

REORIENTACJA POLITYKI ZAGRANICZNEJ RFN? FRAGMENTY EKSPERTYZY*

WPLYW REFORM LIBERALIZACYJNYCH ZAPOCZĄTKOWANYCH AGENDĄ 2010
NA OBECNĄ KONDYCJĘ GOSPODARCZĄ NIEMIEC
I ICH PERSPEKTYWY ROZWOJOWE

Reformy Agenda 2010

W marcu 2003 r. przedstawiając założenia programu Agenda 2010 kanclerz Gerhard Schröder podkreślił, że warunkiem sukcesu przedsięwzięcia jest włączenie się w jego realizację całego społeczeństwa. Istota planu, według słów szefa niemieckiego gabinetu, miała się sprowadzać z jednej strony do uszczuplenia wielkości świadczeń państwowych oraz wspierania indywidualnej odpowiedzialności obywatela za swój los – z drugiej. Zaproponowane i realizowane działania dotyczyły gospodarki, edukacji i polityki oświatowej, ubezpieczeń zdrowotnych i przede wszystkim rynku pracy. Była to głównie koncepcja reformy niemieckiego systemu socjalnego i rynku pracy, a planowane zmiany miały doprowadzić do przyspieszenia wzrostu gospodarczego i zwiększenia zatrudnienia.

Mając na uwadze fakt, że niemiecki rynek pracy charakteryzował się wysokim poziomem kosztów towarzyszących, dobrym zabezpieczeniem finansowym bezrobotnych i ograniczoną elastycznością, w tych obszarach należało dokonać istotnych zmian. Przełomem zainicjowanym przez tzw. reformę Hartza było wprowadzenie zasiłku z tytułu bezrobocia (*Arbeitslosengeld II*). Jego istota sprowadzała się do połączenia zapomogi z tytułu bezrobocia (*Arbeitslosengeld*) z zasiłkiem socjalnym (*Sozialhilfe*). Wprowadzenie tego instrumentu miało na celu zwiększenie gotowości obywateli Niemiec do podjęcia aktywności zawodowej. Temu samemu celowi służyć miały ułatwienia w zatrudnianiu na różnego rodzaju niepełnych etatach oraz ułatwienia kredytowe dla osób podejmujących działalność gospodarczą. Działania te przyniosły spodziewany efekt. O ile bowiem w 2005 r. bezrobocie w Niemczech zbliżało się do granicy 5 mln, o tyle pod koniec 2012 r. spadło do 2,9 mln. Jednocześnie skrócił się przeciętny okres pozostawania bez pracy. Obniżeniu uległ tzw. próg zatrudnienia, co oznacza, że w przypadku ożywienia gospodarczego przedsiębiorcy są znacznie bardziej skłonni, niż przed reformą,

* Przygotowanej wiosną 2013 r. na prośbę Ministerstwa Spraw Zagranicznych przez pracowników Instytutu Zachodniego.

do zatrudnienia nowych pracowników. Zwiększyła się też znacznie liczba osób zatrudnionych na różnego typu niepełnych i ograniczonych czasowo etatach.

Reforma niemieckiego rynku pracy poddana została surowej weryfikacji w trakcie kryzysu 2008/2009. Okazało się, że bezrobocie rosło w tempie niewspółmiernie wolniejszym niż można by tego oczekiwać po skali spadku produkcji. Istotne znaczenie odegrało tu także dość powściągliwe stanowisko związkowców oraz dopasowanie czasu pracy do aktualnych potrzeb gospodarczych. Szczególne znaczenie przypisać należy szerokiemu zastosowaniu tzw. pracy skróconej. Na uwagę zasługuje także brak zgody ustawodawcy na wprowadzenie obowiązkowej płacy minimalnej. Tym m.in. tłumaczyć należy spadek stopy bezrobocia w latach 2005-2011 w najniższej grupie wiekowej z 16% do 8%. Trzeba przy tym zaznaczyć, że RFN jest jednym z niewielu krajów, w których zrezygnowano z ustawowej regulacji najniższego poziomu wynagrodzenia.

W sumie można stwierdzić, że dzięki Agendzie 2010 RFN przeobraziła się z „chorego człowieka” w „motor Europy”. Raport renomowanego *Institut zur Zukunft Arbeit* sugeruje nawet, że reformy były tak skuteczne, iż powinny posłużyć za modelowe rozwiązanie dla krajów peryferyjnych strefy euro¹. Sukces przeprowadzonych reform, jak się uznaje, to także bardzo ważny wątek i często podnoszony argument przemawiający za polityką konsolidacji fiskalnej. Przykład Niemiec bowiem udowadnia, że dewaluacja wewnętrzna, czyli redukcja płac stanowiąca namiastkę możliwej w warunkach własnej waluty normalnej dewaluacji, niesie długofalowe korzyści. Co prawda wiąże się ona z osłabieniem siły związków zawodowych i przekłada na spadek popytu wewnętrznego, ale obniżka płac pozwoliła na poprawę konkurencyjności cenowej oferowanych dóbr i wzmocniła proekspansyjny charakter gospodarki RFN. Wobec głosów partnerów europejskich i samej Brukseli domagających się od Niemiec zgody na wzrost płac celem pobudzenia konsumpcji wewnętrznej, niemieccy ekonomiści wskazują, że wiąże się to z ryzykiem zaprzepaszczenia odzyskanej z trudem konkurencyjności. Nie można przy tym zapominać, czym zresztą niemieccy ekonomiści niezbyt chętnie „się chwala”, że kraj ten wykazuje od lat bardzo wysoki i stale rosnący poziom zadłużenia publicznego. O ile w 2003 r. wskaźnik ten kształtował się na poziomie 64,4%, o tyle w 2012 r. osiągnął poziom 81,9%. Oznacza to, że Niemcy, podobnie jak zdecydowana większość krajów UE, nie spełniają dziś jednego z kryteriów z Maastricht.

Jednoznaczna ocena wpływu tej reformy na obecną kondycję gospodarczą Niemiec i ich perspektywy rozwojowe nie jest łatwa, bo *de facto* wymagałaby analizy kontrfaktycznej – spekulacji „co by było gdyby”. Lansowanej polityce dewaluacji wewnętrznej poza granicami RFN zaczynają towarzyszyć apele o zainicjowanie w samej RFN nowej Agendy – 2020.

¹ Niepublikowany raport cytowany za *Eine Neue Agenda 2010 muss her*, „Die Welt” 10.03.2013.

Kondycja niemieckiej gospodarki i prognozy

Obecna kondycja niemieckiej gospodarki wypada bardzo dobrze na tle innych europejskich państw, co potwierdzają dane dotyczące zarówno tempa wzrostu PKB, stopy inflacji, bezrobocia, deficytu finansów publicznych, jak i wielkości salda na rachunku obrotów bieżących (tab. 1).

Tabela 1

Niemcy na tle Eurostrefy w latach 2011-2014

		2011	2012	2013	2014
PKB	Eurostrefa	1,4	-0,4	0,1	1,4
	Niemcy	3,0	0,8	0,8	2,0
Inflacja	Eurostrefa	2,7	2,5	1,8	1,6
	Niemcy	2,5	2,1	1,9	1,8
	Eurostrefa	10,1	11,3	11,8	11,7
Bezrobocie	Niemcy	5,9	5,5	5,6	5,5
Deficyt finansów publicznych (% PKB)	Eurostrefa	-4,1	-3,3	-2,6	-2,5
Saldo na rachunku obrotów bieżących (% PKB)	Niemcy	-0,8	-0,2	-0,2	0,0
	Eurostrefa	0,3	1,1	1,5	1,6
	Niemcy	5,6	5,7	5,0	4,7

Źródło: *Autumn economic forecast: sailing through rough waters*. Prognozy Komisji Europejskiej (07.11.2012).

Natomiast mówiąc o perspektywach rozwoju należy podkreślić, że Niemcy to jeden z szczęśliwych krajów, w którym nie zrewidowano w dół prognoz makroekonomicznych w przeprowadzonej w kwietniu 2013 r. aktualizacji Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). Ekspert MFW przewidują wzrost niemieckiego PKB w 2013 r. na poziomie 0,6%, a rząd w Berlinie załedwie na poziomie 0,4%. Na znacząco wyższym poziomie (0,8%) kształtują się wiosenne oceny czterech głównych niemieckich instytutów gospodarczych i te prognozy mogą napawać optymizmem², zwłaszcza że w 2014 r. prognozowane jest tempo wzrostu na poziomie 1,9%, tj. o jeden punkt procentowy więcej niż w strefie euro (0,9%). Liczba bezrobotnych w 2013 r. szacowana jest na 2,9 mln i na 2,7 w 2014 r. Inflacja sięgać ma ok. 1,7% w tym i 2% w następnym roku, co wynikać będzie najpewniej z rosnącego wykorzystania mocy produkcyjnych w gospodarce.

² *German Economy Recovering – Long-Term Approach Needed to Economic Policy*, „Joint Economic Forecast” Spring 2013 – April 18, 2013.

