie wracają do swojej ojczyzny, mają poczucie, jakby znaleźli się w kraju Trzeciego Świata. Stany Zjednoczone już od dekad nie inwestowały odpowiednio dużo we własną infrastrukturę (lotniska, szkoły, autostrady, mosty itp.). W zderzeniu z tą rzeczywistością Europa jawi się jako kontynent nieślychanie zamożny i nowoczesny. Brak rozwoju irytował już nie tylko elity, ale też społeczeństwo amerykańskie – niezależnie od tego, czy są wyborcami Demokratów, czy Republikanów. Próba odpowiedzi na tę sytuację była „Bidenomika” (*Bidenomics*), czyli polityka gospodarcza prezydenta Bidena (i jego administracji), któremu udało się (co jest niesamowitym osiągnięciem, biorąc pod uwagę praktykę minionych

dekad)¹ nakłonić Republikanów do poparcia reindustrializacji i inwestowania w infrastrukturę amerykańską.

Jednak kiedy Ameryka patrzy na siebie i swoje potrzeby, cierpią na tym stosunki gospodarcze z Unią Europejską. Ekonomia Bidena opierała się nie tylko na inwestycjach federalnych i partnerstwie publiczno-prywatnym, ale też na ogromnych subsydiach. W okresie prezydentury Bidena przegłosowano trzy ustawy. Najważniejszą z nich jest tzw. IRA (*Inflation Reduction Act* – koszt: 891 mld dolarów). Ustawa ta, formalnie nakierowana na walkę z inflacją, była w rzeczywistości ogromnym zastrzykiem finansowym dla przemysłu, który gotów jest produkować w sposób przychylny dla klimatu na terenie Stanów Zjednoczonych. Uchwalono również ustawę o inwestycjach infrastrukturalnych i miejscach pracy (*Infrastructure Investment and Jobs Act* – koszt: 1,2 biliona dolarów) oraz ustawę *CHIPS and Science Act*, na mocy której przeznaczono 280 miliardów dolarów nowych funduszy federalnych na pobudzenie badań i produkcji półprzewodników w USA w celu uniezależnienia się od dostaw zewnętrznych. Do tego wszystkiego należy dodać wprowadzone jeszcze przez prezydenta Trumpa cła na niektóre produkty europejskie, m.in. stal, aluminium,

ale przede wszystkim – co ważne szczególnie dla Niemiec, Francji i Włoch – na import samochodów do Stanów Zjednoczonych, co mocno uderza w przemysł europejski. Prezydent Biden złagodził tylko niektóre z nich.

W **Pojęciem „Bidenomika” (Bidenomics) utarło się określać politykę gospodarczą prezydenta Bidena (i jego administracji) opartą na reindustrializacji i inwestowaniu w infrastrukturę amerykańską. Te inwestycje są obiektywnie potrzebne, jednak kiedy Ameryka koncentruje się na sobie i na swoich deficytach, cierpią na tym stosunki gospodarcze z Unią Europejską.**

Sytuacja ta stawia eksport europejski w gorszej pozycji niż partnerów amerykańskich. Mamy do czynienia z groźbą, która częściowo już się realizuje. Europa nie pozostaje dłużna Ameryce, rozpatrując wprowadzenie podobnej wielkości ceł na produkty amerykańskie. Te niezwykle posunięcia administracji Bidena (zainwestowanie ogromnych pieniędzy w zieloną przyszłość produkcji amerykańskiej) rykoszetem odbijają się na Europie. Sondaż przeprowadzony wśród szefów przemysłu chemicznego w Niemczech ujawnił, że około 40% z nich, pod wpływem wprowadzonych ograniczeń eksportowych oraz subsydiów, myśli o przeniesieniu co najmniej części produkcji do Stanów Zjednoczonych. Biorąc pod uwagę znaczenie przemysłu chemicznego w Niemczech i w całej Europie, byłoby to ogromne uderzenie w gospodarkę europejską. To jedynie przedsmak problemów, z jakimi będzie musiała się zmierzyć UE w obliczu dalszych zmian w polityce amerykańskiej, związanej z drugim okresem prezydentury Donalda Trumpa.

