



■ Partnerzy czy systemowi konkurenci? Strategia niemieckiego przemysłu wobec Chin

Tomasz Morozowski

W Niemczech trwa intensywna debata na temat odpowiedniej reakcji RFN i całej Unii Europejskiej na coraz bardziej zdecydowaną politykę globalną Chińskiej Republiki Ludowej, przede wszystkim na polu gospodarki. Dokument „Partnerzy i systemowi konkurenci - jak powinniśmy obchodzić się z chińską gospodarką sterowaną przez państwo?” (niem. „Partner und systemischer Wettbewerber – Wie gehen wir mit Chinas staatlich gelenkter Volkswirtschaft um?”) opublikowany w dniu 10 stycznia 2019 r. przez Federalny Związek Niemieckiego Przemysłu (*Bundesverband der Deutschen Industrie, BDI*) jest nowym, interesującym głosem w tej dyskusji.

Autorzy raportu sformułowali 54 zalecenia dla polityki niemieckiej i europejskiej, mające na celu jej uodpornienie i zwiększenie jej skuteczności wobec wyzwań kreowanych przez Chiny. Podjęcie działań jest według *BDI* niezbędne, aby nie dopuścić do osłabienia pozycji gospodarczej RFN i UE wobec zdecydowanych i odznaczających się silną ingerencją państwa działań ChRL w gospodarce, szczególnie na polu nowych technologii. Dokument *BDI* sugeruje bardziej zdecydowane i bardziej asertywne niż dotychczas, konkretne rozwiązania. Stawia pytanie o to, czy także praktyka polityczna w RFN i UE pójdzie w tym kierunku, intensyfikując już podjęte działania (np. mechanizm screeningu inwestycji na poziomie UE) i wdrażając nowe.

Redakcja:

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

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 2(376)/2019
28.01.19

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

Systemowa konkurencja Chin jako wyzwanie

Najważniejszą tezą opracowania BDI jest istnienie systemowej konkurencji między niemieckim/europejskim modelem liberalnej, otwartej i społecznej gospodarki rynkowej a chińskim modelem gospodarki kształtowanej przez państwo. Autorzy raportu zwracają uwagę na rozpowszechniony już w literaturze wniosek, że Chiny – wbrew oczekiwaniom – nie rozwijają się w kierunku gospodarki wolnorynkowej i liberalizmu, pomimo pogłębiania współpracy gospodarczej UE i świata zachodniego z ChRL w ciągu ostatnich 40 lat.

Chiny ugruntowały i dalej rozwijają własny model polityczny, gospodarczy i społeczny z silną rolą państwa we wszystkich tych sferach, niezgodny w wielu aspektach z modelem zachodnim. Przewodnia rola partii i centralizacja struktur decyzyjnych zostały umocnione po XIX zjeździe Komunistycznej Partii Chin (KPCh) w październiku 2017 r. i decyzji o zniesieniu konstytucyjnego limitu dwóch kadencji dla przewodniczącego ChRL z marca 2018 r. Państwowe ingerencje w procesy gospodarcze prowadzą do powstawania nadmiernych zdolności produkcyjnych i zniekształceń rynku. Charakterystyczna jest aktywna państwowa polityka przemysłowa i innowacyjna mająca na celu uzyskanie hegemonii technologicznej. Ponadto mają miejsce: działania ograniczające konkurencję na niekorzyść przedsiębiorstw niechińskich poprzez zamykanie rynku, nierówne traktowanie i faworyzowanie rodzimych firm oraz szeroka kontrola i próby sterowania procesami społecznymi i gospodarczymi z wykorzystaniem nowoczesnych technologii.

Systemowa konkurencja ma miejsce w kontekście rosnącej roli Chin jako mocarstwa globalnego, zdolnego do współkształtowania procesów globalnych, aktywnie wpływającego na funkcjonowanie międzynarodowych organizacji i grup państw (ONZ, WTO, G20), tworzącego własne instytucje globalne (np. bank AIB) i rozszerzającego swoje strefy wpływów (układy o wolnym handlu, Inicjatywa Pasa i Szlaku – BRI, platforma 16+1).