Obserwowanej poprawie nastrojów nie towarzyszy na razie istotny wzrost zamówień w przemyśle, czy też w samej produkcji. Dobrze rozwijać ma się eksport, a silny impet powinien się zaznaczyć również w konsumpcji krajowej. Oczekuje się też wzrostu inwestycji, w tym w budownictwie (sprzyja temu realizowana przez EBC polityka niskich stóp procentowych). W efekcie kondycja, w jakiej znajduje się gospodarka niemiecka, wydaje się wyjątkowo dobra, choć jak przestrzegają autorzy, część z rewelacyjnych wyników (saldo budżetowe zrównoważone w 2013 r. i 0,5% nadwyżka przewidywana w 2014 r.) można przypisywać przejściowym i wyjątkowym okolicznościom. Są one jednak trudne do zagwarantowania w dłuższym okresie. Nie powinno się natomiast „maskować” prawdziwych wyzwań, które w przypadku RFN wynikają głównie z niekorzystnego rozwoju demograficznego (*is now time to readopt a longer-term approach to economic policy*). Niemieccy ekonomiści zdają się zatem przestrzegać przed wpadnięciem w samozadowolenie, akcentując paradoksalnie korzyści, jakie Niemcy odniosły z zapaści sprzed kilku lat, kiedy to fatalne wyniki w obszarze edukacji, masowe bezrobocie i słabnąca konkurencyjność wymusiły niezbędne reformy. Podobnego „reformatorskiego zrywu” oczekuje się teraz od Francji.

Podsumowując, należy podkreślić, że bez wątpienia reformy ekipy G. Schrödera, choć kosztowały go utratę władzy, okazały się dla gospodarki niemieckiej „niezbędnym szokiem” uwalniającym od przeregulowania i marazmu ekonomicznego. Uelastycznienie rynku pracy nie tylko zaowocowało redukcją stopy bezrobocia, ale pozwoliło też poprawić konkurencyjność oferty produktowej, co pozostaje nie bez znaczenia dla zorientowanej eksportowo gospodarki. Według środowisk niemieckich, dla państw peryferyjnych UE, a także borykającej się z problemami gospodarczymi Francji, udane reformy niemieckie powinny być przykładem do naśladowania. Wskazuje się na długookresowe korzyści krótkookresowych wyrzeczeń. Dzięki nim nie tylko doszło do uzdrowienia kondycji makroekonomicznej RFN, ale udało się też zachować swoistą „odporność” kryzysową. Choć powielanie modelu niemieckich reform w innych państwach wydaje się zasadne, nie należy zapominać, że każdorazowo wymaga ono uwzględnienia lokalnej specyfiki i odbywać się będzie w warunkach dużo mniej korzystnych, jeśli idzie o stan globalnej gospodarki, aniżeli było to dane RFN na początku XXI w. O ile reformy faktycznie poprawiły ogólną sytuację na rynku pracy, mobilizując niewykorzystane zasoby siły roboczej, o tyle wyraźnej poprawy wydajności (produktywności pracy) trudno się doszukiwać, zwłaszcza że nadal za wysoce regulowany i zamknięty uważany jest sektor usług³. Jego liberalizacja, zdaniem ekspertów, głównie zagranicznych, pomogłaby nie tylko poprawić wskaźniki wydajności pracy RFN, ale w szerszym ujęciu, mogłaby złagodzić problemy nierównowagi strefy euro.

³ D. Gros, *Is Germany the model to follow?*, CEPS Commentary, 6 March 2013.

Model niemiecki przeciwwagą dla francuskiego etatyzmu?

W zasadzie filozofia ekonomiczna Niemiec zgodna z ideą ordoliberalizmu odbiega od postulatów interwencji państwa wynikających z etatystycznego podejścia francuskiego. Traktuje ona bowiem „państwo” jako „sędziego”, gwarantującego jedynie odpowiednie warunki gry rynkowej; jednego z aktorów (ale nie głównego), który angażuje się w procesy gospodarcze, „tak silnie jak to konieczne, ale tak nieznacznie jak to tylko możliwe”. Odmienne było też w obu krajach postrzeganie unii monetarnej przed utworzeniem strefy euro. We Francji wspólna waluta miała równoważyć rosnącą potęgę zjednoczonych Niemiec, w Niemczech była ceną, jaką za połączenie obu państw przyszło zapłacić.

Różna jest jednak nie tylko filozofia gospodarcza, ale jak wynika z najnowszych danych, także faktyczne wyniki osiągnięte przez każdą z gospodarek. Znacznie lepsza kondycja Niemiec stawia je w uprzywilejowanej sytuacji i pozwala propagować własny model, choć jak podkreślają przedstawiciele rządu, Niemcy nie zamierzają nikogo pouczać; „podejmowane decyzje zapadają w gronie ministrów finansów wszystkich państw strefy euro, są zatem wspólnym głosem »17«”⁴.

Różnice ideologiczne między obu państwami mają praktyczne odzwierciedlenie w prowadzonej polityce i podejmowanych inicjatywach. Niemcy były zdecydowanie przeciwnie propozycjom strony francuskiej ustabilizowania kursu euro. Chodziłoby o możliwość ingerowania przez EBC w kształtowanie się relacji wymiennej wspólnej waluty wobec innych głównie celem zapobiegania istotnym wahaniom, zwłaszcza aprecjacji. Jest to ważny czynnik konkurencyjności międzynarodowej, ale według RFN nie on powinien o niej przesądzać.

Mimo istotnej odmienności zdań w wielu kwestiach oba kraje podejmują też wspólne inicjatywy np. w zakresie podatku od transakcji finansowych (FTT) czy odnośnie do poluzowania tajemnicy bankowej, sprzeciwiając się tym samym np. Wielkiej Brytanii.

Pozornie sytuacja Francji jest lepsza niż Niemiec – nie ma aż takich problemów demograficznych i posiada duży rynek wewnętrzny z silną konsumpcją, jednak w unii monetarnej z jedną walutą liczy się na pierwszym miejscu kondycja finansów publicznych i działalność zagraniczna, czyli saldo na rachunku obrotów bieżących, a pod tym względem wydaje się, że Niemcy nie mają sobie równych. Wedle badań *Goldman Sachs*, Francja w celu przywrócenia długookresowej równowagi zewnętrznego zadłużenia musiałaby przeprowadzić 20% dewaluację wobec średniej wartości strefy euro i ponad 35% w stosunku do Niemiec⁵. Obserwowana troska środowisk niemieckich tak politycznych, jak i ekonomicznych wynika najpewniej z obaw, że problemy Francji postawią RFN przed koniecznością ponoszenia jeszcze

⁴ Steffen Kampeter, wiceminister finansów w programie BBC *Hardtalk* 16.04.2013.

⁵ H. W. Sinn, *The Collateral Damage of Europe's Rescue*, Ifo Viewpoint No. 144: Munich, 5 March 2013.

większych ciężarów w „kryzysowym” ratowaniu (*ESM*), a zmęczenie i niezadowolenie z polityki cięć doprowadzi do tworzenia sojuszu w krajami Południa. Tymczasem nie jest tajemnicą, że Berlin dla powodzenia swoich koncepcji rozwiązań w UE czy strefie euro potrzebuje „poparcia” Francji.

Wyznaczniki nieformalnego pokryzysowego modelu niemieckiego – *de facto* postulaty dotyczące funkcjonowania gospodarki europejskiej i przyszłej europejskiej architektury to:

– Konkurencyjność osiągnana przez wewnętrzną dewaluację, także fiskalną. Standaryzacja i harmonizacja są w tej kwestii nieodzowne, elastyczność bowiem jest według RFN jedynie arbitrazem i nieuczciwym dumpingiem. Uznają konkurencyjność za decydującą dla przyszłości gospodarki UE, ale zdają się lansować jej odgórne i jednakowe dla wszystkich oparte na idei harmonizacji zaordynowanie. O potrzebie harmonizacji wspomniał zaraz po rozwiązaniu kwestii Cypru przewodniczący Parlamentu Europejskiego Martin Schulz, czyniąc aluzje do przyczyn kryzysu i sztucznie niskich podatków, które pozwoliły Nikozji stać się centrum bankingu *offshore*, co doprowadziło do poważnych zakłóceń.

– Sprzeciw wobec prowadzonej przez Mario Draghiego polityki EBC, która niesie jedynie ryzyko inflacji i osłabienie tendencji reformatorskich. Stabilizacyjną rolę spełniać powinny rządy, a nie EBC.

– Zapobieganie procedurom unikania opodatkowania i innym powiązanim nadużyciom. W tym celu konieczna jest koordynacja między krajami i lepsza wymiana informacji. Pod hasłem przeciwdziałania nadużyciom w systemach podatkowych, w tym głównie unikaniu opodatkowania przez międzynarodowe koncerny proponuje się poluzowanie tajemnicy bankowej, lepszą wymianę informacji oraz walkę z tzw. rajami podatkowymi.

– Testowanie nowych rozwiązań – np. w zakresie podziału banków uniwersalnych, wprowadzeniu kar za nadużycia, regulacji dotyczących wynagrodzeń menadżerów czy obowiązkowego ustanowienia tzw. testamentów dla banków, zwłaszcza systemowo ważnych. Tendencja do wyznaczania przez Niemcy standardów i inicjowania debaty nad określonymi kwestiami w Europie jest wyraźna. Świadczą o niej między innymi działania w zakresie regulacji *short selling*, czy *HFT* – handlu wysokiej częstotliwości⁶. Z jednej strony takie „uprzedzanie” propozycji Brukseli daje szansę na przeforsowanie własnych inicjatyw i projektów (jako wzorcowych, sprawdzonych rozwiązań), z drugiej jednak grozi izolacją i może zaszkodzić pozycji konkurencyjnej Niemiec w Europie (ryzyko przeregulowania).

