

Warszawa, 24 kwietnia 2024 r.

Opinia Głównego Ekonomisty ZPP Piotra Korysia w sprawie silników rozwoju powojennej Europy

Uwarunkowania rozwoju gospodarczego Europy od II WŚ do dziś

Wiek XX przyniósł kontynuację rozwoju Europy Zachodniej, przerywaną wojnami światowymi, kryzysami okresu międzywojnia i kryzysem naftowym. Po II wojnie światowej można obserwować kilka fal dynamicznego wzrostu krajów Wspólnot Europejskich, a potem UE. W całym okresie kraje Europy zachowują wysoką zdolność wytwarzania kapitału ludzkiego, poziom zaawansowania technologicznego gospodarek europejskich każde przynajmniej niektóre z nich lokować wśród technologicznych liderów. Jednak w ostatnich dekadach narastają problemy rozwojowe związane z licznymi czynnikami, w tym demografią, modelem europejskiej polityki społecznej wpływającej na koszty pracy, a także – coraz poważniejszym wyzwaniem jest polityka przemysłowa UE orientująca się na tworzenie nisz rozwojowych, których nie udaje się eksploatować. Kraje europejskie w okresie od końca II wojny do dziś korzystają również z procesów globalizacyjnych jako jeden z głównych globalnych wytwórców i dostawców zaawansowanych wysokokosztowych usług.

Okres po II wojnie światowej przyniósł falę szybkiego wzrostu określaną niekiedy mianem cudów gospodarczych. Tak było w przypadku m.in. Niemiec, Francji i Włoch - kluczowych gospodarek EWG. Ta pierwsza fala wzrostu miała kilka źródeł. Po pierwsze zniszczone wojną i wracające na tory produkcji cywilnej gospodarki dysponowały znacznym niewykorzystanym potencjałem: w zasobach kapitału ludzkiego, pracy, po części również kapitału materialnego i infrastruktury (choć nie zawsze zdatnych do użytku). Po drugie amerykański program odbudowy Europy stworzył warunki, by te zasoby wykorzystać - napływ kapitału, ale także waluty umożliwiającej odbudowę handlu między krajami europejskimi stały się kluczowymi czynnikami pobudzającymi rozwój. Można więc powiedzieć, że lata bezpośrednio po wojnie były okresem powrotu do dawnych trajektorii rozwoju i powrotu do względnie efektywnego wykorzystania czynników produkcji.

Jednocześnie amerykańska polityka zorientowana była na budowanie warunków do integracji gospodarczej na poziomie zarówno firm (kooperacja), jak i krajów. W warunkach niskiego poziomu wzajemnego zaufania w zniszczonej wojną Europie i wysiłków by odbudować gospodarki narodowe, ważnym czynnikiem hamującym te procesy były problemy z wymiennalnością walut, częściowo rozwiązywane poprzez bilateralne umowy handlowe. Jednak przez kilka lat częściowa dolaryzacja europejskiej gospodarki stworzyła warunki do łatwiejszego obrotu międzynarodowego. Plan Marshalla przyniósł też napływ amerykańskich technologii, sposobów organizacji produkcji, oraz inwestycji bezpośrednich.

Komercjalizacja amerykańskich technologii w Europie, a także upowszechnienie się cywilnego zastosowania technologii wojskowych, amerykańska pomoc rozwojowa i odtworzenie potencjału gospodarczego sprzed wojny przy stabilizacji makroekonomicznej przełożyły się na szybki wzrost zamożności społeczeństw Europy zachodniej. Efektem był wzrost popytu na dobra konsumpcyjne, przy ówczesnie wysokiej konkurencyjności europejskich gospodarek

(relatywnie niski koszt pracy, wysoka wydajność, korzystna sytuacja demograficzna, wysoka spójność społeczna).

To były podstawowe źródła powojennych cudów gospodarczych – okresu szybkiego wzrostu gospodarczego, zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i w porównaniu z USA. Potencjał tego wzrostu wyczerpał się wraz z narastającymi napięciami w gospodarce światowej. Upadek systemu z Bretton Woods, procesy dekolonizacji czy wreszcie okres stagflacji związanej z kryzysem naftowym przyczynił się do wyhamowania tej dynamiki. W międzyczasie rozpoznawalne europejskie marki stały się markami o zasięgu globalnym (w nowoczesnych dziedzinach takich jak AGD, RTV, przemysł samochodowy, a także w wyspecjalizowane przemysły dóbr inwestycyjnych, a z drugiej strony w unowocześnionych sektorach przemysłu lekkiego, gdzie firmy włoskie i francuskie zaczęły osiągać przewagi konkurencyjne mimo rosnących kosztów produkcji).

