

II. WYSTARCZY DE-RISKING. NIEMIECKA GOSPODARKA WOBEC ZEITENWENDE

Rosyjska inwazja na Ukrainę zmusiła Niemcy do zmierzenia się z pytaniem o granice współpracy i zależności ekonomicznej w globalizacji – zwłaszcza w relacjach z reżimami autorytarnymi. Wojna uwypukliła także problem równowagi pomiędzy rynkiem i państwem w gospodarce dotkniętej kryzysem i inflacją oraz dodatkowo zmagającej się z wyzwaniem transformacji energetycznej i cyfrowej. Perspektywa wielobiegunowego świata i nasilającej się rywalizacji wywołała też dyskusję o potrzebie wzmocnienia UE, np. poprzez utworzenie unii fiskalnej, dzięki czemu byłaby ona w stanie mierzyć się z globalnymi konkurentami.

Sposób, w jaki Niemcy zareagowali na powyższe dylematy, trudno jednak określić mianem zwrotu i fundamentalnej zmiany myślenia. Kryzys globalizacji traktują oni jako przejściowy – nie ma więc mowy o porzuceniu orientacji eksportowej, a co najwyżej o ograniczaniu ryzyka związanego z powiązaniem. W polityce gospodarczej zwiększają przejściowo zakres interwencji państwa, ale nie przekłada się to na zmiany reguł w modelu gospodarczym. Również podejście do integracji gospodarczej pozostaje tradycyjne: RFN nie widzi potrzeby znaczącego pogłębienia współpracy w UE w sferach finansowej i fiskalnej.

Szok wojny

Gros dyskusji o *Zeitenwende* skoncentrowało się na sferze bezpieczeństwa, co wynikało z literalnego potraktowania przemówienia kanclerza Olafa Scholza z 27 lutego 2022 r., oraz na polityce energetycznej, w której najszybciej zmaterializowała się odpowiedź na wyzwania związane z wojną na Ukrainie. *Zeitenwende* (punkt zwrotny, nowa era) dotyczy jednak o wiele szerszego zakresu spraw – m.in. kursu gospodarczego Niemiec.

Na pierwszy rzut oka rosyjska agresja doprowadziła do podręcznikowego szoku ekonomicznego. Po stronie podażowej uderzył on głównie w koszty, zwłaszcza nośników energii, oraz zachwiał niektórymi łańcuchami dostaw, np. na rynkach żywności. Z kolei po stronie popytowej kluczowym zagadnieniem stał się spadek zaufania konsumentów, przestraszonych perspektywą długotrwałej wojny. W konsekwencji – zamiast oczekiwanego wychodzenia z pandemicznego kryzysu i wzrostu PKB w wysokości 3,5% w 2022 i 2,5% w 2023 r. – gospodarka zaczęła się staczać ku stagflacji. Siłą inercji dochód krajowy zwyżkował

jeszcze o 1,8% w 2022 r., ale w br. może się nawet znaleźć na minusie¹. Fatalnym tendencjom gospodarczym towarzyszyła najwyższa od 70 lat inflacja, podbijana nie tylko sytuacją na rynku energii, lecz także wzrostem wydatków publicznych w trakcie pandemii.

Kryzys nie ograniczył się jednak wyłącznie do wskaźników koniunkturalnych. W wojennym chaosie urosły na znaczeniu czynniki, które mogą trwale zmienić warunki funkcjonowania gospodarek. Mowa tu głównie o napięciach geopolitycznych, narastającej konfrontacji pomiędzy mocarstwami oraz ryzyku wybuchu światowego konfliktu militarnego. W debacie o *Zeitenwende* musiały się zatem pojawić – i pojawiły się – pytania dotyczące szans na utrzymanie dotychczasowego modelu gospodarczego. Chodziło w szczególności o kwestię globalizacji i wywoływanych przez nią zależności, o powrót na ścieżkę wzrostu w nowych, trudniejszych warunkach i przy dodatkowym wyzwaniu w postaci transformacji energetycznej i cyfrowej, wreszcie – o wzmocnienie integracji ekonomicznej. Wojenny kryzys i możliwe zaostrzenie rywalizacji międzynarodowej powinny zachęcić UE do pogłębienia współpracy gospodarczej oraz dążenia do rzeczywistej unii fiskalnej, bankowej i rynków kapitałowych. Dzięki tym posunięciom byłaby ona w stanie więcej inwestować w swój rozwój i bardziej „suwerennie” konkurować z globalnymi mocarstwami.

Globalizacja: *de-risking* zamiast *decouplingu*

Kluczowym doświadczeniem RFN w 2022 r. było zderzenie ze skutkami nadmiernej zależności energetycznej od autorytarnej Rosji. Mowa o drastycznym wzroście kosztów – zwłaszcza dla przemysłu – i konieczności poszukiwania nowych dostawców. Do tego doszedł efekt sankcji nałożonych na Federację Rosyjską. Sytuacja ta doprowadziła do głębokiej redukcji bezpośrednich relacji gospodarczych z tym państwem². W lutym 2023 r. eksport do niego obniżył się rok do roku o 60,5% (z 2,1 mld do 0,8 mld euro), a import – o 91% (z 3,7 mld do 0,3 mld euro). W rankingu partnerów handlowych RFN Rosja spadła z 11. na 46. miejsce³.

