



■ Czy potrzebujemy „europejskich championów”? Francusko-niemieckie propozycje dla strategii przemysłowej Europy

Tomasz Morozowski

W dniu 19 lutego 2019 r. ministrowie gospodarki Niemiec i Francji – Peter Altmaier i Bruno Le Maire – podpisali w Berlinie „Francusko-niemiecki Manifest dla europejskiej polityki przemysłowej odpowiedniej na XXI wiek”. Zapisy Manifestu były przedmiotem rozmów kanclerz Merkel z prezydentem Francji Emmanuelem Macronem i stały się tematem intensywnej dyskusji oraz krytyki. Intencją Francji i Niemiec było przeniesienie propozycji zawartych w dokumencie na poziom europejski poprzez pozyskanie możliwie szerokiego poparcia wśród państw członkowskich i przedstawienie konkretnych propozycji podczas najbliższego posiedzenia Rady Europejskiej (21-22.03.2019).

Manifest zawiera wytyczne dla europejskiej polityki przemysłowej do 2030 r. i jest próbą znalezienia odpowiedzi na rosnącą konkurencję ze strony Chin i USA w nowoczesnych sektorach gospodarki. Jak podkreślono, wśród 40 największych globalnych firm jedynie 5 to firmy europejskie. W Manifestie stwierdzono, że siła i niezależność ekonomiczna Europy będzie w nadchodzących dekadach zależeć w dużej mierze od zdolności produkcyjnych i przemysłowych, szczególnie w obliczu zmian związanych z cyfryzacją. Autorzy postulują europejską spójność oraz długoterminowe myślenie strategiczne.

Najbardziej kontrowersyjne propozycje zawarte w dokumencie, a dotyczące zmian regulacji konkurencji na rynku unijnym, stanowią wyraźne odniesienie do decyzji Komisji Europejskiej o zablokowaniu fuzji niemieckiego *Siemensa* i francuskiego *Alstomu* zajmujących się produkcją w przemyśle kolejowym. Połączenie

Redakcja:

Radosław Grodzki
Jacek Kubera
(redaktor naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 10(384)/2019
20.03.19

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

doprowadziłoby – zdaniem KE – do powstania na rynku europejskim monopolu, co naruszyłoby zasady konkurencji. Decyzja została krytycznie przyjęta przez rządy RFN i Francji, które chciały, aby w przyszłości państwa członkowskie UE (Rada Europejska) mogły decydować o „przetłamaniu” podobnych decyzji KE. Umożliwiłoby to tworzenie „europejskich championów”, czyli firm mogących konkurować na rynku globalnym z amerykańskimi i chińskimi gigantami.

Francusko-niemiecki Manifest dla europejskiej polityki przemysłowej

Europejska strategia przemysłowa powinna – według autorów Manifestu – być priorytetem w pracach przyszłej Komisji Europejskiej (KE). Jej celem byłoby wzmacnianie i poprawianie europejskiego modelu społecznej gospodarki rynkowej. Europejska strategia przemysłowa powinna się opierać na trzech filarach.

Po pierwsze – znaczne inwestycje w innowacje obejmujące: utworzenie strategii finansowania technologii w ramach programu InvestEU i z zaangażowaniem doświadczonych instytucji UE, np. Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EIF), oraz wspieranie projektów technologicznych wysokiego ryzyka na szczeblu europejskim w ramach Europejskiej Rady ds. Innowacji (EIC) na polach: ochrony zdrowia, energii, klimatu, bezpieczeństwa, technologii cyfrowych. Planowana jest intensyfikacja współpracy francusko-niemieckiej w zakresie technologii sztucznej inteligencji (SI). Należy podkreślić, że w odniesieniu do SI autorzy Manifestu ograniczyli się do wyrażenia chęci zacieśnienia współpracy jedynie w tandemie niemiecko-francuskim. W szerszym gronie pojawi się współpraca w zakresie produkcji baterii do samochodów elektrycznych. Ważnym partnerem tej inicjatywy ma być Polska. Zapowiedziano utworzenie kolejnego unijnego projektu *IPCEI (Important Projects of Common European Interest)* dotyczącego baterii nowej generacji. Projekt ma być zatwierdzony przez KE w pierwszej połowie 2019 r. Z punktu widzenia Polski, na płaszczyźnie rozwijania elektromobilności i produkcji baterii istnieje zbieżność interesów z celami niemieckimi i francuskimi. Francja i Niemcy postulują ponadto ukończenie Unii Rynków Kapitałowych w celu zapewnienia odpowiednich możliwości finansowania innowacji w przemyśle.

Najbardziej kontrowersyjnym elementem Manifestu jest drugi filar – dostosowanie ram regulacyjnych. Autorzy proponują aktualizację obowiązujących reguł dotyczących fuzji poprzez rewizję Rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw oraz rozważenie, czy Rada Europejska nie powinna mieć prawa do odwołania od decyzji KE w kwestiach konkurencji i uchylenia tych decyzji w ściśle określonych przypadkach.

