



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 3 (1935), 13 stycznia 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Patrycja Sasnal ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik ● Justyna Szczudlik ● Daniel Szeligowski ● Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski ● Karol Wasilewski ● Szymon Zaręba ● Tomasz Żornaczuk

Lepsza od Niemiec. Poprawa sytuacji gospodarczej Francji

Sebastian Płóciennik

Mijający rok francuska gospodarka może zaliczyć do udanych. Zawdzięcza to podejmowanym w ostatnich latach reformom, niskim stopom procentowym oraz pragmatycznej polityce fiskalnej. Wyzwaniem dla utrzymania dobrej koniunktury nadal są jednak dość wysokie bezrobocie, dług publiczny oraz protesty społeczne przeciw reformom. Jeśli uda się je przezwyciężyć, Francja może liczyć nie tylko na trwałą poprawę sytuacji ekonomicznej, ale i na większe wpływy polityczne w UE.

W ostatniej dekadzie europejska opinia publiczna przyzwyczaiła się do specyficznego podziału ról między największymi gospodarkami strefy euro: Niemcy są liderem i wzorem skutecznej polityki ekonomicznej, Francja zaś „wiecznym drugim”, niezdolnym do podjęcia koniecznych reform. Ta percepcja miała mocne podstawy. Podczas gdy RFN notowała solidny wzrost, coraz niższe bezrobocie oraz nadwyżki w budżecie państwa, V Republika zmagająca się z kryzysem na rynku pracy oraz jednym z najwyższych wskaźników zadłużenia publicznego na kontynencie (zob. aneks).

Ostatnie kwartały wyłamują się jednak z tego schematu, ponieważ Francja zaczęła się rozwijać wyraźnie szybciej niż Niemcy. Według szacunków Komisji Europejskiej francuska gospodarka wzrosła w 2019 r. o 1,3%, podczas gdy niemiecka – jedynie o 0,4%. W kolejnych latach Francja ma utrzymać przewagę w dynamice wzrostu. Lepsze dane oznaczają szansę na koniec ciągnącej się właściwie od czasów prezydentury Jacques’a Chiraca stagnacji. Zachęcają też do spekulacji, czy V Republika jest na drodze do zastąpienia Niemiec w roli gospodarczego lidera strefy euro.

Źródła wzrostu. Grunt pod dobre wyniki PKB przygotowały reformy podejmowane od początku kadencji Emmanuela Macrona. [W 2017 r. zdecydowano o zmianach w prawie pracy](#), które ułatwiły zwolnienia pracowników oraz ograniczyły koszty odpraw. W konsekwencji firmy odważniej zwiększały zatrudnienie, mniej obawiając się kłopotów w razie pogorszenia sytuacji gospodarczej. Reformy ograniczyły ponadto wpływy związków zawodowych, wspierając bezpośrednio negocjowanie warunków pracy między zarządnymi a pracownikami, co dało firmom więcej elastyczności w reagowaniu na sytuację na rynkach.

Kolejne ważne dla gospodarki zmiany dotyczyły podatków. Zniesiono daninę od majątku, a zamiast progresji w podatku od zysków z kapitału wprowadzono jednolitą stopę 35%. Towarzyszyły temu różnorodne ułatwienia dla firm – włącznie z ograniczeniem barier biurokratycznych i obciążeń fiskalnych. W 2019 r. rząd zaczął również przebudowę systemu zasiłków dla bezrobotnych. Warunki dostępu do świadczeń zostały zaostrzone, ponadto ograniczono ich wysokość dla najlepiej zarabiających. Większy dostęp do systemu uzyskali za to samozatrudnieni i osoby planujące założenie własnej firmy.

Powyższe zmiany były jednym z czynników podtrzymujących dość wysoki poziom inwestycji we Francji – wyższy o ok. 1,5–2% PKB niż RFN. Dzięki nim szybciej dostosowywano się do wyzwań cyfryzacji, elektromobilności czy transformacji energetycznej. W tej ostatniej sferze Francja ma zresztą spory atut w postaci niedrogiej energii atomowej, z której Niemcy od 2011 r. się wycofują, realizując ambitny i bardzo kosztowny program *Energiewende*. Mocną stroną francuskiej gospodarki był ponadto napływ inwestycji

zagranicznych, w tym w sektorze finansowym, który skorzystał z przenosin banków i funduszy z Londynu do Paryża w obliczu brexitu.

