



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

BIULETYN

Nr 90 (1440), 15 grudnia 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Rafał Tarnogórski (redaktor prowadzący)
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyer • Patryk Kugiel
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Zapowiedzi polityki gospodarczej Donalda Trumpa – konsekwencje dla Niemiec

Sebastian Płóciennik

Zapowiedzi polityki gospodarczej Donalda Trumpa, zwłaszcza wprowadzenie restrykcji w handlu zagranicznym i ekspansywna polityka fiskalna, niosą ze sobą wiele wyzwań dla interesów ekonomicznych RFN. W reakcji na nie Niemcy będą dążyć do konsolidacji Unii Europejskiej i wzmocnienia jej pozycji w gospodarce światowej. Nie uda się to bez szybkiego zakończenia sporów osłabiających współpracę między państwami członkowskimi.

W sferze międzynarodowych stosunków gospodarczych Niemcy mają trzy zasadnicze interesy: promocję idei wolnego handlu, ochronę interesów państw-wierzycieli oraz wspieranie rozwoju opartego na nowych technologiach wytwarzania energii.

Idea wolnego handlu jest kluczowa dla niemieckiego modelu wzrostu gospodarczego ze względu na skalę eksportu. W 2015 r. niemieckie firmy sprzedały za granicę towary o wartości 1,2 bln euro, z czego niemal 45% trafiło na rynki spoza Unii Europejskiej. Struktura tej wymiany jest bardzo korzystna dla Niemiec, o czym świadczy przewaga eksportu nad importem wynosząca prawie 250 mld euro.

Drugi priorytet wynika w dużej mierze z tej nadwyżki i wiąże się z ochroną interesów państw wierzycieli. Pozycja inwestycyjna netto Niemiec w gospodarce światowej (wskaźnik NIIP) przekracza 1,5 bln euro (49% PKB). Dlatego są one zainteresowane tym, by zadłużone kraje spłacały swoje zobowiązania i nie próbowały ich zredukować poprzez napędzanie inflacji, ogłaszanie niewypłacalności czy próby wymuszenia restrukturyzacji. Jest to dobrze widoczne w funkcjonowaniu strefy euro, która – zgodnie z niemieckimi priorytetami – wymusza na dłużnikach (np. Grecji) surową politykę oszczędnościową.

Trzeci interes koncentruje się wokół polityki energetycznej. Jest ona ważna dla Niemiec nie tylko jako narzędzie walki z globalnym ociepleniem, lecz także jako czynnik gospodarczy. RFN chce zarabiać na eksporcie nowych technologii wytwarzania energii. Zależy im również na tym, by inne państwa nie poprawiały swojej konkurencyjności poprzez wykorzystywanie „brudnej” i tańszej energii. Mogłoby to skutkować pogorszeniem warunków rozwoju niemieckiej gospodarki, która w ostatnich latach została poddana kosztownej transformacji mającej na celu radykalne ograniczenie emisji gazów cieplarnianych.

W kontekście tych interesów zwycięstwo Donalda Trumpa w wyborach prezydenckich w USA może okazać się dla Niemiec wyzwaniem. Prezydent elekt proponuje znaczącą zmianę kursu w polityce gospodarczej, RFN zaś jest w gronie państw, które mogą na tym wiele stracić.

Nowy protekcjonizm. Jednym z głównych pomysłów Trumpa jest ochrona amerykańskiego przemysłu przed konkurencją zagraniczną. Dzięki temu w USA mają powstać nowe miejsca pracy w przemyśle, a tym samym spadnie bezrobocie i wzrosną wynagrodzenia. Narzędziem tej polityki będą głównie cła nakładane na importowane towary.

