

**ZWIĄZEK PRZEDSIĘBIORCOW
I PRACODAWCÓW**



★
**FOCUS 1
ON
EUROPE**
L J

**KONKURENCYJNOŚĆ
I ROZWÓJ EUROPY:
WIĘCEJ RYNKU,
A NIE NOWY PLAN
MARSHALLA**

LIPIEC 2025

Autorzy raportu:
dr hab. Piotr Koryś
Paweł Dobrowolski

Redakcja:
ZPP – Związek Przedsiębiorców i Pracodawców
ul. Nowy Świat 33
00-029 Warszawa

Więcej informacji o ZPP:
www.zpp.net.pl



Więcej informacji o projekcie Focus on Europe:
www.foe.zpp.net.pl



Wykorzystane zdjęcia:
Zdjęcia wykorzystane w raporcie pochodzą z biblioteki Adobe Stock.

SPIS TREŚCI

GŁÓWNE WNIOSKI	4
WSTĘP.....	5
KOMENTARZ	6
1. ROZDZIAŁ: CZY POTRZEBA NOWEGO PLANU MARSHALLA.....	10
a. Dziedzictwo Planu Marshalla?.....	10
b. Dlaczego Europie nie jest potrzebna zredukowana forma Planu Marshalla?.....	12
c. Czy ekspansja fiskalna wyjaśnia (niektóre) XX-wieczne sukcesy rozwojowe?.....	13
d. Kapitalizm koordynowany czy liberalny.....	15
2. ROZDZIAŁ: STAN EUROPY DZISIAJ: PRAWDZIWE PROBLEMY EUROPY.....	16
a. Europejska polityka przemysłowa nie sprzyja wzrostom produktywności już od kilku dekad. Potrzeba jej mniej a nie więcej.....	16
b. Europejska polityka przemysłowa w dzisiejszym modelu tworzy warunki do realizacji partykularnych interesów krajowych.....	17
c. Europejski rynek niedomaga – potrzeba go więcej.....	17
d. Regulacje szkodzą budowie jednolitego rynku.....	18
e. Rozwój sektorów i budowa rynków sektorowych na poziomie europejskim to nie jest właściwa strategia.....	19
f. Czy model społeczny UE staje się jej obciążeniem.....	19
g. Demografia i kapitał ludzki: zapomniane wyzwanie dla produktywności, rozwoju i innowacji.....	20
3. ROZDZIAŁ RAPORT DRAGHIEGO – EUROPEJSKA ODPOWIEDŹ.....	21
a. Diagnoza: Luka inwestycyjna i innowacyjna.....	21
b. Rozwiązanie, ale pozorne.....	24

4. ROZDZIAŁ: PLAN DLA UNII EUROPEJSKIEJ: EKONOMIA SKALI I ROZWÓJ GOSPODARCZY.....	26
a. Finansowanie europejskiej polityki przemysłowej: czy większy dług wspiera rozwój?.....	26
b. Więcej integracji, mniej interwencji. Zamiast kapitalizmu koordynowanego potrzebujemy więcej wspólnego rynku.....	27
c. W długim okresie wzrost wydajności jest jedyną przyczyną wzrostu. Czym większy rynek tym większy wzrost wydajności.....	29
d. Problemem UE jest brak wspólnego rynku.....	30
e. Więcej integracji, a nie więcej interwencji. Wspólny europejski rynek usług!.....	32
f. Więcej Europy: działający traktatowy zakaz tworzenia barier w handlu pomiędzy państwami UE!.....	33
g. Program rozwojowy dla Europy!	34
 5. ROZDZIAŁ: PODSUMOWANIE. JAKA INTEGRACJA? WIĘCEJ EUROPY, MNIEJ DOTACJI I REGULACJI.....	 35
a. Nierozwiązywalny dylemat.....	35
b. Rynek kluczem do zamożności i konkurencyjności.....	36
c. Jaka naprawdę powinna być „zwinna” UE?.....	36

GŁÓWNE WNIOSKI

Plan Marshalla był projektem rozwojowym mającym na celu zmianę trajektorii rozwojowej Europy poprzez nadanie dynamiki integracji rynków europejskich, wsparcie finansowe odbudowy infrastruktury i transfer know-how. Program ten stworzył warunki do ukształtowania się w Europie Zachodniej modelu demokratycznego kapitalizmu i aplikację w europejskim kontekście części instytucji gospodarki rynkowej z USA. Plan Marshalla pomógł też zahamować sukcesy partii komunistycznych niosące ryzyko trwałego przejścia władzy przez stronników ZSRR.

Powtórka takiego planu Marshalla jest w dzisiejszej Europie zbędna. Właściwą odpowiedzią na wyzwania rozwojowe, przed którymi stoi UE nie jest wielkoskalowy impuls fiskalny finansowany w dużej części dodatkowym długiem. Problemy gospodarcze UE nie wynikają z niedoboru kapitału prywatnego, co mogłoby częściowo usprawiedliwiać takie podejście. W dodatku proponowany w raporcie Draghiiego plan inwestycyjny grozi destabilizacją finansów publicznych państw europejskich w bardzo niepewnym świecie.

Konsekwencją wprowadzenie w życie propozycji z raportu Draghiiego będzie przyspieszenie procesów politycznej integracji przy jednoczesnej fragmentaryzacji rynku. Kluczowe wyzwania stojące przed UE nie zostaną rozwiązane, a centralizacja znacznej części wydatków inwestycyjnych i rozwojowych w Brukseli może prowadzić, wbrew oczekiwaniom i nadziejom twórców raportu, do spadku efektywności ich dystrybucji i wzrostu kosztów obsługi teże.

Najważniejsze wyzwania dla Europy to budowa jednolitego rynku i dostosowanie modelu kapitalizmu do wymogów współczesnej gospodarki. Koordynowany kapitalizm, który sprawdzał się wiele dekad i doskonale współgra z europejskim modelem społecznym, ewoluje relatywnie powoli i dziś jest mniej dostosowany do wyzwań związanych z rozwojem i globalną konkurencyjnością niż oparty na rynkowej koordynacji model liberalny.

Odpowiedzią na globalne wyzwania, przed którymi stoi Europa jest powrót do wielkiej idei integracji rynkowej, ale rozumianej nie jako długotrwała i nieskuteczna harmonizacja, ale jako budowa zintegrowanego rynku dóbr i usług tworzącego warunki dla rozwoju europejskich firm.

Strategia pogłębiania integracji rynkowej przysłuży się wzrostowi konkurencyjności europejskich firm, oraz stworzy możliwości skalowania produkcji dziś nieosiągalne w UE. Tego samego wymaga dziś europejski rynek usług – czasy, kiedy w usługach efekty skali odgrywały mniejszą rolę kończą się.

Europejskiego modelu społecznego nie da się ocalić bez pobudzenia w długim okresie dynamiki rozwojowej Europy. Rozwiązania oparte na ekspansji fiskalnej raczej temu zaszkodzą niż pomogą.

WSTĘP

W styczniu 2025 ostatecznie ogłoszono nową orientacją rozwojową UE¹, w której centrum jest polityka przemysłowa zgodna z założeniami Raportu Draghiego. Została uzupełniona – wskutek ostatnich zmian geopolitycznych – programem szybkiego uzbrojenia i dozbrojenia Europy. O ile budowanie funduszu dofinansowania odbudowy potencjału militarnego UE jest ciekawym rozwiązaniem wspierającym rządy krajów, to należy pamiętać, że ryzyka wynikające z centralizacji procesu dystrybucji pieniędzy w ramach UE są duże – w szczególności w kontekście różnorodnych zagrożeń, przed którymi poszczególne kraje stają. Przedmiotem tego raportu nie jest jednak spór z kolejną iteracją państwowej polityki przemysłowej w Europie, a propozycja rozwiązań dla przyszłego rozwoju i ocalenia europejskiego modelu społecznego.

Polityka przemysłowa zaproponowana w raporcie Draghiego mieści się w pałacu realizowanych w ostatnich dekadach europejskich odpowiedzi na wyzwania rozwojowe, w ramach których kluczowa jest ekspansja fiskalna oparta na emisji długu. Podobny charakter ma nowa koncepcja finansowania europejskich zdolności obronnych. **Czy to strategia wciąż odpowiadająca współczesnym potrzebom?**

Odpowiedzi na wyzwania rozwojowe w okresie powojennym, właściwie aż do lat 1980-tych, pozwoliły na odbudowę zamożności i dynamiki rozwojowej Europy.



Katalizatorem tej epoki wzrostu stał się amerykański program polityki rozwojowej dla Europy: Plan Marshalla i zbudowany na jego bazie europejski model kapitalizmu koordynowanego. Jednak od fali globalizacji i cyfryzacji gospodarki z lat 1980-tych, które stworzyły warunki do rozwoju nowych potęg przemysłowych, tradycyjne strategie rozwojowe stosowane w Europie kontynentalnej coraz mniej się sprawdzają.

Raport Draghiego odwołuje się do koncepcji nowego Planu Marshalla dla Europy. Jednak polityka rozwojowa prawdziwego, pierwszego planu Marshalla realizowana była zwykle w odpowiedzi na zacofanie, nędzę, zniszczenia wojenne itp. **Dziś nie jest to dobra strategia rozwojowa dla liderów rozwoju**, a tak postrzega się i powinna być postrzegana UE.

1. EU Compass to regain competitiveness and secure sustainable prosperity

Ze względu na specyfikę publicznego finansowania, raczej jest wręcz przeciwnie. Co więcej, sam Plan Marshalla jest w tym ujęciu bezzasadnie redukowany do finansowanej z zewnątrz (a nie, jak ma to miejsce w dzisiejszych planach Europy WŁASNYM długiem) polityki rozwojowej i ekspansji fiskalnej sterowanej przez administrację centralną.

Raport Draghiego i wynikające z niego propozycje są uwikłane w obecne projekty polityki rozwojowej (a także klimatycznej i energetycznej) UE. O ile proces dekarbonizacji jest potrzebny i nieunikniony, to splatanie go w jedno z polityką innowacyjną i przemysłową – co właściwie jest symbolem polityki przemysłowej UE w pierwszej ćwierci 21 wieku – przyniosło dotąd **znikome pozytywne skutki.**

Porażka polityki rozwojowej i przemysłowej zbudowanej wokół zielonych technologii ujawniła jedną z fundamentalnych bolączek europejskiej konkurencyjności, na którą stare-nowe pomysły odpowiadają w ograniczonym stopniu. To przede wszystkim oparcie na dotychczasowym modelu koordynowanego kapitalizmu, sterowanie i wymyślanie obszarów konkurencyjności poprzez regulacje. Strategia tego typu przyniosła sukces w Europie do lat 1980-tych, a potem także w krajach nowo włączanych w obszar integracji, a także wśród Azjatyckich Tygrysów. Pozwalała na **nominowanie zwycięzców**, przedsiębiorców „skazanych na sukces”, identyfikowanie i wspieranie przyszłościowych branż, wspomaganie eksportu polityką państwa. Opierała się na potencjale administracji diagnozującej potrzeby i wyzwania – w Europie skutecznej przy agregacji tej wiedzy na poziomie narodowym raczej niż europejskim. Jednak potencjał tego typu polityki wyczerpał się już kilka dekad temu, a przystąpiła ona źródło najważniejszych korzyści z integracji gospodarczej – wspólnego, otwartego rynku.

W dodatku rzeczywiste główne źródła sukcesów wspomnianych polityk rozwojowych są gdzie indziej: **to zdolność zdobywania globalnych rynków, budowanie potencjału w oparciu o wyjściowe wsparcie lidera technologicznego (USA) i współpracę z nim, czy umiejętne skalowanie produkcji od poziomu krajowego, przez regionalny po globalny.** Marzenie o skutecznej i autonomicznej polityce przemysłowej koncentrującej się wyłącznie, czy w największym stopniu na ekspansji fiskalnej, wydaje się złudne.

Kontynuacja takiej polityki w nowym otoczeniu geopolitycznym i w ramach modelu UE, w którym będzie trwała rywalizacja o realizację partykularnych interesów narodowych (w szczególności o dostęp do zasobów, ekskluzywne prawo do omijania części europejskich regulacji itp.) przestała się sprawdzać. W szczególności dokonywana na europejskim poziomie administracyjna ocena i identyfikacja gałęzi, którym należy się wsparcie może prowadzić do błędnej alokacji kapitału na inwestycje i w średnim/długim okresie mieć efekt antyrozwojowy.

