



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

# BIULETYN

Nr 53 (1626), 10 kwietnia 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk  
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

## Po drodze z Niemcami: państwa Grupy Wyszehradzkiej wobec dyscypliny fiskalnej

Sebastian Płóciennik

*Państwa Grupy Wyszehradzkiej i Niemcy łączą wspólny interes w utrzymywaniu i promowaniu dyscypliny finansów w UE. Wynika on z wzajemnych relacji handlowych oraz preferencji dotyczących funkcjonowania gospodarki międzynarodowej i integracji europejskiej. Zbieżność stanowisk nie jest jednak dana raz na zawsze – mogą ją osłabić tendencje w finansach publicznych V4 oraz reformy strefy euro.*

Państwa Grupy Wyszehradzkiej (V4) cechuje dobry stan finansów publicznych. Jeśli chodzi o poziom długu, Polska, Czechy i Słowacja mieszczą się bez trudu w dopuszczalnym limicie 60% PKB wyznaczonym przez unijny Pakt Stabilności i Wzrostu. Węgry wprawdzie przekraczają ten wskaźnik, jednak od 2011 r. systematycznie obniżały swój dług z 80% na początku dekady do 71,7% w 2017 r. To wynik zdecydowanie lepszy niż średnia strefy euro, która wynosiła 88,1% PKB (dane z trzeciego kwartału 2017 r.). Także kryterium deficytu stawia V4 w dobrym świetle. Czechy mają nadwyżkę budżetową, pozostałe kraje – choć notują deficyty – mieszczą się poniżej dopuszczalnej granicy 3% PKB.

Powyższe dane sytuują Grupę Wyszehradzką blisko Niemiec, które są zdecydowanym promotorem zrównoważonych finansów publicznych w Unii Europejskiej. Do tego argumentu nierzadko odwołują się liderzy państw V4, kierując się zapewne chęcią poprawienia wizerunku nadszarpniętego sporami z Komisją Europejską. Może chodzić także o wysłanie sygnału politycznego, że w wielu sprawach Niemcy mogą liczyć na wsparcie tych państw. Równie ważne są jednak wspólne z Niemcami interesy gospodarcze oraz preferencje dotyczące funkcjonowania gospodarki międzynarodowej i integracji europejskiej.

**Relacje gospodarcze.** Na pierwszym miejscu należy wymienić powiązania handlowe. Eksport gospodarek V4 do Niemiec to łącznie 138 mld euro – ok. 25–30% sprzedaży dóbr i usług za granicę. Odwrotna zależność także jest znacząca. W 2017 r. łączny eksport niemiecki do V4 wyniósł 139,4 mld euro, co jest kwotą większą niż w przypadku zajmujących czołowe miejsca w niemieckich statystykach handlowych USA (111,5 mld euro), Francji (105,2 mld euro) czy Chin (86,2 mld euro). Duża część wymiany z V4 odbywa się wewnątrz łańcuchów wartości tworzonych przez niemieckie koncerny globalne i opiera się o doskonalony przez lata podział pracy i specjalizację – stąd mówi się wręcz o powstaniu środkowoeuropejskiego klastra przemysłowego. Cementują go niemieckie inwestycje pośrednie i bezpośrednie, które do 2015 r. osiągnęły poziom 86,2 mld euro, a także powoli rosnące zaangażowanie kapitałowe V4 w RFN. Dla tych relacji stabilne otoczenie gospodarcze jest kluczowe: im bliższe są zatem priorytety makroekonomiczne, w tym fiskalne, tym większe szanse na niezakłócony rozwój współpracy i korzyści dla obydwu stron.

Powyższa uwaga odnosi się zresztą do szerszej kwestii preferencji Niemiec i V4 co do funkcjonowania gospodarki międzynarodowej. Eksport RFN osiągnął w 2017 r. 1279 mld euro, co stanowi równowartość ok. 40% PKB. W przypadku V4 zależność ta sięga 53,4% w Polsce, 79,5% w Czechach, 90,1% na Węgrzech oraz 96,3% w Słowacji. Dobrobyt tych państw zależy więc w dużym stopniu od otwartości handlu.

Zagrożeniem dla nich jest nie tylko klasyczny protekcjonizm taryfowy i regulacyjny, ale też brak stabilności fiskalnej u partnerów, która może zdestabilizować relacje kursowe, zniekształcić warunki konkurencji, a nawet doprowadzić do kryzysów i załamania popytu.

Zbliżone interesy – choć z innych perspektyw – pojawiają się w przypadku przepływów kapitałowych. Niemcy są dziś określane jako ekstremalny wierzyciel z międzynarodową pozycją inwestycyjną netto na poziomie +1,7 bln euro (dane z 2016 r.). W ich interesie jest gwarancja, by wartość wierzycielności nie była obniżana przez inflację wywołaną np. nadmierną ekspansją fiskalną, ani tym bardziej niweczona przez ciężkie kryzysy zadłużeniowe. Państwa V4 z kolei cechuje wysoki poziom zależności od kapitału zagranicznego. Wszystkie mają ujemną pozycję inwestycyjną netto: Polska: -256 mld euro, Czechy -43,5 mld; Słowacja -50,6 mld; Węgry -74,3 mld. Z tego względu określa się je czasami mianem „zależnych gospodarek rynkowych”. Kapitał zewnętrzny jest im jednak potrzebny do rozwoju. W ich interesie leży zapewnianie inwestorów o bezpieczeństwie ich wkładów, a utrzymywanie dyscypliny w finansach publicznych zwiększa wiarygodność takich zapewnień.