– Doktryna ekspansywnej polityki konsolidacyjnej – Niemcy upatrują przyczyn kryzysu zdecydowanie po stronie zawodności państwa. Zatem i uzdrowienie sytuacji oznacza reformy w zakresie finansów publicznych. U podstaw takiego myślenia leży zasada *expansionary fiscal contraction*, w myśl której, dzięki

⁶ Deutsche Bank Resarch z 07.02.2013.

programowi cięć budżetowych i uzdrowieniu finansów publicznych, w długim okresie dochodzi do pobudzenia gospodarki. Dlatego dyscyplina fiskalna jest jedyną drogą do osiągnięcia zrównoważonego wzrostu i odzyskania konkurencyjności.

– Nowa architektura europejska, w tym unia bankowa lub ewentualna unia fiskalna, wymagają bezwzględnej jedności odpowiedzialności i kontroli (*crucial unity of decision-taking and liability*)⁷. Zatem jeśli na szczebel europejski ma być przeniesiony wspólny ciężar pomocy i gwarancji, na tym samym poziomie musi znajdować się kontrola i nadzór. Centralną kwestią staje się właściwa dystrybucja, tak odpowiedzialności i kontroli, a więc tak władzy, jak i środków finansowych.

– Unia fiskalna – jedynie w rozumieniu największym wspólnych regulacji lub mechanizmów warunkowej i ograniczonej pomocy np. Funduszu Spłaty Zadłużenia (propozycja Rady doradców Ekonomicznych) lub mechanizmu wyrównującego *FIRE* – propozycja IW Kiel⁸. Brak zgody na euroobligacje – mutualizacja (uwspólnotowienie) długu wymaga konstytucjonalizacji (upaństwowienia, uprawnoczenia suwerennego), a więc do utworzenia federacji fiskalnej potrzebne jest uprzednie powstanie quasi państwa europejskiego⁹. Przeszłe długi, czyli nawis deficytów, uznają Niemcy za indywidualne problemy poszczególnych krajów, w których rozwiązywaniu nie zamierzają pomagać.

– Unia bankowa pod warunkiem silnego nadzoru ogólnoeuropejskiego z oddzielnymi funkcjami polityki monetarnej i nadzorczej, Mechanizm Uporządkowanej Likwidacji z-wbudowanym *bail-in* (określonym porządkiem ponoszenia strat) i w zasadzie zakazem korzystania przez banki ze środków *ESM*; System Gwarancji Depozytów w rozumieniu koordynacji systemów narodowych, a nie utworzenia jednego wspólnego – europejskiego.

– Zwolennicy ekonomii strony podaźowej, głównie w rozumieniu uelastycznienia rynków pracy przy jednoczesnym ignorowaniu potrzeby reform w obszarze rynku usług i produktów. Udane reformy Agendy 2010 i system kształcenia zawodowego powinny być punktem wyjścia do uzdrowienia sytuacji na europejskich rynkach pracy, głównie w zakresie bezrobocia młodych.

– Lansowanie rozwiązań i perspektywy długookresowej widoczne w reformach forsowanych dla krajów Południa, jak i wewnętrznym podejściu krajowym (demografia, *Energiewende*).

Stosunek Niemiec do kwestii europejskiej architektury finansowo-gospodarczej, a więc i kształtu instytucjonalnego strefy euro, nie jest jednoznaczny. Różnice widoczne są w kręgach politycznych, a także w środowiskach naukowych. Niektóre

⁷ Joint Economic Forecast Spring 2013 – German Economy Recovering – Long-Term Approach Needed to Economic Policy, 18.04.2013, dostępne na <http://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/Forecasts/Gemeinschaftsdiagnose/Archiv/GD-20130418.html>.

⁸ D. Snower, J. Boysen-Hogrefe, K.J. Gern, H. Klodt, S. Kooths, C.F. Laaser, B. van Roye, J. Scheide, K. Schrader, *Kieler Krisen-Kompass: Ein Gesamtpaket zur Überwindung der Krise im Euroraum*, Kiel Policy Brief Nr. 58, Januar 2013.

⁹ H. James, H.-W. Sinn, *Mutualisation and constitutionalisation*, 26 February 2013, vox eu.org.

z nich opowiadają się za daleko idącą integracją z zastrzeżeniem, że przeniesieniu uprawnień towarzyszyć musi transfer kontroli w myśl zasady *keine Leistung ohne Gegenleistung* – dla unijnych instytucji więcej kompetencji, ale i więcej legitymizacji. Trudno jednak mówić o jednym wyraźnym modelu. Niemniej zarysowane główne postulaty RFN stanowiące niejako wyznaczniki ewentualnego modelu są o tyle łatwiejsze do przyjęcia, że tworzą model, który wydaje się odnosić sukcesy. Niemcy mogą na tle pozostałych państw poszczycić się rewelacyjnymi wynikami – zrównoważonym budżetem (szacunki berlińskiego *DIW* mówią o 27 mld euro nadwyżki w państwowej kasie w 2017 r.) i niskim bezrobociem, choć nie maleje świadomość zagrożeń demograficznych, które mogą osłabić te wyniki. Dziwić może pewne deprecjonowanie sukcesów gospodarczych, jakie zaobserwować można w Niemczech. Wydaje się, że wiąże się ono z próbą uniknięcia konieczności płacenia na innych, tj. składania się na *bail-outy* dla Południa Europy. Zatem z jednej strony Niemcy dążą do narzucenia innym swego modelu, akcentując korzyści, jakie sami dzięki niemu odnieśli, ale z drugiej – umniejszając siłę gospodarki – starają się zapobiec ewentualnej konieczności ratowania słabszych państw.

Wnioski

– Jednoznaczna ocena wpływu tej reformy na obecną kondycję gospodarczą Niemiec i ich perspektywy rozwojowe nie jest łatwa, bo *de facto* wymagałaby analizy kontryfaktycznej. Lansowanej polityce dewaluacji wewnętrznej poza granicami RFN zaczynają towarzyszyć apele o zainicjowanie w samej RFN nowej Agendy – 2020.

– Sugerowane na szczelbu europejskim rozwiązania, głównie w zakresie dyscypliny fiskalnej (Pakt Fiskalny) zaprojektowane przy znaczącym udziale Niemiec są sumiennie implementowane na poziomie krajowym (hamulec długu i progi dla zadłużenia tak federacji, jak i krajów). Niemcy wydają się dążyć do wyznaczania standardów dla reszty państw. Przejawia się to między innymi w pracach nad radami fiskalnymi, ich kompozycją i niezależnością¹⁰; czy inicjatywach mających na celu wzmocnienie nadzoru nad systemem bankowym (decyzja o utworzeniu *Ausschuss für Finanzstabilität*, czyli Komisji do spraw Stabilności Finansowej obejmującej przedstawicieli Ministerstwa Finansów, *Bundesbanku*, Federalnego Urzędu Nadzoru Usług Finansowych – *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Bafin)* oraz Komisji do spraw Stabilizacji Rynku Finansowego – *Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA)*¹¹.

¹⁰ G. B. Wolff, *The German implementation of the fiscal compact – towards more ambition*, 20.11.2012, Testimony was presented at a hearing at the Bundestag Haushaltsausschuss on 19 November 2012, <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/944-the-german-implementation-of-the-fiscal-compact-towards-more-ambition-in-german/>.

¹¹ Ausschuss für Finanzstabilität konstituiert sich. DAPD, 17.03.2013.

– Wszystkie te inicjatywy powinny być uważnie obserwowane, gdyż wydaje się, że Niemcy jako główny gracz europejski, dodatkowo w uprzywilejowanej sytuacji z racji wyjątkowo dobrej na tle reszty państw kondycji gospodarczej, mogą łatwiej forsować swoje projekty, stawiając jako wzór własne rozwiązania. Propozycje niemieckie odnośnie do przyszłej architektury europejskiej niosą zarówno zagrożenia, jak i szanse. W kategoriach korzyści ocenić należy forsowane przez Niemcy (niejako w opozycji do Francji) metody działania oparte na większym automatyzmie (np. co do progów, sankcji) aniżeli uznaniowości, będącej wynikiem politycznych negocjacji. Ryzykiem może być jednak proponowana przez RFN wizja konkurencyjności, jako jednolitych standardów, upatrująca w różnicach (np. stawek podatkowych, kosztów pracy) raczej negatywnego elementu arbitrażu, czy dumpingu socjalnego, a nie niezbędnej elastyczności oddającej różnorodność wewnętrzną UE.

TOMASZ BUDNIKOWSKI, MARTA GÖTZ

EUROPA – NAJWAŻNIEJSZY OBSZAR AKTYWNOŚCI HANDLOWO-INWESTYCYJNEJ NIEMIEC?