Wzrostowi we Francji sprzyjała również polityka makroekonomiczna. W trakcie reform strukturalnych Macron nie ryzykował forsowania oszczędności budżetowych celujących w obniżenie wciąż wysokiego deficytu w finansach publicznych. Po protestach „żółtych kamizelek” sprzed roku zdecydował się nawet na dodatkowy pakiet fiskalny. Dzięki niemu udało się ożywić konsumpcję i inwestycje oraz ugasić protesty – choć za cenę wysokiego deficytu (3,1% w 2019 r.). Prowzrostowy efekt pakietu dodatkowo wzmocniła polityka taniego pieniądza prowadzona przez Europejski Bank Centralny (EBC), która skłoniła francuskie firmy do zaciągania większych kredytów na nowe przedsięwzięcia.

Wyzwania. Poprawa sytuacji gospodarczej we Francji jest niekwestionowana, ale jej szanse na przejęcie od Niemiec roli ekonomicznego lidera UE są ograniczone. Przede wszystkim wzrost na poziomie 1,3% trudno nazwać boomem. Poza tym w uzyskaniu pewnej przewagi nad gospodarką RFN pomogła Francji o wiele mniejsza zależność od handlu zagranicznego i koniunktury na świecie. Rosnące ryzyko wojen handlowych oraz spadek zamówień na rynkach wschodzących sprawiły, że to, co było atutem niemieckich firm – zdolność do eksportu na poziomie 47,4% PKB – stało się ich obciążeniem. Ten stan nie będzie jednak trwał ciągle. Jeśli poprawi się globalna koniunktura, przyspieszy także gospodarka RFN.

Nie brak ponadto powodów, by ostrożnie oceniać perspektywy ekonomiczne dla Francji. W pierwszej kolejności należy wskazać na ryzyko związane z deficytami budżetowymi i ogromnym zadłużeniem publicznym (zob. aneks), które od lat oscyluje na poziomie bliskim 100% PKB – zdecydowanie wyższym od niemieckiego (poniżej 60% PKB). Obecnie finansowanie wydatków i obsługa długu są niedrogie ze względu na rekordowo niskie stopy procentowe. Jeśli jednak w przyszłości dojdzie do ich podwyższenia, stabilność francuskiej gospodarki stanie pod znakiem zapytania.

Drugim wyzwaniem jest sytuacja na rynku pracy. Pomimo sukcesów obecnych władz w walce z bezrobociem bez pracy pozostaje nadal 8,5% osób aktywnych zawodowo – ponad dwa i pół razy więcej niż w RFN (zob. aneks). Jednocześnie wiele miejsc pracy pozostaje nieobsadzonych, co wskazuje na wciąż poważne problemy strukturalne (np. w systemie edukacji). Nie ulega wątpliwości, że Francja potrzebuje jeszcze przeprowadzenia wielu trudnych reform. Ich forsowanie wiąże się jednak – o czym przekonali się poprzednicy Macrona – z dużym ryzykiem politycznym ze względu na tradycję protestów społecznych i siłę związków zawodowych.

Aktualnym testem determinacji obozu rządzącego jest reforma systemu emerytalnego. Prezydent Macron dąży do tego, by zredukować przywileje poszczególnych grup zawodowych i ujednoczyć rozczłonkowaną między 42 podsystemy politykę emerytalną. Jego celem jest także zachęcenie Francuzów do dłuższej pracy poprzez zmiany w poziomie wypłacanych świadczeń. Plany reform spotkały się z dużym oporem społecznym. W obliczu trwających od początku grudnia strajków dalszy los zmian nie jest przesądzony.