¹ Pierwsze projekty (o czym mało kto pamięta) zgłaszał jeszcze prezydent Nixon. Ale wówczas Demokraci nie chcieli mu sprawić „prezentu” (zwłaszcza w kontekście afery Watergate) i obalili je. Tak samo było z kolejnymi prezydentami – Republikanie przeciwstawiali się Carterowi, Clintonowi, Obamie. Nakłonienie obu partii do poparcia propozycji inwestycji federalnych to ogromny sukces prezydenta Bidena i jego administracji. Szerzej o stosunkach gospodarczych UE-USA piszę w: *Stany Zjednoczone – niezastąpione państwo, ale i problem (dla Europy). Nowa polityka przemysłowa i handlowa USA*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, 7.02.2024, <https://csm.org.pl/analiza-csm-stany-zjednoczone-niezastapione-panstwo-ale-i-problem-dla-europy/> [dostęp online].

W kolejnych latach spodziewam się większego dbania o wąsko pojmowany interes amerykański. Już retoryka przedstawicieli administracji Bidena, skupiająca się na reindustrializacji oraz zielonym rozwoju, tak naprawdę ukrywała determinację całego establishmentu w dążeniu do poprawy pozycji gospodarki amerykańskiej. Doskonale to rozumiem, ponieważ baza technologiczno-przemysłowa Stanów Zjednoczonych zmierzała pod wpływem „Reaganomiki” do wycofania się państwa z inwestycji. A przypomnijmy, że największe osiągnięcia technologiczne Stanów Zjednoczonych w przeszłości wynikały z inwestycji federalnych, często o charakterze wojskowym, które angażowały prywatne koncerny do rozwoju technologii. Zatem w następstwie postulatów „Reagonomiki” i tzw. konsensusu chicagowskiego skrajnie zredukowano udział państwa w rozwoju rodzimej gospodarki. Koncerny zaczęły kierować się wówczas znacznie węższą racjonalnością niż racjonalność „państwowa” i inwestowały tam, gdzie przynosiło to większe, często krótkoterminowe, zyski; gdzie mogły liczyć na niższe koszty pracy, słabe zabezpieczenie praw pracowniczych, większe subsydia lub ulgi podatkowe. Ich cel stanowiły głównie Chiny, przy czym najważniejszym afrodyzjakiem inwestycyjnym były nie tyle tania siła robocza czy przychylność władz komunistycznych, lecz ogromny rynek chiński – o rosnącej klasie średniej – liczący wówczas 800 milionów konsumentów. Nagle okazało się, że Stany Zjednoczone zaczęły tracić przewagę konkurencyjną w przemyśle. Rosnąca nierównowaga w bilansie handlowym z Chinami (ale też i z Unią Europejską), powiązana z rosnącym zadłużeniem federalnym, ogromnie obciążała budżet USA,

co sprawiło, że i Republikanie, i Demokraci myśleli o tym, jak wprowadzić nowe impulsy rozwojowe, które będą służyły gospodarce amerykańskiej.

Zdając sobie sprawę z zasadniczej roli Stanów Zjednoczonych w bezpieczeństwie Europy, powinno nam zależeć na silnej i innowacyjnej gospodarce amerykańskiej. Niemniej, wdrażane rozwiązania nie będą służyły rozwojowi gospodarczemu na świecie, zarówno wśród najbliższych sojuszników USA w Europie, jak i w Azji. Problem polega na tym, że podejmowane przez nich kroki są jednostronne i na dodatek – o co powszechnie oskarża się Amerykanów – łamią zasady rządzące światową organizacją handlu, uzgodnione na forum Światowej Organizacji Handlu.

Rosnąca nierównowaga w bilansie handlowym z Chinami (ale też i z Unią Europejską), powiązana z rosnącym zadłużeniem federalnym, ogromnie obciążała budżet USA, co sprawiło, że i Republikanie, i Demokraci myśleli o tym, jak wprowadzić nowe impulsy rozwojowe, które będą służyły gospodarce amerykańskiej. Niestety, podejmowane przez nich jednostronne kroki łamią zasady rządzące światową organizacją handlu.

W tej sytuacji zapewnienia Jake’a Sullivana, doradcy do spraw bezpieczeństwa narodowego USA, o wykorzystaniu Ustawy o redukcji inflacji do zbudowania ekosystemu przyjaznego ekologicznie przemysłu, zakorzenionego w łańcuchach dostaw w Ameryce Północnej, ale obejmującego Europę, Japonię i inne kraje sojusznicze, stanowią swoistą ornamentykę polityczną. Realia ujawniają kolejne obrady

Rozwój krajowych subsydiów niesie za sobą niebezpieczeństwo powrotu gospodarki światowej na tory protekcjonizmu gospodarczego. Zatem perspektywa zmiany zasad gry i de facto zamykania się największych gospodarek będzie miała reperkusje o globalnym wymiarze. Ale politycy, jak to politycy – myślą najczęściej o własnych perspektywach, o najbliższych wyborach i o zdobyciu poparcia opinii publicznej. A większość Amerykanów opowiada się za zmniejszeniem roli Stanów Zjednoczonych na świecie.

Rady UE-USA ds. Handlu i Technologii, które odbywają się regularnie co kilka miesięcy (również na szczytach z udziałem przywódców państw i rządów). Niestety przynoszą one niewielki postęp, ponieważ ogromne subsydia i inwestycje federalne w USA zasadniczo zmieniły zasady gry. Cła na szereg kluczowych produktów stawiają UE w gorszej pozycji konkurencyjnej. Co ciekawe, zapowiedzi wprowadzenia europejskich subsydiów spotkały się z kompletną obojętnością Amerykanów.

Rozwój krajowych subsydiów niesie za sobą możliwość powrotu gospodarki światowej na tory protekcjonizmu gospodarczego. To bardzo niebezpieczna wizja. W końcu to dzięki otwartemu rynkowi i wymianie handlowej w skali globalnej po drugiej wojnie światowej doszło do rozwoju gospodarczego całego świata oraz wydobycia z nędzy ponad miliarda ludzi. W związku z tym perspektywa zmiany zasad gry i *de facto* zamykania się największych gospodarek będzie miała reperkusje o globalnym wymiarze. Ale politycy,

jak to politycy – myślą najczęściej o własnych perspektywach, o najbliższych wyborach i o zdobyciu poparcia opinii publicznej. A większość Amerykanów opowiada się za zmniejszeniem roli Stanów Zjednoczonych na świecie.

Czy można zatem powiedzieć, że wchodzimy w okres odchodzenia od globalizacji oraz wzmocnionego interwencjonizmu państwowego, na wzór tego, który ostatni raz obserwowaliśmy w latach 40. i 50. XX wieku²? W Europie pewne funkcje przejęła Unia Europejska – w formie bezpośrednich inwestycji (które jednak nie odgrywają bardzo znaczącej roli, ponieważ Unia nie dysponuje aż tak dużymi środkami), ale przede wszystkim poprzez udzielanie zgody na pomoc publiczną, która przyznawana jest państwom członkowskim w uzasadnionych przypadkach przez Komisję Europejską. Gwałtowne wzmocnienie tej pomocy w celu ratowania gospodarki europejskiej (również w Polsce) nastąpiło po pandemii COVID-19. Jej duża część została przeznaczona z powodów politycznych i gospodarczych – na ochronę przedsiębiorstw i obywateli przed wzrostem cen energii w wyniku kryzysu, który nastąpił po wycofaniu się w ogromnym stopniu państw UE ze współpracy z Rosją po agresji na Ukrainę. Równocześnie Unia Europejska uchwaliła specjalny, tymczasowy fundusz wspomagania gospodarki (*Next Generation EU*) w wysokości 750 mld euro, dostępnych w formie dotacji i pożyczek, mający służyć odbudowie gospodarki i zwiększeniu jej

² Tak naprawdę nawet później, tj. do momentu zapanowania tzw. konsensusu chicagowskiego, tej skrajnie wolnorynkowej ekonomicznej szkoły chicagowskiej, tzw. Reaganomiki, udział państw, rządów w inwestycjach i gospodarce był bardzo duży.

odporności w przyszłości. Po raz pierwszy w historii państwa członkowskie zgodziły się na zaciągnięcie wspólnotowego długu na międzynarodowych rynkach walutowych. Te dwa przykłady mechanizmów pokazują, jak w praktyce wygląda udział władzy publicznej w gospodarce w nowych, bardzo trudnych warunkach.