Nowy protekcjonizm kieruje się głównie przeciw Chinom, jednak również Niemcy mają powody do obaw. Po pierwsze, w razie zastosowania wyższych taryf ponieśliby duże straty: USA są najważniejszym rynkiem zbytu dla niemieckich firm, które w 2015 r. sprzedały tam towary o wartości 114 mld euro. Stanowiło to niemal 10% całego eksportu. Po drugie, w przypadku relacji z Niemcami Trump może skorzystać z argumentu o nierównoważonej wymianie. Istotnie, w handlu z USA RFN ma ogromne nadwyżki, sięgające 55 mld euro. Wielu amerykańskich

ekonomistów uważa, że taki układ nie jest ani stabilny, ani uczciwy. Podczas gdy USA biorą na siebie rolę popytowej lokomotywy światowej gospodarki, inne państwa – w tym Niemcy – mają praktykować neomerkantylizm i przyczynić się do destabilizacji międzynarodowych stosunków gospodarczych.

Niemieccy przedsiębiorcy niepokoją się ewentualnością restrykcji. Świadczą o tym np. słowa Reinerja Dulgera, przewodniczącego związku pracodawców Gesamtmetall, który zapowiedział, że w razie podjęcia przez USA takich działań grożą im retorsje ze strony innych partnerów handlowych. Niemcy obawiają się również podważenia dotychczasowych reguł gry w gospodarce światowej. Trump wprowadza do głównego nurtu dyskusji o globalizacji hasła „dobrego” protekcjonizmu, które mogą znaleźć posłuch w innych krajach i rozpocząć erę „deglobalizacji”. Dla Niemiec byłoby to szczególnie niekorzystne, biorąc pod uwagę zależność ich gospodarki od eksportu (około 50% PKB) oraz fakt, że jego istotna część jest skierowana poza Unię Europejską.

Wyższe wydatki budżetowe. Kolejnym ważnym punktem w programie Donalda Trumpa jest ekspansywna polityka fiskalna, na którą złożą się inwestycje infrastrukturalne i obniżka podatków. Rząd będzie musiał je sfinansować poprzez emisję obligacji, co skutkuje wzrostem stóp procentowych. Dostęp do kapitału może okazać się droższy także z powodu korzystnej koniunktury w 2016 r., która skłoni Bank Rezerwy Federalnej do podwyższenia poziomu stóp procentowych, dotąd bardzo niskich (0,25–0,5). Trend podwyżkowy pojawi się zapewne już w grudniu 2016 r. i utrzyma przez kolejne kilkanaście miesięcy. Przełoży się to prawdopodobnie na wzrost kursu dolara wobec innych głównych walut.

Program Trumpa, zwiększający wydatki na drogi, mosty i koleje, może wydawać się korzystny dla niemieckiej gospodarki. Wyższy popyt oznacza większe zamówienia, tym bardziej że firmy z RFN specjalizują się w dobrach inwestycyjnych, które są potrzebne do budowania „twardej” infrastruktury. Poza tym drożejący dolar mógłby dodatkowo wzmocnić konkurencyjność produkcji z Niemiec, oczywiście pod warunkiem, że USA nie zastosują wspomnianych wcześniej środków protekcjonistycznych.

Polityka makroekonomiczna Trumpa może mieć jednak wiele efektów ubocznych, które uderzą w kluczową dla Niemiec sferę interesów – stabilność strefy euro. Od dłuższego czasu zależy ona od niskich stóp procentowych, które pozwalają na spokojne „rolowanie” zobowiązań i odzyskiwanie zaufania inwestorów przez najbardziej zadłużone państwa członkowskie. Zmiana w USA może tę kruchą równowagę zaburzyć. Według agencji Bloomberg od 26 lat nie notowano dwóch tygodni z tak dużymi ruchami cenowymi na rynkach obligacji, jak w ciągu 14 dni po wyborze Trumpa. W krótkim czasie oprocentowanie obligacji 10-letnich wzrosło w USA z 1,7% do 2,3%, a niemieckich – które dotąd cieszyły się rzadkim przywilejem ujemnej stopy procentowej – do 0,3%. Jest bardzo prawdopodobne, że pogorszą się warunki pozyskiwania kapitału dla krajów takich jak Włochy, Hiszpania czy Grecja, z wysokim zadłużeniem publicznym i poważnymi problemami gospodarczymi. W trudnej sytuacji znajdzie się również Europejski Bank Centralny, który wciąż zamierza utrzymywać blisko zerowe stopy procentowe. Ta polityka może doprowadzić do osłabienia euro, odpływu kapitału i wzrostu ryzyka rozpadu obszaru wspólnej waluty.