Analiza przyczyn katastrofy w stosunkach politycznych i ekonomicznych z Rosją musiała sprowokować w Niemczech refleksję o granicach zależności

¹ *Was der Krieg in der Ukraine für die deutsche Wirtschaft bedeutet*, Niemiecka Izba Przemysłowo-Handlowa (DIHK), 23.02.2023, dihk.de.

² Nie można wykluczyć, że wymiana handlowa dokonuje się przez pośredników zarejestrowanych w takich krajach jak Turcja, Kazachstan czy Zjednoczone Emiraty Arabskie.

³ *Importe aus Russland im Februar 2023 um 91,0 % niedriger als im Vorjahresmonat*, Niemiecki Urząd Statystyczny (Statistisches Bundesamt), 13.04.2023, destatis.de.

od zagranicy. Nie sposób było ominąć przy tym istoty rozwijanej w ostatnich dekadach globalizacji gospodarczej. Opierała się ona na znoszeniu barier w wymianie dóbr i usług oraz w przepływie kapitału, co z kolei wspierało rynkową logikę współpracy i wybór partnerów gospodarczych na podstawie argumentów wydajności i opłacalności. Założenie totalnej ekonomizacji na tym się jednak nie kończyło: globalny rynek miał wyeliminować ryzyko konfliktów zbrojnych pomiędzy współzależnymi państwami, ponieważ wojna miała się nikomu nie opłacać. Ostatecznym celem miał być „płaski świat” z konwergencją poziomów PKB i stopniowym ujednocnieniem systemów politycznych – ku rozwiązaniom demokratycznym i powszechnej ochronie praw człowieka.

RFN była szczególnym beneficjentem tego modelu globalizacji. Dzięki niemu w okresie powojennym stała się eksportowym mocarstwem osiągającym ogromne nadwyżki w wymianie z zagranicą i zarabiającym na inwestycjach. Model ten niósł też korzyści polityczne: handel miał łagodzić napięcia ideologiczne i systemową konfrontację w przestrzeni międzynarodowej – groźne dla państwa frontowego, jakim były Niemcy w trakcie zimnej wojny. Z tego sposobu myślenia wyrosła idea „zmiany przez handel” (*Wandel durch Handel*)⁴, która uzasadniała rozbudowę więzi ekonomicznych z reżimami autokratycznymi. W ostatnich dziesięcioleciach ukoronowała ją kooperacja z Chinami i Rosją, które miały się stać „takie jak my”.

Rosyjskie napaści na Gruzję i Ukrainę, konfrontacyjna polityka Pekinu względem Tajwanu, a także światowa ekspansja autokratycznych metod rządzenia pokazały ograniczenia powyższej wizji. Wprawdzie neoliberalna globalizacja zaoferowała bez wątpienia ogromne zyski gospodarcze, lecz ich dystrybucja wzmocniła reżimy niedemokratyczne i dała im ekonomiczne narzędzia do realizacji agresywnej polityki.

Obecny kryzys może doprowadzić do ziszczenia się jednego z trzech scenariuszy.

- Pierwszy przewiduje deglobalizację, napędzaną nie tylko nasilającą się konfrontacją polityczną, lecz także protekcjonizmem i potrzebą wspierania gospodarek narodowych. Tendencje w tym kierunku pojawiły się już podczas prezydentury Donalda Trumpa oraz w trakcie pandemii. Proces *decouplingu* doprowadziłby do osłabienia obecnych więzi i powstania wielu mniejszych bloków ekonomicznych.

⁴ F. Bösch, *Handel durch Wandel* [w:] D. Deckers (red.), *Facetten der Gegenwart*, 52 F.A.Z.-Essays aus dem Epochenjahr 2022, Brill – Schöningh, 2023, s. 408–417.

- Drugi zakłada podział globu na strefę „wolnego świata”, w której współpracują państwa demokratyczne, oraz klub reżimów autorytarnych skupionych wokół Chin. Hasłem wywoławczym byłby np. *friendshoring*, czyli inwestowanie w krajach „przyjaznych”, dzielących ten sam system wartości.
- Zgodnie z trzecim nastąpi utrzymanie dotychczasowej formuły globalizacji i stopniowy powrót do *business as usual*. Na duże prawdopodobieństwo takiego rozwoju wypadków wskazuje przede wszystkim logika gospodarcza, ale też argument, że wyzwania globalne, np. walka ze zmianami klimatu, wymagają utrzymania otwartej przestrzeni i mechanizmów współpracy między rywalami.

Niemieckie stanowisko wobec tych scenariuszy jest dalekie od jednoznacznego. Z jednej strony w debacie często pojawia się argument, że koniecznie należy ograniczyć ryzyka związane z globalizacją gospodarczą i zdemontować krytyczne zależności od autorytarnych rywali. Z drugiej – silna frakcja ochrony korzyści ekonomicznych, które niesie globalna przestrzeń ekonomiczna, ostrzega przed mnożeniem barier w wymianie⁵.

