

Stany Zjednoczone – niezastąpione państwo, ale i problem (dla Europy)

NOWA POLITYKA PRZEMYSŁOWA I HANDLOWA USA



Analiza

01/2024

www.csm.org.pl



Eugeniusz Smolar
Senior Fellow i Członek Rady
Fundacji Centrum Stosunków
Międzynarodowych.

W okresie dynamicznie zmieniającej się sytuacji międzynarodowej, nowa polityka przemysłowa i handlowa Stanów Zjednoczonych za prezydentury Joe Bidena, nazwana 'Bidenomiką', niesie dla Europy zarówno poważne wyzwania, jak i możliwości. Skoncentrowana na ogromnych inwestycjach federalnych i zielonej reindustrializacji, wsparta cłami handlowymi, ma ona istotny wpływ na globalne relacje handlowe i strategię Unii Europejskiej, w tym także na interesy gospodarcze Polski.

STANY ZJEDNOCZONE – NIEZASTĄPIONE PAŃSTWO, ALE I PROBLEM (DLA EUROPY)

NOWA POLITYKA PRZEMYSŁOWA I HANDLOWA USA

| Eugeniusz Smolar

Interesy Stanów Zjednoczonych, zapewnienie bezpieczeństwa, odporności i konkurencyjności gospodarki poprzez zieloną reindustrializację to słowa kluczowe, które przyświecają agendzie nowej "Bidenomiki". Będzie ona poważnym wyzwaniem dla Unii Europejskiej, ale może również stworzyć nowe możliwości dla perspektyw rozwojowych Polski.

Prezydent Biden ogłosił politykę "inwestowania w Amerykę i inwestowania w Amerykanów". Udało mu się doprowadzić do ogromnych, mocno opóźnionych inwestycji infrastrukturalnych, czego przez wiele lat, mimo prób, nie udało się niektórym jego poprzednikom.

Uchwalone w 2022 r. dwupartyjne ustawy przewidują w ciągu pięciu lat wydatki federalne w bezprecedensowych wysokościach:

1. „Ustawa o inwestycjach infrastrukturalnych i miejscach pracy” (*Infrastructure Investment and Jobs Act*) przewiduje alokowanie 1,2 bln USD, z czego 550 mld, to nowe wydatki federalne.
2. „Ustawa CHIPS i badania” (*The CHIPS and Science Act*) przeznaczą 280 mld USD nowych funduszy na pobudzenie badań i produkcji półprzewodników w USA.
3. „Ustawa o redukcji inflacji” (*The Inflation Reduction Act – IRA*) określa łączne wydatki w wysokości 891 mld USD - w tym 783 mld na zieloną energetykę i na przeciwdziałanie zmianom klimatycznym.

Czołowi przedstawiciele administracji, m. in. Jake Sullivan, doradca ds. bezpieczeństwa narodowego, formułują cele tych inwestycji w następujący sposób¹:

¹ Jake Sullivan, *The Sources of American Power. A Foreign Policy for a Changed World*, Foreign Affairs, November/December 2023 issue, Published on October 24, 2023

<https://www.foreignaffairs.com/united-states/sources-american-power-biden-jake-sullivan/>

STANY ZJEDNOCZONE – NIEZASTĄPIONE PAŃSTWO, ALE I PROBLEM (DLA EUROPY)

NOWA POLITYKA PRZEMYSŁOWA I HANDLOWA USA

| Eugeniusz Smolar

„Administracja Bidena uchwaliła najbardziej dalekosiężne od dziesięcioleci nowe inwestycje... Promujemy przełom w dziedzinie sztucznej inteligencji, komputerach kwantowych, biotechnologii, czystej energii oraz półprzewodnikach, jednocześnie chroniąc przewagi [konkurencyjne] i bezpieczeństwo Stanów Zjednoczonych poprzez nowe zasady kontroli eksportu oraz inwestycji, we współpracy z sojusznikami”.

Także i tak²:

„Naszym celem nie jest autarkia – jest nim odporność i bezpieczeństwo naszych łańcuchów dostaw. ... Drugi krok w naszej strategii: współpraca z naszymi partnerami dla zapewnienia, że oni również będą budować własne potencjały, odporność i integrację... Ostatecznie naszym celem jest silna, odporna i wiodąca baza technologiczno-przemysłowa, w którą Stany Zjednoczone i ich podobnie myślący partnerzy, zarówno o ugruntowanej pozycji, jak i gospodarki wschodzące, mogą wspólnie inwestować i na której mogą polegać... Dlatego też wykorzystujemy ustawę o redukcji inflacji, aby zbudować ekosystem produkcji czystej energii zakorzeniony w łańcuchach dostaw w Ameryce Północnej, rozciągający się na Europę, Japonię i inne kraje. W ten sposób przekształcimy IRA ze źródła tarć w źródło siły i niezawodności”.