Debata, którą zapoczątkował raport Draghiego to debata o przyszłości Europy, a w szczególności projektu Unii Europejskiej. Wydaje się, że wskazuje on kierunek obarczony wielkimi ryzykami, a szanse powodzenia planu odbudowy konkurencyjności w wybranym modelu masywnej ekspansji fiskalnej są relatywnie niewielkie. W ją-

drze takiej koncepcji polityki przemysłowej jest przekonanie, że kluczową rolę w odbudowie konkurencyjności, innowacyjności i vitalności rozwojowej UE może odegrać już nie konkretne państwo, ale UE, poprzez swoją aktywną działalność.

Jeśli ona ma dotyczyć uproszczenia regulacji i barier regulacyjnych uniemożliwiających powstanie jednolitego rynku, ma to oczywiście wielki sens. Jeśli celem jest realizacja kolejnych projektów zastępowania prywatnego finansowania inwestycji publicznym – jest to dyskusyjne. Przeprowadzona bez dyskusji i przemyślenia celów realizacja zaleceń Draghiego może pozostawić UE z długiem na pokolenia, rozrywając wewnętrznymi napięciami i gospodarczo jeszcze bardziej osłabioną. Tym bardziej w epoce wojen handlowych, która być może właśnie się zaczyna.

Ten position paper nie jest dyskusją z Raportem Draghiego. Naszym celem jest pokazanie, że UE może wciąż wybrać inną, pewniejszą i lepszą drogę do sukcesu gospodarczego. Pewniejszą nie tylko w kontekście gospodarczym, ale i politycznym. Ta droga to droga do budowania rzeczywiście jednolitego rynku – takiego, w warunkach którego przedsiębiorstwa europejskie będą mogły rozwijać się i rosnąć (nie tylko jako technologiczni, ale też rynkowi liderzy). **Odpowiedzią na dzisiejsze wyzwania (i wczorajsze, jak pokazują doświadczenia ostatnich dekad) nie są, w naszej opinii wspólne międzyrządowe czy europejskie fundusze zarządzane zgodnie z interesami wiodących państw oraz administracji, ale budowa prawdziwie wspólnego rynku.**

Raport jest podzielony na 4 rozdziały:

- **Rozdział pierwszy „W oczekiwaniu na nowy Plan Marshalla” dyskutuje kluczową metaforę raportu Draghiego: metaforę nowego planu Marshalla dla Europy.**
- **Rozdział drugi dotyczy prawdziwych wyzwań, przed którymi Europa dziś stoi.**
- **Z kolei rozdział trzeci zderza te wyzwania z pomysłami z raportu.**
- **Kluczowy dla naszej analizy rozdział czwarty wskazuje jak na te wyzwania odpowiedzieć.**
- **Ostatni rozdział, który podsumowuje naszą analizę, obraca się wokół pytania czy można jednocześnie ocalić zamożność (model społeczny) Europy, jej konkurencyjność i model rządzenia?**

Wydaje się, że jak w wypadku wielu innych Economic trilemmas osiągnięcie jednocześnie tych celów jest niemożliwe. Europie potrzebny jest rynek, który stanie się płaszczyzną rozwoju firm i fundamentem przyszłej zamożności. Musi to być rynek jednolity, a europejska polityka i model integracji obserwowany dziś nie powinien stać na jego drodze.

KOMENTARZ

W Allegro od lat zadajemy sobie pytanie, jak skuteczniej wspierać innowacyjność w Europie i lepiej wspierać rozwój europejskich przedsiębiorców. W roku 25-lecia naszej działalności nabiera ono szczególnej wagi – dziś europejscy przedsiębiorcy działają w realiach wciąż niewypełnionego jednolitego rynku. We-commerce, zamiast jednego zestawu przejrzystych zasad, funkcjonujemy w mozaice 27 odmiennych reżimów regulacyjnych. Różnice w przepisach o bezpieczeństwie produktów, rozszerzonej odpowiedzialności producenta, ochronie konsumentów czy logistyce utrudniają skalowanie działalności i osłabiają konkurencyjność. Jeśli chcemy, by Jednolity Rynek UE był realny, potrzebna jest harmonizacja przepisów i konsekwentne ich egzekwowanie – także wobec podmiotów z państw trzecich, które dziś często działają w warunkach nierównej konkurencji.

Zgadza się z diagnozą raportów Enrico Letty i Mario Draghiego, że nadprodukcja regulacji oraz brak efektywnego egzekwowania prawa prowadzą do rozdrobnienia rynku i utraty efektów skali. Europa powinna skoncentrować się na skutecznym egzekwowaniu prawa wobec graczy spoza UE i ograniczeniu tempa wprowadzania nowej legislacji na rzecz przeglądu i upraszczania istniejących przepisów.

Jednolity rynek to nie tylko swobodny handel, ale także fundament rozwoju MŚP, które są szczególnie wrażliwe na bariery regulacyjne i koszty dostosowania. Równe zasady dla wszystkich uczestników rynku – niezależnie od wielkości i kraju pochodzenia – to najlepsza droga do wspierania zdrowej konkurencji, innowacji i ochrony konsumentów. Europa nie zbuduje przewagi na zasobach naturalnych, ale może ją oprzeć na silnych, innowacyjnych firmach. Aby tak się stało, potrzebuje rynku, który jest naprawdę wspólny.

Autor komentarza:

Piotr Czarniak, Public Affairs Manager, Allegro Group



1. ROZDZIAŁ

Czy potrzeba nowego Planu Marshalla

a. Dziedzictwo Planu Marshalla?

W chwili obecnej Europa mierzy się nie tylko z utratą konkurencyjności jako taką, ale też zarówno z towarzyszącymi jej wyzwaniem, jak i ryzykami wynikającymi z procesu utraty konkurencyjności. Do tych pierwszych należy zaliczyć kryzys demograficzny, którego nie rozwiązuje jak na razie polityka migracyjna (co widać na przykładzie liczby nieobsadzonych wyspecjalizowanych etatów w Niemczech) jak i wyzwanie bezpieczeństwa międzynarodowego. Do tych drugich należy przede wszystkim spadek dobrobytu, być może nie tylko relatywny, ale i bezwzględny, potencjalny odpływ kapitału, a być może także ryzyko emigracji (i odpływu kapitału ludzkiego).

W Europie od pewnego czasu powszechna jest wiara, że konieczny jest nowy Plan Marshalla dla Unii Europejskiej. Zarysem takiego Planu obecnie jest opublikowany na przełomie 2024 i 2025 Raport Draghiego. Raport Draghiego proponuje wdrożenie Europie czegoś na kształt nowego Planu Marshalla. Proponuje przede wszystkim ekspansję fiskalną na dużą skalę. Warto pamiętać, że w wypadku Planu Marshalla było tylko jednym ze środków do realizacji celów założonych przez amerykańską administrację. Jednak w UE obecnie taki Plan jest niepotrzebny i właściwie niemożliwy do realizacji. By zrozumieć czemu, przypomnijmy, czym był i o co chodziło w Planie Marshalla².

Europa II poł. lat 1940 była wyniszczona, zarówno działaniami wojennymi, jak i wewnętrznymi napięciami nie tylko na liniach wschód-zachód, komunizm-kapitalizm. Nawet kapitalistyczna i wyzwolona przez US Army Europa była wewnętrznie skonfliktowana, osłabiona brakiem zaufania, niegotowa do współpracy. Brak zaufania przejawiał się m.in. brakiem wzajemnego zaufania do europejskich walut. Stąd, słabość gospodarcza krajów europejskich, brak nadwyżek, którymi można handlować i brak zaufania stanowiły kluczowe bariery rozwoju. Ponadto w Europie Zachodniej występowało ryzyko pokojowego przejęcia rządów przez partie komunistyczne. To z kolei wiązało się nie tylko ze skutecznością sowieckiej propagandy, ale i z podatnym gruntem dla niej: ludzie byli biedni, doświadczeni wojną, a wcześniej katastrofą wielkiego kryzysu.

Plan Marshalla pomyślany był jako działania mające rozwiązać poprzez ograniczoną interwencję podstawowe problemy gospodarcze i polityczne Europy Zachodniej, tak by stworzyć warunki skoku rozwojowego. Dolar jako waluta pośrednicząca w wymianie ułatwił odbudowę handlu, amerykańskie granty pozwoliły sfinansować odbudowę kluczowej infrastruktury, a presja na współpracę handlową między krajami, które się o nie obiegały stworzyła warunki do zapoczątkowania procesu integracji europejskiej w modelu, którego kluczowym momentem stały się Traktaty Rzymskie, budujące podstawy wspólnego rynku i integracji gospodarczej.

2. Historii Planu Marshalla poświęcona jest znakomita analiza... *Reconstruction of Europe*

Jednocześnie odbudowa Europy, w tym odbudowa zaufania i współpracy międzynarodowej stworzyła warunki do dynamicznej poprawy jakości życia i idącej z nią odbudowy wiary w instytucje rynkowe. Tym samym ryzyko politycznego sukcesu komunizmu, w szczególności w modelu sowieckim, zostało zażegnane metodami właściwymi dla demokratycznego kapitalizmu – dokładnie odwrotnie niż działo się to w tym samym czasie w bloku sowieckim (gdzie zagrożenie sukcesem ruchów demokratycznych i antysowieckich likwidowano przemocą).

Plan Marshalla był duchowym spadkobiercą polityki Alexandra Hamiltona, tylko tym razem skierowanej nie do wewnątrz USA, ale w kierunku sojuszników. Wykorzystano instrumenty gospodarcze by zbudować ramy instytucjonalne i społeczne dla integracji politycznej krajów europejskich i na długo oddalić od centrum Europy ryzyko konfliktu zbrojnego. Pomoc amerykańska była jednocześnie ograniczona, zarówno w ujęciu skali jak i czasu. Celem Planu nie było zalanie Europy nadmiarem pomocy (w dużej części mającej zresztą charakter atrakcyjnego kredytu) hamującej rozwój i niszczącej mechanizmy rynku ani utrzymywanie poprzez ciągłą pomoc ekonomiczną zależności od USA. Celem była pomoc krótkookresowa odbudowująca w nowych ramach (ekonomicznej współpracy i integracji) autonomię rozwojową Europy.

W ciągu ostatnich dekad koncepcja nowego Planu Marshalla dla Europy poskutkowała zredukowaniem idei tego planu do koncepcji ekspansji fiskalnej wielkiej skali, za pomocą której państwa członkowskie lub instytucje europejskie miałyby pobudzić europejską gospodarkę. Z kluczowych idei Planu Marshalla w takich pomysłach nie pozostało właściwie nic poza złudnymi hasłami o pogłębianiu integracji gospodarczej. Hasło Planu Marshalla zostało zarezerwowane dla kolejnych polityk opartych na administrowaniu nowymi strumieniami publicznych pieniędzy – choć za każdym razem uzupełnianych zapewnieniami o tym, że lekcje poprzednich porażek (niepełnych sukcesów) zostały odrobione.

Raport Draghiego proponuje rozwiązania nie odbiegające istotnie od tej formuły. Nie poprawią one w średnim i długim okresie konkurencyjności UE.



b. Dlaczego Europie nie jest potrzebna zredukowana forma Planu Marshalla?

Europie nie jest potrzebny program odbudowy i rozwoju, który poprzez odbudowę infrastruktury bądź stworzenie nowych gałęzi przemysłu/gospodarki (imitowanie, transfer technologii, offset, wsparcie regulacyjne nowych gałęzi) umożliwi skracanie dystansu do krajów wysoko rozwiniętych. Utrata dystansu jest następstwem błędów polityki gospodarczej, a nie zacofania. Europa była i jest w grupie liderów wzrostu, a vitalności gospodarki europejskiej nie da się przywrócić powtarzając w nowym kontekście stare strategie.

Europie nie jest potrzebny program ekspansji fiskalnej, który skutkuje wypieraniem inwestycji prywatnych. Nie jesteśmy w sytuacji wielkiego kryzysu – konieczność pobudzenia gospodarki w modelu, który zastosował F.D. Roosevelt nie występuje dzisiaj w Europie. Nawet wtedy społeczne i ekonomiczne koszty tak prowadzonej polityki były w wielu miejscach świata bardzo wysokie.

Nie potrzebny nam też projekt rozwoju przypominający strategię z czasów socjalizmu państwowego: zalanie pieniędzmi publicznymi nie rozwiąże problemów, które po części właściwie zdiagnozował Draghi (patrz niżej). Warto przypomnieć, że dotychczasowe, podobne plany były przeciwnie skuteczne.

