



BIULETYN

Nr 7 (983), 22 stycznia 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Beata Górka-Winter • Artur Gradziuk • Roderick Parkes • Beata Wojna

Problemy gospodarcze Francji – konsekwencje dla UE i Polski

Elżbieta Kaca

Pogłębiające się problemy ekonomiczne Francji ograniczają jej wpływ na politykę europejską na korzyść Niemiec. W związku z tym Paryż w większym stopniu otwiera się na państwa spoza strefy euro, co stanowi szansę na polityczne zbliżenie z Polską. Podjęcie bliższej współpracy gospodarczej może być sposobem na utrwalenie polsko-francuskich relacji, które jednocześnie powinny być wzmacniane na poziomie instytucjonalnym.

Francuska gospodarka jest w stagnacji i może wejść w fazę recesji. Wzrost gospodarczy w 2012 r. wyniósł 0,2% PKB (Eurostat), a w 2013 r. według francuskiego urzędu statystycznego INSEE osiągnie poziom zaledwie 0,1%. Rząd Francji podjął głównie działania na rzecz obniżenia deficytu finansów publicznych, co miało zapewnić rynki międzynarodowe o stabilności francuskiej gospodarki. Obniżenie ratingu tego kraju do poziomu A++ przez agencję Moody w listopadzie 2012 r. sugeruje jednak, że starania Francji nie są wystarczająco przekonujące. Problemy gospodarcze mają duży wpływ na francuską politykę europejską, gdyż osłabiają jej pozycję względem polityki Niemiec, zwłaszcza w zakresie stymulowania działań antykryzysowych.

Francuskie kłopoty. Problemy strukturalne gospodarki Francji ujawniły się na długo przed kryzysem finansowym. Główną słabością są wysokie koszty pracy, które prowadzą do niskiej konkurencyjności i deficytu w handlu międzynarodowym utrzymującego się od dekady na wysokim poziomie (65,8 mld euro w 2012 r.). Oprócz znacznego bezrobocia w ciągu ostatnich dziesięciu lat (ok. 9–10%) problemem jest silne powiązanie gospodarki Francji z gospodarką krajów południowych (w 2011 r. Włochy i Hiszpania należały do pięciu największych importerów i eksporterów na francuskim rynku). Kryzys finansowy pogłębił dodatkowo deficyt i zwiększył dług państwowy, które według Eurostatu wyniosły w 2011 r. odpowiednio 5,2% i 86% PKB (w ciągu ostatnich 15 lat dług wzrósł o 28,6 p.p.). Ponadto wysoki pułap wydatków na sektor publiczny (56,3%) ogranicza możliwość zrównoważenia budżetu. Aby ożywić gospodarkę, Francja powinna przede wszystkim poprawić konkurencyjność, unikając jednocześnie drastycznej polityki oszczędności, która mogłaby jeszcze bardziej ograniczyć wzrost.

Niepewne rozwiązania. Stopniowe ograniczenie deficytu było flagową obietnicą wyborczą François Hollande'a. Zgromadzenie Narodowe przyjęło w grudniu 2012 r. ustawę o finansach publicznych na lata 2012–2017 zgodną z przepisami tzw. unijnego paktu fiskalnego i zakładającą redukcję deficytu do poziomu 3% w 2013 r. i następnie do 0,3% w 2017 r. Planowane przez rząd rezultaty mogą nie zostać osiągnięte. Po pierwsze, wskaźniki zostały oszacowane według zbyt optymistycznych prognoz wzrostu (0,8% w 2013 i 2% w kolejnych latach), podczas gdy INSEE przewiduje wzrost na poziomie 0,1% w pierwszej połowie roku 2013, a Eurostat – 0,4% w 2013 r. i 1,2% w 2014 r. W związku z tym plan zmniejszenia długu publicznego również może nie zostać zrealizowany – Komisja Europejska przewiduje wyższy poziom francuskiego długu w 2014 r., niż zakłada rząd Francji. Po drugie, francuski rząd planuje zrównoważenie deficytu podniesieniem podatków oraz relatywnie niewielkimi cięciami wydatków publicznych. Działania w tym kierunku podjęto już w budżecie na 2013 r., który zakłada uzyskanie 30 mld euro dzięki wprowadzeniu nowych podatków (20 mld) oraz redukcji wydatków publicznych (10 mld). Tak duży wzrost obciążeń podatkowych może jednak zahamować wzrost – niektórzy ekonomiści przewidują nawet, że może to kosztować Francję obniżenie PKB o 1,5 p.p.

Francja podejmuje również reformy, aby zmniejszyć koszty pracy i zwiększyć konkurencyjność gospodarki. Przyjęty w tym celu w listopadzie 2012 r. pakt na rzecz wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia stanowi tylko częściowe rozwiązanie problemu. Zakłada on obniżenie kosztów pracy o 6% dzięki wprowadzeniu ulg dla firm (łącznie w wysokości 20 mld), nowe rozwiązania w zakresie polityki innowacji i mechanizmów wsparcia eksportu oraz podwyższenie finansowania dla małych i średnich przedsiębiorstw. Kluczowe będzie jednak zwiększenie elastyczności rynku pracy w 2013 r. – rząd przygotowuje wkrótce propozycje legislacyjne w tym zakresie, gdyż w styczniu po blisko czteromiesięcznych negocjacjach udało się osiągnąć kompromis z partnerami społecznymi. Tymczasem Francja planuje walkę z bezrobociem przez subsydiowanie nowych miejsc pracy. Podsumowując: przyszłość gospodarki Francji jest niepewna ze względu na niejasne perspektywy realizacji założonych przez rząd reform. Niektórzy liberalni ekonomiści zakładają wręcz czarny scenariusz wybuchu kryzysu zadłużeniowego.