**Interesy w UE.** Zbieżność interesów między Niemcami i V4 widać też na poziomie integracji europejskiej. Niemcy od lat starają się przeforsować dyscyplinę fiskalną – zwłaszcza w strefie euro – ponieważ zabezpiecza to ich ogromne wierzycielności (np. w systemie Target 2). Z perspektywy V4 agenda niemiecka jest korzystna. Im większa bowiem presja na obniżkę deficytów i zadłużenia, tym mniejsze potrzeby pożyczkowe członków unii monetarnej. To z kolei zmniejsza konkurencję o dostęp do kapitału, która jest szczególnie niekomfortowa dla Polski, Czech i Węgier mających niższy rating. Emitując długoterminowe obligacje, muszą one oferować wciąż wyższe stopy zwrotu niż państwa strefy euro (Polska 3,39%, Czechy 1,82%, Węgry 2,55%, strefa euro 1,19%). V4 ma zatem wymierny powód, by wspierać Niemcy w forsowaniu większej dyscypliny w polityce fiskalnej.

Kolejnym obszarem jest struktura unijnego budżetu. Państwa V4 są jej beneficjentami ze względu na kluczowe znaczenie wydatków na cele strukturalne i rozwojowe. Korzystają na tym także Niemcy, które wytwarzają dobra inwestycyjne nabywane przez „doganiające” średnią UE gospodarki. Problemy w finansach publicznych wielu krajów strefy euro mogą jednak doprowadzić do przeforsowania przez nie alternatywnego celu budżetowego: finansowania programów ratunkowych i wspierania inwestycji w unii monetarnej. Bardzo ostrożnie do tego pomysłu podchodzą Niemcy, dla których tego typu programy niosą niebezpieczeństwo nadużyć i zaniechania reform strukturalnych. Niechętne są również państwa V4, które mogą stracić środki na rzecz gospodarek bogatszych, aczkolwiek gorzej radzących sobie ze sferą finansową.

Do tego dochodzi jeszcze wymiar polityczny dotyczący funkcjonowania ramy fiskalnej w UE. W przeszłości dochodziło do sytuacji, w której bardziej wpływowe państwa członkowskie – np. Francja – były w stanie uzyskać od Komisji Europejskiej obietnicę łagodniejszego traktowania naruszeń reguł fiskalnych. Z perspektywy Niemiec upolitycznienie procedury jest zagrożeniem dla wiarygodności Paktu Stabilności i Wzrostu i sprzyja obniżeniu dyscypliny finansowej. Z kolei dla państw V4 to dowód na istnienie różnych klas członkostwa i nierównego traktowania – argument, który często podnoszą w sporach z Komisją. W sumie prowadzi on do wspólnego stanowiska z Niemcami: domagania się niezależnej i odpowiedzialnej oceny polityki fiskalnej państw członkowskich.

**Perspektywy.** Niemcy i V4 łączy wiele interesów związanych z przestrzeganiem i promowaniem zrównoważonych finansów publicznych. Jednak ten stan nie jest dany raz na zawsze. Wątpliwości nasuwają się przy bardziej szczegółowej analizie danych fiskalnych państw V4. Poza Czechami mają one obecnie niemałe deficyty strukturalne, co oznacza, że nawet w czasach wysokiego wzrostu prowadzą ekspansywną politykę fiskalną. W razie pogorszenia koniunktury mogą zatem doświadczyć szybkiego pogłębienia deficytów nominalnych. Prawdopodobieństwo tego scenariusza podwyższają pojawiające się lub już realizowane plany rządów państw V4, by zwiększyć inwestycje publiczne i wydatki socjalne oraz podnieść płace w sektorze publicznym. Źle wróżą także pogarszające się perspektywy demograficzne, które będą prowadziły do wzrostu obciążeń dla budżetów. Nie można więc wykluczyć, że stabilność fiskalna będzie stopniowo ustępować innym priorytetom w polityce gospodarczej.

Drugi problem jest związany z tym, że nie ma wspólnej platformy, która pozwalałaby wspólnym interesom Niemiec i V4 nabrać wagi politycznej. Chodzi o przynależność do strefy euro, na którą dotąd zdecydowała się jedynie Słowacja. W konsekwencji dla Niemiec, przygotowujących się do politycznych negocjacji o przyszłej ramie fiskalnej strefy euro, zbieżność interesów z Polską, Czechami i Węgrami będzie jednak mniej istotna niż oczekiwania członków unii monetarnej – nawet tych o dość odmiennych preferencjach fiskalnych. Ewentualne ustępstwa wobec Francji i krajów południa mogą obejmować niekorzystne dla V4 zmiany w strukturze budżetu UE, bardziej elastyczne interpretowanie reguł fiskalnych czy wprowadzenia możliwości emisji wspólnych obligacji strefy. Tym samym istotny obszar wspólnych interesów V4 i Niemiec uległby osłabieniu.