Dylematy te najlepiej widać w odniesieniu do Chin, największego partnera handlowego RFN, z którym obroty zbliżyły się w 2022 r. do 300 mld euro (Destatis). Od czasu rosyjskiej inwazji nieufność do napływu kapitału zagranicznego z ChRL wyraźnie wzrosła, a władze zaczęły uważniej przyglądać się inwestycjom w sektorach infrastruktury krytycznej (np. zaopatrzenie w energię, porty, instalacje telekomunikacyjne). Pomogła w tym wdrożona jeszcze w poprzedniej dekadzie procedura badania inwestycji przez resort gospodarki i ochrony klimatu, która pozwalała nawet na ich blokowanie. Okazją do jej zastosowania stała się próba nabycia przez chiński koncern logistyczny COSCO dużych udziałów w terminalu Tollerort w porcie w Hamburgu jesienią 2022 r. W rządzie rozgorzał spór na temat tego, czy elementy infrastruktury krytycznej, takie jak terminale, mogą podlegać sprzedaży podmiotom zagranicznym. Zieloni opowiadali się za zablokowaniem transakcji, natomiast SPD optowała za bardziej koncyliacyjną postawą. Ostatecznie kanclerz Scholz przeforsował zgodę na nabycie przez COSCO 24,9% udziałów w obiekcie, a więc odsetka poniżej progu pozwalającego na interwencję kierowanego przez Zielonych Ministerstwa Gospodarki i Ochrony Klimatu.

⁵ *German finance minister warns against quick decoupling from China*, Reuters, 22.01.2023, reuters.com.

Spory narastały też wokół korzystania z urządzeń firmy Huawei w infrastrukturze telekomunikacyjnej RFN (chodzi w szczególności o przesył danych przez sieć komórkową)⁶. Chińska spółka od lat zaopatrywała w wyposażenie największych dostawców usług sieciowych w Niemczech – Deutsche Telekom, Vodafone i Telefonice. Okazało się, że oparcie rozbudowy sieci 5G na podzespołach Huawei generuje poważne ryzyka dotyczące bezpieczeństwa. Finalnie na początku 2023 r. MSW wysłało do operatorów pismo wzywające do rezygnacji z tych komponentów. Krok ten wciąż budzi jednak spore kontrowersje, ponieważ może doprowadzić do wyraźnego spowolnienia tempa budowy sieci najnowszej generacji oraz do eksplozji kosztów. W działaniach niemieckich podmiotów nietrudno dostrzec też niekonsekwencję: np. państwowy koncern Deutsche Bahn zapowiedział, że nadal zamierza korzystać z chińskich części.

Twardsze stanowisko w kwestii zaangażowania ChRL w budowę infrastruktury krytycznej nie oznacza jednak, że Niemcy stały się zwolennikami szerokiego *decouplingu* w relacjach z tym państwem. W trakcie wizyty kanclerza Scholza w Pekinie w listopadzie 2022 r. nie było mowy o osłabianiu kooperacji gospodarczej⁷. Urząd Kanclerski nie tylko patrzy na dane handlowe (zob. tabela), lecz także przysłuchuje się argumentom formułowanym przez zarządy wielkich korporacji obecnych w Chinach. Szef koncernu Mercedes-Benz Ola Källenius stwierdził, że spekulacje o ograniczeniu współpracy są „nie do pomyślenia dla prawie wszystkich branż niemieckiego przemysłu”. W przypadku tej spółki rynek chiński odpowiada za 18% przychodów i 37% sprzedaży⁸.

Realistyczną odpowiedzią RFN na wojnę na Ukrainie nie będzie więc *decoupling*, lecz co najwyżej *de-risking* – będący zresztą słowem kluczem najnowszej strategii rządowej wobec Pekinu⁹. W praktyce oznacza to zmniejszenie zależności generujących ewentualne ryzyko zerwania dostaw oraz równoważenie znaczenia Chin poszerzaniem więzi gospodarczych z innymi partnerami, czyli dywersyfikację. Chodzi m.in. o Indie, które mogłyby się stać atrakcyjnym miejscem do lokowania ważnych inwestycji. O rozwoju stosunków z tym państwem świadczą np. kontrakty Deutsche Bahn i Siemens na rozbudowę jego infrastruktury kolejowej oraz plany, aby ułatwić miejscowym pracownikom imigrację do RFN. Jednocześnie Niemcy wyraźnie wzmacniają swą obecność w Afryce

⁶ S. Płóciennik, *Lex Huawei. Niemcy zastrzegają kontrolę nad siecią 5G*, OSW, 8.03.2023, osw.waw.pl.

⁷ M. Bogusz, L. Gibadło, *Współpraca mimo wszystko. Wizyta Scholza w Chinach*, OSW, 7.11.2022, osw.waw.pl.

⁸ *Cutting ties with China is 'unthinkable', Mercedes-Benz CEO tells Bild am Sonntag*, Reuters, 30.04.2023, reuters.com.

