



■ Niemiecka Narodowa Strategia Przemysłowa 2030

Piotr Andrzejewski

W dniu 5 lutego 2019 r. niemiecki Minister Gospodarki i Energii (*BMWi*) Peter Altmaier ogłosił Narodową Strategię Przemysłową 2030 (*Nationale Industriestrategie 2030*). Jest to pierwszy taki dokument w niemieckiej historii. Strategia ma odpowiedzieć na pytanie, jak utrzymać wysoki poziom prywatnego i publicznego dobrobytu w warunkach rosnącej globalizacji, przyspieszających procesów innowacji i rozbudowy protekcjonistycznych polityk dotyczących przemysłu w innych państwach. Państwo niemieckie hołdując dziedzictwu Ludwika Erharda, jest odpowiedzialne za dobrobyt dla wszystkich (*Wohlstand für Alle*) – jest to tradycja państwowego interwencjonizmu w gospodarkę wolnorynkową od początków RFN.

Strategia ma definiować usprawiedliwioną interwencję państwa w uzasadnionych przypadkach. Światowa gospodarka przechodzi szybkie zmiany – globalizacja i innowacja ulegają intensyfikacji, co wymusza stosowanie w większym zakresie interwencjonizmu państwowego. Niemcy nie mogą pasywnie przyglądać się tym zmianom, lecz chcą aktywnie je kształtować. Ma to zapobiec utracie zdolności technologicznych i jej dramatycznym skutkom: drastycznemu zawężeniu pola manewru we wszystkich politykach, a w najgorszym wypadku podważeniu demokratycznej legitymacji instytucji państwa. Jednocześnie dokument stwierdza, że potrzeba więcej gospodarki rynkowej, by utrzymać żywotność europejskich gospodarek. Pomimo to, ogół decyzji podejmowanych przez sektor biznesowy nie jest wystarczający do zrównoważenia zmian zachodzących w dobrostanie. Firmy interesuje tylko ich własny rozwój, a nie całego państwa, dlatego polityka przemysłowa, która ma aktywizować, promować i chronić rodzime podmioty gospodarcze, jest usprawiedliwiona. Sam wolny rynek nie jest w stanie utrzymać innowacyjności i konkurencyjności, a odpowiedzialność za ich utrzymanie musi przejść państwo.

Redakcja:

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

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 46(420)/2019
23.12.19

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

Problemem jest spadek innowacyjności firm, niemoc w kreowaniu nowych globalnych marek, coraz częstsze wykupywanie udziałów w niemieckich firmach przez zewnętrzne (zwłaszcza chińskie) podmioty. Celem niemieckiej Narodowej Strategii Przemysłowej jest utrzymanie zrównoważonego rozwoju w zglobalizowanym świecie o zwiększonej dynamice konkurencji w sektorach innowacyjnych oraz w środowisku protekcjonistycznych polityk gospodarczych innych państw. Cele szczegółowe to: reindustrializacja Niemiec (do 25% dodanej wartości brutto z aktualnego poziomu 23,2%) oraz całej UE (do 20% dodanej wartości brutto z aktualnych 19%).

Wyzwania i problemy niemieckiej gospodarki

Niemcy utrzymują wysoką konkurencyjność w następujących gałęziach przemysłu: wydobywanie i obróbka stali, miedzi i aluminium, przemysł chemiczny, samochodowy, optyczny, medyczny, zbrojeniowy, kosmiczny oraz w zakresie inżynierii mechanicznej i drukowania 3D. Sektory przemysłu, które nie nadążyły za zmianami i rozwojem, to telekomunikacja i elektronika komputerowa. Utrata przewagi konkurencyjnej na rzecz Japonii i Korei Płd. w tych sektorach ma charakter trwały (s. 6 dokumentu). Wskutek tego Niemcy nie uczestniczyły w konkurencji na rynku telekomunikacji (smartfony, tablety itd.).

Przed podobnymi wyzwaniami stoi aktualnie kluczowy dla Niemiec przemysł samochodowy, który przegrywa wyścig o innowacyjność z firmami z USA i Chin. Kolejne zapóźnione sektory to biotechnologia oraz globalne firmy internetowe. Niemcy nie produkują nowoczesnych innowacyjnych materiałów z udziałem włókna węglowego. Przegrywają też wyścig o wykorzystanie sztucznej inteligencji (A.I.), która na poziomie naukowym jest dobrze rozwinięta, ale nie znajduje to przełożenia na komercjalizację i wdrażanie masowych produktów rynkowych wykorzystujących A.I.