Wpływ problemów gospodarczych na politykę europejską Francji. Francuska i niemiecka gospodarka stanowią łącznie około jednej trzeciej PKB Unii (Francja 1,99 bln euro, Niemcy 2,59 bln w 2011 r.), co powoduje, że są największymi płatnikami do unijnego budżetu i mechanizmów antykryzysowych oraz dominującymi graczami w polityce europejskiej. W związku z wieloletnimi i pogłębiającymi się problemami strukturalnymi gospodarki Francji, w coraz większym stopniu traci ona swoją pozycję względem sąsiada. Niemcy mają większy niż kiedykolwiek wpływ na kształtowanie polityki unijnej, a Francja stara się zmniejszyć ich przewagę, zapewniając sobie m.in. pozycję lidera koalicji państw południowych. Pomogło to Francji doprowadzić do zmiany dyskursu publicznego w UE na temat walki z kryzysem – z prooszczędnościowego na pro wzrostowy. Jednakże ma ona dużo mniej do powiedzenia w kwestii realizacji konkretnych postulatów w polityce europejskiej. Nie udało się jej na przykład przeforsować swoich propozycji systemu nadzoru bankowego.

Polityczne zbliżenie Francji z krajami Południa, wynikające też ze zbieżności problemów gospodarczych, przekłada się na podobną wizję działań antykryzysowych. Oprócz postulatu wprowadzenia euroobligacji, uwspólnotwienia długu i promowania protekcjonizmu w handlu z krajami trzecimi Hollande chciałby wdrożenia mechanizmów pro wzrostowych, oznaczających konkretnie zwiększenie transferów finansowych dla krajów zagrożonych w kryzysie. Po pierwsze, Francja razem z Włochami i Hiszpanią domagała się przyjęcia paktu na rzecz wzrostu w czerwcu 2012 r. Po drugie, zaprzestała postulować znacznego cięcia globalnej kwoty nowego unijnego budżetu (co wynikało głównie z dążenia do zapewnienia odpowiednio wysokiego finansowania dla wspólnej polityki rolnej). Po trzecie, Paryż popiera utworzenie dużego, odrębnego budżetu strefy euro, pełniącego funkcję antycykliczną, co przed grudniową Radą Europejską Hollande promował m.in. z Hiszpanią. Co znamienne, propozycja nie uzyskała aprobaty ze względu na sprzeciw Niemiec.

Wnioski i rekomendacje dla Polski. Problemy gospodarcze Francji mogą mieć negatywne konsekwencje dla Polski, ze względu na potencjalny spadek poziomu inwestycji dokonywanych przez ten kraj. Według danych Ministerstwa Gospodarki RP, w 2011 r. Francja była trzecim inwestorem zagranicznym w Polsce (ok. 19,2 mld euro) i największym zagranicznym pracodawcą generującym około 200 tys. miejsc pracy. Obecna sytuacja Francji otwiera jednak nowe możliwości. Niskie koszty pracy w Polsce mogą przyciągnąć francuskie firmy zmuszone do oszczędności. W sektorze zbrojeniowym na przykład, w związku z cięciami francuskiego budżetu (2,2 mld), francuskie przedsiębiorstwa szukają nowych możliwości kontraktowych z Polską. Przykładem są wspólny projekt modernizacji polskiej obrony przeciwlotniczej, planowany przez Bumar Group i MBDA, czy też rozmowy między DCNS i stoczną w Gdyni w sprawie modernizacji polskiej floty. W sektorze energii, jeśli Polska zdecyduje się na wdrożenie planów budowy elektrowni atomowych, możliwe jest też podjęcie współpracy z francuskim przemysłem. Aby zwiększać możliwości współpracy gospodarczej, polsko-francuskie relacje biznesowe powinny być wzmacniane przez dyplomację ekonomiczną. Polski rząd może zorganizować wizyty wysokiego szczebla z zaangażowaniem polskiego biznesu we Francji oraz wspierać różnego typu fora biznesowe na poziomie centralnym i regionalnym, jak również działania Polskiej Agencji Informatyki i Inwestycji Zagranicznych.

Czynnikiem sprzyjającym zacieśnianiu polsko-francuskich relacji jest poprawa atmosfery politycznej wynikająca z większego otwarcia Francji na kraje spoza strefy euro. Jeśli nawet Paryż propaguje rozwiązania międzyrządowe w zarządzaniu strefą euro, akceptuje włączanie w nową architekturę instytucjonalną państw spoza niej. Hollande przedstawił deklaracje w tym zakresie w trakcie wizyty w Warszawie w listopadzie 2012 r. i rzeczywiście, podczas negocjacji w sprawie nadzoru bankowego Francja starała się osiągnąć kompromis z Polską. Większe otwarcie Paryża daje szansę na zwiększenie współpracy w innych obszarach polityki unijnej, gdzie oba państwa mają rozbieżne stanowiska, na przykład w dziedzinie konkurencyjności i rynku wewnętrznego. Co istotne, stosunki polsko-francuskie już uległy intensyfikacji. Podjęto konsultacje w sprawie nowych ram finansowych czy też polityki bezpieczeństwa. Aby ugruntować te relacje w dłuższej perspektywie, ich wymiar instytucjonalny powinien być rozwijany – należy zatem częściej wymieniać oficerów łącznikowych i organizować regularne spotkania na szczeblu roboczym oraz rozwijać Centrum Studiów Polsko-Francuskich. Polepszenie relacji z Francją byłoby korzystne dla Polski ze względu na jej potencjalne zaangażowanie w rozmowy z dużymi państwami członkowskimi, co mogłoby prowadzić do zwiększenia jej roli w polityce europejskiej.