⁹ *China-Strategie der Bundesregierung*, Auswärtiges Amt, 21.07.2023, auswaertiges-amt.de.

oraz w Ameryce Południowej. W ten sposób chcą również rozproszyć zakupy metali ziem rzadkich: na razie ponad dwie trzecie z nich nabywają w ChRL¹⁰.

Strategia dywersyfikacji zależności gospodarczych nie oznacza odchodzenia od globalizacji. Wręcz przeciwnie – ma w istocie przynieść ekspansję i rozszerzenie powiązań międzynarodowych. Właśnie dlatego Berlin wciąż poświęca wiele uwagi zagrożeniu protekcjonizmem – praktyki dyskryminacyjne wobec zagranicznych producentów, wyższe cła, selektywne ulgi podatkowe itd. mogą stanowić kluczową przeszkodę dla nowych strumieni wymiany. Za wymowną w tym kontekście należy uznać reakcję RFN na amerykańską ustawę Inflation Reduction Act (IRA), wprowadzającą rozwiązania zagrażające interesom europejskich wytwórców¹¹. Niemcy od początku podchodziły do sprawy ostrożnie i nie przyłączały się do głosu Francji, chcącej twardo odpowiedzieć na politykę USA, także w formie retorsji. Stawiały raczej na negocjacje, a nawet posuwały się do pomysłu powrotu do zarzuconego w 2016 r. projektu transatlantyckiej strefy wolnego handlu (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP). Nawet jeśli było to nierealistyczne, to w ofercie chodziło o przerwanie na wczesnym etapie protekcjonistycznej eskalacji na linii USA-UE.

Tabela. Najwięksi partnerzy handlowi RFN w 2021 i 2022 roku (w mld euro)

		Eksport	
		2021	2022
1.	USA	122,0	USA 156,2
2.	Chiny	103,7	Francja 116,0
3.	Francja	102,2	Holandia 110,7
4.	Holandia	100,4	Chiny 106,8
5.	Polska	78,3	Polska 90,4
6.	Włochy	75,3	Austria 88,7
7.	Austria	71,9	Włochy 87,5
8.	Wielka Brytania	65,3	Wielka Brytania 73,8
9.	Szwajcaria	60,6	Szwajcaria 70,6
10.	Belgia	50,4	Belgia 61,8

¹⁰ *Januar bis November 2022: 66% der importierten Seltenen Erden kamen aus China*, Niemiecki Urząd Statystyczny (Statistisches Bundesamt), 24.01.2023, destatis.de.

¹¹ S. Płóciennik, *Niemiecki dylemat: Berlin wobec konfliktu handlowego z USA*, OSW, 5.12.2022, osw.waw.pl.

Import				
2021			2022	
1.	Chiny	142,2	Chiny	191,8
2.	Holandia	105,5	Holandia	120,0
3.	USA	72,1	USA	92,0
4.	Polska	68,8	Polska	77,6
5.	Włochy	65,4	Włochy	72,6
6.	Francja	62,1	Francja	69,6
7.	Belgia	51,9	Belgia	62,7
8.	Czechy	50,0	Norwegia	61,4
9.	Szwajcaria	48,9	Czechy	58,9
10.	Austria	47,5	Austria	57,8

Źródło: Statistisches Bundesamt, destatis.de.

Nowy wzrost gospodarczy

Wojna na Ukrainie spowodowała mocne tąpnięcie niemieckiego PKB oraz wzrost inflacji do poziomu niespotykanego od dekad (zob. wykresy 1 i 2). Wyjście z tej stagflacyjnej pułapki będzie dla Berlina dużym wyzwaniem. Chodzi bowiem nie tylko o trudny (choć krótkoterminowy) kryzys koniunkturalny, lecz także o nagromadzenie problemów strukturalnych w gospodarce, których znaczenie rosyjska inwazja jedynie wyostrzyła. RFN trapią spore zapóźnienia inwestycyjne – zwłaszcza w sferach energetycznej i cyfryzacji – będące w niemałym stopniu konsekwencją polityki oszczędnościowej rządów Angeli Merkel. Ponadto konkurencyjność państwa obniżają rozrost biurokracji, stosunkowo wysokie podatki oraz demografia.

Wśród niemieckich elit ekonomicznych nie ma konsensusu co do tego, jak poradzić sobie z tymi wyzwaniami. Z jednej strony można usłyszeć apele o zasadnicze zwiększenie roli państwa w gospodarce poprzez podwyższenie nakładów na inwestycje publiczne (za pomocą tworzenia kolejnych pozabudżetowych funduszy), sterowanie procesem innowacji i rozbudowaną politykę przemysłową. W rządzie na największe poparcie mogą one liczyć w SPD oraz na lewym skrzydle Zielonych. Z drugiej zaś nie mała grupa zwolenników liberalnych reform nawołuje do deregulacji i obniżki podatków dla przedsiębiorstw. Są oni kojarzeni przede wszystkim z FDP oraz chadecją, które domagają się odświeżenia dyskusji o „społecznej gospodarce rynkowej”.