Zagrożeniem związanym z wypadnięciem z wyścigu o innowacyjność jest utrata wysokiej wartości dodanej w niemieckiej i europejskiej gospodarce, a przez to niemożność utrzymania wysokiego standardu życia. Globalne platformy internetowe są podstawą innowacji. Sztuczna inteligencja, a szczególnie jej zastosowanie w samosterujących samochodach czy diagnostyce medycznej dają USA, Japonii oraz CHRL przewagę nad europejskimi firmami. Podobnie jest z Przemysłem 4.0, czyli wykorzystaniem połączenia Internetu z maszynami i liniami produkcyjnymi. Minister Altmaier przewiduje, że kolejnymi sektorami innowacji będzie nanotechnologia oraz biotechnologia (s. 6-7).

Istotnym problemem systemowym jest wykupywanie niemieckich i europejskich start-upów przez amerykański kapitał, co powoduje, że aktualny, globalny łańcuch wartości dodanej zmienia swoje geograficzne ukierunkowanie. Największymi konkurentami Niemiec są w kolejności USA, Japonia oraz Chiny. W USA firmy takie, jak Apple, Google, Amazon, Microsoft i General Electric przy wsparciu instytucjonalnym rządu federalnego inwestują miliardy w rozwój sztucznej inteligencji, autonomicznych pojazdów, cyfryzację i biotechnologię. Administracja prezydenta Donalda Trumpa dokonuje reorientacji na tradycyjne sektory przemysłu (stal, aluminium, produkcja pojazdów), by zwiększyć udziały amerykańskich firm w wartości dodanej. Japonia skupia się na sztucznej inteligencji, usieciowionych maszynach, robotyce i przemyśle

samochodowym. Tworzy również fundusz inwestycyjny *Vision Fund* o przewidywanej kapitalizacji na poziomie 100 mld dolarów, który ma skupić się na powyższych sektorach gospodarki. Chiny poprzez agendę „Made in China 2025” wspierają IT, robotykę, przemysł kosmiczny, stoczniowy, elektro-mobilność, transport i kolejnictwo, produkcję biofarmaceutyków i technologię medyczną. Powstał także fundusz *China New Era Technology Fund* o wartości 15 mld dolarów. Połączenie wolnego rynku z silną aktywnością państwa może doprowadzić do sytuacji, w której całe gałęzie chińskiej gospodarki będą posiadały technologiczny monopol, co uniemożliwi jakkolwiek konkurencję.

Współcześnie szybka ekspansja firm prowadzi do przejmowania nowych rynków i ich monopolizację. Nie można pozostawić niemieckich i europejskich firm samych wobec wyzwań globalnej gospodarki; instytucje państwowe powinny stworzyć odpowiednie ramy dla wsparcia tych firm.

Game-changers

Dokument identyfikuje przełomowe/zakłócające innowacje (*disruptive innovation*) oraz samo tempo pojawiania się innowacji jako podstawowy czynnik definiujący zmiany gospodarcze we współczesnym świecie. Tylko ci, którzy posiadają i władają przełomowymi technologiami, mogą zapewnić sobie konkurencyjną pozycję. Najważniejszą przełomową technologią jest sztuczna inteligencja i jej szybkie zastosowanie w internetowej *platform economy*. Niemcy i Europa praktycznie nie korzystają z wartości dodanej *platform economy*, co stanowi ryzyko utraty konkurencyjności. Z perspektywy niemieckich firm szczególnie ważne są autonomiczne pojazdy oraz zastosowanie sztucznej inteligencji w diagnostyce. Gdyby autonomiczne pojazdy powstały w USA, a baterie samochodowe w Azji, Niemcom groziłoby to utratą 50% wartości dodanej w sektorze samochodowym. Szkody z tego tytułu odczuje całe niemieckie państwo i społeczeństwo. Inne sektory, w których Niemcy mają szansę utrzymać konkurencyjność, to: Przemysł 4.0 (połączenie Internetu i maszyn produkcyjnych), nanotechnologia i biotechnologia.