W tym okresie wskazać można kilka źródeł wzrostu gospodarczego:

- nadrobienie dystansu technologicznego aż do zajęcia pozycji lidera w niektórych branżach przez europejski przemysł;
- przemiany społeczeństw europejskich w miejskie społeczeństwa masowej konsumpcji. Proces ten zaczął się jeszcze przed I wojną światową, ale wyhamowały go lata wojen i kryzysów;
- udane rozpoczęcie procesu integracji gospodarczej.

Ten trzeci czynnik był istotny, bo zwłaszcza po Traktatach Rzymskich rozpoczął się proces szybkiej integracji rynkowej największych gospodarek kontynentalnej Europy Zachodniej (po kilkunastu latach dołączyła do nich również Wielka Brytania). Szybkie poszerzanie i pogłębianie się rynku otworzyło nowe perspektywy dla europejskich firm. Mogły osiągać coraz większe rozmiary, a rynek europejski stawał się przedsiönkiem do rynków światowych. Wkrótce RFN stał się jednym z największych światowych eksporterów, a Francja i Włochy również osiągnęły znaczące obroty międzynarodowe.

Ten okres szybkiej ekspansji globalnej pozwolił odbudować pozycję wielu europejskich firm, które powstały prze II wojnę światową, a także rozwinąć nowe. Wzrost kosztów pracy stał się bodźcem dla rozwoju sektora R&D, a także wzrostów produktywności. Spadek kosztów kapitału zachęcał zaś do inwestycji w nowe branże. Regulacyjna rola instytucji europejskich była dość ograniczona, a regulacje krajowe koncentrowały się raczej na zabezpieczaniu interesów pracowników, a nie tworzyły regulacjami nowe sektory gospodarki. Regulacje środowiskowe zaczęły istotnie poprawiać jakość życia Europejczyków, a konkurowanie kosztami pracy nie stało się jeszcze wyzwaniem dla najlepiej rozwiniętych gospodarek.

Kryzysy naftowe przyniosły spowolnienie wzrostu. Wewnątrz migracje w ramach Europy obserwowane już od lat 1960 oraz spowolnienie gospodarcze wyhamowało dynamikę wzrostu kosztów pracy w krajach europejskiego centrum (zwłaszcza w Niemczech, Wielkiej Brytanii i Francji). Przyczyniały się do tego zarówno fale imigrantów z południa Europy, jak i z Żelaznej Kurtyny. To pozwoliło zachować konkurencyjność gospodarek europejskich.

Kolejna fala szybkiego rozwoju spowodowana była dodatkowo poszerzeniami Wspólnot w latach 1970 i 1980 (kluczowe okazały się poszerzenia o kraje słabiej rozwinięte, w tym

Irlandię, Grecję, Portugalię i Hiszpanię). Stworzyło to warunki do relokacji części sektora wytwórczego, zwłaszcza na południe Europy (poprzez inwestycje bezpośrednie i kapitałowe). Jednocześnie od lat 1970, po dekadzie stagnacji w tym względzie nastąpiło przyspieszenie procesów pogłębiania integracji, zwłaszcza w obszarze integracji pieniężnej. Efektem tego było utworzenie Europejskiego Systemu Walutowego, który przyniósł znaczące korzyści dla przedsiębiorstw, zwłaszcza aktywnie działających na europejskich rynkach.

W ramach poszerzonych już Wspólnot ważnym czynnikiem wzrostu okazał się również proces konwergencji nowo włączonych gospodarek. Łącznie więc komplementarne i uzupełniające się przepływy kapitału i pracy dodały potencjału europejskiej gospodarce.

W tym okresie kluczowymi czynnikami wzrostu okazały się:

- postępy integracji gospodarczej;
- poszerzanie ugrupowania integracyjnego;
- efektywna alokacja zasobów kapitału, pracy i kapitału ludzkiego w ramach ugrupowania integracyjnego.

Koniec zimnej wojny, rozpad ZSRR i kolejne poszerzenie UE przyczyniło się do kolejnej fali wzrostu gospodarczego w Europie. Jej motorem było poszerzenie rynku w wyniku dwóch kolejnych fal poszerzania Wspólnot możliwych dopiero po końcu zimnej wojny (poszerzenie o kraje neutralne: Szwecję, Austrię i Finlandię a potem poszerzenie obejmujące dużą grupę krajów zza żelaznej kurtyny). Po raz kolejny umożliwiło to odniesienie korzyści z efektywnej alokacji zasobów pracy, kapitału ludzkiego i kapitału (w tym migracje pracowników do krajów europejskiego centrum z Europy Środkowo-Wschodniej oraz inwestycje dokonywane w krajach regionu). Impulsem wzrostowym stała się też potrzeba przebudowy i odbudowy infrastruktury komunikacyjnej w nowo przyjętych krajach (budowa dróg, kolei, ale też odnowa i przebudowa przestrzeni miejskiej), możliwa dzięki funduszom UE, a realizowana z istotnym udziałem doświadczonych firm z europejskiego centrum.

Jednocześnie przyspieszyły procesy pogłębiania integracji, czego symbolami stały się – Unia Europejska w jednolitej formule politycznej, wspólna waluta, a także poszerzanie strefy Schengen. To przyniosło korzyści europejskim firmom. W tym czasie zaczęła jednak narastać globalna konkurencja opierająca się na niskich kosztach siły roboczej. Rywalizacja z krajów Azji Południowo-Wschodniej była, z upływem czasu, coraz trudniejsza.

Od początku XX wieku, a zwłaszcza wielkiego kryzysu finansowego (2008-10) obserwować można relatywne słabnięcie europejskiego przemysłu i spadek konkurencyjności europejskich firm. Pozytywne efekty kolejnej fali integracji europejskiej w europejskim centrum były odczuwalne relatywnie krótko, choć ugrupowaniu w nowym kształcie (z 25-28 członkami) zagwarantowało to kolejną falę wzrostu – napędzaną jednak głównie przez procesy konwergencji i relokacji przemysłu do nowych krajów członkowskich.

Polityki przemysłowe i rozwojowe – polityczne narzędzia stymulowania rozwoju: ewolucja

Rozwój gospodarczy Europy w ostatnich dekadach był powiązany z nowymi koncepcjami polityk gospodarczych, mających wspierać rozwój biznesu, a zwłaszcza przemysłu. Historycznie rzecz ujmując, pierwsza fala powojennych polityk przemysłowych związana była

z Planem Marshalla. Okres gospodarczych cudów – złota epoka rozwoju gospodarczego Europy przyniósł z kolei falę narodowych polityk wspierających specjalizację krajów wspólnot europejskich. Opierały się one na wskazywaniu zwycięzców, wyborze firm i sektorów, które miały ze wsparciem państwa odnieść sukces. Jednocześnie u początków procesu integracji europejskiej powstała Europejska Wspólnota Węgla i Stali, której celem stała się sektorowa polityka przemysłowa na poziomie wspólnotowym.

Od lat 1970 górę wzięła koncepcja liberalizacji, odejścia od interwencjonizmu państwowego w stronę budowania sprzyjającego rozwojowi otoczenia rynkowego. W szczególności oznaczało to deregulację, dążenie do obniżenia kosztów działania firm. Polityka przemysłowa nabrała charakteru horyzontalnego. Na poziomie Wspólnot Europejskich coraz bardziej oczywiste stawało się, że brak koordynacji narodowych polityk rozwojowych (w tym przemysłowych) jest barierą dla szybszego rozwoju. To przyczyniło się do wprowadzenia regulacji na poziomie europejskim zapewniających kształtowanie sprzyjającego otoczenia rynkowego, a jednocześnie pozwalających budować narodowe i ponadnarodowe strategie rozwojowe, zwłaszcza zorientowane na badania i rozwój w kluczowych sektorach.

Ten sposób myślenia dominował w latach 1990 i 2000, a jego najpełniejszy wyraz dała Strategia Lizbońska z 2000 roku, której celem miało być stworzenie ram rozwoju dla obywateli, firm i gospodarek, dzięki którym UE stała by się wiodącą siłą gospodarczą świata, zarówno pod względem zdolności wytwórczych, innowacyjności jak i jakości życia zapewnianego obywatelom.

Kryzys finansowy schyłku I dekady XXI wieku przyniósł kolejną reorientację w sposobie myślenia o politykach rozwojowych i przemysłowych. Zaangażowanie państw w budowę i odbudowę zdolności przemysłowych, modernizację wytwórczości było zresztą dość powszechną w świecie, a nie tylko europejską reakcją na ten kryzys. Dodatkowo, powrót do polityki przemysłowej zyskał nowy wymiar, kiedy jej celem stało się stworzenie ram rozwoju gospodarczego odpowiadającego coraz śmielej formułowanym politykom klimatycznym.