Podejścia te próbuje pogodzić propagowana przez wicekanclerza i ministra gospodarki Roberta Habecka idea „transformatywnej polityki podażyowej” (*transformative Angebotspolitik*)¹². Brzmi ona, jak przyznał lider Zielonych, nieco „zawile”, bo łączy dość skomplikowane terminy. Jej najważniejszy człon odnosi się do wspierania podaży i stanowi nic innego jako pochwałę elastyczności rynku. Habeck chce poprawy warunków działania dla firm, obniżenia podatków, deregulacji – aby wyzwolić w gospodarce siły „spontanicznego dostosowania”, które zresztą w znacznej mierze przyczyniły się do przezwyciężenia kryzysu energetycznego. W koncepcji wicekanclerza jest jednak również miejsce na ukłon w stronę aktywnej roli państwa. Wyraża się on w haśle „transformatywnej polityki”, czyli mobilizowania środków finansowych rynku i zasobów publicznych w celu przeprowadzenia istotnych zmian gospodarczych. W tym przypadku – co zastrzega Habeck – chodzi o wzmacnianie potencjału wybranych gałęzi przemysłu, żeby szybciej przeprowadziły dekarbonizację oraz zwiększyły zaangażowanie w nowe technologie, w tym produkcję baterii, półprzewodników, instalacji do elektrolizy, paneli słonecznych i turbin wiatrowych. Przedsiębiorców mają do tego zachęcać ulgi podatkowe, odpisy inwestycyjne, ale też fundusze celowane. Warto jednak podkreślić, że mówimy o idei interwencji ograniczonych w czasie, uruchamianych w związku z potrzebą, a nie o projekcie systemowego i trwałego przesunięcia równowagi ku państwu.

„Inkluzyjna” koncepcja Habecka to pragmatyczny zabieg stawiający na zbudowanie możliwie szerokiego poparcia. Biznes rzeczywiście ocenia przedstawione pomysły przychylnie, choć zwraca uwagę na konieczność podjęcia konkretnych działań. Federalny Związek Przemysłu (BDI) stwierdził, że testem intencji rządu będzie rok 2023, nazywany wprost „rokiem decyzji”. Wielkie nadzieje z nową polityką wiąże też kanclerz Scholz. W jednym z wywiadów oznajmił, że „dzięki dużym inwestycjom w ochronę klimatu Niemcy przez jakiś czas mogą osiągać stopy wzrostu jak ostatnio w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych”¹³. Socjaldemokraci wierzą zatem w nowy „cud gospodarczy” niesiony falą transformacji energetycznej.

Realizując tę strategię, rząd RFN będzie musiał mierzyć się przynajmniej z dwoma poważnymi wyzwaniami.

¹² *Zeit für eine transformative Angebotspolitik*, Federalne Ministerstwo Gospodarki i Ochrony Klimatu (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz), 27.04.2023, bmwk.de.

¹³ *Olaf Scholz verspricht sich Wachstum wie zur Zeit des „Wirtschaftswunders“*, Die Welt, 10.03.2023, welt.de.

Pierwsze dotyczy demografii. W IV kwartale 2022 r. – pomimo że gospodarka znajdowała się w okresie ochłodzenia koniunktury – Federalna Agencja Pracy zarejestrowała niemal 2 mln wakatów¹⁴. W badaniach rynkowych jako najpoważniejsze wyzwanie uniemożliwiające zwiększenie produkcji i przeprowadzenie nowych inwestycji firmy wskazują brak siły roboczej. Rząd nie ma tu dobrego wyjścia: mobilizacja wewnętrznych zasobów ludzkich wymagałaby kolejnej reformy emerytalnej, która przyniosłaby efekt dopiero za kilka lat i wiązałaby się również z kosztami politycznymi. Pozostaje szersze otwarcie kraju na imigrację z państw trzecich (spoza UE), co oznacza konieczność korekty dopiero co wprowadzonej w 2020 r. ustawy i dalszej liberalizacji przepisów, zwłaszcza w kwestii uznawania dyplomów. Ten kierunek zmian staje się coraz trudniejszy do wdrożenia wraz z rosnącymi notowaniami antyimigranckiej Alternatywy dla Niemiec (AfD).