Zasady porządkujące politykę przemysłową

Utrzymanie technologicznej i przemysłowej suwerenności to fundament utrzymania żywotności państwa niemieckiego. W 2030 r. wartość dodana dla niemieckiego przemysłu powinna wynosić 25% (aktualnie 23,2%), a europejskiego 20% (aktualnie 19%). Łańcuchy wartości dodanej powinny być zamknięte, a wszelkie nieszczelności łatanie.

Aby utrzymać konkurencyjność, Strategia przewiduje liberalizację europejskiego prawa konkurencji (antytrustowego) ułatwiającego fuzje przedsiębiorstw i powstawanie firm o wystarczającej „masie krytycznej”, by mogły one konkurować np. z chińskimi gigantami. Fuzje mają powstawać wewnątrz EU z udziałem firm niemieckich (Siemens, Thyssen-Krupp, Deutsche Bank, BASF, firmy samochodowe). Postulat ten pojawił się także w kontekście zablokowanej przez KE fuzji Siemens i Alstomu. Długofalowy sukces i przetrwanie tych firm jest niezbędny dla utrzymania gospodarczego, politycznego i społecznego sukcesu Niemiec. Dobry wizerunek tych firm na świecie wzmacnia wizerunek

Niemiec. Dobrostan „europejskich championów” ma bezpośrednie przełożenie na dobrostan społeczeństwa, a co za tym idzie stabilność polityczną i społeczną.

Państwo niemieckie będzie mogło wstrzymać zakup lub przejęcie konkretnych firm w momencie, gdy te działania będą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa. Państwo ma także wspierać niemieckie podmioty na wolnym rynku, tak by ułatwić im zakup lub przejęcie firm strategicznych dla innowacji, które mogłyby zostać wykupione przez podmioty chińskie czy amerykańskie. W nadzwyczajnych przypadkach państwo będzie mieć prawo wykupu akcji przedsiębiorstw na ograniczony czas. Państwo będzie jednak mogło interweniować tylko na zasadzie proporcjonalności. Małe przejęcia mają być pozostawione wolnemu rynkowi. W przypadku produkcji baterii i znaczenia tej branży w tworzeniu wartości dodanej, państwo niemieckie ma na zasadzie facylitacji doprowadzić do powstawania większych tworów (np. syndykatów). Platformy internetowe, sztuczna inteligencja i autonomiczne pojazdy wymagają bezpośredniej interwencji państwa.

Ingerencja państwa musi być oparta na zasadzie proporcjonalności i dotyczyć tylko kluczowych dziedzin gospodarki i firm o określonej wielkości i gospodarczym znaczeniu. Im mniejsze gospodarcze znaczenie firmy, tym mniej uzasadnione działanie państwa. Przykładem wystarczającego znaczenia firmy dla gospodarki, umożliwiającemu interwencję państwa, jest np. produkcja baterii do samochodów elektrycznych, która z uwagi na jej znaczenie w łańcuchu wartości dodanej usprawiedliwia facylitację państwa w powstawaniu większych firm zajmujących się produkcją tych baterii. Inną tego typu dziedziną jest sztuczna inteligencja. Strategia przytacza też historyczny przykład Airbusa jako sukces państwowego interwencjonizmu. Interwencja państwowa w tym kontekście to nie zaburzenie konkurencji, ale przywrócenie możliwości konkurowania. Konkretnie rozwiązania proponowane przez Altmaiera to: obniżenie cen prądu i energii, obniżenie podatków nałożonych na przedsiębiorców, składki na ubezpieczenie społeczne na poziomie 40%.

Działania na rzecz strategii w Europie

Europejski wymiar polityki przemysłowej ma powstrzymać deindustrializację w państwach Unii Europejskiej. Do promocji swojej wizji Niemcy pragną wykorzystać format „Friends of Industry”, do którego należy także Polska, oraz utworzyć radę ministrów przemysłu w Radzie UE. Na podstawie Strategii Przemysłowej 2030 przygotowana zostanie Europejska Strategia Przemysłowa, a w samych Niemczech ma powstać bardziej szczegółowa „Mapa Drogowa” dla poszczególnych sektorów przemysłu. Realizacja mapy drogowej ma rozpocząć się w 2021 r.