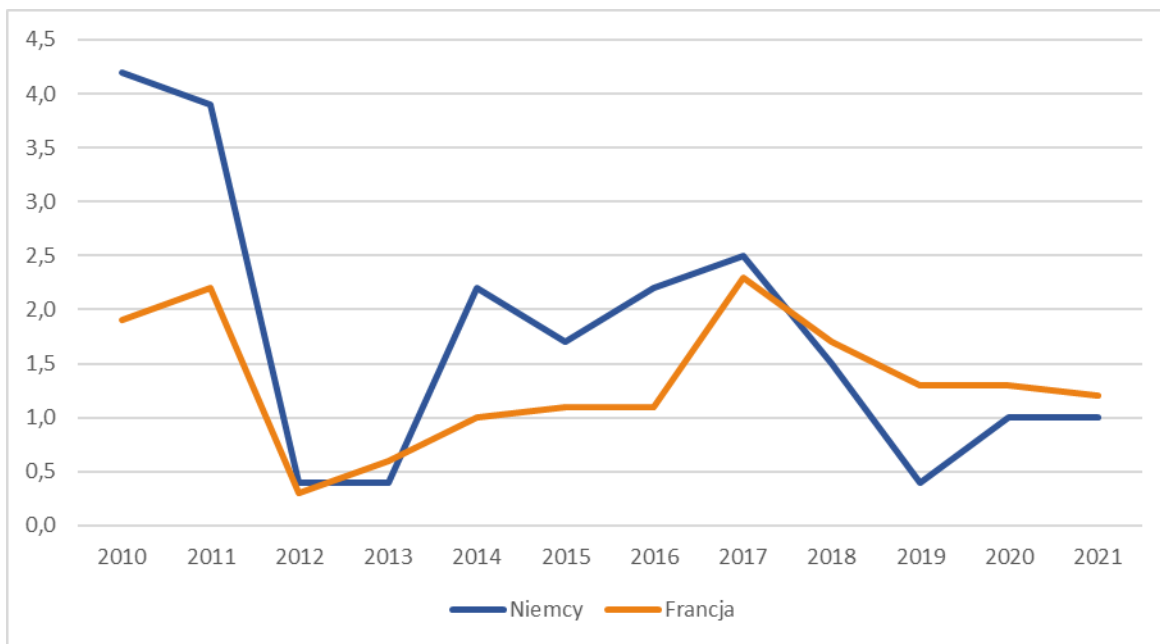
Wnioski. Dobra kondycja gospodarki wzmacnia politycznie prezydenta Macrona i pozwala mu z większym optymizmem oceniać szanse na reelekcję w 2021 r. Ma także spore znaczenie dla sytuacji w UE. Wzrost we Francji – gospodarce o PKB wynoszącym 2,3 bln euro – jest istotnym wsparciem dla koniunktury w regionie, zwłaszcza wobec obecnej słabości RFN. Lepsze dane z gospodarki dają też Macronowi większe pole manewru w polityce europejskiej. Dotąd jego pomysły dotyczące reform instytucji integracyjnych często były zbywane argumentem, że francuskie władze powinny zająć się przede wszystkim naprawą własnej gospodarki. Dziś sukces reform uwiarygadnia francuskie ambicje odgrywania roli lidera UE.

Macron może wykorzystać obecną sytuację zwłaszcza do ożywienia dyskusji o europejskim modelu społecznym i gospodarczym oraz przyszłości strefy euro. Może przedstawiać swój sukces jako efekt udanego połączenia reform rynkowych i aktywności państwa – w kontrze do niemieckiej wizji opartej głównie na restrykcyjnej polityce finansowej. Francja mogłaby więc przystąpić do bardziej ofensywnego forsowania własnych priorytetów w strefie euro: finalizacji unii bankowej, poluzowania polityki fiskalnej, wprowadzenia wspólnych obligacji, realizacji unii socjalnej.

Z ekonomicznego punktu widzenia trwała poprawa sytuacji gospodarczej we Francji byłaby dla Polski bardzo korzystna. To przede wszystkim szansa na zwiększenie eksportu, zarówno do samej Francji (12,5 mld euro w 2018 r.), jak i całej strefy euro. Lepsza kondycja V Republiki może być też traktowana jako dobry prognostyk przed zbliżającymi się negocjacjami o wieloletnich ramach finansowych i szansa na większą elastyczność francuskiego rządu w kwestii skali i kierunków wspólnych wydatków. Inne skutki gospodarczego wzmocnienia Francji w UE mogą być jednak dla Polski negatywne. Jeśli jego konsekwencją będzie jeszcze większa determinacja Emmanuela Macrona w forsowaniu własnej wizji UE, na którą składa się spowolnienie rozszerzenia, różnicowanie integracji czy reset z Rosją, wypatrywana od dłuższego czasu poprawa wzajemnych relacji nie nastąpi szybko.

Aneks

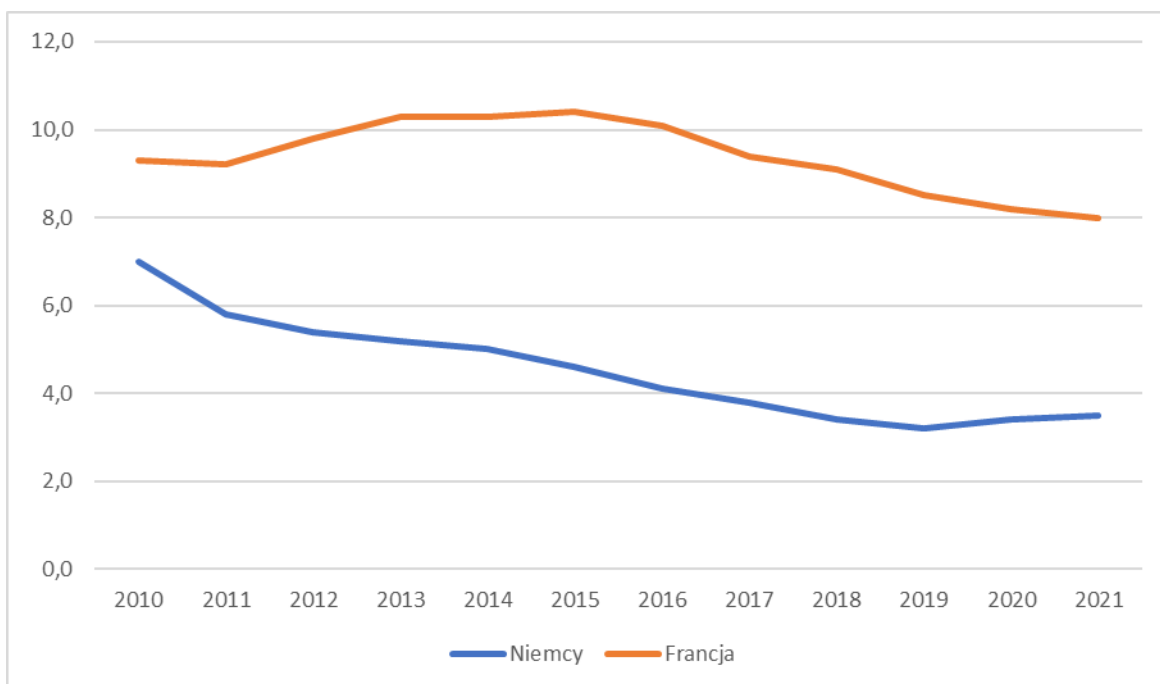
Wykres 1. Wzrost PKB we Francji i Niemczech w latach 2010–2021* w proc.