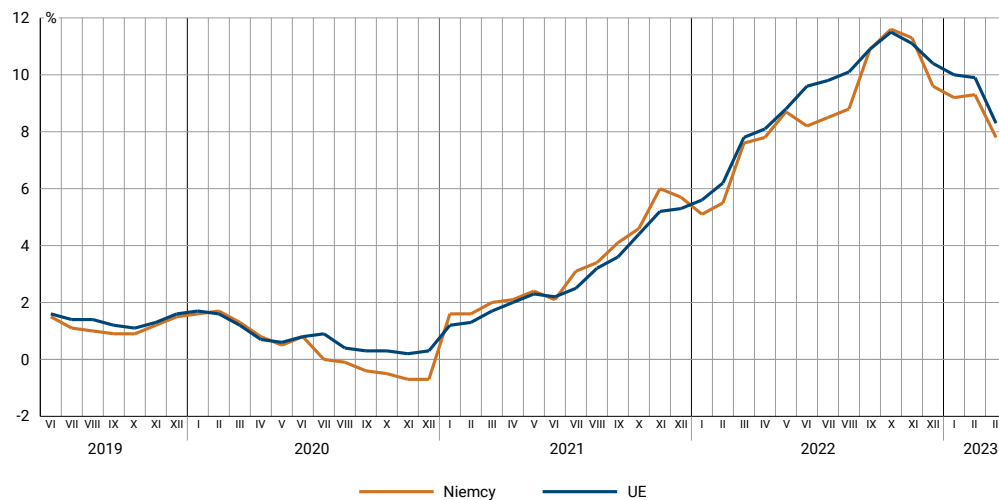
Drugie wyzwanie to konieczność szybkiej reakcji na problem konkurencyjności niemieckiego *Standort*. Tamtejsze firmy już teraz przyciągają do innych państw ulgi podatkowe, subwencje, dotowanie kosztów energii czy wreszcie bardziej przyjazne regulacje. Stąd w debacie publicznej rozgłoszono kasandryczną wizję „deindustrializacji” RFN i ostatecznej utraty atutów niemieckiego modelu. Rząd może oczywiście liczyć na to, że zapowiedź reform powstrzyma relokację produkcji, ale w praktyce będzie musiał zaangażować się w subwencyjny wyścig rozpoczęty przez USA i bidenowską ustawę IRA¹⁵. Chodzi o niezwykle kosztowne przedsięwzięcia: emblematyczną zapowiedzią nowej epoki jest udzielenie nowej fabryce półprzewodników Intela w Magdeburgu wsparcia w wysokości 10 mld euro. Po długich negocjacjach koncern z USA zdecydował się zrealizować ogromną i bardzo nowoczesną inwestycję wartą 30 mld euro pod warunkiem otrzymania wysokiej subwencji¹⁶. Przystąpienie do „wyścigu na dotacje” oznacza ostry konflikt w rządzie. Ministrowie z SPD i Zielonych snujący plany kolejnych interwencji władz będą musieli się konfrontować z liberalnym szefem resortu finansów Christianem Lindnerem z FDP, który chce przywrócić konstytucyjną „kotwicę długu” i zakończyć trwającą od pandemii ekspansję fiskalną. Przedstawiony przez niego w lipcu 2023 r. projekt budżetu na 2024 r. stanowi wyraźny krok w tym kierunku.

¹⁴ IAB-Stellenerhebung für das vierte Quartal 2022: Offene Stellen erreichen mit 1,98 Millionen ein neues Allzeithoch, Instytut Badań nad Rynkiem Pracy i Zawodami (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung), 9.03.2023, iab.de.

¹⁵ S. Płóciennik, *Zielony Plan Przemysłowy UE: czy Niemcy zgodzą się na więcej interwencjonizmu?*, OSW, 6.02.2023, osw.waw.pl.

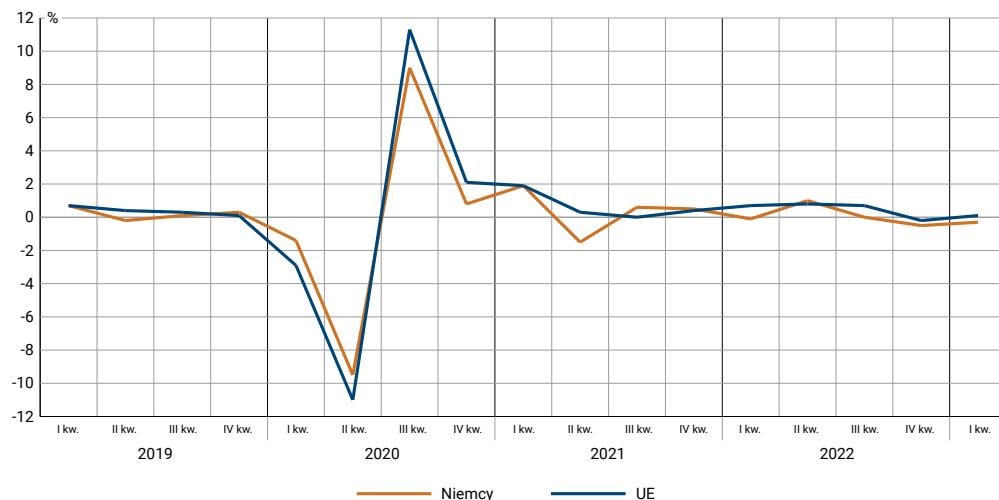
¹⁶ C. Busse, A. Hagelüken, C. Hulverscheidt, *Deutschland haut die Milliarden raus*, Süddeutsche Zeitung, 23.06.2023, sueddeutsche.de.

Wykres 1. Inflacja w RFN oraz w UE w latach 2019–2023 (zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych, HICP; dane miesięczne)



Źródło: Eurostat.

Wykres 2. Wzrost PKB w RFN oraz w UE w latach 2019–2023 (dane kwartalne, porównanie do analogicznego okresu roku poprzedniego)



Źródło: Eurostat.