Minister Altmaier wspólnie z francuskim szefem resortu gospodarki zamierzają wystąpić z inicjatywą, mającą na celu taką zmianę unijnego prawa o konkurencji, by w przyszłości możliwe były fuzje przedsiębiorstw, niezbędne dla utrzymania konkurencyjności Europy na rynkach międzynarodowych. Fundacja Konrada Adenauera zorganizowała w Brukseli konferencję, na której przewodnicząca CDU Annegret Kramp-Karrenbauer oraz Manfred Weber (CSU, *Spitzenkandidat* Europejskiej Partii Ludowej, *EPP*) także postulowali zmianę prawa pozwalającą na powstawanie europejskich championów.

19 lutego 2019 r. ministrowie gospodarki Niemiec i Francji – Peter Altmaier i Bruno Le Maire – podpisali w Berlinie „Manifest dla europejskiej polityki przemysłowej odpowiedniej na XXI wiek”, który jest pokłosiem ogłoszonej wcześniej strategii przemysłowej. Manifest proponuje bardziej szczegółowe rozwiązania:

1. Europejski Fundusz Inwestycyjny ma skoncentrować się na wspieraniu strategicznych sektorów innowacji.
2. Europejska Rada ds. Innowacji powinna skupić się na promowaniu bardziej ryzykownych, ale potencjalnie innowacyjnych projektów.
3. Uzyskanie światowej przewagi konkurencyjnej w dziedzinie sztucznej inteligencji powinno nastąpić poprzez transgraniczną współpracę (*data sharing*). Celem mają być sektory: medyczny, transportowy i robotyka.

Niemcy i Francja pragną utworzyć kolejny *IPCEI (Important Projects of Common European Interest)* i znaleźć odpowiednie firmy samochodowe, które mogłyby przystąpić do pracy nad stworzeniem baterii nowej generacji. Oba kraje deklarowały podjęcie starań, by otrzymać zgodę Komisji Europejskiej na taki projekt w pierwszej połowie 2019 r. Aby możliwe było odpowiednie finansowanie innowacyjnych projektów, konieczne jest jak najszybsze doprowadzenie do Unii Rynków Kapitałowych. Należy więc dokonać rewizji i liberalizacji Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw, a także rozważyć, czy Rada UE nie powinna mieć prawa odwołania od decyzji Komisji Europejskiej. Oba dokumenty podkreślają znaczenie multilateralizmu oraz otwartości rynków globalnych. Proponowana polityka przemysłowa ma na celu obronę strategicznej autonomii.

Przy okazji szczytu Bałkanów Zachodnich 4 lipca 2019 r. w Poznaniu minister Altmaier spotkał się w formacie tzw. Trójkąta Weimarskiego ze swoimi odpowiednikami – Jadwigą Emilewicz z Polski i Bruno Le Maire’em z Francji. Troje ministrów gospodarki przedstawiło wspólny dokument z konkretnymi propozycjami modernizacji unijnej polityki konkurencji, chcąc w ten sposób nadać impuls dla programu polityki gospodarczej nowej Komisji Europejskiej. Minister Emilewicz powiedziała, że państwa członkowskie UE nie mogą w pojedynkę skutecznie konkurować na poziomie globalnym i opowiedziała się za wspieraniem europejskich czempionów.

Krytyka

Krytyka dokumentu płynie głównie ze środowiska liberalnego. Michael Theurer (*FDP*) uważa, że ochrona wielkich konglomeratów jest niedopuszczalna, a firmy każdej wielkości powinny liczyć na wsparcie. Eric Schweitzer, przewodniczący Niemieckiej Izby Przemysłowo-Handlowej (*DIHK*) sceptycznie wyraził się o rządowych planach wpływania na proces inwestycyjny w podmiotach prywatnych. Z zadowoleniem jednak przyjął próbę wzmocnienia niemieckiego przemysłu. Również w macierzystej partii ministra Altmeiera – *CDU* – skrytykowano (Wolfgang Steiger) zbyt etatystyczne podejście i nawoływano do ograniczenia roli rządu w gospodarce. Powstawanie dużych podmiotów na drodze fuzji ma hamować konkurencyjność, innowacyjność i prowadzić do wzrostu cen, analizował Justus Haucap, ekonomista z Uniwersytetu w Düsseldorfie oraz Hans Peter Grüner z Uniwersytetu w Mannheim. Przedstawiciele Niemieckiej Rady Ekspertów