Trzecim filarem mają być efektywne środki ochrony własnych technologii, firm i rynku, obejmujące: pełną implementację europejskiego mechanizmu screeningu inwestycji zagranicznych i jego uzupełnienie o legislację narodowe; wprowadzenie skutecznego mechanizmu dla zamówień publicznych, zaproponowanego przez KE i obecnie negocjowanego; działania na rzecz obrony multilateralizmu, otwartych rynków oraz promowanie ambitnej polityki handlowej UE.

Publikacja francusko-niemieckiego Manifestu została poprzedzona Narodową Strategią Przemysłową 2030 (*Nationale Industriestrategie 2030*), przygotowaną przez niemieckie

Ministerstwo Gospodarki; jest to dokument o podobnym przekazie, tyle że dotyczący tylko Niemiec. Założenia sformułowane w Strategii przez ministra P. Altmaiera wywołały w Niemczech zróżnicowane reakcje. Wielu ekonomistów zarzucało ministrowi nagły zwrot w kierunku interwencjonizmu państwa w gospodarkę, mogący mieć negatywne konsekwencje dla niemieckiej gospodarki wolnorynkowej.

Kanclerz Merkel i prezydent Macron odnieśli się pozytywnie do Manifestu przygotowanego przez ministrów gospodarki (Paryż, 27.02.2019). Wcześniej (Berlin, 26.02.2019) kanclerz Merkel stwierdziła, że polityka i gospodarka muszą ściślej współpracować. Jej zdaniem nie działa już tradycyjna rola państwa, które tworzy bariery, a poza tym trzyma się z daleka od gospodarki – „Po prostu nie damy sobie rady z tym, co wypracowaliśmy dziesięć lub dwadzieścia lat temu” – podkreśliła Merkel. Wyraziła też wątpliwości, czy unijne regulacje umożliwiają powstawanie „globalnych graczy” i czy prawo UE jest przygotowane na obecną globalną sytuację.

Francja i Niemcy chcą być europejskimi liderami na polach sztucznej inteligencji, elektromobilności i polityki klimatycznej. Obydwa państwa mają zamiar podczas najbliższej Rady Europejskiej (21-22.03.2019) zainicjować dyskusję nad zmianami w europejskiej polityce przemysłowej, w tym reguł konkurencji na rynku wewnętrznym. Wśród potencjalnych partnerów wymienia się: Holandię, Austrię, państwa bałtyckie oraz Polskę. Rozmowy na temat europejskiej strategii przemysłowej prowadzono w czasie wizyty ministra B. Le Maire’a w Polsce (22.02.2019). Zdaniem francuskiego ministra: „Polska popiera francusko-niemiecką inicjatywę dla europejskiego przemysłu. Jest gotowa na zmianę zasad konkurencji, by stały się one bardziej efektywne” („Dziennik Gazeta Prawna”, 27.02.2019).

Dyskusja i krytyka w Niemczech

Impulsem do dyskusji na temat reguł konkurencji na rynku europejskim, której ważnym elementem stał się francusko-niemiecki Manifest, była decyzja KE o zablokowaniu fuzji *Siemens-Alstom*. Decyzja stała się przedmiotem krytyki ze strony czołowych polityków niemieckich. Manfred Weber (*CSU*, kandydat Europejskiej Partii Ludowej na przewodniczącego KE) określił ją jako „wielki błąd”. Przewodnicząca *CDU* Annegret Kramp-Karrenbauer poparła zmianę prawa tak, by umożliwić powstawanie europejskich championów. Podobne stanowisko prezentują politycy francuscy.

Najważniejsze organizacje gospodarcze w Niemczech skrytykowały decyzję KE, natomiast wyraziły poparcie dla francusko-niemieckich propozycji. Prezes Federalnego Związku Niemieckiego Przemysłu (*BDI*) podkreślił, że „Europa pilnie potrzebuje wspólnej strategii przemysłowej” („*Handelsblatt*”, 28.02.2019). Inicjatywę pochwalił też prezes Niemieckiej Izby Przemysłowo-Handlowej (*DIHK*) jako podjętą w odpowiednim momencie w obliczu cyfryzacji i globalnej niepewności. Nowo mianowany przewodniczący Komisji Azji i Pacyfiku Niemieckiej Gospodarki (*APA*) i szef *Siemensa* Joe Kaeser uznał za niezbędną odpowiedź Niemiec i UE na ambitną politykę przemysłową i gospodarczą Chin. Także związek zawodowy *IG Metall* opowiedział się za zmianami w prawie konkurencyjnym UE i ułatwieniem zawierania fuzji.

Propozycję przyznania Radzie Europejskiej prawa weta wobec decyzji KE krytycznie postrzegają niektórzy jej urzędnicy. Dyrektor Generalny ds. konkurencji KE Johannes

Laitenberger przestrzegł przed „woluntarystycznymi naruszeniami uregulowanego systemu” („Handelsblatt”, 20.02.2019). Wprowadzenie w życie projektu Francji i Niemiec oznaczałoby odczuwalne ograniczenie kompetencji KE.