Wyzwaniem jest słabość europejskich firm, które nie potrafią efektywnie skalować produkcji – szkodzi w tym fragmentacja rynku. W dodatku, w wyniku realizacji w nieprzemysłany sposób projektów rozwojowych związanych z transformacją energetyczną, towarzyszy temu niepewność podaży energii (i niepewność dotycząca bezpiecznego i pewnego skalowania tej podaży) związana ze specyfiką OZE i wciąż niedostatecznym rozwojem technologii magazynowania energii elektrycznej. W warunkach, w których nowe sektory gospodarki wydają się nie tylko energochłonne, ale wymagające bezpieczeństwa dostaw, znacząco pogarsza to sytuację konkurencyjną Europy. Jednocześnie przemysł zielonej transformacji (rozwój przemysłu PV i budowy turbin wiatrowych), którym stworzono regulacyjnie niemal doskonałe warunki rozwojowe i których globalną pozycję miały zbudować poprzednie fale polityki przemysłowej nie stały się motorem kolejnej fali rozwoju gospodarczego w Europie. Co więcej, stworzone na ich potrzeby uwarunkowania

**Europa
nie musi
gonić
Zachodu.
Sama
nim
jest.**

regulacyjne zostały wykorzystane przez przemysł chiński do skalowania produkcji w zielonych sektorach i przejęcia globalnych rynków, a europejskie firmy straciły lub tracą już nawet wewnętrzny rynek w tych obszarach.

Poważnym wyzwaniem są inwestycje infrastrukturalne. Wprawdzie Europa nie potrzebuje nowego planu Marshalla, ale wiele z realizowanych i przyszłych inwestycji tego typu musi zostać sfinansowanych poprzez środki publiczne. Nie wymaga to jednak kolejnego zmasowanego i zcentralizowanego programu rozwojowego czy agencji rozdysponowującej budżet na poziomie centralnym. Czy przydałby się zcentralizowany fundusz wspierający inwestycje prywatne w obszarach o wysokiej kapitałochłonności? Być może, ale pamiętać przy tym należy o istotnym ryzyku nieefektywnej alokacji. Istotniejsza od tego typu scentralizowanych funduszy jest dbałość o jakość jednolitego rynku i przemysłane zróżnicowane instrumenty wsparcia na takim rynku.

Powtórzmy raz jeszcze: **Plan Marshalla był przede wszystkim projektem politycznym w duchu Alexandra Hamiltona.** Miał z wykorzystaniem ograniczonych środków zmienić trajektorię procesów integracji Europy, czyniąc z niej ważnego partnera i współnika amerykańskiej polityki. Wymiar ekonomiczny w tym ujęciu, choć kluczowy w narracji i działaniach, nie był wymiarem podstawowym. Kluczem było budowanie wspólnej Europy: Europy krajów nie budujących barier, a mosty, kooperujących. To dziedzictwo Planu Marshalla pozostało aktualne.

c. Czy ekspansja fiskalna wyjaśnia (niektóre) XX-wieczne sukcesy rozwojowe?

Okres powojenny jest często wskazywany jako przykład skuteczności polityk rozwojowych w stylu Planu Marshalla, ale rozumianego jako program ekspansji fiskalnej. Oprócz sukcesu Europy Zachodniej wskazywane są m.in. sukcesy Japonii, Korei Południowej oraz pozostałych azjatyckich tygrysów, czy wręcz krajów tzw. demokracji ludowej. W ostatnim wypadku sukces to co najwyżej pozorny. **W przypadku Korei Pd. oraz Japonii rzeczywiście można mówić o polityce amerykańskiej w duchu Planu Marshalla, takiego jak w Europie.** Kluczowymi czynnikami okazała się pomoc finansowa, transfery technologii i wiedzy organizacyjnej z USA (a w przypadku Korei również z Japonii), a także amerykański parasol militarny, który obniżył koszty bezpieczeństwa zewnętrznego dla tych krajów (a zwłaszcza Japonii). **Włączenie gospodarek krajów Azji w obieg globalizującej się gospodarki rynkowej wzmacniało ich związki z demokratycznym zachodem, nie tyle redukując ryzyko rozpętania przez nie kolejnej wojny, co wpadnięcia w strefę wpływów ZSRR.**

Co więcej kraje Azji Południowo-Wschodniej skoncentrowały się nie tyle na ekspansji fiskalnej i ochronie własnego przemysłu (*import-substitution policy*), co na budowie własnej pozycji liderów eksportu. Okres substytucji importu, wspierany przez USA, był krótki i skończył się wejściem na amerykański rynek. Budowa potencjału, w sposób klasyczny dla rozwijających się gospodarek Azji Południowo-Wschodniej,

nie rozpoczynała się od sektorów przemysłu zaawansowanego technicznie i ciężkiego, ale od przemysłu lekkiego. Towarzyszył temu model polityki społecznej i wykorzystania zasobów pracy bardzo odległy od ideałów europejskiego modelu społecznego. **Konkurowanie w niszach, niskimi cenami i produktami niezaawansowanymi technicznie, potem uzupełnianie zdobywaniem nowych obszarów rynku poprzez imitację, z upływem czasu uzupełnianą innowacjami legło u podstaw sukcesu gospodarczego tych krajów.** Podobną ścieżkę przeszły Chiny w okresie zbliżenia gospodarczego z USA, które trwało od lat 1970–tych.

Próba budowy na kredyt nowoczesnej i zaawansowanej technologicznie gospodarki była za to wyróżniającą się cechą późnych polityk modernizacji krajów socjalistycznych. Próba finansowanego przez państwo rozwoju zaawansowanych technologicznie gałęzi gospodarki skończyła się niepowodzeniem. Odwrotnie niż w przypadku Japonii czy azjatyckich tygrysów państwo sterowało całym procesem rozwoju gospodarczego. Zarówno import innowacji jak i próba pobudzenia własnego sektora B&R i zbudowania krajowych systemów innowacji na tych dwóch filarach zakończyła się niepowodzeniem, w czym kluczową rolę odegrały nieprawidłowe bodźce inwestycyjne i związana z tym błędna, biurokratycznie sterowana alokacja środków na innowacje.



Wreszcie w ostatnich dekadach europejskie polityki przemysłowe dały wbrew intencjom ich twórców odwrotne od zamierzonych efektów. Próba administracyjnego sterowania rozwojem gospodarki jednocześnie administrując środkami inwestycyjnymi, budując regulacyjne bariery rozwojowe, realizując pozarozwojowe cele (polityka klimatyczna, zielona transformacja) i dążąc do zachowania europejskiego modelu społecznego przyniosła odległe od oczekiwanych rezultaty – proces dezindustrializacji w wielu przypadkach nie wyhamował.

Jako wyróżniający się sukces można potraktować za to antykryzysową ekspansję fiskalną w USA w okresie wielkiego kryzysu. Warto jednak podkreślić, że była ona reakcją na wyjątkowo głęboki globalny kryzys, a jej głównym celem stał się rozwój (wychylony w przyszłość) infrastruktury, która odegrała kluczową rolę w późniejszym skoku rozwojowym USA – dróg, linii energetycznych, lotnisk, elektrowni, budynków użyteczności publicznej itp. **To co działa w okresie kryzysu i załamania handlu międzynarodowego i wewnętrznego popytu nie musi być i z reguły nie jest skuteczne w normalnych warunkach.**

d. Kapitalizm koordynowany czy liberalny

W typologiach kapitalizmu, diskutowanych w ekonomii politycznej w ostatnich dekadach europejska gospodarka często opisywana jest kategorią koordynowanej gospodarki rynkowej lub koordynowanego kapitalizmu. Hall i Soskice rozróżnili kapitalizm liberalny i koordynowany. W tym pierwszym mechanizm rynkowy (równowaga popytu i podaży) oraz kontrakty zawierane między firmami kształtują równowagę rynkową. W tym drugim w kształtowaniu się sytuacji przedsiębiorstwa jak i równowagi na rynku istotne są czynniki pozarynkowe. Istotne są sieci powiązań właścicielskich, wewnętrzna wymiana informacji determinująca skalę i dynamikę przepływu kapitału. Modele kapitalizmu różnią się też relacjami między firmą a pracownikami, trwałością relacji zatrudnienia itp.

Koordynowany kapitalizm zapewnia wyższą średnią jakość życia, dobrze uzupełnia się z europejskim modelem państwa dobrobytu oraz europejskim modelem społecznym. Jednak warto wskazać, że zdaniem teoretyków koncepcji *Varities of Capitalism* jest mniej dostosowany do globalnej rywalizacji gospodarczej. W szczególności w modelu liberalnym efektywny rynek akcji zapewnia łatwy dostęp do kapitału, a elastyczne relacje z pracownikami wspierają dostosowanie się firm do dynamicznie zmieniających się warunków rynku. To tworzy dobre warunki do radykalnych innowacji tworzących nowe nisze rynkowe i nowe rynki.

Zalety modelu kapitalizmu koordynowanego, takie jak wspieranie akumulacji kapitału ludzkiego czy rozbudowane sieci trwałych powiązań kooperacyjnych opartych na kontraktach a nie wymianie rynkowej były kluczowe dla rozwoju gospodarki Europy Zachodniej, a potem kolejnych członków UE zwłaszcza w okresie nadrabiania dystansu, czyli dla core UE do kryzysu naftowego, a w kolejnych dekadach dla kolejnych grup *newcomers*.

Ten model sprawdzał się również w przypadku scentralizowanej polityki wspierania rozwoju i innowacji do końca XX wieku. Sprawdzał się przez dekady po II wojnie światowej, umożliwił odbudowę Europy po wojnie, przywrócenie jej globalnego znaczenia. Odegrał też niebagatelną rolę w rywalizacji z socjalizmem państwowym. **Jednak, jak argumentujemy dalej, ten model koordynacji, głęboko wpisany w instytucje europejskiej gospodarki jest w coraz większym stopniu obciążeniem dla Europy.** Model, wprowadzony wraz z innymi instytucjami amerykańskiego kapitalizmu przy okazji planu Marshalla i innych programów pomocy (zwłaszcza transferów *know-how*) w USA ewoluował, a w Europie jest trwały. Ewolucja modelu amerykańskiego przyniosła wiele niekorzystnych konsekwencji społecznych, jednak dała potencjał wzrostu gospodarczego. Europejski koordynowany kapitalizm, jak wskazują dane, coraz mniej sprzyja wzrostowi.

Czy wyzwania dla Europy dziś wymagają zatem polityki wielkoskalowego impulsu fiskalnego? Być może znajdują się powody ku takiemu impulsowi, jednak wiele faktycznych wyzwań, z którymi mierzy się Unia Europejska nie zostanie dzięki niemu rozwiązane. **Dlatego impuls wzrostowy, który zostanie wygenerowany będzie słaby i krótkotrwały.** Identyfikacja faktycznych powodów tej malejącej skuteczności dotychczasowych narzędzi wymaga uważnego spojrzenia na najpoważniejsze problemy i wyzwania Europy dzisiaj.

2. ROZDZIAŁ

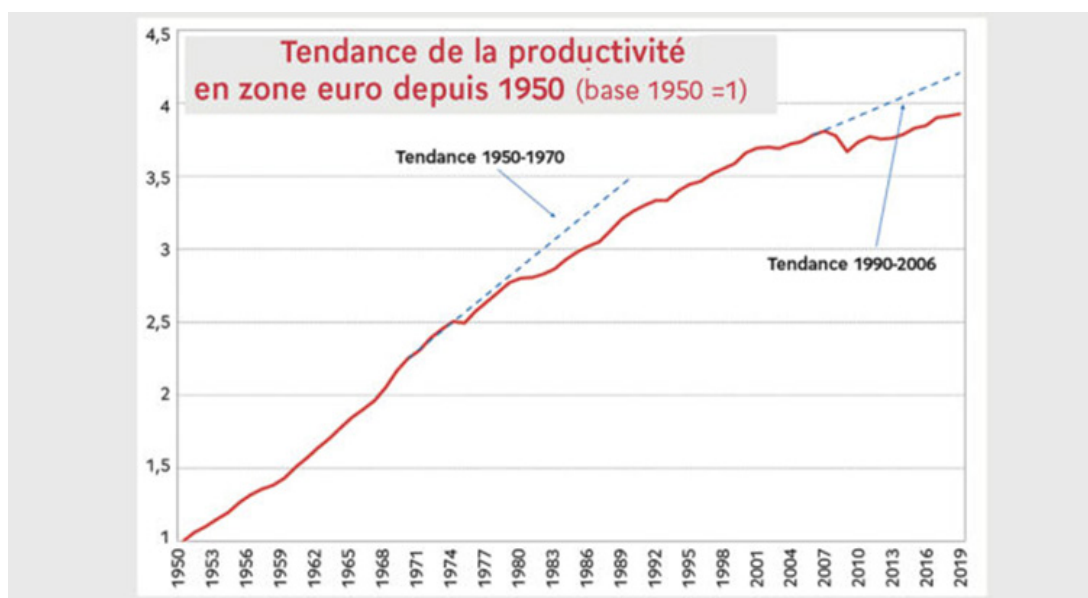
Stan Europy dzisiaj: prawdziwe problemy Europy

a. Europejska polityka przemysłowa nie sprzyja wzrostom produktywności już od kilku dekad. Potrzeba jej mniej a nie więcej

Europejskie programy polityki przemysłowej (definiowane wprost lub pośrednio) nie przynoszą spodziewanych rezultatów – jak pisaliśmy wyżej impulsy rozwojowe są coraz słabsze, a dynamika wzrostu produktywności spada. Wzrost gospodarczy w Europie w ostatnich 3 dekadach jest niższy niż w USA pomimo wysiłków wkładanych w opracowanie kolejnych polityk rozwojowych. **Wskazuje na to wyraźnie niższy wzrost gospodarczy niż w USA, niższa dynamika wzrostu produktywności i szerzej, załamanie się dynamiki wzrostu produktywności w Europie, co ilustrują wykresy poniżej.** Jak wskazaliśmy powyżej, wpływ na to ma nadmiar celów, które są jednocześnie realizowane, a także nadmierna ich biurokratyzacja.

Na początku XXI wieku polityka przemysłowa Wspólnot Europejskich wsparła odbudowę i rozwój gospodarek krajów postkomunistycznych. Wcześniej podobne korzyści odniosły kraje południa. Integracja gospodarcza oparta na poszerzaniu jednolitego rynku wszystkim przyniosła korzyści – stymulowała rozwój przedsiębiorstw w europejskim core, pomagała w rozwoju europejskich peryferiów. Jak pokazuje wykres 2 nie doprowadziła jednak do pełnej konwergencji produktywności w strefie Euro, a od pewnego momentu konwergencja już nie występuje.

Od początku XXI wieku kraje strefy Euro tracą też dystans do USA pod względem produktywności (na godzinę i na pracownika). Pokazują to wykresy 3 i 4.



b. Europejska polityka przemysłowa w dzisiejszym modelu tworzy warunki do realizacji partykularnych interesów krajowych

Istotnym czynnikiem redukującym pozytywne oddziaływanie tych polityk jest wpływ poszczególnych, zwłaszcza silniejszych krajów Wspólnoty, na podporządkowanie ich realizacji celów partykularnych. **Nawet tak ważne działania jak realizacja Zielonego Ładu zostały w równym stopniu podporządkowane motywowanym etycznie celom klimatycznym, jak i interesom gospodarczym niektórych krajów** (co przejawiało się w preferowaniu konkretnych strategii dekarbonizacji energetyki albo preferowaniu wybranych paliw w trajektorii odchodzenia od gospodarki opartej na wysokich emisjach). W szczególności niekorzystnie traktowano energię jądrową, a długo preferowano gaz ziemny, importowany z Rosji, jako podstawowe paliwo przejściowe. Właściwie zakończył to dopiero konflikt ukraińsko-rosyjski. Odpowiadało to założeniom niemieckiej Energiewende, a niekoniecznie było spójne z interesami części krajów, zwłaszcza wschodniej flanki UE oraz Francji.

Stąd kolejne programy polityki przemysłowej grożą godzącymi w interes wspólny narodowym partykularyzmem, w których najsukuteczniejsi są najsilniejsi gracze w UE. Istnieje też poważne ryzyko, że wbrew oczekiwaniom i modelom nie pomogą, w szczególności w obecnym otoczeniu instytucjonalnym, nadrobić dystansu do USA utraconego w ostatnich dekadach (zarówno w poziomie PKB per capita, jak i produktywności). A tworzenie kolejnej warstwy unijnych regulacji, by temu zapobiegła, pogłębia tylko poziom przeregulowania. Taka polityka wzmacnia centralizację Europy, ale kosztem konkurencyjności ugrupowania.

c. Europejski rynek niedomaga – potrzeba go więcej

UE chwali się jednym z największych globalnych jednolitych rynków. Jednak w rzeczywistości nie ma takiego rynku z powodu barier w handlu i inwestycjach pomiędzy państwami UE, o czym piszemy obszernie w kolejnym rozdziale.

Skala problemów z funkcjonowaniem jednolitego rynku jest dostrzegana nawet przez Dragiego, uważniej zjawisku przygląda się Letta w swoim raporcie. **Zasadniczo trzeba wskazać na wciąż występujące liczne bariery pozataryfowe i utrzymującą się ochronę rynku pracy.** Warto zauważyć, że liczne regulacje europejskie de facto podtrzymują fragmentację rynku w niektórych obszarach, a najlepszym, przykładem jest dyrektywa usługowa.

Taka polityka wspiera europejski model społeczny, ale kosztem konkurencyjności ugrupowania. W długim okresie utrata konkurencyjności spowoduje utratę zdolności do zachowania europejskiego modelu społecznego.

d.Regulacje szkodzą budowie jednolitego rynku

Faktyczny rozmiar europejskiego rynku determinuje zakres regulacji tworzonych w Brukseli i poszczególnych państwach ugrupowania. **W tej chwili jednak proces wdrażania/znoszenia regulacji jest tak skomplikowany i powolny (doskonałym przykładem jest proces zatwierdzania tak drobnej sprawy jak decydowanie o zmianie czasu na czas letni/zimowy).**

Same regulacje są zaś niekiedy tak złożone, że stają się kolejną barierą rozwojową. **W szczególności w świecie, w którym zmienność jest tak wysoka jak obecnie, proces procedowania regulacji, ich zmiany i odwoływania sprawia, że UE nie jest zwinna, a raczej ociężała. W szczególności można to obserwować w obszarze cyfryzacji, AI i robotyzacji.**

W innych obszarach rozwój i jednolitość rynku jest podporządkowana interesom politycznym lub celom ideologicznym, takim jak polityka klimatyczna. **W rezultacie nawet jeśli nie dochodzi do fragmentacji rynków, to europejscy wytwórcy stają nie niekonkurencyjni globalnie i tracą zdolność do rywalizacji na globalnym rynku.**

Raporty Draghiego i Letty wspominają o wyzwaniu deregulacji, co pokazuje, że problem dostrzegany jest też w Brukseli. **Należy się jednak obawiać, że ewentualny proces deregulacji będzie powolny i nie zdąży odpowiedzieć na faktyczne wyzwania rozwojowe stojące przed UE.**

Regulacje krajowe pogłębiają podziały rynku europejskiego. Regulacje te chronią lokalnych przedsiębiorców poprzez liczne mechanizmy przed wewnątrz europejską konkurencją. O ile więc nadmierne regulacje europejskie stają się barierą do globalnej konkurencji w wielu, w tym nowoczesnych, branżach to wewnątrz krajowe regulacje pogłębiają wewnętrzną fragmentaryzację europejskiego rynku. Oczywiście są obszary, gdzie można znaleźć uzasadnienie regulacji krajowych (np. usługi prawnicze), ale jest ich niewiele.

Warto też zwrócić uwagę, że same regulacje często pełnią funkcje „pozataryfowego merkantylizmu”, tworząc bariery wejścia dla firm spoza Europy, ale też z innych krajów UE. Takie działania bywają wsparciem dla europejskich firm, ale często inne regulacje hamują ich rozwój wewnątrz Europy.

Polityka regulacyjna hamuje, a czasem odwraca proces integracji. Problemy te, kluczowe w tym raporcie, dyskutujemy w rozdziale 4.



e. Rozwój sektorów i budowa rynków sektorowych na poziomie europejskim to nie jest właściwa strategia

W ostatnich dekadach polityka przemysłowa UE miała charakter polityki sektorowej (można tu dostrzec dalekie pokrewieństwo ze stylem myślenia początków integracji UE: pierwszy tworzony rynek, węgla i stali, też był rynkiem sektorowym). Jednak w przeciwieństwie do budowanego przez traktaty jednolitego rynku, rynki sektorowe się nie sprawdziły, bo są podatne na ideologię i narodowe interesy. **Przykładem najlepiej w ostatnich latach ujawniającym problemy rynków sektorowych jest opisany w kolejnym punkcie rynek energii.**

Ten przykład pokazuje, że sektorowe procesy integracji rynków nie przynoszą spodziewanych rezultatów, w szczególności w sytuacjach gdy cele ekonomiczne są realizowane wraz z inną paletą celów (np. ekologicznych). Rozwiązaniem dla Europy jest jednolity wspólny rynek, a w jego ramach konieczne sektorowe regulacje, a nie budowa rynków sektorowych poza nie w pełni zintegrowanym rynkiem europejskim.

f. Czy model społeczny UE staje się jej obciążeniem

Wśród wyzwań rozwojowych, przed którymi stoi UE są wysokie koszty energii, ale także niestety wiele elementów europejskiego modelu społecznego. Wraz z globalizacją i otwarciem Europy na globalne rynki stają się one wyzwaniem dla europejskich, relatywnie niedużych (ze względu na bariery w rynku wewnętrznym) firm. **Ustawodawstwo chroniące pracowników, atrakcyjne warunki pracy i ochrona rynków wewnętrznych mają istotny wpływ na jakość życia w UE.** Jednak jednocześnie ograniczają atrakcyjność biznesową UE, zwłaszcza w warunkach rosnącego ryzyka kurczenia się zasobów pracy i kapitału ludzkiego. W relacji do USA produktywność krajów core UE niższa niż USA i dystans ten przestał się zmniejszać (a okresowo nawet rośnie).



Dodatkowo często ustawodawstwo chroniące interesy pracowników w UE nie odpowiada potrzebom całego ugrupowania, a wspiera wewnętrzne interesy polityczne dużych silnych krajów kosztem pracowników oraz rozwoju krajów mniejszych (vide kwestia usług). Regulacje UE chroniące konkurencję, konsumenta itp. miały, w założeniu, być wzorcowymi regulacjami dostosowującymi do nowych warunków technologicznych, uwzględniającymi interes społeczny w większym stopniu niż regulacje amerykańskie, tworzącymi też lepszą jakość życia – to bardzo podkreśla Draghi i nawołuje do zachowania modelu społecznego. Dziś jednak sam model społeczny jest w kryzysie.

To rodzi pytanie czy i jak można zachować elementy tego modelu jednocześnie zachowując konkurencyjność i atrakcyjność Europy jako miejsca inwestowania, kariery itp. **Podkreślimy raz jeszcze: model społeczny zwiększa atrakcyjność Europy dla pracowników, ale utrata konkurencyjności uniemożliwi jego zachowanie.** A dziś dbałość o ten model przy jednoczesnym pomijaniu kluczowych uwarunkowań odbudowy konkurencyjności tylko pogarsza sytuację.

g. Demografia i kapitał ludzki: zapomniane wyzwanie dla produktywności, rozwoju i innowacji

Pomimo, że UE ma wciąż populację o ponad 100 mln większą niż USA, to w roku 2024 urodziło się tu mniej dzieci niż w USA. Niekorzystne trendy demograficzne i zmiana struktury wiekowej populacji będzie więc wcześniej i silniej odczuwalna w Europie.

Co więcej, ze względu na mniejszą niż USA atrakcyjność dla imigrantów, odpływ kapitału ludzkiego z tym związany tylko w ograniczonym stopniu może być uzupełniany imigracyjnym kapitałem ludzkim. Doskonale pokazuje to doświadczenie Niemiec, które pomimo długookresowej polityki przyciągania migrantów mierzą się zarówno z niedoborem pracowników w sektorach, gdzie wymagany jest wysoki kapitał ludzki, jak i z wysokim bezrobociem wśród wielu grup imigrantów.

Istnieje ryzyko, że sytuacja na rynku pracy będzie miała duży i rosnący wpływ na konkurencyjność UE.

3. ROZDZIAŁ

Raport Draghiego – europejska odpowiedź

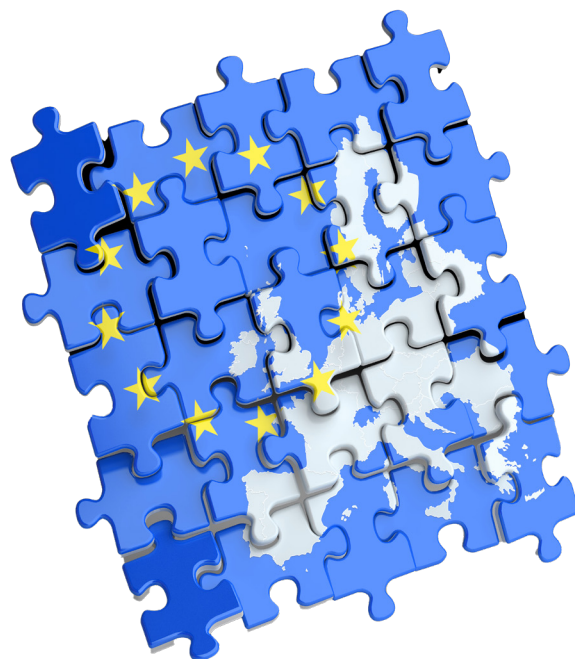
a. Diagnoza: Luka inwestycyjna i innowacyjna

Draghi w swoim raporcie przedstawia nie tyle diagnozę, co opisuje i kataloguje liczne przejawy kryzysu, którego skutkiem jest utrata konkurencyjności. W szczególności wskazuje, że europejskie firmy nie radzą sobie pod względem zdolności do akumulacji kapitału, wartości, innowacji w konkurencji z amerykańskimi i chińskimi rywalami. Determinuje to mająca liczne źródła luka innowacyjna i inwestycyjna.

Draghi uważa, że na drodze ich realizacji leży szereg czynników.

1. **Europie ma brakować koncentracji na celu: w szczególności chaos regulacyjny hamuje innowacyjność, a podzielony wspólny rynek nie zachęca do inwestowania w EU.** A „without high-growth projects to invest in and capital markets to finance them, Europeans lose opportunities to become wealthier”.
2. **EU marnuje wspólne zasoby, zamiast je efektywnie wykorzystywać.** Przykładem jest duża wspólna siła nabywcza rozpraszana między liczne narodowe i europejskie instrumenty, np. w sektorze zbrojeniowym. W efekcie wydatki na zbrojenia nie wspierają europejskich firm, a zamówienia są rozproszone.
3. **Europa nie koordynuje swoich działań tam gdzie jest to ważne i potrzebne, np. w kwestii polityki przemysłowej.** W szczególności wiąże się to z zawiłym procesem podejmowania decyzji

„EU marnuje wspólne zasoby, zamiast je efektywnie wykorzystywać.”



Pierwszy punkt wskazuje na wagę wspólnego rynku. Draghi dostrzega, że brakuje konsekwencji w jego budowaniu. Jednak myśl ta jest właściwie poboczna w stosunku do rozwiązań wskazywanych w raporcie. **Zresztą dostosowania rynku mają być osiągnięte przez wielowarstwowy, długotrwały i nieefektywny proces harmonizacji.** Diagnozując poprawnie problemy ugrupowania raport Dragiego przedstawia niedostosowane recepty!

Zawarta w drugim punkcie propozycja koncentracji funduszy niekoniecznie za to zwiększy efektywność ich dystrybucji czy też zarządzania nimi, **efekty mogą być dokładnie odwrotne.** Im większymi sumami zarządza jednostka administracyjna, tym z reguły wyższe koszty to generuje – na ryzyko wystąpienia takich kosztów wskazywali badacze efektywności administracji już dekady temu³. W szczególności warto zwrócić uwagę na zapisy dotyczące zbrojeń: odpowiadają one indywidualnym potrzebom państw członkowskich i jest wątpliwe czy centralizacja (a zwłaszcza sama centralizacja) rozwiąże istotne problemy europejskiej odpowiedzi na zagrożenia zewnętrzne. Może za to zwiększyć podatność tych środków na konflikty interesów narodowych w ramach UE.

Warto dodać, że uwaga Dragiego koncentruje się na wydatkach publicznych, właściwie poza punktem pierwszym tracąc z oczu kwestię inwestycji i nakładów kapitałowych prywatnych.

Tym co sprawia, że europejska gospodarka przegrywa rywalizację jest właśnie niedobór środków prywatnych, bardziej elastycznych i efektywniej alokowanych!

Trzeci punkt dotyczy koordynacji polityk, w szczególności polityki przemysłowej. W ostatnich dekadach poziom koordynacji polityk, w tym przemysłowej w UE ciągle wzrasta, a nie przełożyło się to na wzrost efektywności alokacji. Wiele instrumentów nie uwzględnia za to lokalnych uwarunkowań, mogąc w krótkim i średnim okresie pogarszać konkurencyjność części europejskich gospodarek. Rozwiązaniem ma być nowa odsłona unijnej polityki przemysłowej, w części opartej o szeroką emisję wspólnego długu.

Czyli proponowane w raporcie Dragiego rozwiązanie to skoordynowana i scentralizowana polityka inwestycyjna i przemysłowa. **W punkcie wyjścia wiąże się to z trzema transformacjami, na które zdaniem autora raportu polityka ta musi odpowiedzieć:**

1. **pobudzeniem innowacyjności i znalezieniem nowych silników wzrostu;**
2. **obniżeniem kosztów energii przy jednoczesnej presji na dekarbonizację i ekonomię zamkniętego obiegu;**
3. **zwiększenie bezpieczeństwa ugrupowania wraz ze zmniejszeniem zewnętrznych zależności (w tym gospodarczych). Te ogólnie słuszne cele są trudne albo niemożliwe do realizacji za pomocą fiskalnych narzędzi polityki przemysłowej, zwłaszcza na tym poziomie rozwoju, na którym jest UE.**

3. Niskanen

Proponowana nowa strategia przemysłowa ma zapewnić pełną implementację wspólnego rynku, co adresuje raport Letty. Uzupełnić to muszą europejskie polityki handlowa, przemysłowa i konkurencji. Powinny być to polityki sektorowe, a nie skoncentrowane na konkretnych firmach (żeby uniknąć modelu *picking the winner*, a właściwie przesunąć wybieranie zwycięzców na poziom sektorów), w priorytetowych sektorach UE powinna się stać neutralna konkurencyjnie (nie preferować krajów albo firm) i ograniczyć bariery wejścia na rynek.

Właściwie realizowana polityka konkurencji powinna sprzyjać realizacji europejskich celów. Taki sposób myślenia powtarza w jakiejś mierze myślenie typowe dla wschodnio-azjatyckich tygrysów omawiane powyżej. Tam też sprawna i ograniczona (*limited*) administracja wskazywała na sektory z potencjałem wzrostu, a potem w nich lokowano wsparcie publiczne (choć tu już z mechanizmem *picking the winner*). Skuteczność tego modelu związana była zarówno z efektywnością działania tej ograniczonej administracji, jak i bliską współpracą z liderem technologicznym, USA. To drugie pozwalało zidentyfikować precyzyjnie sektory technologiczne, w których pojawi się popyt. Nie jest to jednak model polityki rozwojowej dla technologicznego lidera.

By realizować cele polityk zdefiniowanych w raporcie Dragiego konieczny jest wielkoskalowy impuls fiskalny mający na celu pomoc przedsiębiorcom i finansowanie rozbudowanego programu inwestycyjnego. W opinii Dragiego by jednocześnie ucyfrowić i zdekarbonizować gospodarkę oraz zwiększyć zdolności obronne Europy potrzebny jest program o skali wielokrotnie większej niż Plan Marshalla w stosunku do europejskiego GDP. **Powinien umożliwić wzrost stopy inwestycji do PKB o około 5% (Plan Marshalla opisany wcześniej pozwolił na jej podniesienie o około 1-2%).** Fundamentem całego programu rozwojowego jest więc ekspansja fiskalna o niezwykle dużej skali.



Krytyczne, w opinii Dragiego, jest zmobilizowanie również prywatnych kapitałów do finansowania takiego programu. Wesprzeć to mają stosowne regulacje wpływające zarówno na strategię banków jak i decyzje o alokowaniu oszczędności przez obywateli. A więc to nie działania na rzecz integracji rynku, a presja regulacyjna ma zmienić decyzję prywatnych uczestników rynku kapitałowego.

Jednak Draghi jest przekonany, że w Europie kluczowe są działania rządów, które wesprą sektor prywatny w finansowaniu kluczowych, najbardziej kapitałochłonnych projektów. Oprócz ogólnych haseł o sektorowej naturze polityki przemysłowej, brak jest jednak precyzyjnej odpowiedzi, jak miałyby być dystrybuowane te środki. Dodatkowo zdaniem Draghiego im mocniej Europa będzie starać się reformować w celu wzrostu produktywności (poprzez deregulację itp.), tym łatwiej będzie legitymizować politykę pchnięcia inwestycyjnego te reformy dopełniającą.

Ostatni element tej nowej polityki przemysłowej UE to reforma rządzenia blokiem. Powinna ona pogłębić koordynację działań i zredukować chaos regulacyjny. **Wg raportu podejście wspólnotowe nie jest dostosowane do czasu, i UE musi dziś działać jak prawdziwa unia, w oparciu o odnowione partnerstwo krajów bloku.** Może to oznaczać dążenie do dalszej centralizacji procesów politycznych i osłabienia autonomii krajów w niektórych ważnych dziedzinach, jak obronność. Z dużym prawdopodobieństwem w praktyce zwiększy to nie tylko omnipotencje, ale i rozmiary brukselskiej biurokracji, nawet jeśli będzie to wbrew intencjom twórców raportu.

Draghi dostrzega nadregulację niektórych obszarów i uważa, że trzeba dążyć do jej ograniczenia poprzez deregulację. Nie wskazuje jednak jak rozgraniczyć nowo proponowane elementy polityki: pogłębienie integracji politycznej (a nie rynkowej) i deregulację. Podkreśla też, że realizując te cele EU powinna dbać o zachowanie modelu społecznego, z relatywnie niewielkim zróżnicowaniem dochodów i unikaniem błędów „hiper-globalizacji”.

b. Rozwiązanie, ale pozorne

Raport Draghiego nie diagnozuje wprost problemów Europy, ale po prostu opisuje ich oczywiste przejawy, albo w wersji skondensowanej, albo (w części B raportu) analizując je sektorowo. **Faktyczną głębszą diagnozę można jednak wyczytać z jego recepty.** Recepta ta jest następująca: państwo powinno wziąć na siebie pobudzenie przedsiębiorczości i innowacyjności za pośrednictwem wielkiego programu polityki rozwojowej (tu nazywanej przemysłową) przywołującego, zdaniem Draghiego, pamięć planu Marshalla.

Nacisk na wykorzystanie narzędzi polityki rozwojowej każe odnieść plan wynikający z raportu do polityki rozwojowej względem krajów słabo rozwiniętych, po drugie – względem krajów zniszczonych wojną. **Z recepty tej wyczyta się zatem bardzo ponura diagnoza: Europy zepchniętej właściwie do statusu regionu muszacego gonić, dokonywać skoku w nowoczesność.** Zarazem regionu, gdzie prywatny kapitał nie jest dostępny łatwo (czemu przeczą niektóre sformułowania raportu), stąd państwo musi wziąć na siebie (obciążając podatników) rolę zarówno banku inwestycyjnego, jak i inwestora. Dalej, z proponowanej recepty wynika, że kapitalizm europejski jest niedostatecznie koordynowany, skala pomocy publicznej i impulsu fiskalnego jest za mała, a biurokracja nie dość aktywnie definiuje cele rozwojowe ugrupowania. Draghi, prócz odniesień do programów pomocy rozwojowej, odwołuje się do lubianej w Europie koncepcji przedsiębiorczego państwa. Inspirowała ona ostatnie

2 dekady polityk przemysłowych, innowacyjnych i ekologicznych UE, **bez szczególnych pozytywnych efektów**. Właściwie, koncepcja M. Mazzucato idzie nawet dalej niż Dragiego. Jej zdaniem nie potrzeba nie tylko polityki wspierającej konkretne przedsiębiorstwa, ale też polityki zorientowanej na rozwój wybranych technologii czy rozwój konkretnych sektorów przemysłu, do czego zachęca Draghi. **Zamiast tego potrzebna jest polityka realizująca misję, która może poruszyć obywateli**. Należy rozumieć, że dziś ta misją jest nowoczesna, globalnie konkurencyjna i odmieniona UE jednocześnie promująca europejskie wartości – taką, jak z raportu Dragiego, ale i Letty. **A w tej Unii centralne instytucje efektywnie koordynujące impulsy rozwojowe za pomocą narzędzi fiskalnych.**

Stąd recepta – taka jak od co najmniej dwóch dekad: zwiększmy nakłady publiczne na inwestycje. **Pozwoli to podnieść konkurencyjność obniżając koszty działalności, inwestycji i innowacji**. I miejmy nadzieję, że tym razem zadziała. Taka recepta jest nie tylko kosztowna, Draghi przecież wprost mówi, że to UE (czyli państwa, czyli obywatele) musi wziąć na siebie ciężar takiej polityki kosztem narastającego długu. I to w warunkach kryzysu demograficznego, który w niedalekiej przyszłości położy się cieniem na dochodach państw członkowskich.

Dodatkowo nacisk na rosnącą koordynację polityk (i centralizację finansowania), w tym zwłaszcza polityki przemysłowej nie zwiększy efektywność dystrybucji nowych środków. Jak wspomnieliśmy wyżej, **centralizacja dystrybucji środków nie musi być efektywna z wielu powodów**. Po pierwsze z powodu konfliktu interesów narodowych i wpływów w ramach UE (napięcia wokół instrumentów nakierowanych na finansowanie zbrojeń wskazują, że takie sytuacje mogą występować). Po drugie z powodu nieefektywności nadmiernie scentralizowanych agencji i szerzej, z powodu nadmiernej biurokratyzacji procesu decyzyjnego w Brukseli.

Doświadczenie Europy nie wskazuje, by taki model polityki przemysłowej może trwale poprawić konkurencyjność. Ryzyk związanych z kolejnym uwspólnionym długiem jest więcej niż potencjalnych korzyści. **Kluczowe z tego punktu widzenia jest nie tyle to, że będzie nieracjonalnie kosztowny i prowadzący do błędnej alokacji, ale że zmarnuje kluczowy dla pozycji EU w świecie czas**. A czas ten jest niezbędny by odbudować prawdziwie jednolity rynek i zachować w globalnej rywalizacji pozycję lidera. To niezbędne dla ocalenia europejskich wartości i europejskiego modelu społecznego. Odwrócenie kolejności skończy się niepowodzeniem.

„Państwo powinno wziąć na siebie pobudzenie przedsiębiorczości i innowacyjności za pośrednictwem wielkiego programu polityki rozwojowej (tu nazywanej przemysłową) przywołującego, zdaniem Dragiego, pamięć planu Marshalla”

4. ROZDZIAŁ

Plan dla Unii Europejskiej: Ekonomia skali i rozwój gospodarczy

a. Finansowanie europejskiej polityki przemysłowej: czy większy dług wspiera rozwój?

Europa nie jest szczególnie wysoko zadłużona w porównaniu do Japonii czy USA, **jednak realizacja planu Draghiego – uwzględniając obecną sytuację państw europejskich** – doprowadzi do szybkiego wzrostu długu. Oczywiście polityka rozwoju może być związana z długiem, jeśli jej rezultatem mają być szybkie wzrosty produktywności i produkcji, a w efekcie także dochodów skarbowych.

Tak było w przypadku Planu Marshalla, co opisaliśmy powyżej. Amerykańskie wsparcie (granty i kredyty) pobudziły wzrost, głównie poprzez odbudowę infrastruktury oraz relacji handlowych. Dodatkowo, częścią stał się Productivity Plan (1952–58), który nakierowany był na wzrost produktywności europejskich firm, ale nie w oparciu o innowacje technologiczne i ekspansję fiskalną, ale głównie poprzez oddziaływanie na jakość organizacji i zarządzania. Modernizacja technologiczna firm była uzupełnieniem tego programu i była finansowana poprzez korzystnie oprocentowany kredyt.

Zadłużenie firm i zobowiązania państw wynikające z Planu Marshalla zostały relatywnie szybko spłacone, a korzyści na poziomie mikro i makro przekroczyły błyskawicznie koszty programu. Jednak źródłem tego sukcesu był transfer wiedzy, kompetencji i technologii z USA. Podkreślić trzeba, że gospodarczym celem programu i źródłem sukcesu była, jak podkreślamy, (od)budowa europejskiego rynku.

Czy dziś większy dług wesprze rozwój? **Nie na długo i nie bardzo.** Proponowana polityka przemysłowa nie pogłębi integracji europejskiego rynku – tym bardziej, że nacisk położony zostanie na integrację polityczną, sprzyjającą asymetrii interesów gospodarczych. Sam wzrost wydatków publicznych (i presja na prywatne instytucje, by zwiększyć alokację funduszy w inwestycjach w Europie) nie doprowadzi do oczekiwanej modernizacji gospodarki europejskiej i efektu *catch-up*. Nie ma powodu by używać narzędzi dedykowanych dla gospodarek na średnim i niskim poziomie rozwoju, by pobudzić rozwój i rozwiązać problemy liderów.



W szczególności trzeba pamiętać, że scentralizowane decyzje biurokratyczne są relatywnie powolne i w szybko zmieniającej się gospodarce, zwłaszcza w odniesieniu do technologii i sektorów *cutting-edge* mogą być spóźnione – co będzie pro

wadzić do nieefektywnej alokacji. Urzędnicy z reguły nie są też przygotowani do właściwej oceny i wyceny ryzyka.

Brak też przekonujących argumentów, że Europa cierpi na poważny niedobór kapitału inwestycyjnego. KE i rządy mogą oferować ten kapitał taniej, ale zapewne tylko w ograniczonym stopniu zaadresuje to wyzwania, które są źródłem utraty konkurencyjności przez europejskie firmy. W tym kontekście oczywiste jest, że większy dług wesprze wzrost gospodarczy co najwyżej w krótkim okresie nie rozwiązując wyzwań rozwojowych przed którymi stoi ugrupowanie.

Potwierdzają to doświadczenia Ameryki Południowej z lat 1960–1980 i Japonii po roku 1989, które pokazują, że taki model finansowania inwestycji często wpływa na wzrost gospodarczy tylko w krótkim okresie, a w długim okresie pozytywne efekty są ograniczone ze względu na nie w pełni efektywną alokację i nierozwiązane problemy, które były źródłem spowolnienia. W wypadku UE takim najpoważniejszym wyzwaniem wydaje się poziom fragmentacji jednolitego rynku.

b. Więcej integracji, mniej interwencji. Zamiast kapitalizmu koordynowanego potrzebujemy więcej wspólnego rynku

Podsumujmy wcześniejsze części: **instytucje i działania władz, które dały Europie ekstensywny rozwój gospodarczy po II WŚ, nie działają gdy potrzeba rozwoju intensywnego.**

Kapitalizm koordynowany dał przez dwie dekady po II WŚ rozwój Europie, gdyż opierał się o wdrażanie zasobu technologii i sposobów organizacji wypracowanych w latach 1920–1940⁴, rozwiniętych i dopracowanych w USA. Technologii i sposobów organizacji, których nie wdrożono w Europie ze względu na kryzysy gospodarcze lat 1920 i 1930-ych oraz drugą wojnę światową. Jego zasadniczym elementem były mechanizmy rozwoju, których obecnie nie sposób powtórnie użyć:

- koncentrowanie kapitału i kierowanie go na inwestycje w wypróbowane i dopracowane technologie,
- na rynkach rosnących wraz z odbijaniem popytu z dna powojennej zapaści oraz przez zmniejszanie barier handlowych między narodami Europy,
- administracyjne i polityczne dyscyplinowanie wzrostu płac by wypracować nadwyżki na inwestycje i import zagranicznych licencji, materiałów oraz surowców.

4. Barry Eichengreen, *The European economy since 1945: coordinated capitalism and beyond*, 2007

Dziś, gdy nie można zapewnić rozwoju przez kupno amerykańskich licencji oraz skoncentrowanie kapitału na inwestycje w importowane nowoczesne środki produkcji **Europie dać rozwój może nie więcej interwencji, a więcej integracji!** Potrzeba wielkiego wspólnego rynku, gdzie przedsiębiorcy metodą prób i błędów wypracują najbardziej wydajne nie znane jeszcze technologie i sposoby organizacji pracy.

Powojenna odbudowa zachodniej Europy trwająca do lat 1970ych wymagała mobilizacji środków by zwiększyć produkcję w przemyśle, zaimportować amerykańskie technologie i rozwiązania organizacyjne oraz poddać wybrane krajowe branże koordynowanej konkurencji na europejskim rynku wymuszającej wydajność. Mobilizowanie środków na rozwój małej z góry znanej liczby branż, dopuszczenie pracowników do decyzji politycznych i zarządczych, by ograniczyć wzrost płac w celu zwiększenia inwestycji dało wysoki rozwój przez dwie dekady. **Od lat 1970 ten model się wyczerpał.**

Dlatego dziś wyzwanie rozwojowe nie polega na wdrożeniu zapasu gotowych nowoczesnych technologii – których nie można było w Europie wdrożyć podczas I WŚ, kryzysu gospodarczego lat 1920 oraz II WŚ – **dziś Europa musi tworzyć nowoczesne rozwiązania technologiczne i organizacyjne – a instytucje koordynowanego kapitalizmu tak przydatne po II WŚ są bezużyteczne.** Tak jak bezużyteczne są rozwiązania dające efekty w epoce sukcesów koordynowanego kapitalizmu – impulsy fiskalne mające zastąpić prywatną przedsiębiorczość i innowacje. **Kolejne fale inwestycji finansowane kolejnym zwiększeniem zadłużenia dawać będą coraz krótsze i bardziej anemiczne skoki aktywności gospodarczej.**



**„Dziś Europa musi tworzyć
nowoczesne rozwiązania
technologiczne i organizacyjne”**

c. W długim okresie wzrost wydajności jest jedyną przyczyną wzrostu. Czym większy rynek tym większy wzrost wydajności

Związek rozmiaru rynku z bardziej wydajnymi sposobami produkcji jest jedną z bardziej ugruntowanych w ekonomii zależności. Już Adam Smith⁵ opisał jak większy rynek pozwala na większą specjalizację produkcji. Bardziej wyspecjalizowany rzemieślnik dostrzega nowe, bardziej wydajne sposoby produkcji. Siłą rzeczy niewyspecjalizowany producent będzie mniej wydajny niż specjalista z bardziej wydajnymi środkami produkcji i wyższą specjalistyczną wiedzą.

Marks i Engels obrazowo wielokrotnie opisywali⁶, jak nowsze, większe, bardziej wydajne i wyspecjalizowane formy produkcji wypychały z rynku starsze, mniejsze i mniej wydajne. W ich ujęciu w XIX wieku rozwój sił produkcji polegał na sięganiu po coraz większe rynki, by produkować coraz wydajniej. Jego istotą było zastępowanie mniej wydajnej produkcji burżuazyjnej obejmującej lokalne lub narodowe rynki przez bardziej wydajną produkcję kapitalistyczną obejmującą całą kulę ziemską.

W 1928 roku, gdy było już bardzo widoczne, że USA gospodarczo przegania Wielką Brytanię Allyn A. Young⁷ opisał źródła wyższej wydajności amerykańskich przedsiębiorstw w stosunku do ich brytyjskich odpowiedników.

Tłumaczył, że na większy rynek można produkować bardziej wydajnymi technikami produkcji. Brytyjskie przedsiębiorstwa są na tyle wydajne, na ile pozwalają im warunki, w których funkcjonują.

Wyposażenie pracowników w bardziej wyspecjalizowane i wydajne maszyny opłacalne jest tylko na większych rynkach. Stosowanie tych wydajnych technik na mniejszym rynku będzie nieopłacalne. Ponadto sięgnięcie po korzyści ze specjalizacji nie jest możliwe na poziomie jednego zakładu czy jednej gałęzi produkcji, wymaga postępu w większej liczbie zakładów i gałęzi produkcji.



Współcześnie coraz więcej wskazuje, że w sektorze usług, który obecnie jest największą częścią gospodarki rozpoczyna się wzrost wydajności jaki wcześniej miał miejsce w produkcji przemysłowej.

5. Adam Smith, The Wealth of Nations, 1776, Chapter 3 That the Division of Labour is Limited by the Extent of the Market.

6. – Karl Marks, Fredrich Engels, 1847, Manifesto of the Communist Party, I Bourgeois and Proletarian. – Karl Marx, Capital, Volume I, 1867, Chapter 25: The General Law of Capitalist Accumulation, Section 2: Relative Diminution of the Variable Part of Capital Simultaneously with the Progress of Accumulation and of

the Concentration that Accompanies it, – Karl Marx, Capital, Volume III, 1894, Chapter 5. Economy in the Employment of Constant Capital.

7. Allyn A. Young, Increasing Returns and Economic Progress, "The Economic Journal" December 1928, Vol. 38, No. 152, str. 527–542.

Przez dekady uważano, że usługi poza usługami finansowymi, są mniej podatne na wzrost wydajności (zwłaszcza poprzez efekty skali) niż przemysł. Głównym czynnikiem kosztowym w świadczeniu usług jest zazwyczaj koszt pracy. Usługi wykazywały niską podatność na standaryzację „produkcji”. A zwiększanie skali produkcji usług nie prowadziło dotychczas do istotnie niższych kosztów.

Jednak od niedawna pojawiają się opracowania sugerujące, że **rewolucja teleinformatyczna w sektorze usług wyzwoliła mechanizm inwestowania wysokim kosztem stałym, by sięgać po spadający koszt krańcowy**.

W USA w sektorze usług następuje koncentracja działalności⁸. Duże firmy usługowe rosną, opłacą im się wchodzić w coraz mniejsze lokalne rynki w kolejnych sektorach usług. Jest to istotne, gdyż jednym z objawów rosnącej wydajności w sektorze usług powinien być wzrost udziału największych najbardziej wydajnych firm. Przetwarzanie i przesyłanie danych pozwala na nowatorskie sposoby zarządzania w sektorach tak różnych jak restauracje i szpitale, na dochodowe świadczenie usług i na ekspansję dużych firm, które mogą używać coraz większych nakładów na IT i zarządzanie w celu zwiększania opłacalnej ekspansji.

d.Problemem UE jest brak wspólnego rynku

Często powtarzamy mantrę o rynku ponad 500 milionów konsumentów. Rzeczywiście, dostęp do wspólnego europejskiego rynku był jednym z istotnych silników rozwoju między innymi polskiej gospodarki w okresie po akcesji. Jednocześnie liczne bariery w handlu, zwłaszcza handlu usługami i inwestycjach pomniejszyły faktycznie dostępny rynek i uniemożliwiły europejskim producentom specjalizację, która by zwiększyła wydajność produkcji.

Według niedawnego raportu IMF⁹: „luka w wydajności pomiędzy Europą a najlepszymi światowymi standardami wynika z ograniczonego rozmiaru rynku, utrudnień dla rynków kapitałowych, niedoboru wykwalifikowanych pracowników i nieprzeprowadzonych reform strukturalnych. Analiza danych na poziomie firm wskazuje, że rynki posegmentowane wzdłuż granic narodowych powstrzymują europejskie firmy od wzrostu, wydawania więcej na B&R oraz wykorzystania ekonomii skali.”

Analiza IMF wskazuje, że w 2020 koszty handlu wewnątrz Europy dla produktów sektora przetwórstwa przemysłowego stanowiły równowartość cła w wysokości 44%, podczas gdy podobna miara dla handlu pomiędzy stanami USA wynosi 15%! A dla usług koszty w handlu pomiędzy państwami UE mogą sięgać równowartości cła w wysokości aż 110%! **Zmniejszenie wewnątrzunijnych barier handlowych do poziomu barier pomiędzy stanami USA spowodowałoby wzrost wydajność w przemyśle o 4% a w usługach o 8,3%¹⁰.**

8. Chang-Tai Hsieh, Esteban Rossi-Hansberg, The Industrial Revolution in Services, Journal of Political Economy Macroeconomics, Volume 1, Number 1, March 2023

9. IMF, October 2024, Regional economic outlook. Europe: a recovery short of Europe's full potential.

Problem faktycznego rozbicia rynku europejskiego na rynki narodowe w obliczu głośno deklarowanego istnienia jednego wspólnego rynku nie jest nowym odkryciem IMF. Od kilku dekad ekonomiści opisują korzyści z usunięcia barier w rynku wewnątrz europejskim oraz straty z przywrócenia barier:

- w 1988 Checchini i współautorzy oszacowali koszt z istnienia barier w handlu pomiędzy państwami wspólnot europejskich (czyli potencjalne korzyści z ich zniesienia) na 4,3% do 6,4% PKB wspólnoty z 1988¹¹.
- Pataki¹² w 2014 szacował korzyści z pogłębienia wspólnego rynku UE-28 na 5 do 8,63% PKB, tj. corocznie 651 miliardów do 1,1 biliona dodatkowej produkcji gospodarczej.
- Mayer i współautorzy¹³ w 2019 oszacowali korzyści z dotychczasowej integracji na wzrost poziomu PKB o 3–7%.
- W 2020 Sondermann i współautorzy¹⁴ oszacowali, że istnienie wspólnego rynku zwiększyło PKB na głowę o około 12–22%.

W odpowiedzi na brak jednego wspólnego rynku raporty instytucji unijnych w tym raport Dragiego proponują protezy wspólnego rynku i półśrodki. Proponują działania stymulujące wyższy popyt przez chwilę dotacjami i pożyczkami. **Nie zauważają, że skuteczniej będzie dać europejskim przedsiębiorcom trwałe wyższy popyt w postaci wspólnego rynku.**

Jak wspominaliśmy, raport Dragiego wielokrotnie odnotował, że problemem europejskich przedsiębiorców jest działanie na małych posegmentowanych rynkach. W przemówieniu¹⁵ ogłaszającym raport Draghi stwierdził, że:

innowacyjne firmy, które chcą rosnąć w Europie są na każdym etapie ograniczane przez brak jednego rynku.

Jednak zamiast dać propozycje stworzenia jednego wspólnego rynku brnie w proponowanie setek szczegółowych działań do wdrożenia przez urzędników i polityków UE oraz państw narodowych – tj. znane od dekad harmonizowanie. A w dodatku jego centralną propozycją jest zwiększenie zadłużenia publicznego by dotować wybranych przedsiębiorców i sektory gospodarki.

e. Więcej integracji, a nie więcej interwencji. Wspólny europejski rynek usług!

Według przedstawicieli IMF przywrócenie europejskiej gospodarce dynamizmu wymaga w pierwszej kolejności pogłębienia wspólnego rynku. W słowach Alfred Kammera dyrektora departamentu Europy w IMF: „Europa jest jeszcze daleka od działania jako prawdziwy wspólny rynek”.

Rynek usług to największa część gospodarki, a zarazem najłabiej działająca część „wspólnego” rynku¹⁶. Najwięcej korzyści dla Europejczyków przyniesie naprawa tego rynku. Ale na razie pomimo obowiązywania traktowej zasady wolnego przepływu usług w UE mamy 27 odrębnych rynków usług. Wielość różnorodnych krajowych regulacji działa jak bariera handlowa.

- Opracowanie Koxa i Lejour z 2005¹⁷ wskazuje, że gdyby państwa UE częściej stosowały wzajemne uznane regulacji w sektorze usług mogłyby zwiększyć bilateralny handel usługami o 30% do 60%.
- Usuwanie barier handlu usługami da znaczące korzyści. Niedawny raport ifo Institute¹⁸ szacuje, że zaledwie 10% zmniejszenie barier w handlu usługami zwiększy wartość dodaną w UE o 0,5% tj. 77 miliardów Euro w cenach roku 2023. Bardziej ambitne 25% zmniejszenie barier w handlu usługami zwiększy wartość dodaną w UE o 2,3% tj. 353 miliardy Euro!
- **Sektor usług jest coraz ważniejszy dla gospodarki eurozony, ale wzrost wydajności w tym sektorze spowolnił w ostatnich dwóch dekadach.** Utrzymujące się bariery w handlu transgranicznym usługami między państwami UE przyczyniają się do słabego wzrostu wydajności¹⁹.

O ile jeszcze można rozumieć krajowe regulacje rynku usług prawnych, np. wymaganie zdania lokalnych egzaminów dopuszczających do zawodów prawniczych. O tyle często napięcie pomiędzy suwerennością w ustalaniu standardów a wspólnym rynkiem przybiera kuriozalne kształty, jak np. francuska regulacja usług fryzjerskich, która wyklucza fryzjerów z innych państw UE z rynku francuskiego²⁰.

Kilka dekad harmonizowania rynków przez urzędników i polityków nie dało nam jednego europejskiego rynku. Najwyższy czas dać przedsiębiorcom więcej władzy w tworzeniu jednego europejskiego rynku.

10. IMF, October 2024 Regional Economic Outlook: Europe Note 1 Europe's Declining Productivity Growth Diagnoses and Remedies

11. Paolo Checchini, Michel Catina, Alexis Jacquemin, 1988, The European Challenge. 1992 The Benefits of a Single Market, The Commission of the European Communities 12. Zsolt Pataki, 2014, The Cost of Non-Europe in the Single Market 'Cecchini Revisited'. An overview of the potential economic gains from further completion of the European Single Market. CoNE 1/2014, EPRS | European Parliamentary Research Service.

13. Thierry Mayer, Vincent Vicard, Soledad Zignago, 2019, The cost of non-Europe, revisited, Economic Policy, Volume 34, Issue 98, April 2019, Pages 145–199.

14. David Sondermann, Jonne Lehtimäki, 2020, Baldwin vs. Cecchini Revisited: The Growth Impact of the European Single Market (April, 2020). ECB Working Paper No. 2392.

15. 17 SEPTEMBER 2024, Address by Mr. Mario Draghi at the presentation of the report on the Future of European competitiveness in the European Parliament, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059

16. Alfred Kammer, Europe's Choice: Policies for Growth and Resilience, December 16, 2024 <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/12/15/sp121624-europes-choice-policies-for-growth-and-resilience>

f. Więcej Europy: działający traktatowy zakaz tworzenia barier w handlu pomiędzy państwami UE!

Jedną z możliwych koncepcji rozbudowy wspólnego rynku byłoby – **zamiast pozytywnego prawa do wolnego przepływu usług – wdrożenie mechanizmu powstrzymywania władzy (negative check) przed tworzeniem nadmiernych barier w handlu usługami wewnątrz UE.**

UE w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zapisała explicite prawo wolnego przepływu usług²¹. Ale zamiast jednego rynku usług mamy dwadzieścia siedem odrębnych ryneków. Z konstytucji USA sędziowie amerykańscy wyinterpretowali zaledwie domyślny zakaz ustanawiania przez władze stanowe barier na wewnętrznym rynku. Ale USA ma jeden narodowy rynek usług.¹²³⁴

Europejskiemu prawu o wolnym przepływie usług brakuje zębów. Pozytywne prawo²² do wolnego przepływu usług przesuwają ciężar zmniejszania barier na wewnątrz unijnym rynku na przedsiębiorców, ale daje sprawczość politykom i urzędnikom. Przedsiębiorcy na mocy zapisów o wolnym przepływie zyskali prawo do jakiegoś działania lub braku działania władz. Muszą jednak dochodzić realizacji swojego prawa u władzy. Nie mogą wyrokiem sądu uchylić prawa nadmiernie ograniczającego świadczenie usług przez narodowe granice.

Ponadto ostro brzmiące zapisy Artykułu 56 TFUE są ograniczone licznymi traktatowymi wyjątkami oraz praktyką koncentrującą integrowanie wspólnego rynku na harmonizowaniu prawa krajowego prawnymi i politycznymi działaniami władzy wykonawczej i ustawodawczej UE.

Od dekad kolejne raporty i oficjalne komunikaty proponują by Komisja Europejska badała proporcjonalność ograniczeń w handlu między państwami UE wynikających z krajowych przepisów oraz harmonizowała regulacje. Jednak scentralizowane badanie narodowych ograniczeń w handlu wewnątrz europejskim przez organ polityczny na poziomie UE nie dało i nie da Europie jednego wspólnego rynku. Brak mu woli politycznej, zdolności przerobowych oraz sprawczości.

Szukając sposobu przejścia od nie-Europy do prawdziwego wspólnego rynku warto zaczerpnąć z doświadczenia amerykańskiego. Tam zakaz regulowania handlu wewnątrzamerykańskiego ma charakter konstytucyjny i postać mechanizmu powstrzymywania władzy (negative check). Konstytucja USA stanowi²³, że Kongres

17. Henk Kox, Arjan Lejour, 2005, Regulatory heterogeneity as non-tariff barrier in services trade. CPB Discussion Paper No 49, September, 2005.