Realia ukrywa kwiecista retoryka, jak ta o „współpracy z podobnie myślącymi partnerami”, zwiastująca nowe podejście do spełnienia wymagań „bardziej bezpiecznego, sprawiedliwego, opartego na współpracy i demokratycznego świata”³. Kolejne szczyty Rady UE–USA ds. Handlu

² National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution April 27, 2023 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>

³ Fareed Zakaria, We now have a Biden Doctrine. It makes me nervous, *Washington Post* 5.05.2023 <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/05/05/biden-doctrine-sullivan-protectionism-economy/>

STANY ZJEDNOCZONE – NIEZASTĄPIONE PAŃSTWO, ALE I PROBLEM (DLA EUROPY)

NOWA POLITYKA PRZEMYSŁOWA I HANDLOWA USA

| Eugeniusz Smolar

i Technologii⁴ przyniosły jednak niewielki postęp, ponieważ ogromne subsydia i inwestycje federalne w USA zmieniły zasady gry. Zapowiedzi pracy nad transatlantyckim dostosowaniem polityki przemysłowej dwóch skądinąd wysoce zintegrowanych gospodarek zdają się pomijać, że pozostały w mocy zwiększone cła na szereg kluczowych produktów europejskich.

Europa stara się znaleźć odpowiedzi na konsekwencje skoncentrowanego na produkcji, amerykańskiego protekcjonizmu gospodarczego, który narusza zasady równej konkurencji WTO, osłabia przewagi konkurencyjne strategicznych gałęzi przemysłu UE, zachęca do przenoszenia produkcji do USA i do wyścigu na subwencje, co wywołuje nie tylko transatlantyckie napięcia, ale i między państwami członkowskimi UE.

Podjęte pod wpływem kryzysów nowe zasady subsydiowania gospodarki przez UE i państwa członkowskie mogą prowadzić do pogłębiania różnic rozwojowych wewnątrz Unii. Toteż liczne państwa obawiają się o stabilność fiskalną i konkurencyjność na wspólnym rynku oraz ryzyko konfliktu wokół subwencji, ponieważ:

1. Ogromna część pomocy publicznej w UE udzielanej przez państwa członkowskie trafia do przedsiębiorstw w Niemczech, Francji, Holandii czy we Włoszech, zgodnie z polityką UE ochrony przedsiębiorstw i obywateli przed wzrostem cen energii – TCF, zastąpionej przez TCTF, szerzej reagującej na amerykańskie inwestycje w ramach IRA⁵.
2. Mniejsze kraje albo nie mają takich samych możliwości finansowych, albo są mniej skłonne do sięgania po narzędzia pomocy publicznej/interwencjonizmu państwowego.

⁴ Celem powołanej w czerwcu 2021 r. Rady była „koordynacja podejścia do kluczowych globalnych kwestii handlowych, gospodarczych i technologicznych oraz pogłębienie transatlantyckich stosunków handlowych i gospodarczych w oparciu o te wspólne wartości”.

⁵ TCF – *Temporary Crisis Framework*; Komunikat Komisji Europejskiej z marca 2022 r., ze zmianami z lipca i października 2022 o *Tymczasowych kryzysowych ramach środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy*, określający zasady i procedury przyznawania wsparcia przez państwa członkowskie. TCTF – *Temporary Crisis and Transition Framework for State Aid* z marca 2023r. (Tymczasowe kryzysowe i przejściowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy) reaguje w większym stopniu na inwestycje amerykańskie IRA. Por. *EUR-Lex* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-PL/TXT/?from=PL&uri=CELEX%3A52023XC0317%2801%29>

STANY ZJEDNOCZONE – NIEZASTĄPIONE PAŃSTWO, ALE I PROBLEM (DLA EUROPY)

NOWA POLITYKA PRZEMYSŁOWA I HANDLOWA USA

| Eugeniusz Smolar

Komisja Europejska, w odpowiedzi na IRA, dla wzmocnienia konkurencyjności przemysłu i zapobieżenia ucieczki przedsiębiorstw za ocean, zaproponowała w lutym 2023 r. projekt Zielonego Ładu, uwzględniającego zwiększenie subsydiowania inwestycji w zielone technologie do kwoty ponad 400 mld euro w ciągu dekady. Niemcy i Francja ogłosiły w 2023 r. własne wielomiliardowe dotacje w celu przyciągnięcia nowych inwestycji, ochrony producentów i obywateli przed wysokimi kosztami energii, a także promowania czystych technologii (Niemcy - 28 mld euro do 2028 r., a Francja 54 mld euro do końca dekady).

Amerykańska administracja zareagowała obojętnie na zapowiedź subsydiów europejskich⁶. Obecna, mocno ograniczona koordynacja *ex-post* działań, ponieważ uzależnienie bezpieczeństwa Europy od USA oraz integracja sfery bezpieczeństwa i gospodarki oznaczają, że UE jako całość i poszczególne państwa członkowskie mają ograniczoną siłę przetargową.