Rynek chiński, obok pełnienia roli ważnego rynku zbytu, zaopatrzenia i produkcyjnego, spełnia w coraz większym stopniu funkcję centrum badawczo-rozwojowego, mogącego stanowić dla firm europejskich dogodne pole testowe/rynek pilotażowy dla technologii sztucznej inteligencji. Jednocześnie firmy chińskie stają się dla firm europejskich konkurentami na polach, na których dotychczas głównie importowały technologie i know-how z Europy/Niemiec; rośnie też konkurencja na rynkach państw trzecich (np. poprzez inicjatywę BRI).

W raporcie BDI podkreślono, że zagraniczne inwestycje, także z Chin, są generalnie korzystne z punktu widzenia Niemiec i UE. Swoboda w kwestii praw własnościowych i zawierania umów stanowią filary liberalnej gospodarki wolnorynkowej, które muszą być zachowane. Jednocześnie niezbędne jest wprowadzenie nowych instrumentów ochrony rynku i konkurencji na poziomie UE, aby zapewnić równowagę szans w stosunkach gospodarczych z ChRL. BDI ostrzegł jednak przed łatwym przejściem od środków ochrony konkurencyjności do protekcjonizmu, jak to ma miejsce w przypadku działań administracji USA.

Zalecenia dla polityki wobec Chin

Przygotowane przez *BDI* zalecenia dla polityki europejskiej i niemieckiej wobec ChRL podzielono na 4 grupy: 1. Wzmacnianie własnej konkurencyjności UE i RFN; 2. Silna i zjednoczona Europa; 3. Zabezpieczanie porządku gospodarki rynkowej w Niemczech i Europie; 4. Współpraca międzynarodowa.

1. Wzmacnianie własnej konkurencyjności UE i RFN

BDI postuluje wyznaczenie przez UE ambitnego celu polityki przemysłowej na 2030 r. z jedynie wyjątkową ingerencją w rynek, poprawą stosowania wytycznych UE przez państwa członkowskie oraz ze szczególnym uwzględnieniem warunków rozwoju dla małych i średnich przedsiębiorstw. Korzystając z doświadczeń chińskich, polityka europejska powinna łączyć działania krótko- i średnioterminowe (np. rozbudowa europejskiej sieci 5G do 2025 r.) z planowaniem długoterminowym (np. dotyczącym europejskiej gospodarki wodorowej). Jednym z głównych zaleceń jest zwiększenie budżetu UE na badania do 160 mld euro w ciągu kolejnych 7 lat (podwojenie obecnego poziomu) oraz wprowadzenie udogodnień podatkowych dla polityki badawczo-rozwojowej i rozwijanie współpracy sektora wojskowego z cywilnym w tym zakresie. Niezbędna jest ponadto rewizja systemu kontroli fuzji na rynku UE – powinny być dopuszczane fuzje powstające w wyniku działania sił rynkowych, mogące wykreować „europejskich czempionów”, zdolnych brać udział w globalnej konkurencji. Autorzy raportu przytaczają przykład planowanego połączenia producentów pociągów: niemieckiego *Siemensa* z francuskim *Alstomem*, co do którego ma zastrzeżenia Komisja Europejska – po fuzji powstałby gigant naruszający konkurencję na rynku wewnętrznym UE, ale mogący konkurować na rynku światowym z chińską firmą *CRRC*.

W ramach rozbudowy wewnętrznego rynku cyfrowego UE, autorzy raportu zwracają uwagę na rozwój sztucznej inteligencji dzięki współpracy państw członkowskich UE oraz na bezpieczeństwo i ochronę danych jako atuty europejskiego podejścia do cyfryzacji w odróżnieniu od chińskiego i amerykańskiego. Ponadto kluczowe jest zapewnienie wysoko wykwalifikowanej siły roboczej – poprzez rozwój edukacji i kształcenia oraz imigracji zorientowanej na rynek pracy.

2. Silna i zjednoczona Europa

Według przedstawicieli niemieckiego przemysłu niezbędna jest bardziej zdecydowana europejska odpowiedź na chińską inicjatywę *BRI*, np. poprzez silniejsze związanie państw bałkańskich z UE i zwiększenie finansowania projektów spoza UE przez Europejski Bank Inwestycyjny. Gotowość dostosowania własnych priorytetów do wspólnotowego interesu UE w polityce wobec Chin powinny przejawiać zarówno państwa Europy Środkowo-Wschodniej w ramach formatu 16+1, jak i same Niemcy, które powinny rozwijać swoje tradycyjnie ścisłe bilateralne relacje z Chinami ze zdecydowanym uwzględnieniem interesu europejskiego.

BDI postuluje też lepszy „branding” zewnętrznej polityki UE: poprawę koordynacji działań wobec ChRL pomiędzy poszczególnymi instytucjami unijnymi, a także między KE a rządami państw członkowskich oraz aktywną współpracę związków przemysłu pod kierownictwem *BusinessEurope*. Warto też podkreślić zapis dotyczący konieczności redukcji zależności gospodarki europejskiej na polu surowców naturalnych od niewolnorynkowych

lub autorytarnych państw o niestabilnych systemach. Taki postulat może stanowić ważny argument w toczącej się także w Niemczech dyskusji nad zasadnością rozwijania projektu *Nord Stream 2*.

3. Zabezpieczanie porządku gospodarki rynkowej w Niemczech i Europie

Wobec nadwyżek produkcyjnych ChRL w wielu sektorach (np. stal, cement, ceramika, aluminium), aby zapewnić równowagę w stosunkach handlowych z Chinami, strona europejska powinna korzystać z odpowiednich instrumentów ochrony rynku (*trade defense instruments*). *BDI* pozytywnie ocenił reformę instrumentów antydumpingowych UE, ale postuluje zaostrezenie instrumentów antysubwencyjnych i utworzenie instrumentów przeciwko dumpingowi w sektorze usług.

W odniesieniu do chińskich praktyk inwestycyjnych na rynku UE autorzy raportu sformułowali ostrzeżenie przed „protekcjonizmem technologicznym”. Państwowa kontrola inwestycji zagranicznych powinna być ograniczona wyłącznie do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Konieczne jest jasne zdefiniowanie branż, w których dopuszczalne są kontrole oraz równych i transparentnych kryteriów dla wszystkich inwestorów pozaeuropejskich. Ponadto należy wyznaczyć nowe kryteria ustanawiania dominacji na rynku – może ona bowiem być budowana przez formalnie niezależnych inwestorów, działających jednakże w sposób skoordynowany w ramach centralnego planowania np. rządu chińskiego. Według *BDI* warto rozważyć wprowadzenie nowego instrumentu przeciwko nieuczciwej konkurencji przy przejęciach firm. Powinna być dopuszczalna kontrola transakcji przejęć firm europejskich, co do których istnieje podejrzenie państwowego subwencjonowania. Ponadto trzeba poszerzyć zakres stosowania unijnych zasad pomocy państwa – zasady powinny być także stosowane w przypadku subwencji spoza UE, które jednak wywierają wpływ na europejski rynek wewnętrzny.

Zgodnie z zaleceniami *BDI*, władze RFN i UE powinny wywierać zdecydowany nacisk na jak najszybsze przystąpienie Chin do Porozumienia w sprawie zamówień rządowych WTO (ang. *Government Procurement Agreement, GPA*). Wymagałoby to przedstawienia przez władze ChRL odpowiednich działań w kierunku otwierania rynku, co leży w interesie niemieckim i ogólnoeuropejskim. Poprawie wzajemnych relacji UE-ChRL służyłoby także przestrzeganie przez państwa członkowskie reguł transparentności i prawa unijnego, zachowanie standardów środowiskowych i społecznych oraz zwalczanie praktyk dumpingu cenowego przy procedurach udzielania zamówień publicznych, a także umożliwienie dochodzenia w sprawie dyskryminacji firm z UE przy przetargach publicznych w państwach trzecich w ramach zaproponowanego przez KE instrumentu *IPI (International Procurement Instrument)*. Należy także dążyć do poszerzenia pola działań państw UE w zakresie finansowania eksportu (w ramach Konsensusu OECD) i włączania Chin w proces rozwijania globalnych standardów finansowania eksportu i projektów na poziomie multilateralnym (zgodnie z Konsensusem OECD).

4. Współpraca międzynarodowa

Niezbędne jest wzmocnienie WTO jako głównego i najbardziej efektywnego gwaranta globalnego systemu wolnorynkowego opartego na zasadach i kluczowego z punktu widzenia Niemiec i UE. W proces reformy i wzmocnienia WTO należy aktywnie i odpowiedzialnie włączyć Chiny, np. w ramach grupy roboczej ustanowionej na 20. Szczycie UE-Chiny (Pekin, 16.07.2018). Jako ważny krok *BDI* zasugerował rezygnację Chin ze statusu państwa rozwijającego się – szczególnie wobec ich ambicji globalnej dominacji w zakresie rozwoju techno-

logicznego. Intensyfikacja współpracy powinna też mieć miejsce w ramach G20 i G7 – m.in. poprzez kontynuację Globalnego forum w sprawie nadprodukcji stali. Ułożenie wzajemnych relacji UE-Chiny ułatwiłoby korzystne dla obu stron zakończenie negocjacji dotyczących porozumienia inwestycyjnego. W odniesieniu do współpracy międzynarodowej z wyłączeniem ChRL, autorzy raportu zasugerowali rozwijanie kooperacji z liberalnymi gospodarkami wolnorynkowymi spoza UE, o podobnym nastawieniu wobec Chin – np. w formie multilateralnego porozumienia w sprawie prawa konkurencji i ochrony inwestycji i technologii w kręgu państw OECD.

Wnioski

W dokumencie „Partnerzy i systemowi konkurenci” *BDI* podkreślił, że reakcja na politykę Chin musi być odpowiednio wyważona, a jej celem nie ma być izolowanie ani odejście od współpracy. Pomimo różnic systemowych autorzy zalecili rozwijanie współpracy z Chinami ze względów pragmatycznych i z uwagi na własne interesy. Konieczna jest „kooperacja pomimo konkurencji”.

W Niemczech dokument *BDI* można uznać za kontynuację zaostrzania reakcji wobec praktyk gospodarczych ChRL, przede wszystkim w ramach debaty publicznej, oraz po niedawnym obniżeniu przez rząd RFN progu kontroli inwestycji zagranicznych do 10% udziału (12.2019). Świadczy to o postrzeganiu Chin w RFN w coraz większym stopniu jako gospodarczego konkurenta, stanowiącego wyzwanie, niż partnera. O wadze dokumentu świadczyła ożywiona reakcja środowisk gospodarczych (np. *DIHK*) oraz mediów niemieckich i zagranicznych (np. „Financial Times” 10.01.2019).

Zaleceń *BDI* nie należy traktować jako stanowiska rządu federalnego. *BDI* to najważniejsza organizacja niemieckiego przemysłu, reprezentująca 40 związków branżowych i ponad 100 tys. przedsiębiorstw. Pomimo że nie jest instytucją rządową, *BDI* jest ważnym uczestnikiem niemieckiej debaty publicznej, a jego działalność lobbystyczna często przyczynia się do kształtowania praktyki politycznej w Niemczech.

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.