18. Florian Dorn, Lisandra Flach, Isabella Gourevitch, Building a Stronger Single Market: Potential for Deeper Integration of the Services Sector within the EU, ifo Institute, Munich, November 2024.

19. Christian Ebeke, Jan-Martin Frie, Louise Rabier, Deepening the EU's Single Market for Services, IMF Working Paper, WP/19/269, December 2019.

20. Baldwin, Richard, Charles Wyplosz, 2019, The Economics of European Integration. 6th ed. New York: McGraw Hill, str 199.

21. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – CZĘŚĆ TRZECIA: POLITYKI I DZIAŁANIA WEWNĘTRZNE UNII – TYTUŁ IV: SWOBODNY PRZEPŁYW OSÓB, USŁUG I KAPITAŁU – Rozdział 3: Usługi – Artykuł 56 (dawny artykuł 49 TWE).

22. Art. 56 TFUE jest literalnie sformułowany jako zakaz: „ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Unii są zakazane”. Ale Art. 56 nie stanowi mechanizmu powstrzymywania władzy (negative check) jedynie ustanawia pozytywne prawo. Europejczyk może przed sądem bezpośrednio powoływać się na Art. 56. Powołuje się na uprawnienie przyznane przez prawo UE. Daje mu to prawo do określonego działania lub zaniechania działania przez państwo. Inaczej jest gdy prawo utrzymujące jeden rynek jest skonceptualizowane jako mechanizm powstrzymywania władzy (negative check) – wtedy obywatel przed sądem broni się przed nielegalnym działaniem władzy. W wypadku wygranej obywatela może dalej działać tak jak działał lub zamierzał działać.

23. U.S. Const. Art. I, sec. 8, cl. 3.

może regulować handel pomiędzy stanami. Co prawda nie ma w niej dosłownego zakazu ograniczania handlu pomiędzy stanami przez stany. Ale sąd najwyższy USA interpretuje prawo kongresu USA do regulowania handlu pomiędzy stanami jako zakaz ograniczania handlu pomiędzy stanami przez poszczególne stany.

Taka interpretacja dała amerykańskim sędziom skuteczne narzędzie promowania wolnego handlu pomiędzy stanami i uchylania ustaw i regulacji stanowych tworzących pozacelne ograniczenia w handlu między stanami²⁴. **Polegając na takiej interpretacji konstytucji przedsiębiorcy amerykańscy nie muszą czekać na działania rządu federalnego w Waszyngtonie sami mogą korzystać z sądów powszechnych w zdecentralizowany sposób, by usuwać bariery w handlu wewnątrzym amerykańskim.**

Jeśli Europa ma mieć jeden rynek potrzebujemy skutecznie zdecentralizować usuwanie barier handlu wewnątrzunijnego. Potrzebujemy traktatowego zakazu tworzenia barier w handlu wewnątrzunijnym sformułowanego jako mechanizm powstrzymywania władzy (*negative check*) przed tworzeniem nadmiernych barier w handlu usługami wewnątrz UE i egzekwowanego w sądach powszechnych państw członkowskiego, a w ostatniej instancji w sądach na poziomie europejskim.

Na poziomie administracyjnym może być pożyteczne także stworzenie europejskiego mechanizmu monitorowania ograniczeń poza celnych w wewnątrz unijnym handlu usługami.

g. Program rozwojowy dla Europy!

Europa potrzebuje mniej koordynowanego kapitalizmu i wiary w sprawczość impulsów fiskalnych państwa. Trudno z tą wiarą zerwać ze względu na doświadczenia historyczne, ale jest to potrzebne z powodu problemów ostatnich dekad.

Europa potrzebuje więcej wiary w to, że europejski model społeczny jest zakorzeniony w europejskiej przedsiębiorczości, pomocniczości i kooperacji, a nie w sile europejskiego i narodowych rządów. Te powinny jak najmniej przeszkadzać i wesprzeć stworzenie realnej europejskiej przestrzeni handlu: jednolitego rynku.

Wspólny rynek to także rynek usług. Urzędnicza harmonizacja tu nie pomogła, a faktycznych obszarów uzasadnionej regulacji i ochrony krajowych rynków usług jest niewiele – łatwo wyznaczyć te obszary. Jednolity rynek usług przyczyni się do rozwoju.

UE potrzebuje więcej Europy – nie jako superstruktury politycznej hamującej integrację i wymuszającej dostosowania państw nie do potrzeb rozwojowych, a wyobrażeń urzędników – ale jako jednolitego rynku i swobodnego handlu, w tym usługami.

24. Naman Patel, Let Sleeping Dogs Lie: A Comparative Analysis of the Dormant Commerce Clause and Internal Trade Barrier Mitigation, | 99 Wash. L. Rev. 1017 (2024) October 1, 2024.

5. ROZDZIAŁ

Podsumowanie. Jaka integracja? Więcej Europy, mniej dotacji i regulacji.

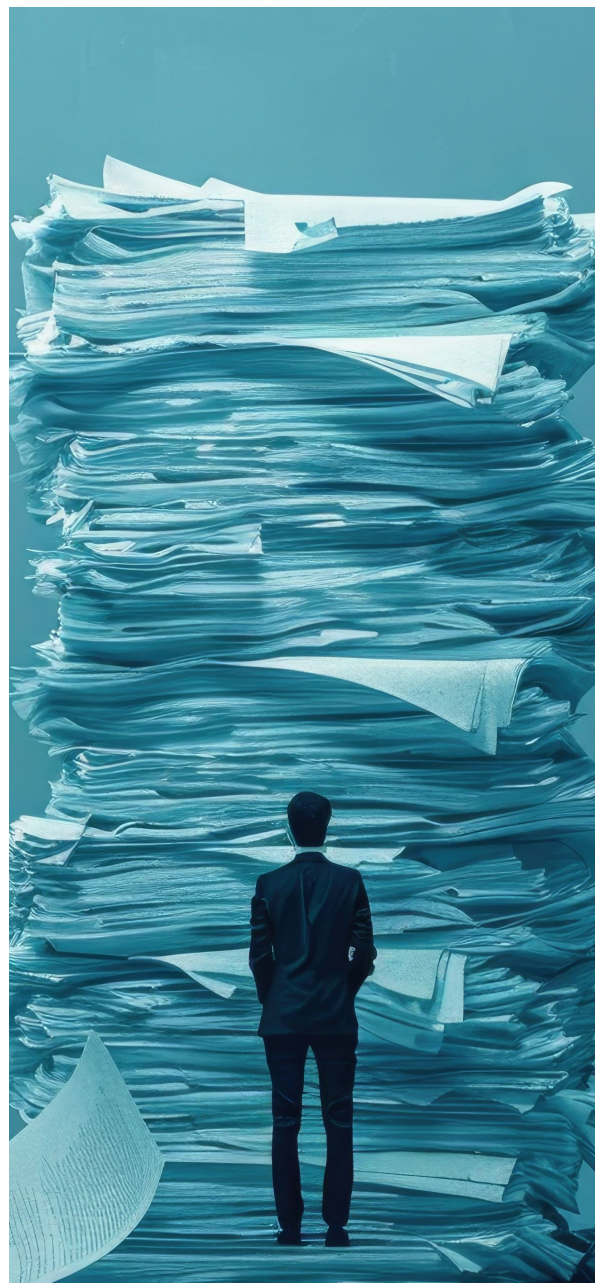
a. Nierozwiązywalny dylemat

Czy można jednocześnie ocalić zamożność (model społeczny) Europy, jej konkurencyjność i model rządzenia? To szalenie trudne, a wręcz niemożliwe zadanie.

Potencjał gospodarczy Europy został zbudowany na bazie kapitalizmu koordynowanego, pomocy rozwojowej opartej na zewnętrznych, a potem również częściowo wewnętrznych funduszach oraz rynku, który mógł się komfortowo rozwijać w warunkach ograniczonej globalizacji.

Dziś otoczenie radykalnie się zmieniło, korzyści z polityki rozwojowej zostały już odniesione, a kapitalizm koordynowany w modelu europejskim działa coraz mniej efektywnie. By ocalić europejski model społeczny potrzebny jest nowy impuls rozwojowy, a ten można dać tworząc prawdziwie wspólny i zintegrowany rynek.

Na drodze może stanąć nadmiernie rozbudowana biurokracja, tarcia między państwami czy model integracji. Stąd nieuniknione staje się albo dążenie do wzrostu konkurencyjności wsparte przez integrację rynkową, a nie polityczną, albo akceptacja stopniowej utraty przewag konkurencyjnych i potencjału rozwojowego UE. Jak to może wyglądać pokazały problemy, z którymi już teraz zmagają się państwa europejskiego core.



b. Rynek kluczem do zamożności i konkurencyjności

W wypadku Europy z jednej strony nadmiar regulacji europejskich, którym towarzyszą regulacje poszczególnych państw utrudnia formowanie się rynku europejskiego, a z drugiej – ogranicza możliwość funkcjonowania autonomicznych rynków narodowych. **Niewielki i przeregulowany rynek to brak efektów skali, rozdrobnienie produkcji i niska wydajność. Rynek europejski jest tylko pozornie duży, bo wewnętrzne bariery wciąż są wysokie, a krajowe interesy silne.**

Propozycja Draghiego idzie w stronę substytuowania dotacjami efektywnie działającego europejskiego rynku oraz ograniczonych działań na rzecz integracji rynku (harmonizacja) zastępowanych w pewnej mierze próbami pogłębienia integracji politycznej. Taka strategia gdzie państwo wspierało rozwój zastępując dostęp do większego rynku była testowana w wielu krajach rozwijających się (państwa komunistyczne, Ameryka Północna) ze słabym skutkiem dla rozwoju. Była też skuteczną receptą w Europie Zachodniej w okresie nadrabiania dystansu, kiedy ukształtował się coraz mniej funkcjonalny model kapitalizmu koordynowanego. Uzależnienie od tego modelu i towarzyszącej mu wizji wielkich programów rozwojowych staje się coraz poważniejszym obciążeniem dla Europy i zagrożeniem dla jej modelu społecznego.

Bez wątplenia Europa nie potrzebuje dziś nowej odmiany europejskiej polityki rozwojowej opartej na centralnie planowanym publicznym dotowaniu przemysłu dla całej wspólnoty. Zamiast tego potrzeba nowego otwarcia. W szczególności rynku, który pozwoli skalować wielkość produkcji i budować firmy na skalę światową. Efektywnego rynku kapitałowego zdolnego do finansowania rozwoju. Wspólnego rynku. Wspólny rynek to taki rynek, na którym nie ma ograniczeń regulacyjnych i na którym interesy polityczne nie determinują sytuacji przedsiębiorców.

Takie zdefiniowanie potrzeb rozwojowych wynika z głównych wyzwań, przed którymi stoi UE opisanych w tym raporcie. By to osiągnąć UE powinna stać się organizacją ponadnarodową „zwinną” w rozumieniu, w jakim słowo to jest stosowane w biznesie.

c. Jaka naprawdę powinna być „zwinna” UE?

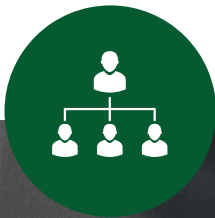
Polityczna struktura jako wsparcie a nie obciążenie. **Dzisiejszy model centralizacji procesów regulacyjnych w Brukseli nie jest właściwą odpowiedzią.** W centrum projektu nie powinna leżeć presja na integrację polityczną wymuszaną wspólnym długiem, a przywrócenie historycznych celów integracji europejskiej: budowy rzeczywiście wspólnego i jednolitego rynku.

UE potrzebuje jednolitego rynku, w tym jednolitego rynku usług. Bez tego nie będzie się szybko rozwijać!



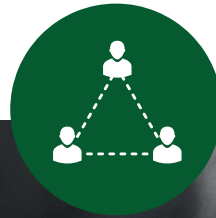
22 000

firm członkowskich



18

organizacji
regionalnych



15

organizacji
branżowych



ZPP

ZWIĄZEK PRZEDSIĘBIORCÓW
I PRACODAWCÓW

**SKONTAKTUJ
SIĘ Z NAMI**

WWW.ZPP.NET.PL



20 000

cytowań w mediach
rocznie



200 000

followers – profile na
Twitter



130 000

fanów
na Facebook



740 000

minimalny zasięg
miesięczny
na Facebook