Wielu ekonomistów, ekspertów i komentatorów podnosiło argumenty przeciwko propozycjom francusko-niemieckim. Podkreślano przede wszystkim konieczność unikania interwencji w wolny rynek i zbytnej koncentracji prowadzącej do powstawania monopolii. Takie stanowisko w liście otwartym (8.02.2019) przedstawiło 37 czołowych europejskich ekonomistów, m.in. Massimo Motta, Justus Haucap czy Martin Peitz. Jak stwierdzili, fuzja *Siemens-Alstom* doprowadziłaby do obniżenia konkurencji na rynku europejskim, podwyższenia cen przez nowe konsorcjum i obniżenia wydatków na badania i nowe technologie.

Argumentację tę powtórzył J. Haucap w artykule dla „Frankfurter Allgemeine Zeitung” (FAZ, 18.02.2019). Zwrócił uwagę, że od 1990 r. KE zablokowała jedynie 29 fuzji ze zgłoszonych 7 tys. przypadków, co – jego zdaniem – może raczej dowodzić zbyt luźnego charakteru europejskich regulacji dotyczących fuzji. Według przytoczonych przez Haucapa badań połączenia wielkich przedsiębiorstw prowadzi do obniżenia aktywności innowacyjnej i wydatków na badania i rozwój, zaś ich silnym motorem napędowym jest konkurencja. W odniesieniu do fuzji *Siemens-Alstom* ekonomista podważył argument o konieczności konkurencji z chińską firmą *CRRC*. W skali światowej 2/3 popytu na szybkie pociągi pochodzi z Chin i jest pokrywane przez chińskich dostawców, jednak udział *CRRC* w rynku europejskim jest minimalny. Fuzja dwóch europejskich firm nie jest odpowiednim remedium na ograniczony dostęp do rynku chińskiego dla przedsiębiorstw z UE.

Wyraźnie negatywnie o planach aktywniejszej polityki przemysłowej wypowiedział się prezes Niemieckiego Banku Federalnego Jens Weidmann, który stwierdził, że: „Państwo nie jest z pewnością najlepszym przedsiębiorcą. Państwowe sterowanie i izolowanie rynku nie okazały się w przeszłości dźwigniami wydajności i wzrostu dobrobytu” (FAZ, 28.02.2019). Państwo powinno według niego ograniczyć się do likwidowania zakłóceń w konkurencji i zapobiegania nieprawidłowym działaniom rynku. Clemens Fuest, prezydent Instytutu badań nad gospodarką *Ifo*, podkreślił, że: „Ochrona pojedynczych firm i ogłaszanie ‘narodowych championów’ to błędna droga” (FAZ, 28.02.2019); postuluje on raczej inwestowanie w badania i rozwój, ponieważ w innowacyjnym środowisku dochodzi do zjawiska rozprzestrzeniania (efektu *spill-over*).

*

Zmiany w europejskiej polityce przemysłowej to część szerszego procesu reagonowania UE na konkurencję ze strony Chin i wielkich przedsiębiorstw państwowych lub finansowanych przez państwo. Kwestia ta po raz pierwszy od dłuższego czasu zajmie ważne miejsce w agendzie najbliższej Rady Europejskiej, co ma być przygotowaniem do szczytu UE-Chiny (9.04.2019). Wcześniej (14.02.2019) Parlament Europejski przegłosował nowe prawo dotyczące screeningu zagranicznych inwestycji w odpowiedzi na przejęcia firm europejskich w kluczowych branżach przez chińskich inwestorów. Kolejnym krokiem może być uregulowanie rozbudowy sieci 5G – w odniesieniu do problemów związanych z firmą *Huawei*.

Wyraźnie widać, że Niemcy i Francja chcą utrzymać rolę liderów UE i nadawać ton strategicznej dyskusji nad europejską polityką wobec Chin. Elementem tego procesu ma

być także planowany przez RFN na czas jej prezydencji w Radzie UE (2. połowa 2020 r.) pierwszy w historii szczyt przywódców wszystkich państw członkowskich UE z Chinami.

Polska powinna dokonać oceny, czy realizacja wizji francusko-niemieckiej leży w jej strategicznym interesie. Z jednej strony przejmuje ona jedno z założeń polskiej Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju – średnie firmy stają się duże, a duże firmy stają się globalne. Z drugiej strony może ona w niektórych aspektach być sprzeczna z preferowaną przez Polskę orientacją wolnorynkową i przestrzeganiem podstawowych swobód przepływu i liberalizacją rynków. Należy także dokonać analizy wpływu ewentualnego poluzowania unijnych regulacji dotyczących konkurencji i fuzji na polski rynek.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Tomasz Morozowski – analityk w Instytucie Zachodnim. Obszary badawcze: niemiecka polityka zagraniczna, globalna rola Niemiec, Niemcy-Chiny-UE, Niemcy i partnerzy globalni – mocarstwa modelujące, cyfryzacja i innowacje w gospodarce niemieckiej.