Od tego momentu polityka przemysłowa stała się narzędziem integrującym zarówno wcześniejsze doświadczenia wertykalnych, sektorowych polityk przemysłowych jak i horyzontalnych polityk regulacyjnych. Ten typ polityki przemysłowej miał istotny wpływ na kształtowanie się otoczenia rynkowego, w którym funkcjonują europejskie firmy. Pomimo ich aktywnego udziału w kształtowaniu wielu z tych polityk, okazało się że łączne stawianie czoła wyzwaniom globalnej konkurencji i dostosowywanie się do ram regulacyjnych jest nadzwyczaj trudnym wyzwaniem.

Europejska polityka przemysłowa dziś

W wielu obszarach aktywności politycznej Unia Europejska stara się być regulacyjnym punktem odniesienia, wzorem do kształtowania regulacji dla całego świata, liderem pozytywnych zmian. Podobnie jest w obszarze polityki rozwojowej i przemysłowej: tu celem stało się identyfikowanie lub wynajdywanie nisz zakreślających przestrzeń zielonej gospodarki i poprzez regulacje tworzenie warunków, by europejskie firmy odnosiły w nich sukces jako globalni pionierzy. Inaczej mówiąc bariery regulacyjne mają ukształtować pole gry gospodarczej tak, by stworzyć warunki do dokonywania i rozwoju innowacji w pożądanym sektorach oraz ich udanej komercjalizacji.

By zrozumieć jak trudny to sposób prowadzenia polityki warto zerknąć wstecz na doświadczenia kilku kluczowych dla gospodarki europejskiej sektorów. W wypadku kluczowych sektorów dla zielonej transformacji, w których ma miejsce globalna konkurencja, stworzone nisze zostały zajęte przez zewnętrznych konkurentów. Chodzi o energetykę wiatrową i fotowoltaikę, gdzie udział w globalnej produkcji drastycznie spadł na rzecz Chin pomimo wysiłków podejmowanych przez Komisję Europejską.

Próba zbudowania potęgi rynkowej w sektorze BEV poprzez regulacje definiujące moment zakazu produkcji samochodów spalinowych, jak na chwilę obecną przynosi niepokojące rezultaty. Pozycja europejskich firm samochodowych, jednego z kluczowych segmentów europejskiego przemysłu, jest niespotykana słaba. Może to się odbić na europejskim rynku pracy ze względu na poziom zatrudnienia w sektorze.

Regulacje klimatyczne w mniejszym stopniu, ale wpływają na pozycję konkurencyjną coraz większej liczby sektorów, ze względu na to, że w wielu konkurujących z Europą regionach nie są tak restrykcyjnie przestrzegane. Oznacza to, że prócz wysokich kosztów pracy europejskie firmy muszą mierzyć się z kolejnym czynnikiem podnoszącym koszty produkcji.

Budzi to obawy, że nowa koncepcja polityki przemysłowej, wspierającej zieloną transformację, może w obecnej formule stać się stanowić wyzwanie rozwojowe dla europejskiego sektora wytwórczego. Presja regulacyjna często odpowiada błędnie identyfikowanym (również przez nie same) potrzebom wielkich firm, czego przykładem jest właśnie sektor samochodowy. Sposób wsparcia na poziomie UE i narodowym jest zaś taki, że ogranicza możliwość spontanicznego rozwoju nowych branż z poziomu start-upów. W USA i Chinach sukcesy w branży motoryzacyjnej odnoszą start-upy takie jak Tesla, w wyzwanie próbują im rzucić niegotowe na to i prawdopodobnie nie dość zwinne wielkie europejskie firmy samochodowe. To zaś każe postawić pytanie, czy model wspierania innowacji i kształtowania rozwoju sektora wytwórczego poprzez bariery regulacyjne i regulacje podnoszące koszty funkcjonowania powinien być realizowany w dotychczasowym modelu. Cele zdefiniowane w Zielonym Ładzie powinny być realizowane, ale sposób ich realizacji powinien być przemyślany ponownie – tak by nie podmywało to sytuacji europejskiego biznesu. Pojawia się bowiem poważne ryzyko, że podmycie podstaw jego funkcjonowania zarówno na poziomie politycznym, jak i ekonomicznym uniemożliwi osiągnięcie tych celów.