„Suwerenna Europa”: czas na unię fiskalną?

Doświadczenia wojny na Ukrainie oraz nasilenie globalnej konkurencji o technologie i inwestycje (czego przykładem jest IRA) postawiły na porządku dziennym pytania o przyszłość integracji ekonomicznej w Europie. Dotychczasowy model opiera się na wspólnym rynku i walucie, a jednocześnie stosunkowo płytkiej współpracy fiskalnej i finansowej. W praktyce oznacza to, że w sferze wydatków publicznych na inwestycje czy rozwój nowych technologii dominuje perspektywa narodowa. Wyłomem od tej zasady okazał się program „Następne Pokolenie UE” (NextGenerationEU), który przewidywał setki miliardów euro grantów i kredytów na walkę ze skutkami pandemii i wsparcie gospodarek członkowskich. Warto jednak podkreślić, że ma on formalnie charakter jednorazowy, wyjątkowy, co było zresztą warunkiem postawionym przez Berlin¹⁷. Niemcy obawiają się tworzenia wspólnych mechanizmów finansowych, ponieważ widzą w nich ryzyko uruchomienia trwałych transferów wewnątrz Unii. To stanowisko ugruntowane w polityce europejskiej RFN, można wręcz powiedzieć – tradycyjne.

Czy nowa sytuacja gospodarcza i międzynarodowa – wymagająca bez wątpienia większej koordynacji wspólnych inwestycji w ramach UE i wzmocnienia pozycji kontynentu w globalizacji – skłoniła Berlin do rewizji tego restrykcyjnego podejścia? W reakcji Niemiec trudno znaleźć argumenty potwierdzające tę tezę.

Krótko po inwazji Rosji na Ukrainę RFN z ulgą przyjęła ogłoszone przez Komisję Europejską w marcu 2022 r. częściowe zawieszenie zasad pomocy publicznej (Temporary Crisis Framework), dzięki czemu pojawiła się możliwość hojnego subwencjonowania branż dotkniętych problemami gospodarczymi na poziomie narodowym. Dane opublikowane przez KE pod koniec roku świadczą o tym, że Berlin najbardziej skorzystał na ulgowym traktowaniu – z łącznej kwoty zezwoleń w wysokości 672 mld euro aż 53% dotyczyło niemieckich podmiotów¹⁸. To dużo więcej niż wynosi udział RFN w PKB UE czy tamtejszego przemysłu w unijnym. W wielu stolicach liczby te wywołały niepokój, ponieważ sugerowały, że Niemcy dążą przede wszystkim do ochrony własnej gospodarki, mniej zaś myślą o europejskiej odpowiedzi na kryzysową rzeczywistość. Wrażenie to nasiliło się po ogłoszeniu przez rząd Scholza specjalnego

¹⁷ M. Mühlberger, U. Walther, *Die deutsche EU-Politik post-Merkel. Grüner, aber finanzpolitisch weiterhin eher konservativ*, „Deutschland Monitor”, 27.07.2021, Deutsche Bank Research, dbresearch.de.

¹⁸ J. Liboreiro, *Germany & France account for most EU subsidies. Here's why it's a concern*, Euronews, 17.01.2023, euronews.com.

programu subwencyjnego o wartości 200 mld euro, mającego złagodzić skutki wzrostu cen energii¹⁹. RFN argumentowała, że opiewał on na tak znaczną kwotę, gdyż kraj poniósł szczególnie wysokie straty ze względu na zależność od Rosji. Z punktu widzenia integracji prowokował on jednak pytania o zniekształcenia konkurencji i spójność wspólnego rynku.

W tym samym czasie, gdy udzielano kolejnych zezwoleń na wsparcie biznesu, RFN hamowała dyskusję o ewentualnej wspólnej odpowiedzi na europejski kryzys. Chodzi zwłaszcza o propozycję KE, aby Unia stworzyła „fundusz na rzecz suwerenności europejskiej”, który miał poprzez pomoc finansową wyrównywać szanse UE i USA w obliczu inicjatyw ogłoszonych przez Waszyngton w ramach IRA²⁰. Ponieważ trudno było bezpośrednio kwestionować sam ten pomysł, niemieccy politycy podchwycili argument, że tworzenie nowego funduszu nie jest warte poparcia, gdyż wciąż nie wykorzystano środków z funduszu odbudowy – wystarczy więc decyzja polityczna o ich przesunięciu do nowych pozycji.

Jako że Niemcy szeroko korzystali z możliwości wsparcia własnego przemysłu, a jednocześnie odrzucali pomysły zwiększenia europejskich wydatków, można było zakładać, że zgodzą się przynajmniej na uelastycznienie zasad dyscypliny fiskalnej w UE, aby dać rządów państw członkowskich nieco więcej przestrzeni na wzrost nakładów inwestycyjnych. Nic takiego jednak się nie stało. Gdy KE zaproponowała reformę paktu stabilności i wzrostu²¹ przewidującą opcję elastyczniejszej ścieżki redukcji długu, resort finansów Lindnera zapowiedział twardy sprzeciw²². Berlin chce utrzymać bezwzględny charakter reguł 3% deficytu budżetowego oraz 60% zadłużenia publicznego. W konsekwencji narasta krytyka RFN w krajach południa Europy i we Francji. Ich zdaniem podwójne niemieckie „nie” w istocie osłabia gospodarkę UE.