Subsydia destabilizują wspólny rynek, co wpływa na konkurencyjność przemysłu, a także zakres inwestycji w ogóle. To wszystko sprawia, że obcujemy z nowymi zjawiskami, w których – przez kryzysy i konieczność podejmowania szybkich decyzji na zasadzie „ratuj się kto może” – naruszona została pewna stabilność i przewidywalność relacji między biznesem a polityką.

Nastąpiło więc zwiększenie świadomości co do tego, iż władze publiczne powinny w większym stopniu wpływać na rozwój gospodarki. Niestety, subsydia europejskie, wdrożone jako odpowiedź na kryzysy gospodarcze, prowadzą do destabilizacji wewnętrznego rynku unijnego. Dzieje się tak choćby dlatego, że kraje mniejsze od Niemiec, Francji, Holandii czy Włoch nie mają tak dużych możliwości finansowych, by kierować publiczne pieniądze budżetowe na wspomaganie gospodarki. Z drugiej strony są też państwa, jak na przykład Szwecja, które są mniej skłonne do sięgania po narzędzia pomocy publicznej, czyli *de facto* interwencjonizmu państwowego. Ze względu na kryzys gospodarczy i wolniejszy rozwój Unii Europejskiej niż Stanów Zjednoczonych mamy do czynienia z rosnącą rolą subsydiów albo unijnych, albo rządowych w poszczególnych państwach członkowskich. Subsydia te

destabilizują wspólny rynek, co wpływa na konkurencyjność całego europejskiego przemysłu, a także na zakres inwestycji w ogóle (szczególnie w zielone technologie oraz sztuczną inteligencję). To wszystko sprawia, że obcujemy z nowymi zjawiskami, w których – przez kryzysy i konieczność podejmowania szybkich decyzji na zasadzie „ratuj się kto może” – naruszona została pewna stabilność i przewidywalność relacji między biznesem a polityką.

Ponowne zwycięstwo Donalda Trumpa w wyborach prezydenckich poszerza sferę niepewności w licznych dziedzinach, w tym poparcia dla heroicznie walczących Ukraińców oraz wzmocnienia sojuszu transatlantyckiego. Nie ma niepewności w kwestii stosunków przemysłowo-handlowych z Europą, gdyż w kampanii przedwyborczej Trump zapowiedział podniesienie ceł na towary europejskie nawet do 20%. Najwyraźniej prezydent i jego doradcy nie doceniają zakresu współzależności w inwestycjach, produkcji i usługach. Jak więc przygotować się na nową rzeczywistość?

Samodzielnie Polska ma ograniczone możliwości reagowania na gospodarcze zagrożenia zewnętrzne – tym bardziej, że to Unia ma wyłączne, traktatowe uprawnienia do określania stosunków handlowych ze światem zewnętrznym. Różnice oraz podział odpowiedzialności między 27 państwami członkowskimi sprawiają, że UE cierpi na wewnętrzną dysfunkcję i nie wykorzystuje swojej potęgi geoeconomicznej. Mowa jest tutaj o nakładaniu i egzekwowaniu taryf, sankcji, kontroli eksportu i innych narzędziach ekonomicznego zarządzania.

Niezbędnym jest zatem umacnianie spójności w celu ograniczania zdolności nie tylko Chin czy Rosji, ale i Stanów Zjednoczonych do rozgrywania państw członkowskich przeciwko sobie. Spójność jest trudna do osiągnięcia, gdyż poszczególne rządy myślą o konkurencyjności własnych gospodarek, miejscach pracy czy sile nabywczej wyborców, co wpływa na możliwość przeciwstawienia się nacjonalistycznym siłom populistyczno-suwerenistycznym, a więc antyunijnym. Jedność zwiększy siłę przetargową UE w stosunkach z Waszyngtonem, utrudniając wywieranie presji na poszczególne państwa członkowskie. A takowej presji na Polskę można się spodziewać ze strony zdeterminowanego i obcesowego Trumpa, który w zamian za zaangażowanie w zakresie bezpieczeństwa może oczekiwać od rządu w Warszawie blokowania lub łagodzenia ewentualnych retorsji unijnych.