Ekonomicznych (ciało doradcze rządu i parlamentu) są podzieleni. Lars Feld uważa, że propozycje zawarte w strategii nie przystają do gospodarki rynkowej, zaś Peter Bofinger chwali ją za stworzenie całościowej strategii dla przemysłu i innowacji oraz odpowiedzi na politykę gospodarczą prowadzoną przez Chiny.

Druga wersja strategii

29 listopada 2019 r. federalny minister gospodarki i energii Peter Altmaier przedstawił poprawioną wersję krajowej strategii przemysłowej do 2030 r. Dokument zawiera cztery zasadnicze zmiany w stosunku do poprzedniego dokumentu. Po pierwsze, Altmaier całkowicie zrezygnował z planowanego „instrumentu uczestnictwa” – państwowej puli pieniędzy, dzięki której można by w razie potrzeby zapobiec sprzedaży ważnych firm udziałowcom z państw trzecich. Zamiast tego Altmaier proponuje „narodową opcję zwrotu” (*Nationalen Rückgriffsoption*), czyli zatrzymywania przejęć bez wykupu lub refinansowania transakcji na rynku kapitałowym. Jest to słabszy i reaktywny instrument, w dodatku już teraz funkcjonujący w Niemczech. Po drugie, całkowicie odstąpiono od idei bezpośredniego udziału państwa w kluczowych dziedzinach innowacji, takich jak sztuczna inteligencja czy rozwój pojazdów autonomicznych. Po trzecie, w lutym minister usunął zapis o gwarancjach dla istniejących już dużych korporacji. Zniknęły też akapity o Deutsche Bank, Siemensie lub ThyssenKrupp i nie wspomina się o tym, że dobrostan korporacji leży w „narodowym interesie gospodarczym”. Po czwarte – zniknął kluczowy i sztandarowy zapis o narodowych i europejskich czempionach. Jedyni czempioni wspomniani w dokumencie to tzw. „ukryci czempioni” spośród sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

Dla ochrony niemieckiej suwerenności technologicznej proponuje się przestrzegać określonych warunków przy transferze technologii to państw trzecich oraz kooperacji na europejskim poziomie w kwestii testu bezpieczeństwa przy nabywaniu udziałów w europejskich firmach przez podmioty z państw trzecich (od poziomu 10% i więcej). Zachęca się niemieckie firmy, by niczym „biali rycerze” wykupywały udziały w firmach mających strategiczne znaczenie. Rola państwa w tym procesie ma być ograniczona jedynie do moderacji.

Nowy dokument należy uznać za kapitulację ministra Altmaiera. Praktycznie wszystkie kluczowe pomysły, które decydowały o charakterze strategii przemysłowej, zostały usunięte. Kolejnym problemem jest to, że cały czas nie jest to ostateczna wersja dokumentu zatwierdzona przez rząd federalny. Jest to jedynie propozycja, która zapewne ulegnie kolejnym przekształceniom.

W projekt budowy europejskich czempionów chciała włączyć się Francja oraz Polska. Minister przedsiębiorczości i technologii Jadwiga Emilewicz popierała rozwiązania przedstawione w pierwotnej wersji niemieckiej strategii przemysłowej, które teraz ze względu na krytykę w Niemczech zostały usunięte. Osłabia to wspólny projekt, który zredukowany został praktycznie do propozycji rewizji unijnego prawa konkurencji. Jednocześnie nowa propozycja ministra Altmaiera ma bardziej liberalny odcień i wspomina o dalszym rozwoju wspólnego rynku europejskiego, co może być szansą dla promocji polskiej wizji pogłębiania integracji europejskiej.



Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Piotr Andrzejewski - historyk i politolog, asystent naukowy w Zakładzie Studiów nad Niemcami Instytutu Studiów Politycznych PAN oraz pracownik działu analityczno-badawczego Instytutu Zachodniego. Zainteresowania badawcze: Austria, niemiecka gospodarka, ruchy populistyczne i prawicowe.