Na wizerunek Niemiec jako państwa hamującego reformy i pogłębienie integracji finansowej na poziomie UE wpływa ich sceptyczne nastawienie do finalizacji unii bankowej. Powstanie jednolitej przestrzeni dla banków mogłoby ułatwić mobilizację kapitału na cele inwestycyjne, ale wymagałoby wzmocnienia instytucji ponadnarodowych. W tym kontekście często mówi się o wprowadzeniu

¹⁹ M. Kędzierski, S. Płóciennik, *Niemcy na wojnie energetycznej: 200 mld euro na walkę z cenami energii*, OSW, 3.10.2022, osw.waw.pl.

²⁰ S. Płóciennik, *Zielony Plan Przemysłowy UE: czy Niemcy zgodzą się na więcej interwencjonizmu?*, op. cit.

²¹ *Commission proposes new economic governance rules fit for the future*, Komisja Europejska, 26.04.2023, ec.europa.eu.

²² S. Płóciennik, *Powrót do rygorów: RFN wobec reformy zasad budżetowych w UE*, OSW, 3.03.2023, osw.waw.pl.

jednolitego ubezpieczenia depozytów bankowych, które ograniczyłyby znaczenie nisz narodowych. Propozycja szefa Eurogrupy Paschala Donohoe z maja 2022 r.²³ została jednak zablokowana przez RFN – głównie ze względu na protesty tamtejszych banków spółdzielczych i publicznych oraz obawy, że nowa instytucja przekształci się w narzędzie transferowe²⁴.

Podsumowanie

Gdyby *Zeitenwende* w polityce gospodarczej miała być rozumiana jako nowa era niemieckiego modelu gospodarczego, to – w wersji radykalnej – mogłaby obejmować następujące elementy:

- twardej *decoupling* ekonomiczny od dyktatur i budowanie demokratycznej globalizacji gospodarczej,
- zmianę modelu gospodarczego poprzez wzrost roli państwa w gospodarce i radykalne zwiększenie inwestycji publicznych,
- budowę europejskiej federacji gospodarczej z własną polityką fiskalną i zarządzaniem zintegrowanym z rynkami bankowym i kapitałowym.

Od tak głębokiej zmiany RFN jest jednak daleko. Gospodarka pozostaje zorientowana na globalizację, a elity polityczne i biznesowe Niemiec traktują jej obecny kryzys jako przejściowy. Stąd koncepcja *de-riskingu*, która w istocie wzmacnia ekspansję na rynki międzynarodowe. Odpowiedź na problemy polega na próbie godzenia starego sporu między liberalną polityką podażową i interwencjonizmem – tym razem w służbie przyspieszenia *Energiewende*. Trudno przypisać jej walor systemowy, bo nie doszło np. do zniesienia tzw. kotwicy długu. Nie widać też gotowości do przełomu w integracji gospodarczej w Europie. Unia pozostaje projektem z wyraźnie ograniczonym zakresem wspólnych funduszy i transferów.

Z punktu widzenia ekonomii politycznej ta konserwatywna reakcja nie powinna nikogo zaskakiwać. Wizja globalizacji pozostaje funkcją interesów wielkich niemieckich firm, które zainwestowały ogromne kwoty np. w Chinach, więc *decoupling* niósłby dla nich niebywałe ryzyko. Z kolei „transformatywna

²³ M. Greive, C. Volkery, A. Kröner, *Neuer Anlauf zur europäischen Einlagensicherung – Bundesregierung läuft Sturm*, Handelsblatt, 2.05.2022, handelsblatt.com.

²⁴ S. Płóciennik, *Granice integracji. Niemiecka blokada finalizacji unii bankowej*, OSW, 24.06.2022, osw.waw.pl.

polityka podaźowa” idealnie odzwierciedla dążenia mniejszych podmiotów i sektora *Mittelstand*, które popierają podejście pragmatyczne, godzące rynek i interwencję. Jeśli zaś chodzi o pogłębienie integracji finansowej, to wyjaśnienie można sprowadzić do rozpowszechnionego i trwałego resentymetu wobec „mechanizmów transferowych” oraz obaw, że RFN byłaby strukturalnym, długoterminowym płatnikiem finansującym mniej wydajne gospodarki (np. południa).

Za oporem kryje się również kalkulacja polityczna i pamięć partii głównego nurtu o tym, że problemy integracji monetarnej – czyli kryzys euro – stworzyły grunt pod powstanie antysystemowej opozycji w postaci AfD. Pójście w kierunku unii fiskalnej w UE, które zasługiwałoby z pewnością na miano radykalnej zmiany, mogłoby się skończyć politycznym *Zeitenwende* – ale niekoniecznie w sensie, o którym myślał Scholz, wygłaszając swoje słynne przemówienie.

SEBASTIAN PŁÓCIENNIK