Zmiana kursu gospodarczego w USA może utrudnić realizację niemieckiego pomysłu na uzdrowienie strefy. Rząd Angeli Merkel uzależnił pomoc dla zadłużonych krajów od ich determinacji w przeprowadzaniu cięć budżetowych, ograniczaniu przywilejów socjalnych i reform rynku pracy. Ta polityka, określana często mianem *austerity* (surowość), była od dawna kontestowana przez Francję i kraje południa. Państwa te twierdziły, że hamuje ona wzrost gospodarczy oraz wzmacnia populistów i ruchy eurosceptyczne. Zwycięstwo Trumpa czyni tę argumentację bardziej wiarygodną i utrudnia Niemcom kontynuację dotychczasowej polityki.

Silniejsza Europa. Skalę wyzwań ekonomicznych dla Niemiec mogą jeszcze zwiększyć zapowiedź odejścia USA od porozumienia paryskiego, rezygnacja z regulacji antyemisyjnych wprowadzonych przez Obamę i powrót do wspierania produkcji energii z paliw kopalnych. W efekcie maleją szanse na globalną proliferację „czystych”, choć droższych metod wykorzystywania energii. Trump głosił, że w ten sposób chce obniżyć koszty produkcji przemysłowej i przyciągnąć inwestorów. Mogą się wśród nich znaleźć także niemieckie koncerny przemysłowe, które od dawna krytykują swój rząd za zbyt wysokie koszty „transformacji energetycznej” i nadmiar regulacji z nią związanych. Byłaby to zła wiadomość zarówno dla budżetu, jak i dla rynku pracy w Niemczech.

Wymienione wyżej problemy gospodarcze mogą spowodować pogorszenie relacji niemiecko-amerykańskich. Obawy o ich przyszłość wzmacnia dodatkowo niepewność co do planów politycznych nowej administracji, w szczególności wobec sankcji nałożonych na Rosję, realizacji porozumień mińskich i zakończenia wojny w Syrii. Nieprzypadkowo list gratulacyjny Angeli Merkel do Donalda Trumpa zawierał zarówno deklarację współpracy, jak i ostrzeżenie, że jest ona możliwa tylko na bazie wspólnych wartości.

Z punktu widzenia niemieckiej polityki wewnętrznej i zbliżających się wyborów było to uzasadnione: kanclerz skorzystała z okazji, by pokazać się jako lider – już nie tylko Europy, ale i „wolnego świata”. Wyzwaniami pozostają jednak skuteczność polityki wobec USA i wypracowanie odpowiednich narzędzi wpływu na stanowisko amerykańskie. Te są poza zasięgiem Niemiec – w skali globalnej wciąż gracza średniej wielkości, w dodatku pozbawionym innych atutów niż siła gospodarcza. W tej sytuacji jedyną możliwością dla RFN wydaje się wzmocnienie integracji europejskiej, tak by Unia Europejska była w stanie skutecznie bronić interesów swoich członków wobec państw trzecich. By osiągnąć ten cel, Niemcy będą dążyli do wygaszania sporów osłabiających UE, zwłaszcza tych, które dotyczą kształtu polityki fiskalnej w strefie euro, rozwiązania kryzysu uchodźczego czy polityki energetycznej. Jedność Europy ma być reakcją na niepewność powstałą po wyborach w USA.