Zależność gospodarki niemieckiej od pozaeuropejskich rynków zbytu

Internacjonalizację gospodarki niemieckiej należy oceniać zarówno przez pryzmat wymiany handlowej, jak i zagranicznych inwestycji bezpośrednich (zib). W obu przypadkach nadal można mówić o zdecydowanej dominacji państw europejskich, w tym przede wszystkim członków Unii Europejskiej, a *de facto* Eurostrefy oraz Stanów Zjednoczonych. Niemniej jednak uwagę należy zwrócić na następujące zjawiska w odniesieniu do wymiany handlowej, jak i zibów: w XXI w. nastąpiły i następują zmiany zarówno w handlu zagranicznym Niemiec, jak i w zagranicznych inwestycjach tego kraju. Niemcy utraciły w 2008 r. pozycję największego eksportera świata na rzecz Chin (przestało tym samym obowiązywać powiedzenie: „Niemcy nie zawsze są mistrzami świata w piłce nożnej, ale w eksporcie zawsze”), a pozycję drugą w 2010 r. na rzecz Stanów Zjednoczonych. Wyraźnie także zmniejszył się ich udział w handlu światowym (1991 r. – 11,5%, a w 2011 r. – 8,1%)¹. Nadal jednak eksport ma znaczący wpływ na wielkość PKB, o czym świadczy fakt, że ok. 20% PKB powstaje dzięki proeksportowej orientacji gospodarki niemieckiej. Udział handlu (eksportu i importu) w PKB nadal utrzymuje się na wysokim poziomie (71% w 2010 r.), znacznie wyższym od średniej światowej; kwota eksportu 41,5%, a kwota uzależnienia od importu 37,5% (2012).

¹ Dane WTO. www.wto.org/english/res_e/statis_e/, (18.04.2013).

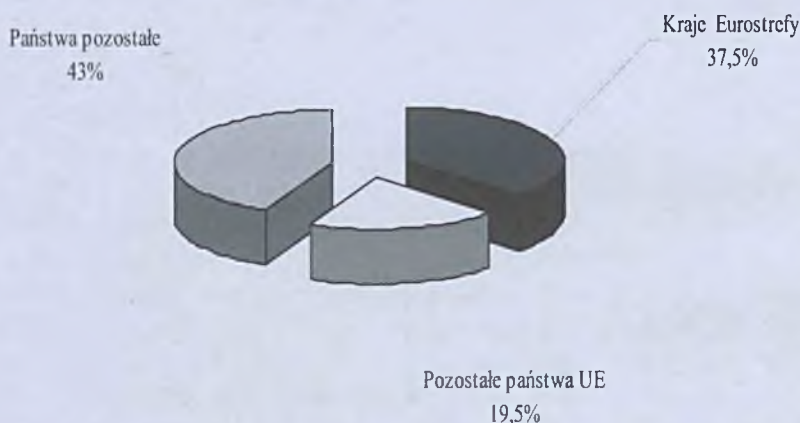
Niemcy pozostają uzależnione przede wszystkim od dostaw surowców energetycznych. Blisko co drugie euro „zarabiane” jest poza granicami, co trzecie miejsce pracy jest uzależnione od produkcji eksportowej.

Ten proeksportowy i towarowy model gospodarczy zostanie także w przyszłości utrzymany. Już dokonane i zapowiadane zmiany w polityce gospodarczej wskazują jednak, iż powinny w nim zajść znaczące zmiany jakościowe.

Wyraźnie należy podkreślić, iż – co prawda – następuje wzrost zainteresowania współpracą gospodarczą z krajami spoza UE, a zwłaszcza tymi spoza strefy euro², ale jest przede wszystkim skutek dramatycznego spadku eksportu do Włoch i Hiszpanii. W 2012 r. wśród 10 największych państw, eksportujących na rynek niemiecki, znalazły się cztery pozaunijne państwa, tj. Chiny (2012 r. 2. miejsce i 77 mld euro), USA (4. miejsce i 49 mld euro), Rosja (7. miejsce) i Szwajcaria (9. miejsce) (wykres 1). Natomiast wśród 10 największych odbiorców towarów

Wykres 1

Struktura geograficzna eksportu Niemiec w 2012 r.



Źródło: opracowano na podstawie danych *Statistisches Bundesamt, Außenhandel. Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2013.

niemieckich znalazły się trzy państwa spoza UE, tj. – USA (87 mld euro i 2. miejsce), Chiny (67 mld euro i 3. miejsce) i Szwajcaria (8. miejsce) (wykres 4).

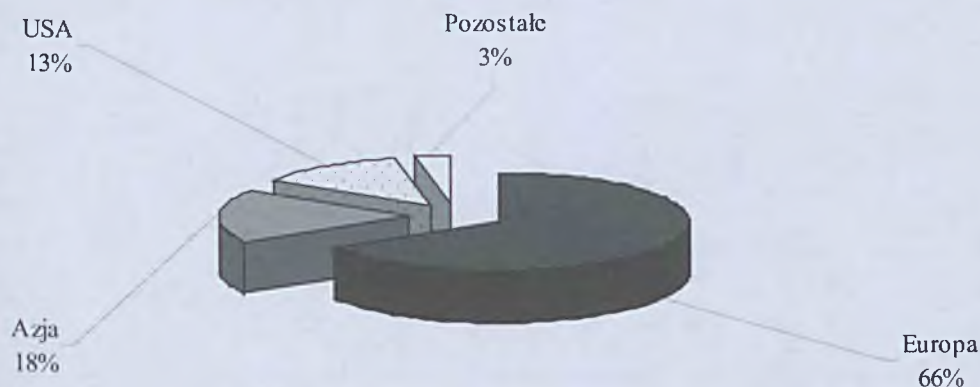
Zasadnicza zmiana to zmniejszenie w latach 2000-2012 udziału państw UE w globalnych obrotach Niemiec. Pozostają one jednak nadal największymi partnerami gospodarki niemieckiej, a 2/3 eksportu kierowana jest na rynek europejski

² W 2012 r. udział państw strefy euro w eksporcie Niemiec ukształtował się na najniższy poziom od zjednoczenia Niemiec, a w 2011 r. wyniósł – 39,7%, w 2008 r. – 42,8%, a w 1991 r. – 51,6%!

(wykres 2 i 3). Nastąpił wyraźny wzrost eksportu na rynki trzecie z 55% (2000 r.) do 62,5% (2012 r.). Głównym obszarem zainteresowania eksporterów niemieckich wśród tzw. państw trzecich pozostaje rynek Stanów Zjednoczonych (szerzej państw NAFTA) i państw azjatyckich (głównie Chin). Zjawisko to występuje niezależnie

Wykres 2

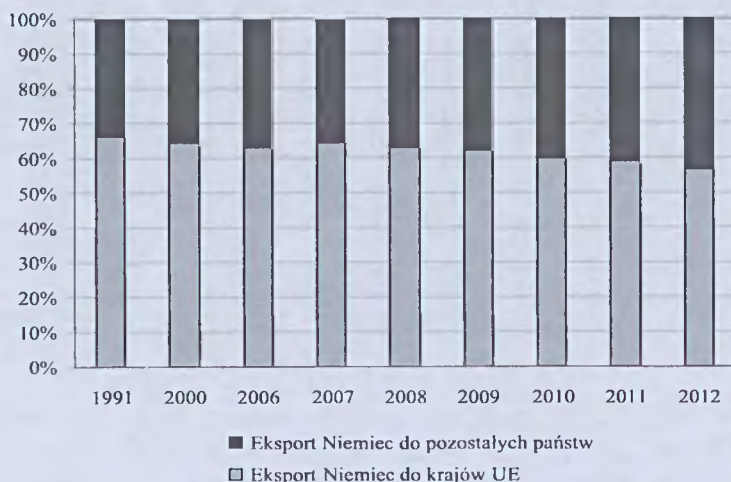
Struktura geograficzna niemieckiego eksportu w 2012 r.



Źródło: Opracowano na podstawie danych Deutsche Bundesbank, *Zahlungsbilanz nach Regionen*. Statistische Sonderveröffentlichung 11, April 2013.

Wykres 3

Udział państw Unii Europejskiej w strukturze eksportu Niemiec w latach 1991-2012

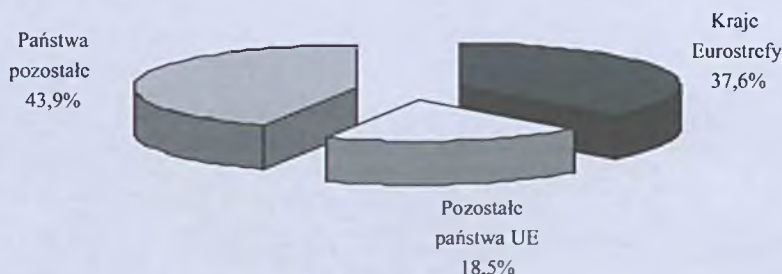


Źródło: opracowano na podstawie danych Statistisches Bundesamt, *Außenhandel. Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, różne roczniki.

od kształtowania się globalnego eksportu towarowego Niemiec (w 2009 r. odnotowano dramatyczny jego spadek, w tym o 17,5% eksportu i 18,4% importu w porównaniu z 2008 r.) i nie został on wyrównany wzrostem dostaw towarowych do państw azjatyckich i do USA. Warto podkreślić, iż w większym stopniu przesunięcie to (deuropeizacja) odbywa się po stronie importu, niż eksportu.

Wykres 4

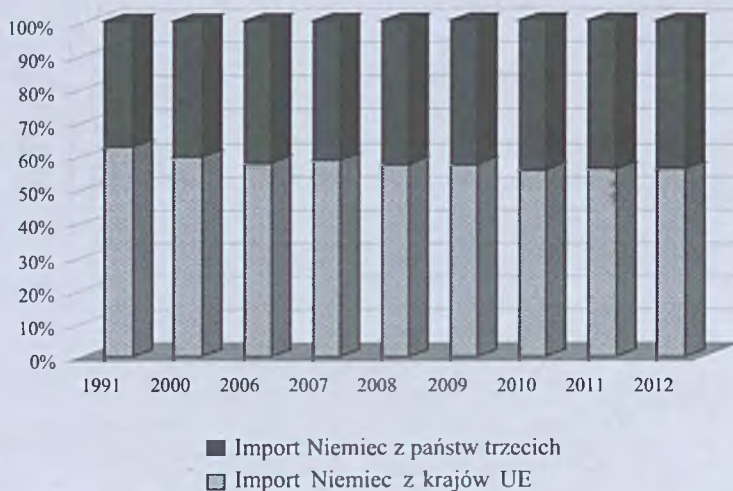
Struktura geograficzna importu Niemiec w 2012 r.



Źródło: opracowano na podstawie danych Deutsche Bundesbank, *Zahlungsbilanz nach Regionen*. Statistische Sonderveröffentlichung 11, April 2013.

Wykres 5

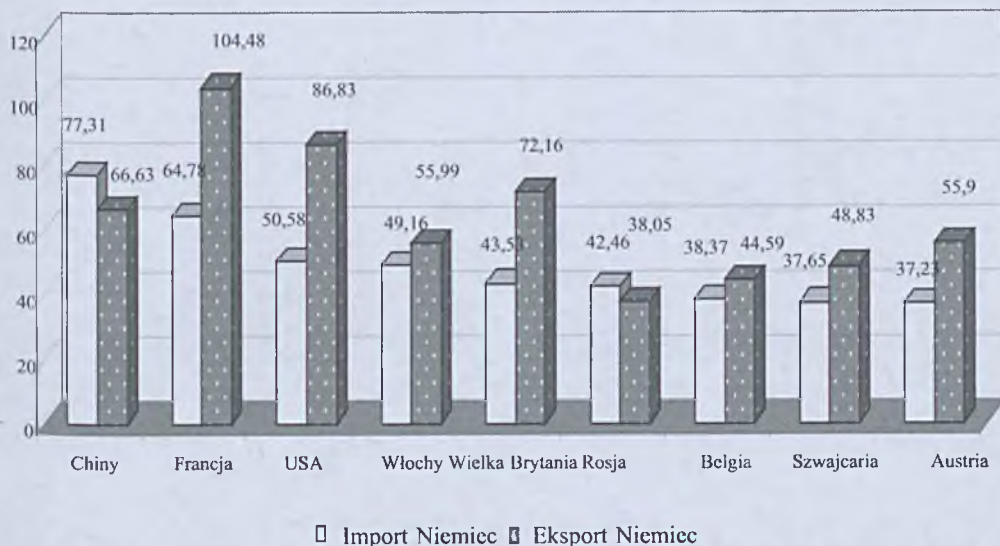
Udział państw Unii Europejskiej w strukturze importu Niemiec w latach 1991-2012



Źródło: opracowano na podstawie danych Deutsche Bundesbank, *Zahlungsbilanz nach Regionen*. Statistische Sonderveröffentlichung 11, April 2013.

Wykres 6

Najwięksi partnerzy handlowi Niemiec – wg wielkości importu i eksportu w 2012 r.
(w mld euro)



Źródło: opracowano na podstawie danych Statistisches Bundesamt, Außenhandel. Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2012.

Mimo dramatycznego spadku importu w 2009 r. to w pozostałych latach kształtował się on na relatywnie stabilnym poziomie i można uznać, że jest on konsekwencją wysokiego zatrudnienia w Niemczech oraz wzrostu realnych dochodów. Jest to sytuacja, która nie występuje w zdecydowanej większości państw UE³. Warto podkreślić, iż te pozytywne zjawiska wpływają na utrzymaniu przez RFN ratingu na poziomie potrójnego AAA⁴.

Przyczyny wzrostu wymiany handlowej z krajami spoza Unii Europejskiej

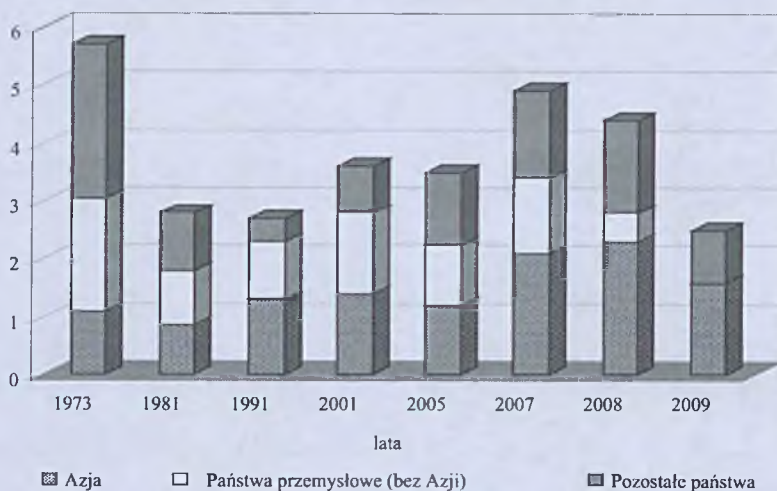
a) Przekonanie zarówno przedstawicieli gospodarki, jak i władz federalnych o multipolaryzacji współczesnego świata, także w obszarze gospodarki (wykres 7), spowodowanej nie tylko wzrastającą rolą Chin, ale także intensywnym rozwojem nowych rynków. Nadto w wielu kręgach, także gospodarczych, istnieje realna obawa: „czy USA nadal będą pełniły funkcję *benchmark* dla reszty świata³”. Za

³ Pomija się w badaniach i prognozach dramatyczny spadek PKB, jaki Niemcy odnotowały w 2009 r. (-5,1%).

⁴ Najwyższa ocena wystawiona przez agencje ratingową, odzwierciedlająca zdolność państwa do wywiązywania się ze swoich zobowiązań płatniczych.

Wykres 7

Wkład kontynentów w globalne tempo wzrostu w latach 1973-2009



Źródło: opracowano na podstawie danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego, *World Economic Outlook*, www.ey.com/GL/en/Services/ [12.10. 2011].

niemalże pewnik należy także przyjąć osłabienie gospodarek unijnych w dłuższym okresie.

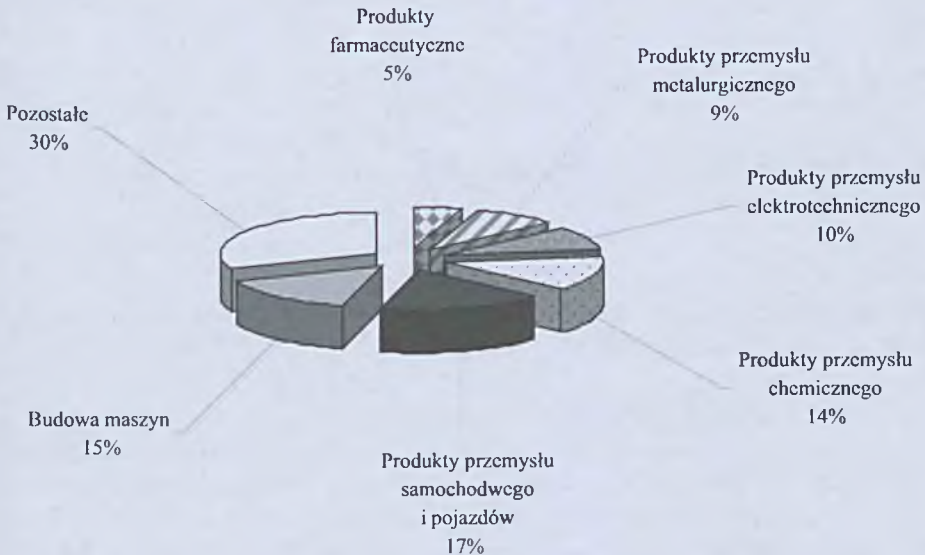
b) Wzrastająca świadomość, iż jednolity rynek europejski intensyfikuje wymianę handlową pomiędzy jego członkami, ale stanowi jednocześnie zagrożenie i trudne do oszacowania ryzyko ze względu na możliwość infekowania gospodarek. Ryzyko to należy zdecydowanie ograniczyć, budując – bardziej niż to ma miejsce do tej pory – zdywersyfikowany portfel partnerów handlowych. Z punktu widzenia Niemiec wydaje się to łatwiejsze, gdyż marka kraju cieszy się dobrą międzynarodową renomą.

c) Należy oczekiwać dalszych intensywnych działań podejmowanych przez państwo, zmierzających do intensyfikacji i dywersyfikacji niemieckiego eksportu, tak geograficznie, jak i towarowo, co oznacza przyjęcie nowych priorytetów. Długofalowo nie jest do utrzymania wysoka koncentracja niemieckiego eksportu (75% globalnego eksportu trafia na rynek zaledwie 17 państw!). Niepokojąca jest również struktura towarowa eksportu niemieckiego, koncentrująca się na niewielu branżach (wykres 8).

d) Utrzymana zostanie także w przyszłości proeksportowa struktura gospodarki niemieckiej, a od eksportu będzie w znaczniej mierze uzależniona dynamika rozwojowa Niemiec. Warto przypomnieć, iż o ile w 1993 r. eksport był odpowiedzialny za 22% PKB, o tyle w 2006 r. już za 45%. Nie rysuje się żadna realna alternatywa dla tego kierunku rozwoju. Widoczne są inicjatywy rządowe (także na

Wykres 8

Struktura towarowa eksportu niemieckiego w 2012 r.



Źródło: opracowano na podstawie danych Deutsche Bundesbank, *Zahlungsbilanz nach Regionen*. Statistische Sonderveröffentlichung 11, April 2013.

szczeblu krajów federacji) na rzecz wzrostu międzynarodowej konkurencyjności Niemiec.

e) Zapoczątkowany na amerykańskim rynku kredytów *subprime* kryzys, przekształcił się w kryzys bankowy, rynków finansowych, sektora finansów publicznych i w konsekwencji doprowadził do ogólnoeuropejskiego osłabienia tempa wzrostu. Dotyczyło to także wielu państw tradycyjnych partnerów niemieckich firm (np. holenderskich, francuskich i włoskich) i w konsekwencji spadł popyt na importowane z Niemiec dobra. Powolne wychodzenie strefy euro z recesji (PKB w III kwartale 2012 r. spadł w eurostrefie o 0,1%, a w IV kwartale o dalsze 0,6%) oznacza dalszy spadek popytu w dotkniętych kryzysem państwach na importowane dobra (popyt wewnętrzny), a tym samym ograniczenie eksportu Niemiec. Jest to zasadnicza przyczyna wzrostu zainteresowania eksporterów niemieckich pozaeuropejskimi rynkami. Wzrasta popyt na importowane towary m.in. w USA (który spowodowany jest kontynuacją ekspansywnej polityki pieniężnej i fiskalnej) oraz w najbardziej perspektywicznych gospodarkach krajów rozwijających się (tzw. *Schwellenländern*).

Geograficzna reorientacja bezpośrednich inwestycji zagranicznych Niemiec?

– Na zagraniczne inwestycje Niemiec należy spojrzeć zarówno przez pryzmat ich globalnej wielkości, jak i na ich strukturę geograficzną w latach 2007-2010⁵. Niemieccy inwestorzy kierują kapitał głównie do państw reprezentujących rozwinięte gospodarki (udział 85%, w tym 40% do państw UE i 26% do Stanów Zjednoczonych). W większości są to inwestycje w spółki córki, reprezentujące te same branże jak inwestor. Tylko 15% skierowano do państw rozwijających (wykresy 9 i 10). W tej sytuacji trudno jest w zasadzie mówić w długim okresie o zmianie priorytetów.

– Widoczny jest jednak spadek udziału państw UE w globalnych inwestycjach Niemiec (o 4 p.p. w latach 2008-2011).

– Pogłębiona analiza skłania do stwierdzenia, iż globalne inwestycje mają charakter horyzontalny, a nie wertykalny. Oznacza to, że dążenie do obniżenia kosztów nie jest dominującą siłą napędową, a inwestycje realizowane są z myślą o tamtejszych rynkach zbytu. Wysokość zagranicznych inwestycji bezpośrednich Niemiec w XXI w. cechuje jednak ogromne zróżnicowanie w poszczególnych latach i jest ono przede wszystkim uzależnione od rozwoju sytuacji na rynku krajowym. Świadczy o tym spadek inwestycji w latach: 2000, 2005-2007 i 2010.

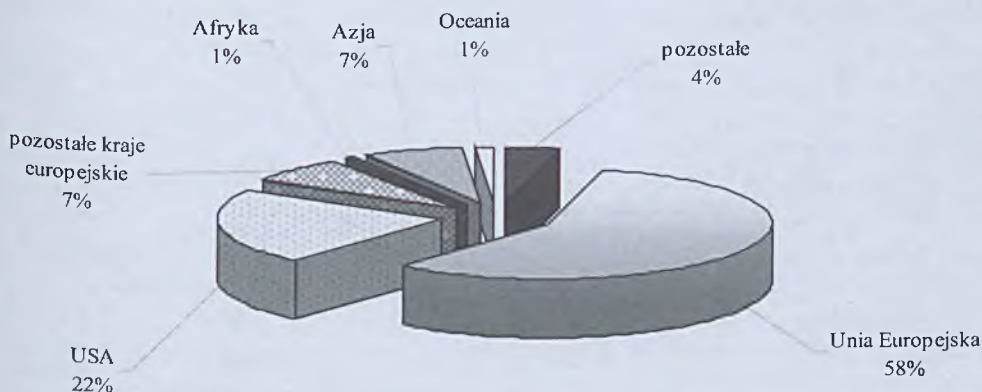
– Należy jednak zauważyć, iż wzrasta zainteresowanie w Niemczech lokowaniem zib na perspektywicznych rynkach rozwijających się (*Newly Industrializing Economies, Schwellenländern*). Inwestycje zagraniczne Niemiec były w 2011 r. po raz pierwszy w tej grupie krajów wyższe niż w krajach rozwiniętych, aczkolwiek nadal zdecydowanie im ustępują, gdy odniesiemy je do wielkości globalnych. W zasadzie ich dynamiczny wzrost obserwowano w Brazylii i w Chinach (choć te kraje trudno *de facto* zaliczyć do tej grupy państw). Główną przyczyną jest globalizacja, a także (podobnie jak w odniesieniu do handlu) sceptyczny stosunek przedsiębiorców co do dalszych możliwości rozwojowych gospodarki unijnej (osiągnięcie granic wzrostu). I w tym właśnie kontekście należy mówić o nowych priorytetach.

Warto także przytoczyć wyniki badania ankietowego przeprowadzonego w kwietniu 2013 r. przez *Commerzbank*. Bank zwrócił się do 4 tys. firm o rocznych obrotach przekraczających 2,5 mln euro (tzw. pol. MIS-ic, niem. *KMU*) o podanie planowanych przez nie zib. W porównaniu z podobnymi badaniami prowadzonymi w 2007 r. spadła liczba firm zainteresowanych zib (wówczas rezygnowało 24%, w ostatnich badaniach 36%). Także liczba *KMU* planujących takie inwestycje spadła z 23% do 9%. Wśród potencjalnie decydujących się na ekspansję zagraniczną zaobserwowano ponadprzeciętne zainteresowanie właśnie w grupie *Schwellenländern*. Więcej niż co czwarta firma sprzedaje już swoje produkty do Rosji i Chin, blisko co piąta do Indii i Brazylii. Interesujące jest, iż na realizację takiej strategii decydują się głównie firmy pochodzące ze starych krajów federacji.

⁵ Ostatnie dostępne dane dotyczą 2011 r.

Wykres 9

Struktura geograficzna niemieckich inwestycji bezpośrednich i pośrednich* w 2008 r.

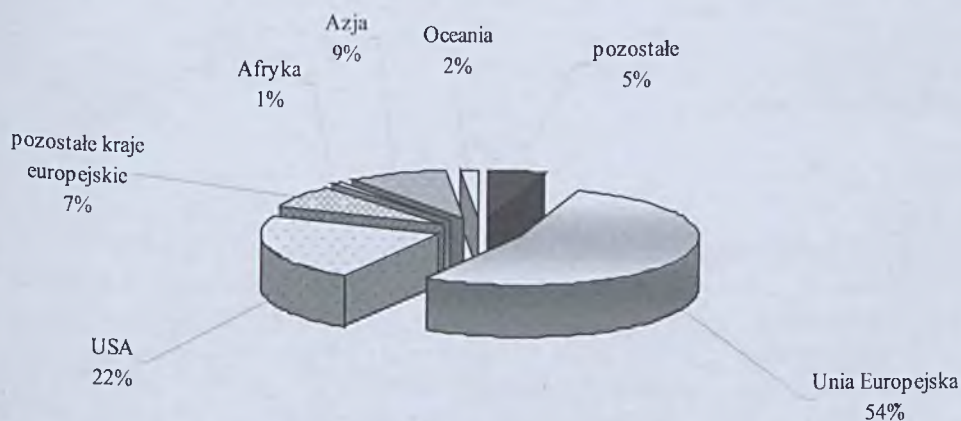


* realizowane przez spółki w holdingu

Źródło: opracowano na podstawie Deutsche Bundesbank, *Bestandserhebung über Direktinvestitionen. Statistische Sonderveröffentlichung* 10, April 2013.

Wykres 10

Struktura geograficzna niemieckich inwestycji bezpośrednich i pośrednich* w 2011 r.



* dokonywane przez zagraniczne spółki „córki” holdingu

Źródło: opracowano na podstawie Deutsche Bundesbank, *Bestandserhebung über Direktinvestitionen. Statistische Sonderveröffentlichung* 10, April 2013.

Władze federalne podtrzymują dotychczasowy model rozwoju gospodarczego Niemiec, tj. uznają handel zagraniczny za istotny czynnik wzrostu gospodarczego i udzielają wsparcia internacjonalizacji gospodarki. Nie brak zainteresowania Europą, ale wewnętrzne problemy wielu dotychczasowych partnerów handlowych oraz doświadczenia ostatniego kryzysu, a także dostrzeganie zmian we współczesnym układzie sił powodują jednak naturalny wzrost zaangażowania poza tradycyjnymi obszarami.

Stąd też władze federalne zainicjowały wielką ofensywę na rzecz pozyskania przez niemiecką gospodarkę nowych – ocenianych jako przyszłościowe – rynków. Działania te podejmowane są w trosce o utrzymanie konkurencyjności gospodarki niemieckiej, w tym zwłaszcza jej proeksportowej orientacji. Ma to bowiem wpływ na utrzymanie intensywnego rozwoju. Podkreślić zwłaszcza należy, iż po raz pierwszy w trakcie tego kryzysu udzielono wsparcia małym i średnim firmom na rzecz ich umiędzynarodowienia. Jest to także skutek „pożegnania” z *Deutschland AG*⁶ i wzrostu sektora usług oraz dążenia do rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, kooperacji w zaawansowanych technologiach i wykorzystaniu kapitału intelektualnego. Niemcy chcą tymi działaniami powtórzyć efekt uzyskany ze wzrostu wymiany i inwestycji w krajach BRIC.

– Warto odnotować też wielopoziomowy i zdywersyfikowany projekt realizowany przez Federalne Ministerstwo Gospodarki i Technologii (*BMWT*) w latach 2010-2013 „Nowe rynki docelowe” (*Neue Zielmärkte*), który ma przyczynić się do wzrostu wymiany handlowej z tymi państwami. Jest to kompleksowe wsparcie udzielone przez państwo (nowa polityka gospodarcza i nowe instrumentarium) małym i średnim przedsiębiorstwom, podejmującym działania w państwach o relatywnie dużym rynku wewnętrznym, już wcześniej rozwiniętym eksporcie Niemiec, dynamice oraz potencjale inwestycyjnym w obszarze infrastruktury, których popyt odpowiada profilowi oferty niemieckiej. Według przyjętych kryteriów są to: Algieria, Chile, Ghana, Indonezja, Kolumbia, Malezja, Meksyk, Peru, Nigeria, Tajlandia i Wietnam.

Wnioski

– Nie należy rozpatrywać osłabienia aktywności biznesowej Niemiec w Europie jako wyrazu braku zainteresowania Unią Europejską i koncentracji w przyszłości jedynie na państwach spoza tego ugrupowania. Osłabienie to wynika z poszukiwania rekompensaty za utracone wskutek przedłużającego się kryzysu możliwości rozwojowe zwłaszcza w eurostrefie.

– Zainteresowanie pozaeuropejskimi rynkami jest konsekwencją zmieniającego się układu sił gospodarczych na świecie i dążeniem do uzyskania renty z dynamicz-

⁶ Pojęciem tym określano historycznie ukształtowane powiązania kapitałowe funkcjonujące pomiędzy zasadniczą częścią gospodarki niemieckiej.

nie rozwijających się rynków i gospodarek. Za przyjęciem tej strategii przemawia doświadczenie wyniesione z kontaktów gospodarczych z krajami *BRIC* – tu Niemcy więcej osiągnęli od innych państw.

– Niemcy będą kontynuowali dotychczasowy model rozwojowy, w którym silną pozycję ma eksport. Dojdzie jednak do większego jego zdywersyfikowania (geograficznie i strukturalnie).

– Kontynuowane będzie także tradycyjne wsparcie biznesu przez państwo. Ponieważ jednak istnieje konieczność wejścia państwa na nowe rynki lub rynki, na których występuje do tej pory słabo zbudowana struktura wsparcia eksportu i inwestorów, to podejmowane działania będą oceniane jako niezwykle dynamiczne. Pamiętać jednak należy, iż w wielu wypadkach jest to budowa praktycznie od zera.

– Należy uznać, iż niezależnie od rozwoju sytuacji gospodarczej będzie kontynuowana strategia pozyskiwania partnerów spoza UE. Należy traktować te działania także w kategorii ograniczenia ryzyka wynikającego z dotychczasowej koncentracji na wybranych rynkach i branżach eksportowych.

– Można zakładać, iż podejmowane przez państwo działania na „nowych” rynkach znajdują akceptację społeczną.

– Oczekuje się dalszego spowolnienia gospodarki strefy euro, co musi pociągnąć zmniejszenie wymiany handlowej. DIHK prognozuje, iż w tej sytuacji niemiecki eksport do państw strefy euro zmniejszy się w 2015 r. do 35%.

– Działania są efektem dążenia Niemiec do utrzymania międzynarodowej konkurencyjności (dzięki marce – *Created in Germany*) i pozostania aktywnym uczestnikiem globalizacji.

WPLYW AKTYWNOŚCI NIEMIEC NA POZACHODNICH RYNKACH ZBYTU NA REORIENTACJĘ POLITYKI ZAGRANICZNEJ

Nie należy sądzić, że rosnąca zależność od pozazachodnich rynków zbytu wywoła automatycznie reorientację w polityce zagranicznej Niemiec oraz obniżenie rangi polityki europejskiej tego kraju. Kategorię „reorientacja” należy zarezerwować raczej dla zmian o charakterze jakościowym, zasadniczym. Tego rodzaju sformułowania sugerują, że w takim przypadku osadzenie w ramach UE traciłoby dla Niemiec znaczenie. Ponadto pytanie to wydaje się niekompletne. Zależność od rynków pozazachodnich nie jest bowiem jedynym strukturalnym czynnikiem kształtowania roli globalnej Niemiec. Wzrost wymiany handlowej nie przekłada się automatycznie na uzależnienie; jeśli nawet, to z pewnością miałyby, ono wówczas charakter wielostronny, z drugiej strony także asymetryczny. Istnieją również inne czynniki kształtowania polityki globalnej; można je łatwo zidentyfikować w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Dotyczą one w dużym stopniu geopolityki, czyli zmagania o wpływy geopolityczne między różnymi mocarstwami szczególnie w Azji.

Globalizacja (intensywne kontakty gospodarcze lub nawet strategiczne partnerstwa) będą miały ograniczony wpływ na drugi kluczowy wymiar polityki globalnej – tj. na sferę bezpieczeństwa. Choć globalizacja (gospodarcza) stanowi znaczący impuls dla Niemiec (np. kwestia ochrony szlaków morskich i dostaw nośników energii), to należy spodziewać się, że tradycyjnie Niemcy w tej sferze zachowają umiarkowane, ostrożne i selektywne podejście do użycia siły militarnej jako instrumentu polityki zagranicznej. Globalizacja raczej ma niejednoznaczny wpływ na przemiany polityki bezpieczeństwa, z drugiej strony występuje bowiem zainteresowanie wzmocnieniem rozbudowy floty i generalnie nacisk na ochronę szlaków handlowych i ochronę dostaw surowców.

Niemcy – mocarstwo geoeconomiczne?

Koncepcja geoeconomicznej mocarstwowości Niemiec ma charakter selektywny. Dobrze oddaje intencje niemieckiej polityki izolowania kontekstu gospodarczego od reperkusji ewentualnego udziału w rywalizacji amerykańsko-chińskiej. Odzwierciedla ona trzy aspekty:

a) silną pozycję Niemiec jako eksportera kapitału i beneficjenta wymiany handlowej z Chinami i w zakresie dostaw nośników energii, także z Rosją,

b) charakter polityki zagranicznej Niemiec, polegający na pragmatycznym łączeniu interesów gospodarczych i ostrożności graniczącej z rezerwą w sytuacji wymagającej (bądź postulowanej przez USA) wspólnej, solidarnej reakcji Zachodu, zwłaszcza podjęcia środków przymusu lub użycia siły militarnej.

c) dystans jest wpisany w tożsamość międzynarodową Niemiec jako mocarstwa handlowego (*Handelsstaat*) lub mocarstwa cywilnego (*Zivilmacht*), tudzież abstrahującego od hegemonii i siły militarnej mocarstwa pokojowego (*Friedensmacht*), których nadrzędnym celem strategicznym jest zachowanie i rozbudowa liberalnego ładu światowego. Koncepcja ta jest ważnym układem odniesienia w niemieckim dyskursie elit (politycznych i intelektualnych) i niezbywalnym elementem ich konsensu odnośnie do pożądanego roli międzynarodowej Niemiec. Z tych powodów dla gremiów decyzyjnych w Niemczech liczy się rezonans tej koncepcji w niemieckiej opinii publicznej.

Niemcy wobec UE i stosunki transatlantyckie

Zwiększające się obroty handlowe i więzi gospodarcze będą sprzyjać podnoszeniu relacji bilateralnych na wyższy poziom, np. w postaci bilateralnych partnerstw strategicznych. Procesy te będą miały konsekwencje dla wymiaru strategicznego niemieckiej polityki zagranicznej. Mimo to podstawowe dwa kręgi instytucjonalne modelujące niemiecką politykę: UE i stosunki transatlantyckie,

zachowają nadal znaczenie, choć może być ono bardzo zróżnicowane. Widoczne są dwa możliwe scenariusze pokazujące w sposób uproszczony funkcjonalną zależność między zaangażowaniem Niemiec we wspólnocie zachodniej a kontekstem globalnym:

a) Niemcy będą rozwijały się jako mocarstwo „modelujące” liberalny ład światowy, stając się jego filarem, a drogą do tego wiodącą będą zabiegi na rzecz usprawnienia UE i partnerskiego układu transatlantyckiego (w tym w *NATO* czy w ramach doskonalenia współpracy ekonomicznej).

b) Niemcy będą preferowały rolę globalnego geoeconomicznego mocarstwa rozwijającego partykularne interesy oraz nie będą się angażować w umocnienie obu instytucji i ograniczą się do zdystansowanego uczestnictwa w UE i *NATO*. Nieuchronnie spowoduje to, że Niemcy będą konfrontowane z powiększającą się luką między ich nową rolą globalną oraz pasywnością w dwóch tradycyjnych kręgach instytucjonalnych.

Wybór partykularnej opcji skoncentrowanego na sobie mocarstwa geoeconomicznego oznaczały, że Niemcy nie wesprą starań UE i wspólnoty transatlantyckiej w ich działaniach mających na celu sprostać wyzwaniu chińsko-rosyjskiemu, i – *toutes proportions gardées* – mogą przyczynić się same do osłabienia podstaw liberalnego ładu światowego. Tak czy inaczej pasywność Niemiec, niechęć do podjęcia szerszej odpowiedzialności w ramach układu transatlantyckiego i w ramach UE jako mocarstwa współprzywódczego może w mniejszym czy większym stopniu rodzić różne zależności w kontekście globalnym, w tym komplikować strategiczną pozycję USA w relacji z Chinami, a zwłaszcza ich zmagania o preponderancję w Azji.

Fraza „obniżenie rangi polityki europejskiej” sugeruje, że Niemcy ze względu na rosnące znaczenie swoich interesów globalnych miałyby zmniejszyć skłonność do prowadzenia polityki w ramach UE. Jest to o tyle możliwe, że UE jest i tak zaabsorbowana kontekstem regionalnym i może nie mieć zdolności do większej aktywności ponadregionalnej, czy globalnej. W szczególności może to nastąpić przy niesprzyjającej koincydencji zjawisk i procesów o charakterze globalnym:

a) gdyby nie powiodła się realizacja koncepcji zacieśniania więzi transatlantycznych w ramach platformy transatlantyckiej;

b) gdyby *pivot* USA przyniósł skutki niekorzystne, tzn. gdyby pogłębił odwrót USA od Europy;

c) gdyby projekt Partnerstwa Transpacyficznego forsowany przez USA okazał się dla UE pułapką i zagrożeniem.

Aktywne globalne zaangażowanie UE w pewnej mierze jest wypadkową różnych uwarunkowań i czynników, i tylko w pewnej mierze zależne od strategicznych intencji Niemiec. Stąd globalna rola Niemiec, oparta na pozytywnych wskaźnikach gospodarczych, może wykazywać się tendencją do partykularyzmu. Zarazem do pewnego stopnia jest ona odpowiedzią na określone

warunki strukturalne, tym bardziej że globalni partnerzy adresują swoje interesy wobec Europy na poziomie bilateralnym. Jeżeli warunki te interpretowane są na poziomie decydenckim i dyskursywnym jako niesprzyjające dla UE, wtedy prawdopodobnie polityka Niemiec będzie zdeterminowana bardziej partykularnie. Tak czy inaczej to, czy ranga polityki europejskiej Niemiec w kontekście globalizacji będzie się obniżać, czy też nie, zależy w dużym stopniu od przemian globalnych, w tym od dynamiki wzrostu gospodarczego głównie w Azji, od uzdrowienia przez USA swojej gospodarki, jak i od tego, czy znajdują one jakieś trwalsze *modus vivendi* w relacjach z Chinami.

Niemcy i UE w kontekście globalnym

W Niemczech toczy się dyskusja o roli UE w układzie globalnym, a w tym zakresie, czy Niemcy jako mocarstwo współkierownicze w UE powinny zabiegać o zwiększenie zaangażowania UE, czy też powinny preferować jednak podejście partykularne, dające pierwszeństwo bilateralizacji i różnego rodzaju partnerstwom strategicznym.

a) Argumenty na rzecz pierwszeństwa globalnej roli Niemiec:

– inne mocarstwa europejskie, tj. Francja i Wielka Brytania uprawiają właśnie taką partykularną politykę bez oglądania się na interesy UE i poprawę jakości jej zaangażowania w stosunkach globalnych;

– skoro UE jest niezdolna do występowania w Azji jako znaczący podmiot, to państwa członkowskie powinny same angażować się w Azji w sensie strategicznym;

– indolencja UE koliduje z koniecznością współpracy, albo sprostania konkurencji dynamicznie rozwijających się państw *BRIC*, domagających się większych wpływów w polityce międzynarodowej;

– sprawa wzrostu Chin zdominowała strategiczny horyzont Europy w odniesieniu do Azji, a tendencja ta ulega wzmocnieniu w korelacji z reorientacją USA w kierunku Pacyfiku; w związku z tym interesy USA i UE rozchodzą się, a przesłanki dla wspólnej europejskiej strategii UE wobec Azji słabną (np. w sferze aksjologii).

b) Argumenty na rzecz pierwszeństwa/albo przynajmniej większego zaangażowania globalnego UE:

– UE jest niezbędnym kontekstem instytucjonalnym dla Niemiec i bez jego umocnienia niemożliwa jest skuteczna realizacja globalnych interesów państw europejskich na skutek rosnącej dynamicznie przewagi mocarstw wschodzących, w tym *BRIC*;

– budowa liberalnego ładu światowego wymaga zacieśnienia związków UE z USA, a Niemcy jako mocarstwo współkierownicze powinny odegrać czołową rolę

w tych procesach; tylko bowiem odnowiony Zachód jest w stanie sprostać temu zadaniu;

– RFN jest uzależniona od ram UE dla rozwijania strategicznej polityki zagranicznej, ponieważ nie rozporządza własnymi instrumentami militarnymi w sposób tak wiarygodny jak Francja i Wielka Brytania. Powoduje to uszczerbek w postrzeganiu Niemiec przez „nowe” mocarstwa „wschodzące”. Jako strategiczny aktor Niemcy mogą zaprezentować się jedynie w ramach UE.

Wnioski

a) Wydaje się, że na poziomie strategicznym – zarówno w elitach politycznych, jak i ściślej w gremiach decydenckich – choć istnieje gotowość do rozszerzania kontaktów gospodarczych z kategorią państw o statusie określanym oficjalnie jako *Gestaltungsmächte*, to jednak nie występuje obecnie orientacja, która zakładałaby przewartościowanie podstaw niemieckiej polityki zagranicznej i osiągnięcie większej samodzielności, np. przez podniesienie kooperacji politycznej, zwłaszcza z takimi mocarstwami jak Rosja i Chiny do rangi partnerstw strategicznych i tym samym uzyskanie nowych możliwości oddziaływania w stosunkach międzynarodowych, także względem partnerów i sojuszników UE czy USA. „Globalizacyjne” dowartościowanie mogłoby dotyczyć ewentualnie wymiaru gospodarczego, jednak nie wymiaru polityki bezpieczeństwa czy militarnego (w tej sferze Niemcy zachowują rezerwę, choć są zainteresowane np. ochroną morskich dróg transportowych).

b) Wynikające z roli mocarstwa geoeconomicznego ewentualne większe wpływy polityczne Niemiec powinny być skonsumowane przez Niemcy głównie w ramach UE, bo tylko ona gwarantuje realizowanie nadrzędnego celu, jakim jest stworzenie liberalnego ładu światowego. Stąd można zakładać, że nie leży w ich interesie rozwijanie wpływów politycznych bez gorsetu ochronnego UE.

c) Trochę inny aspekt pojawia się natomiast w przypadku kontekstu transatlantyckiego. Tutaj dodatkową komplikację stanowią interesy USA w Azji i wobec Chin. Generalnie USA są wprawdzie nastawione coraz bardziej na tworzenie pacyficznej wspólnoty ekonomicznej, ale z drugiej strony także na geopolityczne „powstrzymanie” Chin, co koliduje z europejską i szczególnie niemiecką koncepcją budowy ładu światowego poprzez rozwijanie kooperacji.

KRZYSZTOF MALINOWSKI
ILONA ROMISZEWSKA

ABSTRACT

The material consists of excerpts from expert analyses prepared by scholars from the Institute for Western Affairs, commissioned by the Ministry of Foreign Affairs. The first part contains an assessment of the impact of reforms launched under Agenda 2010 on German economy in 2013 and its future development. Crucial characteristics of the German economic model are identified and compared with the French vision of the functioning of economy especially in the context of the European Union and specifically in the eurozone. The authors of the second expert analysis focus on changes in Germany's foreign trade and direct investments identifiable after 2007 which lead to increased importance of economic cooperation with countries outside the European Union. However, it must be emphasized that the readiness to broaden global economic contacts does not cause a re-evaluation of the foundations of German foreign policy nor its greater independence that would result in new possibilities of exerting influence in international relations.