* lata 2019–2021: prognoza

Źródło: Eurostat, Komisja Europejska.

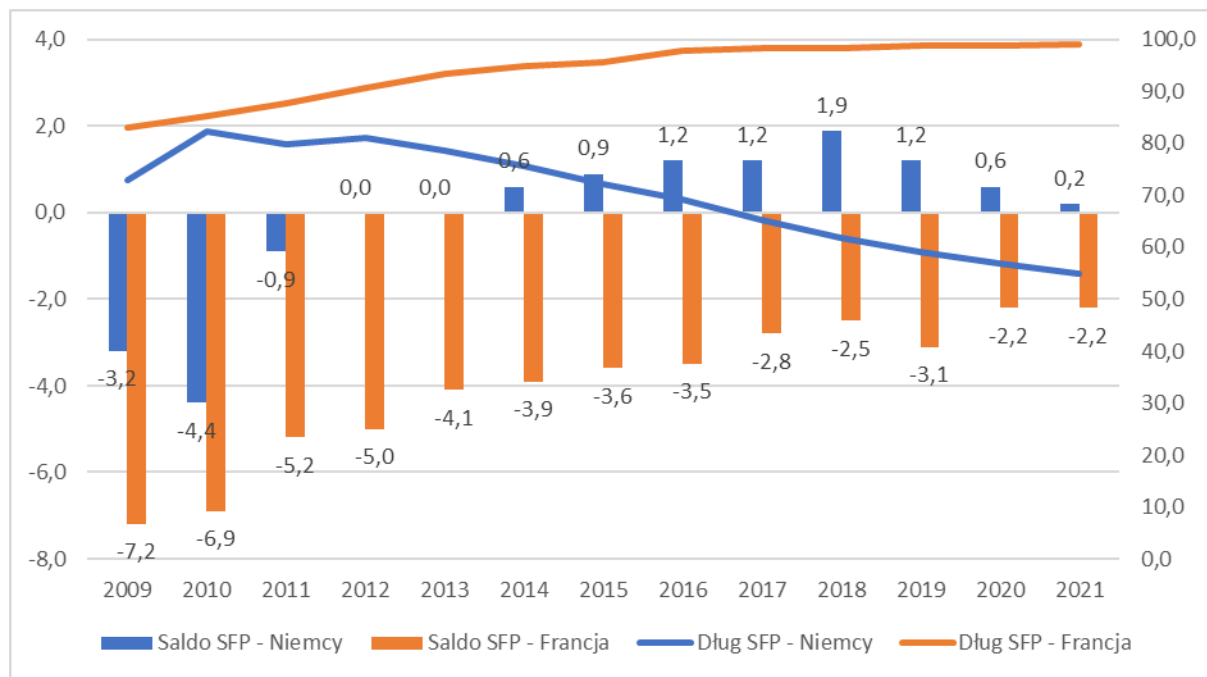
Wykres 2. Poziom bezrobocia we Francji i Niemczech w latach 2010–2021* w proc.



* lata 2019–2021: prognoza

Źródło: Eurostat, Komisja Europejska.

Wykres 3. Saldo roczne i poziom zadłużenia sektora finansów publicznych (SFP) we Francji i w Niemczech w latach 2010–2021*, w proc. PKB**



* lata 2019–2021: prognoza

** lewa oś odnosi się do salda rocznego, prawa oś do poziomu zadłużenia SFP

Źródło: Eurostat, Komisja Europejska.