W przypadku polskich przedsiębiorców doradzać należałoby dywersyfikację eksportu. Choćby z tego powodu, że Niemcy są ogarnięte marazmem gospodarczym (niektórzy mówią wręcz o kryzysie), a ten kierunek stanowi 28% naszej wymiany handlowej. Jeśli taka sytuacja utrzyma się przez co najmniej kilka lat, a tak przewidują m.in. niemieccy eksperci, to w sposób natychmiastowy odbije się ona na zamówieniach niemieckich koncernów i przedsiębiorstw w Polsce. Już to obserwujemy, szczególnie w przemyśle motoryzacyjnym. Jeśli miałbym coś doradzać politykom obozu rządzącego, to potrzebne są energiczne działania na poziomie unijnym, by pieniądze płynęły do odbiorców

w sposób przewidywalny, transparentny i uwzględniający potrzeby mniejszych państw, a nie tylko tych największych. Przy oczywistym znaczeniu największych krajów faktem jest, że polska gospodarka, posiadając bardzo poważną bazę przemysłową oraz „armię” wykształconych w dziedzinie badań i rozwoju, często młodych pracowników, może pokusić się o zwiększenie swojego „tortu” inwestycji zagranicznych nad Wisłą.

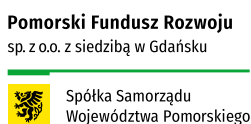
Samodzielnie Polska ma ograniczone możliwości reagowania na gospodarcze zagrożenia zewnętrzne – tym bardziej, że to Unia ma wyłączne, traktatowe uprawnienia do określania stosunków handlowych ze światem zewnętrznym. Niezbędnym jest zatem umacnianie spójności w celu ograniczania zdolności nie tylko Chin czy Rosji, ale i Stanów Zjednoczonych do rozgrywania państw członkowskich przeciwko sobie.

Ze względu na to, że zaburzenia w łańcuchu dostaw i wartości z Chinami pod wpływem pandemii COVID-19, a później gospodarczych retorsji amerykańskich, były niestychanie bolesne, wiele koncernów poszukuje ostatnio w mniejszym stopniu nowych terytoriów na zasadzie offshoringu, czyli wyprowadzania produkcji na dalekie rubieże świata, gdzie jest taniej, a w większym odwołuje się do friendshoringu, czyli umiejscowienia przemysłu w państwach, które są przyjazne, przewidywalne, o zdrowym i trwałym systemie prawnym, będące najlepiej sojusznikami. Do takich krajów należy Polska. ■

O AUTORZE

Eugeniusz Smolar – ekspert w dziedzinie polityki międzynarodowej, b. Prezes, obecnie analityk i członek Rady Centrum Stosunków Międzynarodowych. Wiceprzewodniczący Rady Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych. Więzień polityczny w PRL, na emigracji dziennikarz i Dyrektor Sekcji Polskiej Serwisu Światowego BBC, współtwórca kwartalnika politycznego „Aneks” (1973-1990) oraz Wydawnictwa Aneks. Współpracownik Komitetu Obrony Robotników i innych środowisk demokratycznej opozycji, NSZZ „Solidarność”, jak też podziemnych wydawnictw. Były Przewodniczący Rady Forum Polsko-Czeskiego przy MSZ. Angażuje się w liczne formy dialogu z Niemcami, Rosjanami i Ukraińcami, obroną praw człowieka oraz promocję demokracji.

Partnerzy



Partnerzy numeru



Pomorski **Thinkletter**

2024 nr 4 (19)

POLSKA – JAKA STRATEGIA ROZWOJU?

KONKURENCYJNOŚĆ, ODPORNOŚĆ,
NOWE POZYCJONOWANIE

ŚWIAT W REKONSTRUKCJI, UE PRZED ZMIANA
CO NAS CZEKA?

ROZWÓJ – ODPORNOŚĆ – BEZPIECZEŃSTWO
JAK JE ZAPEWNIĆ?

ZMIANY W GLOBALNYCH ŁAŃCUCHACH WARTOŚCI
SZANSA NA NOWE POZYCJONOWANIE?

NOWE DETERMINANTY
ROZWOJU I KONKURENCYJNOŚCI

CO ZADECYDUJE O SUKCESIE LUB PORĄCZE?

POBIERZ CAŁĄ PUBLIKACJĘ

www.kongresobywatelski.pl