Jednocześnie Polska od wielu lat doświadcza trwałego, bardzo silnego rozwoju gospodarczego i stale rośnie jej pozycja w relacjach przemysłowo-handlowych w ramach UE, w szczególności z Niemcami (obecnie 28% całości wymiany handlowej). Zatem wzmocnienie europejskiej, w tym obecnie przeżywającej stagnację niemieckiej gospodarki, będzie miało pozytywny wpływ i na Polskę.

Unia Europejska jest obecnie lepiej przygotowana do rywalizacji i przeciwdziałania konkurencji oraz taktyce nacisków ze strony Chin i... Stanów Zjednoczonych⁷. Pierwszym uderzeniem była dyrektywa o rynkach cyfrowych z 2022 roku⁸, która zakwestionowała dominującą na rynku europejskim rolę pięciu amerykańskich gigantów technologicznych (Apple'a, Amazona,

⁶ [U.S. Treasury Secretary Janet] Yellen says 'good policy' for EU to match US green plan with own subsidies, *Euractiv.com*, 9.02.2023 <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/yellen-says-good-policy-for-eu-to-match-us-green-plan-with-own-subsidies/>

⁷ Matthias Matthijs and Sophie Meunier, Europe's Geoeconomic Revolution. How the EU Learned to Wield Its Real Power, *Foreign Affairs*, September/October 2023, 22.08.2023 <https://www.foreignaffairs.com/europe/european-union-geoeconomic-revolution>

⁸ Digital Markets Act (DMA), The European Commission October 2022 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en. Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022, on contestable and fair markets in the digital sector, *Official Journal of the European Union*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R1925>.

STANY ZJEDNOCZONE – NIEZASTĄPIONE PAŃSTWO, ALE I PROBLEM (DLA EUROPY)

NOWA POLITYKA PRZEMYSŁOWA I HANDLOWA USA

| Eugeniusz Smolar

Alphabetu (właściciela Google'a), Meta Platforms, Microsoftu) i jednego chińskiego – ByteDance, określając ich jako cyfrowych „strażników” (*gatekeepers*). Nowe regulacje oparto na analizach funkcjonowania poszczególnych koncernów cyfrowych na rynku unijnym⁹.

Polska i Europa mają żywotne interesy w sojuszu z rosnącymi gospodarczo i silnymi Stanami Zjednoczonymi, ponieważ bez ich roli, kwestionowanej przez Chiny i Rosję, sojusz zachodni nie będzie w stanie zbudować bezpieczniejszego, bardziej zrównoważonego i pokojowego świata. Dlatego w warunkach odchodzenia od *off-shoring*'u do Azji, głównie do Chin, na rzecz *friend-shoring*'u produkcji i usług, to jest przenoszenia ich do przyjaznych i bezpiecznych państw, wspólnym celem powinno być zawarcie umów handlowych, służących interesom i USA, i UE. Powszechne są jednak w Europie obawy, że toksyczne konflikty i dysfunkcyjna polityka partyjna w USA zniweczą taki pozytywny rozwój, szczególnie po ewentualnym powrocie Donalda Trumpa do władzy¹⁰.

Jednocześnie, Polska, ze swoją już silną bazą przemysłową oraz w sektorze R&D, mogłaby skorzystać na rozwoju wydarzeń, przyciągając wartościowe inwestycje, szczególnie w dziedzinie wysokich technologii.

⁹ Por. A. A. Ambroziak, "EU's perspective on the functioning of giant online platforms in the digital economy" w *The European Union Digital Single Market Europe's Digital Transformation*, Edited by Ł. Dąbrowski and M. Suska, Routledge, London and New York 2022 https://library.oapen.org/viewer/web/viewer.html?file=/bitstream/handle/20.500.12657/53166/9781003262534_10.4324-9781003262534-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁰ Robert M. Gates, The Dysfunctional Superpower. Can a Divided America Deter China and Russia? *Foreign Affairs*, November/December 2023, 29.09.2023 <https://www.foreignaffairs.com/united-states/robert-gates-america-china-russia-dysfunctional-superpower>

CSM jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem analitycznym zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi problemami polityki międzynarodowej. Fundacja została zarejestrowana w 1996 r. CSM prowadzi działalność badawczą i edukacyjną, wydaje publikacje, organizuje konferencje i spotkania, uczestniczy w międzynarodowych projektach we współpracy z podobnymi instytucjami w wielu krajach. Tworzy forum debaty i wymiany idei w sprawach polityki zagranicznej, relacji między państwami oraz wyzwań globalnego świata. Działalność CSM jest adresowana przede wszystkim do samorządowców i przedsiębiorców, a także administracji centralnej, polityków, dyplomatów, politologów i mediów. Od 2009 r. CSM jest uznawany za jeden z najlepszych think tanków Europy Środkowo-Wschodniej w badaniu „The Leading Public Policy Research Organizations In The World” przeprowadzonym przez Uniwersytet Pensylwanii.

Centrum Stosunków Międzynarodowych, ul. Ogrody 24, 03-994 Warszawa, t: +48 608 593 632
www.twitter.com/CIR_CSM www.facebook.com/CIR.CSM



CENTRUM
STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH